

## **CARACTERIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS POR MEIO DE ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA, ESPÍRITO SANTO**

Rodrigo Borrego Lorena  
Érica Márcia Leite Barros  
Fernanda Queiroz de Resende  
Gabriela Leandro Pereira  
Cleandro Krause

### **1 INTRODUÇÃO**

Uma das características marcantes das cidades brasileiras é a presença de assentamentos precários. Em termos gerais, a precariedade é devido a um conjunto de fatores, como a ausência de saneamento básico e de regularidade fundiária, condições de moradia inadequadas, localização em áreas de risco e ausência de equipamentos sociocomunitários básicos, como postos de saúde, segurança pública e escolas.

Para o Brasil, onde a pobreza, a desigualdade e a exclusão social ainda são alguns dos principais problemas a serem solucionados, a construção de uma política habitacional com foco na integração urbana destas áreas de assentamentos precários, articulada a outras políticas sociais e de desenvolvimento econômico, é essencial na implementação de qualquer estratégia de combate à pobreza (Marques *et al.*, 2007). Além disso, cidades com grande parte de seu território ocupado por áreas de assentamentos precários dificilmente podem ser sustentáveis, do ponto de vista socioeconômico e ambiental, se não efetivarem intervenções que visem à inclusão socioespacial do expressivo contingente populacional que reside nesses assentamentos.

A caracterização dos assentamentos precários, bem como a disponibilização de informações e ferramentas de análise capazes de contribuir no entendimento da dinâmica social de produção dessa forma de ocupação nas cidades brasileiras, é condição imprescindível na definição de políticas e programas capazes de efetivar a integração urbana destes assentamentos.

Nesse contexto, o Ipea, por meio do projeto de Caracterização de tipologia dos assentamentos precários brasileiros (Projeto Proredes), desenvolvido por instituições estaduais integrantes deste projeto, tem por objetivo a sistematização e análise de estudos acadêmicos e técnicos e de bases cartográficas relevantes sobre os

assentamentos precários de cada município ou região metropolitana selecionada, com o objetivo maior de homogeneizar os conhecimentos e conceitos acerca destes assentamentos e subsidiar a construção de novas políticas públicas de habitação.

No estado do Espírito Santo, o órgão responsável por desenvolver a pesquisa *Caracterização e tipologia dos assentamentos precários brasileiros* é o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), autarquia ligada à Secretaria de Economia e Planejamento do Estado (SEP). A área estudada neste caso foi a Região Metropolitana (RM) da Grande Vitória, que abrange sete municípios. Porém, com o objetivo de garantir maior objetividade e uma amostragem significativa de assentamentos precários, a pesquisa selecionou quatro municípios que exemplificam com expressividade as áreas de precariedade para essa região: Vitória, Vila Velha, Serra e Cariacica.

Quanto ao processo de levantamento de dados que atendessem aos objetivos desta pesquisa, é importante salientar as dificuldades de encontrar em todos os municípios documentos sobre o assunto com o mesmo conteúdo e abrangência. Outro problema encontrado foi com relação às diferenças de conceitos, em torno do termo precariedade, com que tratam os diferentes municípios. Procurou-se, então, na tentativa de harmonizar critérios que definissem e identificassem as áreas de assentamentos precários em cada município, a fim de comparação, utilizar como objeto de estudo as áreas compreendidas como Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), definidas pelos planos diretores municipais.

Em termos conceituais, a delimitação de Zeis funciona como um instrumento urbanístico de planejamento de ordenamento territorial, que visa implementar a regularização fundiária e urbanística, conforme diretrizes do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Neste sentido, as leis dos planos diretores dos municípios da RM da Grande Vitória contemplaram, nos capítulos referentes ao zoneamento urbanístico, as Zeis, conferindo-lhes características espaciais próprias de áreas destinadas a serem integradas à cidade formal. As Zeis podem ser destinadas tanto à manutenção de habitação de interesse social em áreas previamente ocupadas quanto à provisão habitacional em áreas livres, sendo o primeiro caso o mais frequente.

Apesar de este capítulo sobre a RM da Grande Vitória ter se baseado nas definições de Zeis presentes nos planos diretores dos municípios que a compõem, a escolha desta definição foi norteadada pelos conceitos de assentamentos precários presentes em UN-Habitat (2003), Moraes (2009), Cavalieri, Viana e Lopes (2009) e Cardoso (2008).

Este trabalho foi organizado de forma a apresentar um quadro normativo e algumas experiências de cidades brasileiras com Zeis, seguido de uma descrição da RM da Grande Vitória e de uma análise dos municípios selecionados – sua evolução urbana, uma descrição de seus assentamentos precários e a forma como

são tratados pelas Zeis –, para então concluir com considerações gerais sobre esses temas na RM da Grande Vitória.

## 2 ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL: QUADRO NORMATIVO E EXPERIÊNCIAS EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS

A rigor, a Zeis é o único instrumento de regularização urbanística previsto pelo Estatuto da Cidade, sendo um dos institutos jurídicos e políticos listados no inciso V do art. 5º. O Estatuto da Cidade ainda trata da regularização fundiária de imóveis privados ocupados, pelo instrumento do usucapião, mas os artigos que abordariam a regularização fundiária de imóveis públicos ocupados foram vetados quando da sanção da lei, tendo sido parcialmente incorporados à Medida Provisória nº 2.220/2001.

A seguinte definição de regularização fundiária amplia o conceito, incorporando outras dimensões, como as do planejamento e da gestão urbana, além de aspectos relativos à vida dos cidadãos:

processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (Alfonsin, 1997).

Assim, a instituição de Zeis pelos municípios contém a expressão de uma intenção de regularização fundiária de partes da cidade que, para efetivamente ocorrer, necessitará de ações jurídicas do poder público, somadas a gestões ou investimentos diretos para a dotação de infraestruturas e serviços previamente inexistentes ou precários, possivelmente implicando alterações espaciais que viabilizem a instalação dessas infraestruturas. Também deverá haver a aplicação de diversas vertentes de trabalho social junto à população beneficiária, uma vez que o processo de regularização, conforme o conceito ampliado anteriormente, não se resume apenas à integração física dos assentamentos à cidade formal.

As Zeis ou Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis) começaram a surgir a partir da década de 1980, como um produto da luta dos moradores em assentamentos irregulares pela não remoção, melhoria das condições urbanísticas e regularização fundiária e buscando incluir no zoneamento das cidades uma categoria que permitisse, mediante um plano específico de urbanização, o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio para esses assentamentos (Brasil, 2002). Tal *padrão urbanístico próprio* pode compreender tanto a requalificação de favelas quanto a flexibilização de regras edilícias e urbanísticas, normalmente mais rígidas, de modo a conferir legalidade aos

assentamentos, existentes ou a serem implantados. A primeira experiência de Zeis ocorreu no município do Recife, em 1983, incorporada à nova lei de uso e ocupação do solo daquela cidade, ainda que reconhecendo como Zeis apenas 27 áreas, ante as cerca de duzentas favelas do município. A regulamentação das Zeis no Recife veio a ocorrer somente em 1987, com a edição do Plano de Regularização das Zeis (Prezeis), momento em que novas áreas ocupadas puderam ser incorporadas.

Diversos outros municípios se destacaram por seu pioneirismo na previsão de Zeis ou Aeis, incluindo o instrumento em seus planos diretores antes da promulgação da lei do Estatuto da Cidade: Rio de Janeiro – Áreas de Especial Interesse Social, previstas no art. 107 da Lei Complementar nº 16/1992, compreendendo áreas não utilizadas, subutilizadas ou ocupadas por “favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais, destinadas a programas específicos de urbanização e regularização fundiária”; Belém, em 1993; Diadema, Natal e Vitória, em 1994; Belo Horizonte e Campinas, em 1996; e Porto Alegre, em 1999 (Brasil, 2002).

Em 2009, 2.317 municípios brasileiros informaram ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que contavam com planos diretores, dos quais 692 contemplavam o instrumento da Zeis – cerca de 12,4% dos municípios brasileiros. Como enunciado antes, a presença do instrumento é necessária, mas não é suficiente para que se produza a regularização fundiária; de fato, constata-se que o quantitativo de municípios que contam com legislação somada a plano e/ou programa específico de regularização fundiária é menor, compreendendo cerca de 10,4% dos municípios, com distribuição que mostra maior frequência quanto maior for a população do município (IBGE, 2010).

Com base em pesquisa que teve como objeto os planos diretores pós-Estatuto da Cidade, verificou-se que as Zeis ou Aeis são os instrumentos mais utilizados nos planos diretores de forma articulada à política municipal de habitação (Cardoso e Silveira, 2011). Contudo, menos da metade dos planos diretores pesquisados aborda a localização das Zeis, indicando apenas que a maioria refere-se a áreas ocupadas por assentamentos precários; e poucos mencionam as características da localização de Zeis em vazios urbanos, assim como são poucos os planos que tornam autoaplicáveis as determinações relativas às Zeis, necessitando que venham a ser regulamentadas por instrumento legal à parte.

Essas informações trazem indicadores que denotam, em nível nacional, limitações da efetividade do instrumento, seja para regularização fundiária de áreas ocupadas, seja para reserva de terras livres que sirvam à provisão habitacional, e que deverão ser levados em conta ao abordarem-se as Zeis previstas nos planos diretores dos quatro municípios pesquisados da RM da Grande Vitória.

### 3 A REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA

A RM de Vitória foi constituída pela Lei Complementar Estadual nº 58, de 1995, e composta inicialmente por Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana. Posteriormente, em 1999 e 2001, esta lei foi alterada, passando a incorporar os municípios de Guarapari<sup>1</sup> e Fundão,<sup>2</sup> e mudando-se a denominação para RM da Grande Vitória.

Apesar de ocupar apenas 5% do território capixaba, esta região abriga quase metade da população do estado do Espírito Santo (46%), cerca de 57% da população urbana produz 58% da riqueza e consome 55% da energia de todo o estado. Além disso, a região é responsável por 63% do produto interno bruto (PIB) estadual – considerando-se valores de 2005 – e responde por 65% da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS). O processo mais recente de desconcentração econômica é evidenciado pelo fato de a região absorver 35,2% do total dos investimentos previstos para o Espírito Santo para o período de 2007 a 2012, e agora divide com as regiões Litorânea Sul e Polo Cachoeiro a condição de região com maior atratividade para investimentos no estado (IJSN, 2005).

Não obstante sua pujança econômica, a região apresenta acentuado quadro de desigualdades sociais, que se manifestam a partir de sua estrutura territorial, com áreas de alto nível de concentração de renda e desenvolvimento humano e outras muitas com condições urbanas ainda precárias. A convivência dessas contradições representa uma marca do desenvolvimento brasileiro, com industrialização tardia e concentrada. A superação das disparidades e o cuidado com as questões ambientais e de distribuição espacial do desenvolvimento constituem, portanto, os grandes desafios da atualidade.

As tabelas 1A e 1B demonstram a intensidade do crescimento populacional ocorrido na RM da Grande Vitória, com destaque para as décadas nas quais os municípios mais que dobraram de população – Vila Velha, nas décadas de 1950 e 1960; Cariacica, na década de 1960; e Serra, na década de 1980 – e mais que quadruplicaram de população – Serra, na década de 1970.

---

1. Lei Complementar (LC) nº 159, de 8 de julho de 1999.

2. LC nº 204, de 21 de junho de 2001.

**TABELA 1A**  
**Taxas decenais de crescimento da população da RM da Grande Vitória e do Espírito Santo (1940-1991)**  
 (Em %)

	1940-1950	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1991
Vitória	12,63	63,68	59,59	56,18	24,31
Vila Velha	12,63	140,36	122,60	64,38	30,40
Serra	44,12	-0,57	88,05	377,73	168,23
Cariacica	42,77	82,18	156,06	86,44	45,15
Grande Vitória	21,14	75,16	98,65	82,97	50,55
Espírito Santo	14,87	64,61	12,76	26,51	28,43

Fonte: ABE (1999).

**TABELA 1B**  
**Relações de população entre o município de Vitória, a RM da Grande Vitória e do Espírito Santo (1940-1991)**  
 (Em %)

	1940-1950	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1991
Grande Vitória/Espírito Santo	12,20	12,87	13,69	24,13	34,90
Vitória/Espírito Santo	6,02	5,91	5,8	8,31	10,26
Vitória/Grande Vitória	49,37	45,90	42,89	34,46	29,41

Fonte: ABE (1999).

O mapa 1 apresenta a localização e a distribuição espacial dos municípios que compõem a RM da Grande Vitória, bem como sua rede viária e logradouros.

MAPA 1  
Região Metropolitana da Grande Vitória



Fonte: IJSN (2005).

### 3.1 Os municípios da RM da Grande Vitória

#### 3.1.1 Caracterização geral dos quatro municípios selecionados

Vitória, fundada em 1551 e capital do estado do Espírito Santo desde 1823, é uma das três ilhas-capitais do Brasil.<sup>3</sup> Inicialmente, era uma vila pequena situada entre o mar e um maciço rochoso central, rodeada por manguezais e áreas alagadiças. Constituiu-se por uma ilha maior, outras pequenas ilhas e uma porção continental, mas, por conta das necessidades de expansão territorial,<sup>4</sup> foi sendo acrescida com sucessivos aterros sobre o mar durante o século XX, perfazendo atualmente uma área total de 93,381 km<sup>2</sup>. Hoje, a ilha está ligada ao continente por meio de sete pontes (Vitória, [s.d.]).

Vitória é o menor município da RM da Grande Vitória, entre os considerados neste estudo, tanto em termos de população quanto de extensão territorial, estando todo o seu território incluído no perímetro urbano, ou seja, não possui área rural. Possui o maior índice de concentração populacional da RM da Grande Vitória, com densidade de 3.510 hab./km<sup>2</sup>, sendo o quarto mais populoso do estado,<sup>5</sup> com uma população de 327.801 habitantes (IBGE, 2009).

O espaço urbano da capital capixaba caracteriza-se por poucos vazios urbanos e grande densidade de edificações, em uma configuração na qual, em geral, a cidade formal foi planejada nas áreas de baixada, junto ao mar, cada vez mais verticalizada; e a cidade informal foi se assentando nas encostas dos morros e nas proximidades dos manguezais.

De acordo com estudo realizado pelo IJSN (2009), Vitória apresenta o maior *deficit* habitacional absoluto entre os municípios da RM da Grande Vitória, ocupando a primeira posição no *ranking* estadual, 1.472 domicílios – 6,79% do total registrado. O histórico de ocupação da ilha de Vitória, bem como o de toda a RM da Grande Vitória, contribuiu para um crescente *deficit* habitacional, que deve ser inventariado como forma de planejamento de políticas públicas mais sustentáveis.

O município de Vitória limita-se com os outros três municípios da RM da Grande Vitória aqui analisados: ao sul, com Vila Velha; ao norte, com o município da Serra; e a oeste, com Cariacica.

Vila Velha tem a maior população da RM da Grande Vitória, 414.586 habitantes (IBGE, 2009), e apresenta uma paisagem dominada por baixadas alagadiças que se formaram com os depósitos aluviais das bacias do rio Jucu e Santa Maria da Vitória, sendo que 98,63% de suas áreas têm declividade abaixo de 30%.

3. Além de Florianópolis (SC) e São Luís (MA).

4. Da área da cidade, 40% é montanhosa, ou seja, não é possível grande expansão no local.

5. Atrás dos municípios limítrofes da região metropolitana: Vila Velha, Serra e Cariacica.



A exemplo do que está acontecendo em todos os ecossistemas do litoral brasileiro, os manguezais e restingas capixabas vêm sofrendo constantes interferências antrópicas ao longo do tempo. Além disso, os municípios vizinhos, localizados em terrenos mais elevados, contribuem, via rede hidrográfica, com pesadas descargas de esgoto, agrotóxicos e sedimentos provenientes da erosão das encostas desmatadas para a implantação da agropecuária (Moranji Projetos Ltda., 2002).

O município da Serra, com a segunda maior população da RM da Grande Vitória, tem 409.267 habitantes (IBGE, 2009) vivendo em uma área de 553 km<sup>2</sup> (IBGE, 2009), e compreende cinco distritos: Serra, Calogi (ex-Itapocu), Carapina, Nova Almeida e Queimado.

Com a conclusão das obras da BR-101, na década de 1960, Serra passou por expressivas transformações, destacando-se a construção do Porto de Tubarão, com início em 1963; a instalação da Companhia Siderúrgica Vale do Rio Doce (CVRD), em 1966; e o intenso desenvolvimento do distrito de Carapina, que motivaram um grande crescimento do município. Na década seguinte, essa expansão culminou em um aumento populacional de 377%. Destaca-se, nesse período, a implantação do Centro Industrial da Grande Vitória (Civit) e o início das construções da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST) e do Porto de Praia Mole. Mesmo que em ritmo menor, na década de 1980, os índices de crescimento populacional de Serra continuaram elevados, assim como os demais da RM da Grande Vitória.

Nesse contexto de grandes expectativas para a região, verifica-se a atração de uma população em busca de melhores oportunidades de trabalho, sendo que grande parte dessa mão de obra não foi absorvida devido à falta de qualificação. Desempregados, estes trabalhadores passam a encontrar como alternativa de moradia os loteamentos clandestinos ou as invasões de áreas ambientalmente frágeis.

O município de Cariacica tem a terceira maior população da RM da Grande Vitória – 348.738 habitantes (IBGE, 2009) – e possui uma área de 279,98 km<sup>2</sup>. Assim como Serra, Cariacica é atravessada pela BR-101 e também pela BR-262, elementos essenciais de influência na forma de ocupação e desenvolvimento do território.

Também de modo semelhante ao que ocorreu em Serra, o crescimento urbano de Cariacica teve a migração como fator que contribuiu mais expressivamente – como ilustra o Censo de 1980, com o registro de que 62,7% das pessoas residentes não eram naturais do município, e a maior parte dos não naturais era provenientes do interior e das demais cidades da Grande Vitória (Cariacica e FCAA, 2006). Aqui, o crescimento da população também foi acompanhado por uma expansão do território, sem planejamento e de forma desordenada, caracterizando-se pela grande quantidade de ocupações clandestinas e loteamentos sem infraestrutura adequada.

Ainda a propósito da expansão territorial, deve-se destacar que, na década de 1990, a implantação do Sistema de Transporte Coletivo da Grande Vitória (Transcol), exerceu papel fundamental, constituindo um dos principais indutores do crescimento da malha urbana, uma vez que conectou essas porções entre si e aos demais municípios da RM da Grande Vitória.

## 3.2 Origem e evolução dos assentamentos precários nos municípios

### 3.2.1 Vitória<sup>6</sup>

As restrições físicas à expansão urbana de Vitória motivaram, na primeira metade do século XX, a realização de diversas obras de aterros, infraestruturas, construção e melhoria de vias e a implantação do Projeto Novo Arrabalde,<sup>7</sup> que proporcionaram, entre outros fatores, a aceleração no processo de desenvolvimento urbano e econômico do município e a expansão da vila. Verifica-se o surgimento de alguns assentamentos precários nesse período – Ilha do Príncipe, Piedade e Fonte Grande, por exemplo –, caracterizados, em geral, por migrantes do interior do estado e nordestinos, que vinham em busca de trabalho como operários nas obras de benfeitorias da cidade.

Na década de 1940, destaca-se o Plano Agache (1947), que constituiu o primeiro plano diretor da cidade. Nesse mesmo período, surge a ocupação da região onde, hoje, situam-se os bairros Romão, Forte São João, Itararé, Morro da Gurigica, Ilha de Santa Maria, Monte Belo e Morro do São José. Essas ocupações ocorreram, por invasões ou loteamentos clandestinos, em áreas impróprias a esse uso, principalmente por migrantes do interior do estado, de Minas Gerais e do sul da Bahia. Verifica-se também a ocupação das encostas do Maciço Central, na região de Santo Antônio, com a formação do bairro Santa Teresa, e, ainda, a do morro Jesus de Nazareth nos anos 1950.

Na década de 1960, intensificam-se os assentamentos nas encostas do Maciço Central, estendendo-se até Fradinhos. Surge também a ocupação no morro São Benedito, fruto de invasões e loteamentos ilegais, aglomeração que se multiplica onde é o atual Bairro da Penha, intensificação da ocupação no bairro Santa Clara e na parte baixa das chácaras da Piedade.

---

6. Para elaborar uma revisão sobre a ocupação histórica do município de Vitória, foram consultadas referências como Diagonal Urbana Consultoria S/C Ltda. (2000), Vitória (2008; 2010) e Coelho (2005). Esse conjunto de fontes demonstra que o processo de evolução urbana de Vitória é o mais bem documentado da RM da Grande Vitória, o que é de se esperar de uma capital estadual.

7. Plano de urbanização projetado em 1896 pelo engenheiro sanitário Francisco Saturnino de Brito, na gestão do governador Muniz Freire (1892-1896), executado e ocupado a partir de 1926 na região do atual bairro Praia do Canto.

Nos anos 1970, verifica-se um aumento da ocupação ao longo da rodovia Serafim Derenzi. O fluxo migratório à região era grande; os ocupantes vinham do interior do estado do Espírito Santo, de Minas Gerais, do Rio de Janeiro e da Bahia, mas a oferta de infraestrutura e a de acessibilidade eram incompatíveis com o crescimento acelerado e desordenado da aglomeração, inclusive pelas características geográficas e ambientais do local – área de mangue nas baixadas e morro. No continente, ao norte, migrantes começam a se assentar em uma faixa de terra próxima ao mangue, conhecida como “lixão de Goiabeiras”, em casas de madeira improvisadas, atualmente o bairro Maria Ortiz. A ocupação na área do continente também foi favorecida pela implantação, já referida, de empreendimentos no município da Serra.

No fim da década de 1970, na porção noroeste da ilha, nas proximidades da rodovia Serafim Derenzi, o fluxo de migrantes pobres em busca de oportunidades de habitação e de trabalho, como catadores, intensifica-se ainda mais, em razão da proximidade do local de lançamento do lixo urbano no manguezal, promovido pela municipalidade – região da Grande São Pedro.

A partir de 1980, as ocupações em torno de todo o Maciço Central conferem à mancha urbana de Vitória um aspecto de anel de ocupações irregulares, com assentamentos que ocorreram em locais de altas declividades. Nas baixadas, predominam ocupações próximas ao manguezal, em áreas de Marinha – propriedade da União. Segundo Vitória ([s.d.]), a última grande ocupação de famílias pobres e grileiros profissionais aconteceu em maio de 1983, inicialmente no loteamento Floresta da Ilha e, em seguida, no manguezal na outra margem da rodovia Serafim Derenzi.

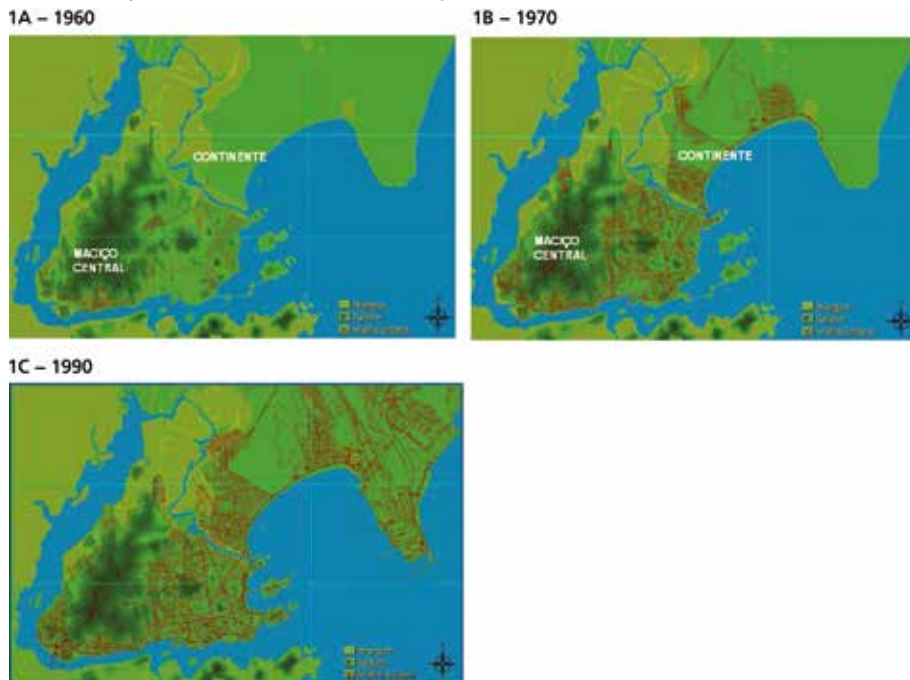
A década de 1990 caracteriza-se pela urbanização e pelo adensamento dos bairros, restando poucos lotes vazios dentro da cidade. A cidade busca enfrentar a grave questão da baixa qualidade de vida da população de menor renda, com intervenções<sup>8</sup> que priorizaram inicialmente as áreas consideradas mais pobres e de maior impacto ambiental, situadas a noroeste da ilha de Vitória, como a Grande São Pedro. Entretanto, as intervenções do poder público nessas áreas foram acompanhadas da denominada “expulsão branca” da população, que, não conseguindo pagar pelo usufruto das benfeitorias ou mesmo em função da valorização da região, vendeu suas moradias e continuou a ocupar irregularmente as encostas do Maciço Central, agravando a problemática urbana, ambiental e social.

A figura 1 resume quatro décadas de crescimento da população e de expansão da malha urbana de Vitória, período em que toda a RM da Grande Vitória careceu de política habitacional e urbana forte, integrada e integradora dos municípios.

---

8. Contemplaram ações de urbanização das áreas degradadas e de delimitação do manguezal preservado da cidade, assegurando a estação ecológica da ilha do Lameirão – um dos mais importantes ecossistemas do município.

FIGURA 1  
Evolução da malha urbana no município de Vitória



Fonte: Coelho (2005).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

### 3.2.2 Vila Velha<sup>9</sup>

Desde a transferência da administração da capitania para Vitória, em 1535, o município de Vila Velha assumiu uma função secundária na administração, mas fundamental na defesa da entrada do canal contra corsários e piratas. Mas, entre 1960 e 1990, Vila Velha amplia sua função de cidade portuária e dormitório: ocorre a expansão do porto (Cais de Capuaba) e das áreas habitacionais, seja pela construção de grandes conjuntos habitacionais na periferia, seja, e principalmente, pela ocupação de loteamentos em áreas alagáveis, das quais uma parte, aos poucos, foi sendo aterrada, drenada e urbanizada – vale lembrar que, antes das obras de aterro e drenagem, toda a Vila Velha era alagável.

Nos anos 1990, a inauguração da terceira ponte, que liga o município a Vitória, propicia a expansão do bairro nobre da Praia da Costa, que se expande pela orla até quase as margens do rio Jucu. Ao mesmo tempo que ocorre a valorização da terra,

9. A elaboração de uma revisão sobre a ocupação histórica do município de Vila Velha contou com a consulta a referências como Moranji Projetos Ltda. (2002) e Vila Velha (2007).

ocorre o deslocamento de ocupação por migrantes pobres para a região de Terra Vermelha, situada ao sul do município, sendo que a maior parte dessa população encontrou sua moradia ou em loteamentos irregulares situados em áreas alagáveis e degradadas pela extração de areia, ou em áreas de preservação situadas nas margens dos rios e canais, ou nas encostas dos morros (Moranji Projetos Ltda., 2002). A figura 2 ilustra a situação do bairro Terra Vermelha em dois momentos.

FIGURA 2  
Ocupação urbana do bairro Terra Vermelha



Em 1999, o Departamento Municipal de Desenvolvimento Urbano (Depur/PU), da Prefeitura Municipal de Vila Velha, realizou estimativas de subnormalidade no município. Assim, em 1980, existiriam 9,2 mil domicílios nessa situação, número que teria aumentado para 31.190, em 1995, e 36.820, em 1999. A realização do Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (Pemas), em 2002, inserido no programa Habitar Brasil BID, estimou, para 2001, 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).

Não obstante, como esse plano estratégico foi elaborado em 2002, para atualização se faz necessária a transposição dessas áreas para as Zeis identificadas no Plano Diretor Municipal de Vila Velha (PDMVV), revisado em 2007, o que será feito adiante.

### 3.2.3 Serra

No município da Serra, local dos principais empreendimentos que alteraram a dinâmica econômica da RM da Grande Vitória, as transformações decorrentes da substituição do tradicional padrão agroexportador pelo modelo industrial-exportador, a partir dos anos 1970, refletiram no direcionamento que a expansão urbana viria a assumir. Na década de 1980, foram implantados empreendimentos tanto

públicos – conjuntos habitacionais – quanto privados – loteamentos. Outra frente de expansão foi movida pelas ocupações irregulares, não apenas de áreas rurais, de proteção ambiental – encostas, fundos dos vales e margens de lagoas – ou chácaras, mas também de loteamentos e conjuntos ainda desocupados e sem fiscalização. A pavimentação da ES-010 fez com que a orla costeira entre Carapebus e Nova Almeida fosse quase totalmente comprometida com infindáveis loteamentos, que permaneceriam desocupados por longo tempo. Só recentemente, essa área voltou a atrair investidores. A faixa mais próxima ao mar, no entanto, encontra-se mais densamente edificada.

De acordo com ABE (1999), próximo à sede municipal, também surgiram numerosos loteamentos populares, que procuraram aproveitar a infraestrutura e principalmente os equipamentos comunitários disponíveis, visto que eles próprios não eram dotados desses serviços públicos.

#### 3.2.4 Cariacica

Mesmo antes de Serra, Cariacica começou a modificar seu perfil de ocupação territorial em virtude do crescimento demográfico, acompanhado de um intenso processo de urbanização. Loteamentos começaram a se instalar em Cariacica a partir da década de 1960, uma vez que a pavimentação da BR-262 foi um impulso para o surgimento de diversos bairros, destacando-se Alto Laje, Dom Bosco e Campo Grande.

Na década de 1970, de acordo com ABE (1999), dois vetores impulsionaram o surgimento de novos bairros em Cariacica: a rodovia José Sette (ES-80), ao longo da qual se situaram Itacibá, Tucum e Santana; e a estrada de ferro Leopoldina, onde se localizaram os bairros Vale da Esperança, Bela Aurora e Rosa da Penha. Na década de 1980, vários bairros surgiram também impulsionados pela rodovia do contorno, ocupando os espaços disponíveis até a divisa com Viana, a oeste, e até a sede municipal, a noroeste. No decorrer da década de 1990, a expansão urbana prosseguiu de forma tentacular em consequência de sua estrutura física, que é norteadada pelos grandes eixos viários. As ocupações irregulares ocorridas nesse período estão localizadas nas proximidades da baía de Vitória, do rio Jucu, e em trechos da BR-101.

De acordo com Campos (2007), o município possui índices sociais e de serviços urbanísticos abaixo de quase todos os demais da RM da Grande Vitória. A implantação de conjuntos habitacionais no município não atingiu níveis semelhantes àqueles registrados em Vitória, Vila Velha e Serra. Os parcelamentos do solo ocorreram por iniciativa do setor privado, em geral sem infraestrutura, dando origem a diversos loteamentos irregulares.

### 3.2.5 Domicílios em assentamentos precários nos quatro municípios

Concluindo a apresentação da origem e evolução dos assentamentos precários, até aqui feita com base em registros administrativos e estudos da realidade local, é importante agregar informações obtidas e processadas em âmbito nacional e que possibilitam uma comparação entre os municípios da RM da Grande Vitória. Marques *et al.* (2007) selecionaram para estudo, entre outros, os quatro principais municípios da RM da Grande Vitória, incluindo-os em um grupo que compreende, além de municípios do Espírito Santo, municípios do estado do Rio de Janeiro – com exceção da RM do Rio de Janeiro.

De saída, é importante constatar que somente Vila Velha e Cariacica tinham domicílios em setores subnormais – 1.443 no primeiro e 1.687 no segundo. Desse modo, as ocorrências de moradias precárias em Vitória e Serra – e, pode-se cogitar, parte delas também nos outros dois municípios – não estariam incluídas nos setores censitários especiais de aglomerado subnormal pesquisados pelo Censo 2000, mas a sua existência poderia ser acusada por meio de metodologia que comparasse as características sociais da população urbana não classificada como moradora de setores subnormais com as características dos indivíduos e das famílias de setores classificados como subnormais, supondo-se que sejam similares – princípio metodológico que baseia o estudo (Marques *et al.*, 2007). Desse modo, estimando-se o número de domicílios nos chamados *setores precários* e somando-se este ao número de domicílios em setores subnormais, se for o caso, chega-se aos seguintes valores para os quatro municípios em exame: Vitória – 2.144; Vila Velha – 3.416; Serra – 4.606; e Cariacica – 2.882.

Comparando-se as estimativas de domicílios em *assentamentos precários* – soma de domicílios em setores subnormais e em *setores precários* – com o total de domicílios em todos os tipos de setores em cada município, verifica-se que Serra mostra a pior situação, com 5,39% dos domicílios – e 5,81% da população, também com base no Censo 2000 – em *assentamentos precários*. Em seguida, vêm Vila Velha e Cariacica, com 3,47% e 3,30% dos domicílios respectivamente; Vitória mostra a melhor situação, relativamente aos demais municípios, com 2,51% dos domicílios em *assentamentos precários*. Qualquer dos quatro municípios mostra situação relativamente melhor que a média do grupo de 22 municípios constituído no estudo, que é de 7,05% dos domicílios em *assentamentos precários*.

### 3.3 Caracterização das Zeis nos municípios

A escolha das Zeis como *proxy* de assentamentos precários na RM da Grande Vitória é oportuna pela contemporaneidade e atualidade dos planos diretores dos municípios pesquisados.

Vitória teve seu plano promulgado em 2006; Vila Velha e Cariacica, no ano seguinte, restando apenas a promulgação do plano diretor de Serra – assim, consideraram-se aqui os estudos realizados para subsidiar a revisão do plano diretor.<sup>10</sup>

Todavia, duas ressalvas devem ser feitas a partir dessa escolha.

- 1) Nem toda área definida como Zeis pode ser considerada assentamento precário. Por exemplo, algumas Zeis previstas nos planos diretores são glebas, lotes ou edificações vazias ou subutilizadas, reservadas para atender a empreendimentos de interesse social, não configurando assentamento precário.
- 2) Podem existir áreas de assentamentos precários, fora dos limites das Zeis, que não foram consideradas nesta pesquisa. Como os planos diretores foram recentemente atualizados, essa última condição torna-se improvável, com exceção de Vila Velha, como será visto adiante.

### 3.3.1 Vitória

O município de Vitória possui, entre os municípios integrantes da RM da Grande Vitória, o histórico mais longo de planejamento da regularização fundiária. O plano diretor urbano de Vitória, instituído pela Lei Municipal nº 4.167/1994, estabelecia no seu zoneamento de planejamento as Zonas de Intervenção Pública Prioritária – ZIPs (figura 3), definidas, no seu art. nº 77, como “as que compreendem as áreas de interesse social onde serão desenvolvidos prioritariamente os programas de regularização fundiária e das edificações e os programas de urbanização específica”.

Na mesma lei, entendiam-se como áreas de interesse social “aquelas originadas por ocupação espontânea ou por lotes irregulares ou clandestinos que apresentam condições precárias de moradia”.

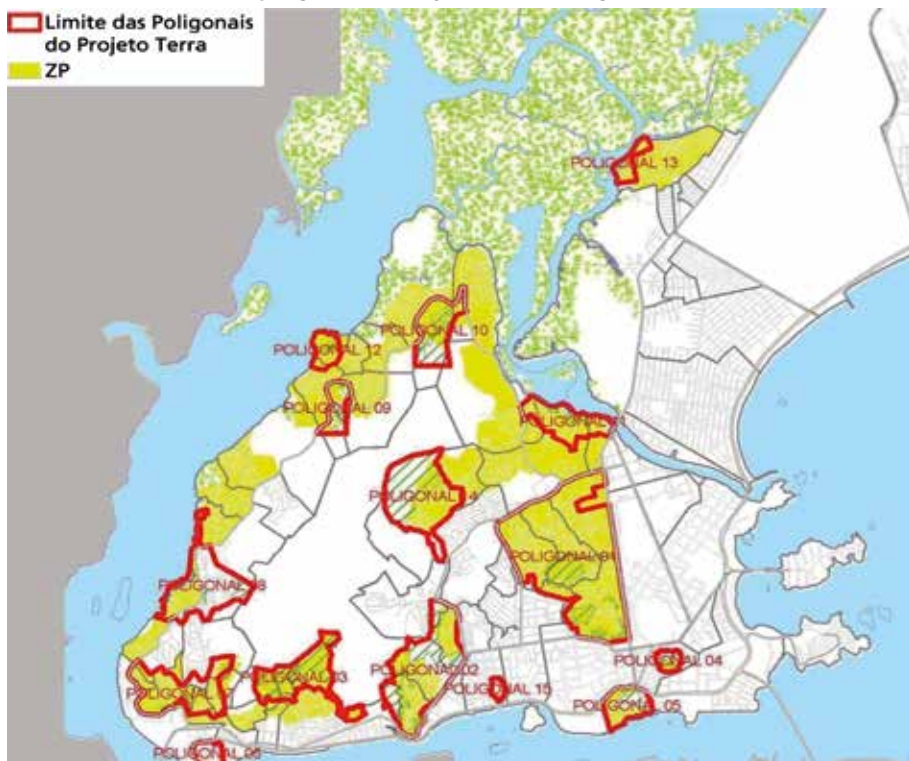
---

10. Conforme consulta ao *site* da Prefeitura Municipal de Serra, em 25 de agosto de 2011, permanece vigente a Lei nº 2.100/1998, que instituiu o Plano Diretor Urbano (PDU) do município de Serra e traz uma menção ao setor de intervenção pública prioritária, no qual serão realizados programas de urbanização específica e de regularização fundiária, mas sem incluir as Zeis entre seus instrumentos.



FIGURA 3

Zonas de Intervenção Pública Prioritária, Plano Diretor de Vitória, Lei Municipal nº 4.167/1994 e as poligonais do Projeto Terra Mais Igual



Fonte: Vitória (2011).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Em 1998, as ZIPs foram sucedidas pelo Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e de Preservação Ambiental em Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda (Projeto Terra), criado pelo Decreto nº 10.131, o qual passou a ser denominado Projeto Terra Mais Igual a partir de 2005. Suas quinze poligonais, abrangendo aproximadamente 24,5 mil domicílios e 86 mil habitantes, alteraram as ZIPs, de modo geral, excluindo partes delas.

O novo plano diretor urbano do município de Vitória, instituído pela Lei nº 6.705/2006 e, portanto, contemplando as diretrizes do Estatuto da Cidade, determinou o estabelecimento das Zeis como um dos instrumentos de ordenamento urbano e de regularização fundiária do município.

Sendo assim, as Zeis são definidas pelo plano diretor de Vitória como “porções do território onde deverá ser promovida a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e o desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social nas áreas não utilizadas ou subutilizadas”.

O plano diretor classifica as Zeis 1 como as áreas mais precárias do município, ao passo que as Zeis 2 tiveram, de alguma forma, ações promovidas pelo poder público que as dotaram parcialmente de serviços urbanos. É importante destacar que as Zeis 1 localizam-se predominantemente em encostas com alta declividade e topos de morros, incluindo áreas sujeitas a riscos ambientais portanto. As Zeis 3 são áreas identificadas para implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social – imóveis não utilizados, edificados ou não. Aqui, importa melhor caracterizar as Zeis 1 e 2, considerando que nessas áreas estão localizados os assentamentos precários do município.

As Zeis no município de Vitória totalizam 45 áreas, sendo dezenove classificadas como Zeis 1; dezessete na categoria Zeis 2; e nove na categoria Zeis 3. Estão distribuídas em praticamente todo o entorno da Área de Proteção Ambiental (APA) do Maciço Central e se estendem também em alguns focos nos bairros Jesus de Nazareth, Praia do Suá e Maria Ortiz. Possuem dimensões e populações bastante variadas, sendo que apenas oito das Zeis concentram cerca de 68% da população total das 45 Zeis.

Vale ressaltar que a área das Zeis 1 e 2 ultrapassa a das poligonais do Projeto Terra Mais Igual (figura 4). De qualquer modo, verifica-se que a grande maioria das Zeis 1, ou seja, as ocupações mais precárias, encontra-se inserida nas poligonais, o que demonstra a desejada coincidência espacial da aplicação de instrumento e de programa de regularização fundiária.

Utilizando-se o estudo realizado pela empresa Martins Font (Vitória, 2008) para a Prefeitura Municipal de Vitória e a partir de dados do IBGE (2000), foi possível definir quantitativamente a população e os domicílios particulares permanentes, bem como os domínios fundiários para as Zeis e ainda cruzar cada Zeis com as respectivas poligonais do Projeto Terra Mais Igual. Assim, em 2000, no território das Zeis 1 e 2, encontravam-se 29.589 domicílios, o que corresponde a 21,09% dos imóveis de Vitória, abrigando 111.136 moradores, o que equivalia a 39,66% da população municipal.<sup>11</sup> A área ocupada, 5,91 km<sup>2</sup>, representa 6,3% do território municipal, o que implica densidade populacional, nesses assentamentos, cerca de cinco vezes superior à média do município. Os valores de densidade populacional, de quase 19 mil habitantes por quilômetro quadrado, são semelhantes nas Zeis 1 e 2.

---

11. Na década de 1990, verificou-se um aumento de 15,81% da população total.

FIGURA 4

Município de Vitória e a demarcação das poligonais do Projeto Terra Mais Igual e das Zeis 1 e 2 estabelecidas pela Lei nº 6.705/2006



Fonte: Vitória (2011).

As Zeis 1 variam bastante em número de domicílios e em população, de um mínimo de trinta domicílios e 114 moradores (Zeis 1/3 – Conquista/Redenção) a um máximo de 2.318 domicílios e 9.123 moradores (Zeis 1/15 – São Benedito/Bonfim). A titularidade das áreas ocupadas é predominantemente do poder público (União, estado e município), havendo quatro Zeis em áreas da União cedidas ao município de Vitória; há incidência de área de particulares em partes de cinco Zeis, estando uma delas (Zeis 1/12 – Romão e Forte São João) totalmente em área particular (Barão de Monjardim). Finalmente, em três Zeis, uma não é conhecida a titularidade.

De modo geral, as Zeis 2 são maiores que as Zeis 1, compreendendo de um mínimo de 116 domicílios e 440 moradores (Zeis 2/1 – Conquista) a um máximo de 5.088 domicílios e 19.371 moradores (Zeis 2/3 – Ilha das Caieiras e São Pedro/Santo André/Nova Palestina/Redenção). Mais uma vez, há uma predominância de áreas públicas, com parte de área de particulares em seis Zeis 2, sendo uma delas inteiramente de propriedade particular (Zeis 2/9 – Cruzamento/Fradinhos). Duas das dezessete Zeis 2 não têm titularidade conhecida. A precariedade relativamente menor das Zeis 2 é expressa pelo seu sombreamento às poligonais do Programa Terra Mais Igual: cinco das Zeis 2 não estão inseridas nas poligonais, em comparação com duas Zeis 1 que estão fora das poligonais.

### 3.3.2 Vila Velha

Antes de proceder à caracterização dos assentamentos precários do município de Vila Velha, é importante esclarecer algumas referências conceituais. Os assentamentos são denominados como subnormais; além disso, assentamentos de qualquer natureza são designados como bairros nos trabalhos relativos ao município de Vila Velha.

Apesar disso, para que se possa atender efetivamente aos objetivos deste trabalho, entre aquelas áreas apresentadas pelo Pemas de 2002, serão consideradas somente como áreas de interesse deste estudo aquelas que são abrangidas pelas Zeis A (quadro 1).

**QUADRO 1**  
**Definição das Zeis – Vila Velha**

Tipo de Zeis	Definição
A	Áreas públicas ou áreas particulares ocupadas por assentamentos de população de baixa renda, devendo o poder público promover a regularização fundiária e urbanística, com implantação de equipamentos públicos e sociais, incluindo obrigatoriamente espaços para recreação e lazer, comércio e serviços de apoio local.
B	Terrenos não edificadas e imóveis subutilizados ou não utilizados, necessários à implantação de programas habitacionais de interesse social, que deverão ser urbanizados e dotados de equipamentos públicos.
C	Terrenos não edificadas e imóveis localizados em áreas destinadas à implantação de operações urbanas consorciadas e nas zonas de especial interesse urbanístico onde haja interesse público em produzir habitação de interesse social (HIS).

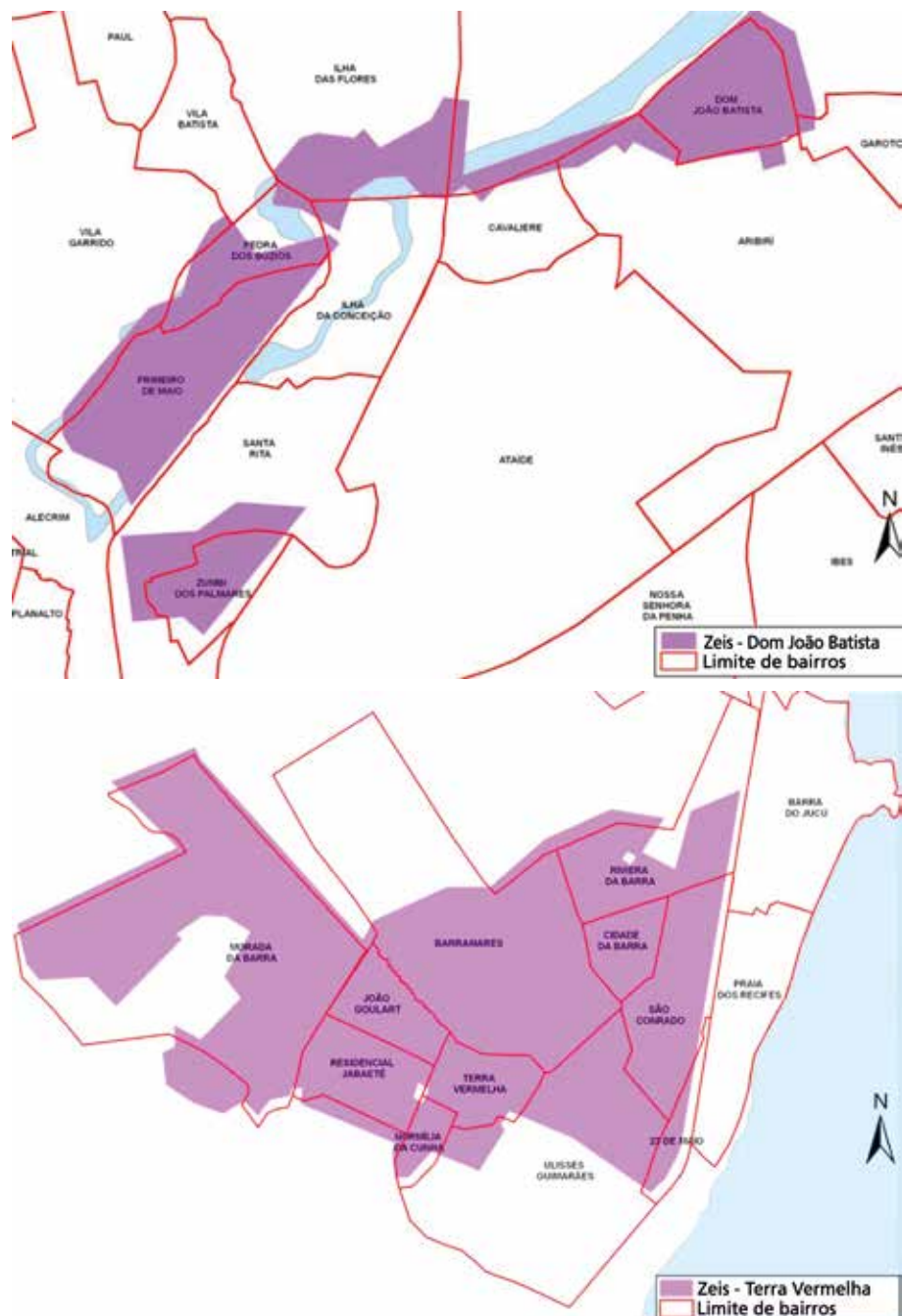
Fonte: Vila Velha (2007).

As Zeis A foram identificadas pelo poder Executivo e estão delimitadas em mapa anexo ao plano diretor. As Zeis B e C deverão ser instituídas por lei municipal específica, e, conforme o art. 101 da Lei nº 4.575/2007, também novas Zeis A poderão ser criadas por esse instrumento. Deve-se ressaltar que o plano diretor regulamentou como Zeis somente duas grandes áreas, cobrindo uma superfície de 10,52 km<sup>2</sup> – o que equivale a 26,5% da área efetivamente ocupada de Vila Velha –, e remeteu a regulamentação posterior os demais assentamentos subnormais identificados no Pemas, os quais representam uma escala territorial bem menos significativa (Noé, 2008). As duas Zeis A são as seguintes.

- 1) Zeis D. João Batista, que corresponde a sete bairros: Cavaliere, D. João Batista, Vila Batista, Pedra dos Búzios, Ilha das Flores, 1º de Maio e Zumbi dos Palmares; todos localizados na Região Administrativa 3 (Grande Aribiri).
- 2) Zeis Terra Vermelha, que abrange a Grande Terra Vermelha, por sua vez constituída por onze bairros: Barramares, Cidade da Barra, João Goulart, Residencial Jabaeté, Morada da Barra, Normília da Cunha Azeredo, Riviera da Barra, São Conrado, Terra Vermelha, Ulisses Guimarães e Vinte e Três de Maio; localizam-se na Região Administrativa 5 (Grande Jucu).

FIGURA 5

Zeis D. João Batista e Zeis Terra Vermelha



Fonte: IJSN (2010).

A partir do estudo realizado pela empresa Moranji Projetos Ltda. (2002) para o Pemas e a partir de dados do IBGE (2000), também foi possível definir quantitativamente a população e os domicílios particulares permanentes em cada uma das Zeis (tabela 2).

TABELA 2  
População e domicílios particulares permanentes nas Zeis D. João Batista e Terra Vermelha

Zeis	Bairros	Domicílios particulares permanentes	População
D. João Batista	Cavaliere	344	1.240
	D. João Batista	1.366	3.341
	Vila Batista	557	1.991
	Pedra de Búzios	242	909
	Ilha das Flores	1.527	5.533
	1º de Maio	1.248	4.812
	Zumbi dos Palmares	385	1.477
Terra Vermelha	Barramares	1.390	5.329
	Cidade da Barra	363	1.480
	João Goulart	683	2.658
	Residencial Jabaeté	214	766
	Morada da Barra	848	3.164
	Normília da Cunha	522	2.034
	Riviera da Barra	576	2.145
	São Conrado	550	1.981
	Terra Vermelha	607	2.295
	Ulisses Guimarães	1.542	5.842
Vinte e Três de Maio	278	965	

Fontes: Moranji Projetos Ltda. (2002) e IBGE (2000).  
Elaboração: IJSN.

Por conseguinte, o número total de domicílios em Zeis é de 13.242, abrigando 47.962 moradores, sendo que a concentração de população é maior na Zeis Terra Vermelha – 59,75% do total. Levando-se em conta a população total de Vila Velha em 2000 (345.965 habitantes), pode-se afirmar que residiriam em Zeis cerca de 13,9% dos moradores no município. Quanto ao cálculo dos domicílios em Zeis, 13.242, constata-se que o quantitativo estimado pelo Pemas é bastante inferior ao número de domicílios em assentamentos subnormais (38.880 domicílios).

As características edilícias das moradias mostram que há situações de precariedade em partes de ambas as Zeis – barracos de madeira e casas de alvenaria sem revestimento e sem instalações sanitárias –, mescladas com residências de

alvenaria mais consolidadas. As situações de precariedade são mais notáveis nos bairros de ocupação mais recente, como Ilha das Flores, e em locais de ocupação sobre aterro de mangue, onde ainda é expressiva a existência de palafitas, como no bairro Cavaliere – ambos na Zeis D. J. Batista.

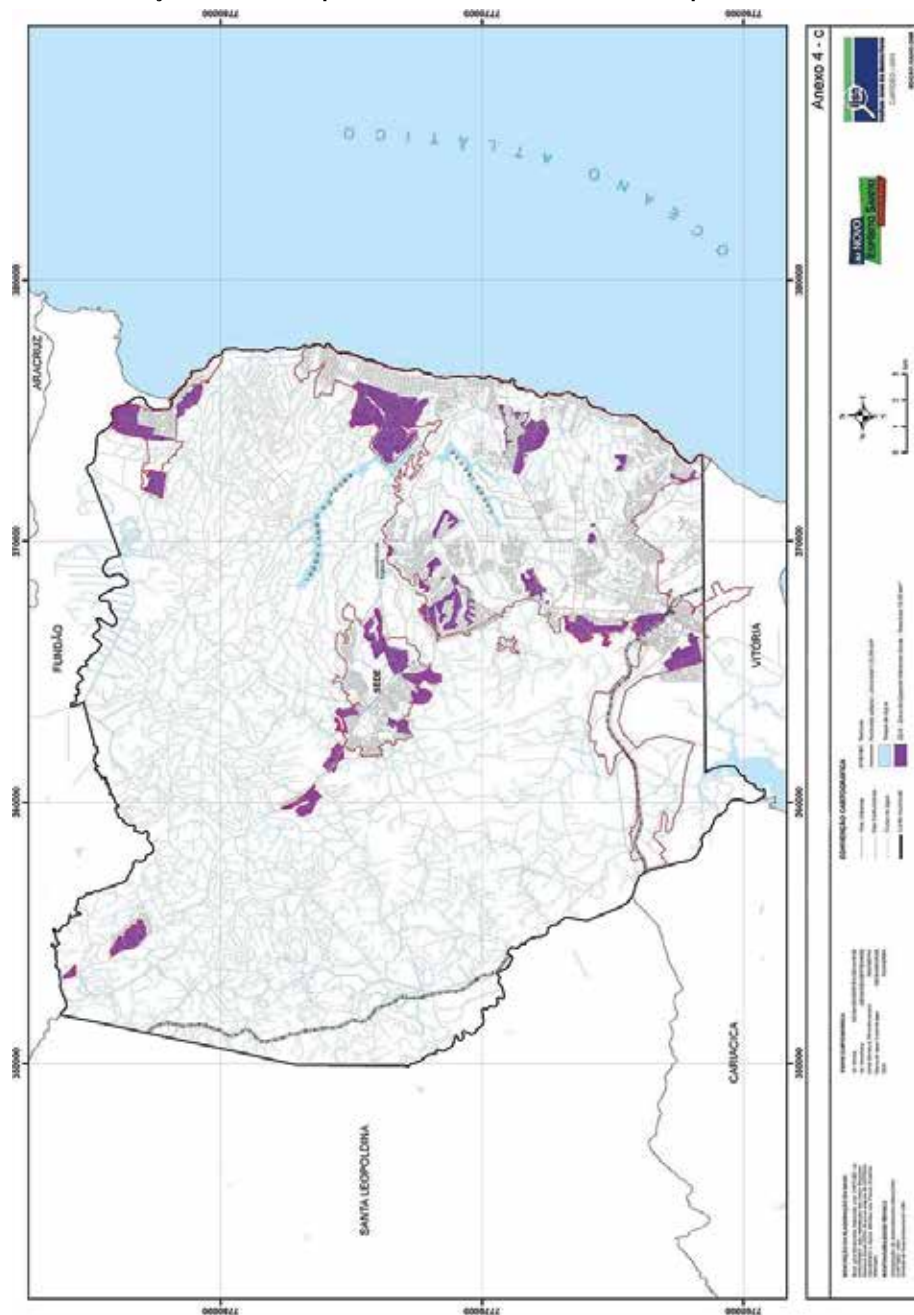
Quanto às características físicas das áreas compreendidas pelas Zeis, como sugerido antes, diversos bairros da Zeis D. J. Batista resultaram de ocupações em área de mangue – margens do rio Aribiri –, onde a oferta de infraestrutura é mais precária, e vinculadas ao adensamento populacional junto a ocupações mais antigas, como Vila Batista; as ocupações em encostas de morros são menos frequentes nesta Zeis.

Na Zeis Terra Vermelha, predomina a existência de ocupações sobre loteamentos aprovados pela prefeitura municipal, ainda que com restrições, e apenas parcialmente implantados – é importante lembrar que a própria origem da Grande Terra Vermelha pode ser atribuída a um conjunto habitacional construído no final da década de 1980 pelo governo do estado para atender a famílias de baixa renda. Assim, é mais frequente a disposição regular – retilínea e com largura adequada – do sistema viário dos bairros nesta Zeis, ainda que a infraestrutura mantenha-se precária – por exemplo, o sistema de drenagem é deficitário, e alagamentos são constantes. Esta Zeis também é área preferencial para a implantação de novos conjuntos habitacionais na cidade, caso do bairro Residencial Jabaeté. E a prefeitura municipal de Vila Velha, desde 2005, desenvolve, nos limites desta Zeis, o Projeto Multissetorial Integrado Nossa Terra.

### 3.3.3 Serra

Os estudos desenvolvidos em 2007 para a revisão do Plano Diretor Municipal (PDM) serviram de base para realizar uma caracterização dos bairros onde estão situadas as Zeis, assim como os estudos desenvolvidos para o projeto de Regulação Urbanística das Áreas de Interesse Social de 2003 e a Política Habitacional e de Regularização Fundiária para o Município da Serra de 2004, entre outros documentos. Por meio da análise desses documentos, foi possível distinguir entre as zonas com maior grau de precariedade (Zeis 1) e as zonas com grau intermediário de precariedade (Zeis 2); as Zeis 3, que constituem áreas vazias ou subutilizadas para realização de empreendimentos de interesse social, não serão objeto de análise. No total, as Zeis ocupam cerca de 19 km<sup>2</sup> da área municipal (figura 6), havendo presença de Zeis 1 em 38 bairros e de Zeis 2 em seis bairros. Nem sempre as Zeis incidem sobre a totalidade dos bairros e, em dois bairros, há tanto Zeis 1 como Zeis 2 (Novo Horizonte e Boa Vista).

FIGURA 6  
Localização das Zonas Especiais de Interesse Social no município de Serra



Fonte: IJSN (2008).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).



Primeiramente, a análise das características dos bairros inseridos em Zeis 1 mostra que, em termos gerais e de acordo com as localizações específicas de alguns bairros, os assentamentos precários são caracterizados por construções residenciais unifamiliares de baixo padrão, com alvenaria sem reboco e com um ou no máximo dois pavimentos. As vias geralmente não são pavimentadas e não há calçadas. O comércio é extremamente incipiente, com pouquíssimos estabelecimentos ligados à subsistência direta dos moradores, ficando estes totalmente dependentes dos bairros vizinhos, o que é agravado pela distância entre os bairros e, muitas vezes, pela falta de transporte público. Em alguns bairros, não existem equipamentos públicos, como escolas, e, na maioria, também não há equipamentos públicos de lazer, apesar de muitos vazios urbanos serem utilizados para tal fim. Algumas localidades mais específicas, como o Parque das Gaivotas, apresentam grande fragilidade ambiental, pois estão localizadas às margens de canais e rios, sujeitas a alagamentos e com restrições ambientais que dificultam a implantação de infraestrutura.

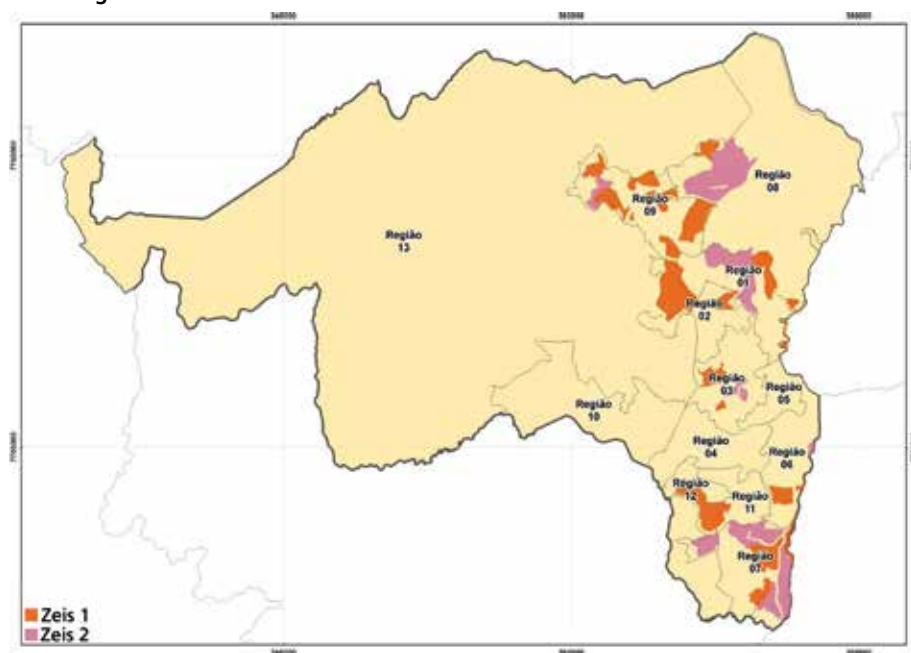
Diferentemente dos assentamentos localizados em Zeis 1, os assentamentos localizados em áreas de Zeis 2 possuem um caráter mais heterogêneo, apresentando residências com padrão mediano, edificações de diferentes portes e padrões construtivos. Em termos gerais, as ruas e calçadas, apesar de estreitas, são na sua maioria pavimentadas. As edificações possuem padrão construtivo baixo de até dois pavimentos, ocupam grande parte dos terrenos e os afastamentos são mínimos. Ocorre ainda, em alguns bairros, uma concentração de terrenos de médias e grandes proporções em áreas periféricas, notando-se também a presença de alguns grandes vazios. Em contrapartida, a porção interna dos bairros encontra-se bastante adensada, seu parcelamento se caracteriza por lotes de menores dimensões, ruas e calçadas estreitas, onde se encontram pequenos comércios e serviços locais e residências com padrão construtivo que varia de médio a baixo, com gabarito de no máximo três pavimentos. As edificações ocupam todo o terreno, e as fachadas abrem-se diretamente para a via.

É significativo examinar a origem dos bairros onde estão localizadas as Zeis: em uma amostra de 23 bairros analisados, quatorze tiveram loteamento aprovado pela prefeitura municipal e em apenas um deles se desconhece a situação do registro imobiliário – a maioria teve implantação dificultada por *restrições ambientais*; dois bairros tiveram origem em conjuntos habitacionais – Novo Porto Canoa e Planalto Serrano, este último implantado de forma irregular; em outros dois bairros, a ocupação inicial deu-se de forma espontânea e irregular – *invasões*; apenas um bairro caracteriza-se como loteamento clandestino; e em quatro bairros, não há informações de como se iniciou sua ocupação.

### 3.3.4 Cariacica

O Plano Diretor de Cariacica, instituído pela LC nº 18/2007, dispõe sobre Zeis em seu art. 66 e, em seu art. 101 e seguintes, especifica sua classificação em áreas de maior precariedade e/ou de risco (Zeis 1), de menor precariedade e dotadas parcialmente de infraestrutura (Zeis 2) e áreas “não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, necessárias à implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social” (Zeis 3). Ao todo, as áreas de Zeis de Cariacica envolvem 94 bairros do município, que, agrupadas, conformam aproximadamente 31 áreas contínuas. Dos bairros, vinte encontram-se apenas parcialmente inseridos nas Zeis, enquanto outros oito estão subdivididos internamente em Zeis 1 e Zeis 2. As Zeis 1 e 2 estão distribuídas em dez das treze regiões administrativas do município (figura 7). O plano diretor prevê ainda, em seu art. 108, que novas Zeis poderão ser incluídas por lei específica.

FIGURA 7  
Regiões administrativas e das Zeis de Cariacica



Fonte: IJSN ((s.d.)).

Analisando a distribuição geográfica das Zeis no território de Cariacica, pode-se concluir que estas estão concentradas principalmente nas regiões norte e sul do município, com ocorrência rarefeita na região central, próximo à BR-262.

As características das habitações variam entre precária e regular,<sup>12</sup> e praticamente todas as Zeis possuem em comum a ausência de pavimentação nas ruas. Outro fato é a presença de valas e esgotos a céu aberto, além da ocupação de áreas ambientalmente frágeis, como fundos de vales, encostas e manguezais. A informalidade do comércio e a ausência de espaços públicos são outros pontos comuns a quase todas as Zeis. Destacam-se também algumas áreas de ocupação rarefeita – muitos vazios urbanos –, com loteamentos minimamente ocupados e sem infraestrutura. No município, as regiões administrativas que concentram áreas de Zeis são: ao norte: regiões 1, 2, 8 e 9; ao sul: regiões 6, 7, 11 e 12; e na área central, apenas a região 3 apresenta Zeis.

Ao norte, nas proximidades da Estrada de Ferro Vitória-Minas (EFVM), observa-se a presença de habitações avançando sobre o mangue em bairros como Porto de Santana, Morro do Sesi e Porto Novo. Nestas áreas, a situação de precariedade dos assentamentos agrava-se e difere-se do restante. De acordo com informações da leitura comunitária realizada no município para elaboração do PDM, em 2006, esta região apresenta problemas relacionados ao transporte público, falta de infraestrutura, edificações com um padrão construtivo precário e a maior parte das ruas sem pavimentação. Bairros foram implantados sobre aterros do mangue, e outros avançam sobre ele, contribuindo para a sua degradação e poluição – os problemas ambientais ainda são agravados pela retirada de madeira do manguezal para ser utilizada na construção de casas. Ao norte, destacam-se duas regiões, conforme descrito a seguir.

- 1) A região 8 abrange os bairros Porto Belo, parte de Porto Belo I e tangencia Itanhenga e Vila Cajueiro nas proximidades da BR-101, rodovia que é a principal via de acesso aos bairros da região. A região possui a maior parte das suas ruas sem infraestrutura adequada, com exceção das ruas servidas por ônibus, que são, em sua maioria, asfaltadas, e da BR-101. À esquerda da BR-101, está localizada a área mais densamente ocupada na região: Nova Rosa da Penha, Nova Rosa da Penha II, Nova Esperança e Vila Progresso. Este último bairro destaca-se pelas características também rurais, que se estendem a oeste do município – quanto mais se distancia da BR-101. A região engloba uma área de mangue nas proximidades do rio Bubu, além de diversos fundos de vale – alguns ainda sem ocupações.
- 2) A região 9 é cortada pela rodovia José Sette, às margens da qual está a parte mais adensada, e tem como limite, a leste, a BR-101. Os bairros da região possuem pouca conexão entre si, sendo a rodovia José Sette

12. O conceito de *precariedade* apresentado no Relatório nº 5 dos estudos para elaboração do Plano Diretor Municipal de Cariacica, denominado *Desenvolvimento Territorial* (Cariacica e FCAA, 2006), faz referência ao padrão construtivo das edificações, sem distinguir a situação fundiária ou alguma tipologia de assentamento precário. Também não apresenta informações precisas relacionadas à titularidade das áreas.

responsável pela ligação entre os bairros. A maior parte das ruas internas aos bairros não possui infraestrutura adequada, com exceção da sede municipal. A região apresenta várias áreas vazias, englobando a área do Moxuara e uma grande área rural, além dos vazios localizados entre a José Sette e a BR-101. Destaca-se a grande quantidade de fundos de vale na região – alguns deles em processo de ocupação.

A área central é uma das regiões mais ocupadas do município, destacando-se pela presença de comércio e serviços localizados na BR-262 e na BR-101. A região engloba ainda uma área de manguezal, que, apesar do valor ambiental que possui, vem sendo invadida constantemente por aterros feitos pelos próprios moradores.

No sul do município, próximo a Vila Velha, muitos dos bairros apresentam condições precárias de infraestrutura e de qualidade construtiva das edificações. Um dos problemas da região é a ocupação irregular, principalmente próximo ao rio Marinho, estando aí as ocupações mais precárias, que avançam sobre o rio. Outra área de concentração de edificações precárias é no entorno da siderúrgica Belgo Mineira. Destacam-se duas regiões, conforme descrito a seguir.

- 1) A região 7 possui bairros, como o União, onde o acesso ao seu interior só é possível através de becos, nem sempre acessíveis por automóveis e, em muitos casos, de difícil acesso também para pedestres. O mesmo ocorre nas proximidades do mangue. A região apresenta, ao norte, sua parte mais adensada; e, ao sul, existem loteamentos que não foram totalmente ocupados. Quanto às áreas de interesse ambiental, a região engloba uma área de mangue nas proximidades dos rios Marinho e Formate, além de diversos fundos de vale – alguns ainda sem ocupações.
- 2) A região 11 se destaca como uma região predominantemente residencial, com presença de comércio informal e local, distribuído pelos bairros. Ainda é possível encontrar na região lotes e até mesmo quadras totalmente vazias. A região apresenta também algumas áreas alagadas, poucas áreas de lazer, não apresentando nenhum parque e poucas praças. Contudo, campos de futebol estão presentes de forma improvisada.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da elaboração deste trabalho, foi possível constatar que o crescimento urbano da RM da Grande Vitória não se diferencia do restante do país, caracterizado pelo incremento populacional e elevado adensamento da malha urbana a partir de um processo desequilibrado e desordenado da apropriação do espaço, motivado, a partir da década de 1940, pela modernização econômica e pelo grande desenvolvimento industrial, resultando em uma intensa migração campo-cidade.

O cenário urbano atual reflete a ausência de uma política urbana eficaz e uma especulação fundiária e imobiliária reinante ao longo das últimas décadas, traduzindo uma cidade fragmentada. Uma parcela significativa do seu território apresenta-se ocupada pelos meios informais de mercado, comumente em locais ambientalmente frágeis, com autoconstrução de moradias precárias, traçado irregular e precárias condições de vida da população pobre, o que gera uma demanda desmedida por serviços e infraestrutura urbana, requerendo intenso fluxo de investimentos.

A construção do espaço urbano de Vitória influenciou decisivamente o processo de ocupação de Cariacica, Serra e Vila Velha, principalmente os eventos que promoveram a intensificação do processo de urbanização da cidade a partir da década de 1960. Assim, em 1990, o município de Vitória disponibilizava poucas áreas vazias e mostrava alta densidade e verticalização. Como Vitória não comportou o crescimento da população, verifica-se a ocupação dos municípios vizinhos, principalmente ao longo dos eixos rodoviários importantes ou em loteamentos aprovados antes da vigência da Lei nº 6.766/1979 e, também, em loteamentos clandestinos e irregulares, que surgiam para comportar aqueles à procura de uma melhor oportunidade na capital.

Em resumo, os assentamentos precários nos quatro municípios pesquisados e que estão compreendidos nas Zeis previstas nos respectivos planos diretores mostram a localização e as características físicas conforme a seguir.

- 1) Vitória: noroeste da ilha, próximo ao mangue ao longo da rodovia Serafim Derenzi e nas encostas do Maciço Central. Com características físicas de topografia acidentada e terreno frágil ambientalmente, percebe-se a dificuldade em prover infraestrutura. Na maioria das vezes, são terrenos instáveis geologicamente e que necessitam de grandes investimentos financeiros e de difícil trabalho social para que sua urbanização seja viabilizada. Predominam os assentamentos do tipo favela a partir de ocupações espontâneas há mais de três décadas e consolidadas atualmente, ou loteamentos clandestinos ou irregulares, que configuram um mercado fundiário informal. Constata-se que o poder público municipal oficializou essas áreas, reconhecendo-as como bairros, e está em amplo processo de investimento em infraestrutura, habitação e regularização fundiária.
- 2) Vila Velha: região norte, com maior concentração na área denominada Grande Aribiri; e região Sudeste, nas áreas desocupadas remanescentes ao norte do rio Jucu. Esses loteamentos e terrenos ocupados apresentam características similares do tipo de terreno, sendo observados, na maioria deles, a ocupação em áreas alagáveis e degradadas pela extração de areia, ou em áreas de preservação situadas nas margens dos rios e canais, ou nas encostas dos morros. Assim, o processo de

ocupação resulta em extensas favelas, das quais algumas partes foram sendo aterradas, drenadas e urbanizadas, por ação do poder público ou pela própria população.

- 3) Serra: alguns bairros nas margens e nas proximidades da BR-101, atravessando todo o município. Alguns assentamentos encontram-se ao norte da região litorânea, entre a faixa litorânea e a BR-101 e próximos à divisa com Vitória. A expansão dos assentamentos seguiu a lógica espreada da expansão da cidade, sendo que, nos fundos de vales e próximo às áreas de fragilidade ambiental, concentram-se as áreas mais precárias.
- 4) Cariacica: sul do município, concentradas principalmente na região 7, nas proximidades da divisa com o município de Vila Velha. Destaca-se a precariedade das ocupações nas margens do rio Marinho. Outras áreas precárias estão localizadas nas proximidades com o mangue e avançando sobre ele nas margens da baía de Vitória. Ao norte, concentram-se também nas margens da BR-101. Destaca-se ainda a presença de alguns loteamentos próximos ao limite com a área rural.

A partir da Constituição de 1988 (CF/1988), a ordenação do território urbano fica sob responsabilidade do poder público municipal e, com o Estatuto da Cidade, em 2001, avança a definição dos instrumentos para essa tarefa. O PDM é o instrumento obrigatório para os municípios enquadrados nas regiões metropolitanas e norteador da política de desenvolvimento urbano que deverá estabelecer diretrizes para a ocupação da cidade. Atualmente, os municípios estudados neste trabalho apresentam seus PDMs atualizados em contexto estabelecido pelo Estatuto da Cidade, ou seja, concebidos com a participação da população para uma gestão democrática e também a partir de uma leitura técnica de todo o cenário municipal, suas potencialidades, limitações e expectativas, em uma abordagem que abrange questões urbanas, econômicas, sociais e ambientais.

Em todos os PDMs estudados, as Zeis estão delimitadas e apresentam-se conceituadas conforme estabelece o Estatuto da Cidade. Os critérios que definem as classificações para as Zeis são similares nos PDMs dos municípios estudados, mas somente a consideração dos textos legais não dá conta da diversidade de situações de precariedade abrangidas ou não pelas Zeis, observando-se o seguinte.

- 1) Vila Velha, diferentemente dos demais municípios, não estabeleceu graus de precariedade em suas Zeis, optando, aparentemente, por não incluir em Zeis os assentamentos menos precários levantados pelo Pemas em 2002.
- 2) Vitória destaca-se por associar políticas públicas duradouras para urbanização e regularização fundiária dos assentamentos precários. Vila Velha mostra que, ainda que as Zeis não compreendam a totalidade dos

assentamentos precários do município, há o desenvolvimento de ações habitacionais de interesse social e dotação de infraestruturas. Em Serra e Cariacica, as ações do poder público não foram evidenciadas na pesquisa.

- 3) Na mesma direção, os municípios de Vitória e Vila Velha disponibilizam informações que permitem estimar o contingente populacional e o número de domicílios incluídos em Zeis, o que, ademais, é importante insumo para a formulação de políticas públicas.
- 4) Em contraste, Serra e Cariacica mostram Zeis, ou partes delas, em que fica insuficientemente caracterizada, pelas fontes consultadas, a precariedade dos assentamentos, situação que demonstra a limitação analítica de incluir bairros inteiros em Zeis.
- 5) Por fim, chama atenção a recorrência de situações, especialmente na Serra, de loteamentos, a princípio, *regulares*, uma vez que foram objeto de aprovação pelo poder público municipal, mas que, no decorrer de sua implantação – incompleta – e ocupação, foram precarizados, fato que pediria maior atenção quanto aos procedimentos de licenciamento ambiental do parcelamento do solo.

## REFERÊNCIAS

ABE, A. T. **Grande Vitória, E.S.:** crescimento e metropolização. 1999. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

ALFONSIN, B. M. **Direito à moradia:** instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Fase; GTZ; Ippur; UFRJ, 1997.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Estatuto da cidade:** guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

CAMPOS, F. L. M. **Geografia aplicada ao planejamento urbano:** estudo de caso de uma área do município de Cariacica-ES. 2007. Monografia – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2007.

CARDOSO, A. **Assentamentos precários no Brasil:** discutindo conceitos. Salvador: Ceas, abr./jun.2008. p. 51-80. (Cadernos do Ceas, n. 230).

CARDOSO, A. L.; SILVEIRA, M. C. B. O plano diretor e a política de habitação. *In:* MONTANDON, D. T.; SANTOS JUNIOR O. A. (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades-Ippur-UFRJ, 2011.

CARIACICA. Prefeitura Municipal de Cariacica; FCAA – FUNDAÇÃO CECILIANO ABEL DE ALMEIDA. **Relatórios dos Estudos para elaboração do Plano Diretor Municipal de Cariacica**. Cariacica: Prefeitura Municipal; FCAA, 2006.

CAVALIERI, F.; VIANA, A.; LOPES, G. Identificação de assentamentos precários IDS (censo-IBGE) x cadastros. *In: Workshop Ipea/Anipes, IPP*. Rio de Janeiro, 2009.

COELHO, M. B. S. **Gestão de políticas públicas com inclusão social no âmbito da Prefeitura Municipal de Vitória**. 2005. Monografia – Instituto Saber & Cidadania e Faculdades Integradas de Vitória. Vitória, 2005.

DIAGONAL URBANA CONSULTORIA S/C Ltda. **Projeto Terra** – poligonais 4, 5, 8, 10 e 12. Vitória: 2000.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

\_\_\_\_\_. **Estimativas das populações residentes, em 1º de julho de 2009, segundo os municípios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**: perfil dos municípios brasileiros 2009 [Munic 2009]. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Verticalização e reestruturação urbana na Região Metropolitana da Grande Vitória**. Vitória: IJSN, 2005.

\_\_\_\_\_. **Zonas Especiais de Interesse Social**: município de Serra. Vitória: IJSN, 2008.

\_\_\_\_\_. **Diagnóstico do déficit habitacional para os municípios do estado do Espírito Santo 2009**. Vitória: IJSN, 2009. (Texto para Discussão, n. 3).

\_\_\_\_\_. **Zonas Especiais de Interesse Social**: município de Vila Velha. Vitória: IJSN, 2010.

\_\_\_\_\_. **Regiões administrativas e Zeis de Cariacica**. Vitória: IJSN, [s.d.].

MARQUES, E. *et al.* **Assentamentos precários no Brasil urbano**. São Paulo; Brasília: CEM; Cebrap; SNH; MCidades, 2007.

MORAES, M. P. Conceito de assentamentos precários do UN-Habitat. *In: Workshop Tipologia e Caracterização Socioeconômica dos Assentamentos Precários*, 3., Brasília, Ipea, 2009.

MORANJI PROJETOS LTDA. (Org.). **Caracterização dos assentamentos** – Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (Pemas), Programa Habitar Brasil/BID. Vila Velha: Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano – Prefeitura Municipal de Vila Velha, 2002. v. 1.



NOÉ, C. J. B. **Município de Vila Velha**: avaliação do plano diretor. Vila Velha, 10 jan. 2008. (Relatório Municipal, n. 13).

UN-HABITAT – PROGRAMA PARA ASSENTAMENTOS HUMANOS PARA AS NAÇÕES UNIDAS. **Guia para el monitoreo de la Meta 11**: para el año de 2020 haber mejorado sustancialmente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de asentamientos precarios. Nairobi, mayo 2003.

VILA VELHA. Lei nº 4.575, de 26 de novembro de 2007. Institui o Plano Diretor Municipal (PDM) e dá outras providências. Espírito Santo: Prefeitura Municipal de Vila Velha, 2007.

VITÓRIA. Prefeitura Municipal de Vitória. **Informações municipais**. Disponível em: <<http://goo.gl/FzUn3f>>. Vitória: Prefeitura Municipal, [s.d.]. Acesso em: jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Elaboração do programa de regularização fundiária para o município de Vitória e do plano de regularização fundiária para as áreas de interesse social**, 11º produto: programa de regularização fundiária. Vitória: Martins Font Planejamento e Construção Ltda.; Secretaria Municipal de Habitação, fev. 2008.

\_\_\_\_\_. **Poligonais do Projeto Terra Mais Igual**. Vitória: Prefeitura Municipal, mar. 2011. Disponível em: <<http://migre.me/s0vWI>>.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CARDOSO, A. Assentamentos precários: discutindo conceitos. **Cadernos do Ceas**, Salvador, n. 230, 2008.

VITÓRIA. Prefeitura Municipal de Vitória. **Plano de intervenções será apresentado aos moradores de Conquista**. Vitória: Prefeitura Municipal, 13 jun. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/FzUn3f>>. Acesso em: jan. 2010.

