

A CONFIGURAÇÃO SOCIOESPACIAL DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA: A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL COMO ELEMENTO NORTEADOR DE UMA NOVA DINÂMICA NO ESPAÇO URBANO

MAURIZETE PIMENTEL LOUREIRO DUARTE

Doutoranda em História pela Universidade Federal do Espírito Santo

GERSON CONSTÂNCIA DUARTE

Doutorando em História pela Universidade Federal do Espírito Santo

Resumo: A configuração socioespacial da Região Metropolitana da Grande Vitória provém de um processo de transformação das bases produtivas, na qual a economia do tipo agrária-exportadora começa a dar espaço ao modelo urbano-industrial que vai sendo constituído a partir dos anos de 1960 e chega a sua maturidade nos anos de 1980. Essa transformação, incentivada pela crise do café e pela posterior erradicação de grande parte dos cafezais, levou o estado do Espírito Santo a um grave problema econômico já que tinha nesse produto uma total dependência. A necessidade de diversificar e implementar um novo modelo econômico articulado ao projeto nacionalista da época demandou grande esforço das elites políticas e dos empresários locais para prover o estado de condições básicas na promoção de um processo seguro de transição, a fim de atingir um nível de modernização e desenvolvimento propício à concretização deste processo. Todo esse movimento migratório contribuiu para um crescimento populacional na cidade de Vitória e, posteriormente, para os municípios próximos como Vila Velha, Cariacica, Serra e Viana, modificando para sempre a estrutura social urbana dessas cidades. Esse novo quadro socioespacial delineado teve como participação efetiva o importante papel das agências provedoras de habitação de interesse social representantes do BNH no estado, a COHAB-ES e o INOCOOP-ES. Estas tiveram um importante papel na organização do espaço urbano, a partir da produção de moradias que acabaram influenciando tanto na criação de bairros, como na determinação do uso e valor da terra urbana.

Palavras-chave: Habitação de Interesse Social - INOCOOP-ES - COHAB-ES.

Introdução

Diante da necessidade de crescimento, modernização e adequação aos novos paradigmas urbanos, as cidades buscam novas soluções para velhos problemas através de planejamento, legislação e, principalmente, de ações políticas voltadas para o uso e ocupação do solo urbano. A partir dessa visão, refletimos neste e artigo sobre o papel das agências provedoras de habitação de interesse social, a COHAB-ES e o INOCOOP-ES na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV)¹.

O município de Vitória, capital do Espírito Santo, assim como os demais municípios vizinhos, a considerar Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana, absorveram um grande contingente populacional a partir dos anos de 1960, chegando a agregar, no ano de 1991, um total de 41% da população do estado (IBGE, 1991).

Esse crescimento demográfico foi resultado do processo migratório gerado pela crise do café, levando o governo federal a uma ação de erradicação de grande parte dos cafezais. No estado capixaba, tal processo foi ainda mais problemático, já que com o nosso café, na época considerado de baixa qualidade e improdutivo, sofreu maior destruição que os demais estados federativos, ficando em torno de 53% dos pés de café existentes. Esta ação do Estado levou milhares de trabalhadores do interior capixaba, assim como de outros estados brasileiros à procura das principais cidades, e, de uma forma mais incisiva, às suas capitais (ROCHA e MORANDI, 2012).

Todo esse contexto de crise foi fundamental para que fossem estabelecidas as bases para transformação do modelo produtivo adotado no estado, numa transição de agrário exportadora para urbano industrial. Desse modo, os políticos e a elite local, passaram a desenvolver ações que estimulavam a construção de uma infraestrutura capaz de proporcionar a instalação de grandes plantas industriais.

¹ Esse artigo analisa a Grande Vitória num período histórico anterior a modificação trazida pela Lei Complementar Federal (LCF) nº 318 de 17-01-2005 que inseriu os municípios de Guarapari e Fundão à Região Metropolitana da Grande Vitória. Aqui consideramos o primeiro formato institucional da Região, a partir da LCF nº 58 de 1995 que abrangia somente os municípios de Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana.

Os grandes investimentos realizados na capital e nas cidades vizinhas, aliados à crise cafeeira, levaram milhares de famílias a deixarem as precárias condições de trabalho no campo em busca de melhores oportunidades de vida nas cidades.

O crescimento populacional no estado do Espírito Santo entre os anos de 1960 a 2000 foi muito significativo, aumentando seu contingente demográfico em 118,36%. Na RMGV, entre os anos de 1960 a 2000, o aumento populacional foi de 1.222 habitantes, passando a representar 46,5% da população de todo o estado.

Esse aumento expressivo da população urbana no período de 40 anos foi fundamental para a expansão do projeto industrial que se instalou nos anos de 1970 e 1980 no estado, ao mesmo tempo em que gerou fortes reflexos nos diversos setores urbanos, como carência habitacional, ocupação de áreas urbanas de modo irregular e precarização do espaço urbano.

Todo esse processo fez com que grande parte dos trabalhadores que podiam arcar com o financiamento de um imóvel se dirigissem às periferias, através dos conjuntos habitacionais. Por outro lado, a população composta por desempregados, migrantes, subempregados, e todos os demais que não se enquadravam no perfil delineado pela Política Nacional de Habitação (PNH), acabaram se encaminhando para os morros, descampados próximos às rodovias, manguezais e outras áreas impróprias para habitabilidade.

No Espírito Santo, representava essa política gerida pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), a Companhia Habitacional do Espírito Santo (COHAB-ES) e o Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais do Espírito Santo (INOCOOP-ES), tendo na produção e no financiamento de novas unidades habitacionais do tipo horizontal e vertical a principal forma de solucionar o problema da moradia, gerada pelo êxodo rural, fruto deste processo de erradicação do café.

A primeira teve como público à população de baixa renda e a segunda atendeu às classes médias e altas. Assim, verificamos que apesar da política habitacional ter como alvo a classe social economicamente mais fragilizada e que também mais carecia de moradias, demonstrou-se contraditória nos seus objetivos, resultando numa produção de habitação que beneficiou em sua maior parte a população com

maior renda familiar, sendo as fontes de recursos tradicionais o FGTS e a caderneta de poupança.

Este entendimento de produzir novas unidades habitacionais para atender ao déficit existente no Brasil estava articulado a uma estratégia desenvolvimentista oriunda do governo militar, que visava a incentivar a indústria da construção civil, contribuindo para geração de emprego e renda no país a partir de sua Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento.

A ação do BNH (1964-1986) na maioria cidades brasileiras, o mesmo valendo para os municípios capixabas, e de forma mais expressiva nas cidades da RMGV constituiu, através dos conjuntos habitacionais, um marco histórico na configuração do espaço urbano e, conseqüentemente, no modo de ser e de viver do cidadão.

Esta ação levou às periferias, local de construção das novas moradias, grande parte da população, caracterizada em sua maioria por trabalhadores com capacidade de arcar com o ônus do financiamento, e deixando como alternativa à população que não se enquadrava nesse perfil os espaços ilegais e irregulares, como loteamentos precários próximos às rodovias; ocupações de mangues e áreas de restingas; invasões de loteamentos públicos e privados; invasões a conjuntos habitacionais e assentamento em morros e outras áreas de risco.

Para a construção da análise deste problema social exposto, a metodologia utilizada provém de uma pesquisa bibliográfica, recebendo em grande parte, a contribuição de teses e dissertações produzidas, além de livros que abordam o tema da política pública de habitação de interesse social, como também pesquisas realizadas pelo Instituto Jones Santos Neves (IJSN), instituição que trata do problema habitacional no estado. Outro suporte metodológico foi proveniente da pesquisa documental, a partir de materiais originais, como os relatórios oriundos da COHAB-ES e do INOCOOP-ES possibilitando observar dados e informações sobre o objeto em questão.

A análise quantitativa, também foco deste trabalho, foi realizada a partir dos dados coletados através do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) se fazendo imprescindível para mensuração e reflexão das discussões desenvolvidas no artigo.

1 A COHAB-ES e sua participação na produção de habitação de interesse social na Grande Vitória

O BNH no Espírito Santo se fez presente a partir da Lei Municipal nº. 4.430 de 22/06/1965, que autorizava a Prefeitura Municipal de Vitória a constituir a Companhia de Habitação Popular de Vitória (COHAB-VT).

A constituição da COHAB-VT pela prefeitura de Vitória em 1965 teve um caráter político, já que o prefeito do período, Sólon Borges (1963 a 1968) já convivia com os problemas gerados pelo aumento populacional e pela carência de habitação popular na RMGV. O papel da Companhia estava voltado principalmente para a eliminação das condições subumanas no estado, focando especialmente a população na faixa de interesse social, além disso, buscava executar medidas de apoio às famílias moradoras de áreas de risco como as favelas (STORCH, 2005).

Após três anos de constituição, a instituição foi transferida para o controle do Governo do Estado do Espírito Santo, através da Lei Estadual nº 1.860 de 29/10/1968, cuja nova denominação foi a de Companhia Habitacional do Espírito Santo (COHAB-ES), constituída através de uma sociedade de economia mista com participação majoritária do estado, ficando vinculada à Secretaria de Estado do Bem Estar Social (SEBES). Essa agente promotora do BNH passou a atuar a partir de 1968 em grande parte do Espírito Santo. As transformações ocorridas no BNH atingiam a Companhia e todas as suas operações no estado, tendo suas funções modificadas, a fim de se ajustar às novas normas do órgão central.

Em 1973 a COHAB-ES é autorizada a promover uma reestruturação, cobrindo inclusive as perdas existentes nos financiamentos realizados. Nesse momento ocorre a fase de reorientação da Política Habitacional do estado do Espírito Santo. Essa reestruturação da COHAB-ES tornava a empresa responsável pela inadimplência dos financiamentos realizados, devendo ser orientada para obtenção do retorno financeiro nas operações e programas executados.

Com a reestruturação ocorrida em 1973, implanta-se o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), conforme orientação do BNH, levando o governo do Espírito Santo a implementar reformas que modificaram a operacionalização da COHAB-ES,

ficando o tesouro estadual encarregado da dotação dos recursos para a Companhia atuar em programas de moradia de interesse social, atendendo às normas estipuladas pelo BNH.

O estado do Espírito Santo sofria, na ocasião, como todo o restante do país, um crescimento inflacionário acarretado pela crise do petróleo, o aumento do endividamento externo e uma política de arrocho salarial que tornava ainda mais difícil o pagamento das prestações por parte dos mutuários do BNH, fazendo com que a Companhia Habitacional enfrentasse grandes dificuldades nesse cenário. Assim, [...] *os agentes financeiros tinham a função de aplicar e recuperar os recursos emprestados pelo BNH, agindo como seu mutuário e mutuante dos beneficiários finais* (GONÇALVES, 1981, p. 22). Nesse aspecto, a COHAB assume grandes responsabilidades, principalmente a de propiciar rentabilidade para a sustentabilidade do Sistema Financeiro Habitacional (SFH).

Foram vários os programas executados pela COHAB-ES no estado como representante do órgão central e normativo, o BNH. Podemos Destacar, dentre tantos programas, o Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais (FINC); o Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB); o Financiamento de Equipamento Comunitário de Conjuntos Habitacionais (FINEC); o Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social (FICAM), além dos subprogramas e de outros programas para as operações de apoio técnico e financeiro (GONÇALVES, 1981).

A RMGV foi a maior beneficiada em termos de obtenção dos recursos para construção dos conjuntos habitacionais no Espírito Santo, fato justificado pela sua importância política, administrativa e econômica, absorvendo grande parte da população do estado do ES. Além disso, havia outro aspecto significativo na localização da produção habitacional proveniente da implementação dos Grandes Projetos, levando a um aumento da mão-de-obra disponível nas cidades e a um conseqüente crescimento da demanda por moradias.

Esses dois fatores, aliados a outros de menor relevância, fizeram com que no ano de 1991, conforme censo do IBGE, o Espírito Santo apresentava um déficit total² de 59.230 unidades e um déficit relativo³ de 9,58%. A Grande Vitória tinha um número de déficit habitacional de 23.991 unidades, representando 40,50% do déficit total do estado (IJSN, 1999).

No entanto, o que queremos destacar aqui é a forma diferenciada e dicotômica de produção das novas unidades habitacionais nos municípios que compunham o aglomerado urbano, já que em municípios como o de Cariacica, que convivia com grave déficit habitacional, segundo o IBGE (1991) de 6.570 unidades, o número de produções foi insignificante, quando comparado aos demais municípios cujo déficit habitacional era menor.

Outro aspecto significativo foi a evolução do número de habitantes nos municípios, no caso de Cariacica também desconsiderado, quando da ação política no trato da área de habitação de interesse social, conforme podemos verificar na tabela 1.1 abaixo exposta, demonstrando um crescimento significativo entre os anos de 1970/80 e 1980/1991.

TABELA 1.1 EVOLUÇÃO POPULACIONAL DA RMGV E DO ES

1960 - 1991

UNIDADE	1960	1970	1980	1991
CARIACICA	39.608	101.422	189.089	274.532
SERRA	9.192	17.286	82.568	222.158
VIANA	6.565	10.529	23.440	43.866
VILA VELHA	55.587	123.742	203.401	265.586
VITÓRIA	83.351	133.019	207.736	258.777
RMGV	194.303	385.998	706.234	1.064.919
ES	1.418.348	1.599.324	2.023.338	2.600.618
RMGV/ES	13,69%	24,13%	34,90%	40,94%

Fonte: IBGE - Censo Demográfico do Espírito Santo 1950 a 1991. Rio de Janeiro, 2000.

² Déficit total é o conceito dado pelo IBGE ao número de casas coabitadas somadas ao número de domicílios rústicos existentes.

³ Déficit relativo é o déficit total dividido pelo número de domicílios existentes.

Conforme podemos verificar na tabela acima, o terceiro município mais populoso da Grande Vitória nos anos de 1960, 1970 e 1980 passou para o primeiro mais populoso no ano de 1991, ultrapassando a cidade de Vila Velha e a capital Vitória.

Contraditoriamente, a produção de unidades habitacionais nesses municípios não estava articulada com os números relacionados ao crescimento populacional e ao déficit de moradias, prova maior dessa análise é que o INOCOOP-ES não produziu habitações nos municípios de Cariacica e Viana.

TABELA 1.2 UNIDADES HABITACIONAIS PRODUZIDAS NA RMGV
(1966-1986)

AGÊNCIA PROMOTORA	CIDADE	UNIDADES	PERÍODO
COHAB-ES	VITÓRIA	3.325	60-80
COHAB-ES	VILA VELHA	3.593	70-80
COHAB-ES	SERRA	12.225	60-80
COHAB-ES	CARIACICA	4.972	70-80
COHAB-ES	VIANA	2.270	80
TOTAL	GV	26.385	60-80
AGÊNCIA PROMOTORA	CIDADE	UNIDADES	PERÍODO
INOCOOP-ES	VITÓRIA	1.697	70-80
INOCOOP-ES	VILA VELHA	11.227	70-80
INOCOOP-ES	SERRA	13.756	70-80
INOCOOP-ES	CARIACICA		
INOCOOP-ES	VIANA		
TOTAL	GV	26.680	70-80
TOTAL	GV	53.065	60-80

Fonte: COHAB-ES, INOCOOP-ES, 2008.

Acima, verificamos na tabela 1.2 a produção de unidades habitacionais nos cinco municípios da Grande Vitória entre os anos de 1960, 1970 e 1980 proveniente da COHAB-ES e do INOCOOP-ES.

Das 53.065⁴ unidades produzidas entre os anos de 1960 a 1980, 26.385 foram provenientes da COHAB-ES e 26.680 do INOCOOP-ES, sendo que como já destacado, esta agência não se fez presente nas cidades de Cariacica e Viana.

A COHAB-ES também teve uma participação pouco significativa nos dois municípios citados acima, sendo que em Cariacica produziu 4.972 unidades, ou seja, 18,84% da produção da agência, enquanto que em Viana foi produzido 2.270 moradias, representando 8,60% da sua totalidade na região.

Na cidade de Vitória, capital do estado, esse número deve ser verificado com base na produção das duas agências provedoras, totalizando um número de 5.022 unidades, expresso por 9,46% da produção do total na região. Enquanto o município de Vila Velha somou o número de 14.820, representando 27,92% de toda a produção. Por fim, a cidade com a maior ação das agências provedoras foi o município de Serra, tendo sido produzidas 25.981 moradias, ou seja, 48,96% de tudo que foi produzido na RMGV no período em questão.

Essas agências promotoras, conjuntamente, no Espírito Santo produziram e entregaram até o ano de 1986, 53.065 unidades habitacionais, ou seja, 85,2% de toda a produção realizada no estado que totalizou 54.802 novas moradias no período. Esses números demonstram a concentração da política habitacional na RMGV, indo na mesma direção que o crescimento dos investimentos públicos e privados e o crescimento da população (DUARTE, 2010).

Essas informações despertam atenção por apontar o município de Cariacica com uma produção habitacional muito baixa, estando aquém da produção dos municípios como Vitória, Vila Velha e Serra, executada pela COHAB-ES. Esses números se contrastam com o déficit habitacional indicado pelo IBGE (1991), que aponta Cariacica como município com maior carência habitacional.

Verificamos, a partir da tabela 1.2, que a produção de conjuntos habitacionais se intensifica após a segunda metade da década de 1970. Inicialmente de tipo horizontal caracterizado pelas casas e, posteriormente, como forma de aproveitamento maior dos terrenos, mediante ao aumento dos preços, a de tipo

⁴ Esses números variam quando consideradas as obras iniciadas nos anos de 1980 e concluídas nos anos de 1990.

vertical, caracterizado pelos apartamentos. A construção de centenas de moradias populares impulsiona fundamentalmente o surgimento de novas áreas habitacionais, a partir dos bairros periféricos que vão se alargando na mesma proporção que a população crescia.

No período entre 1966 a 1986, a COHAB-ES contribuiu com a produção de 26.385⁵ unidades na RMGV, produzindo em todo o estado um pouco mais de 27.000 moradias⁶. No entanto, quando subtraímos as unidades provenientes do programa de legalização fundiária e outros empreendimentos sem fins habitacionais, além das construções fora da metrópole capixaba, esse número cai para 22.885 unidades habitacionais.

Apesar desse aspecto significativo inicial, a Instituição não esteve livre de falhas e problemas. Os empreendimentos demonstravam a precariedade dos serviços básicos de infraestrutura, além da carência dos serviços urbanos como transportes, hospitais, escolas e creches. Geralmente o nome dado aos conjuntos habitacionais era o mesmo utilizado para denominação do bairro, fato que demonstra a ordem dos fatores. Primeiro ocorria a construção do conjunto habitacional e posteriormente constituía-se o bairro e a infraestrutura que exigia.

Áreas distanciadas dos principais centros urbanos, carentes de serviços básicos e infraestrutura para habitação caracterizavam as periferias como localidades em que os conjuntos habitacionais se fizeram presentes, com lotes cujo baixo valor comercial tornavam concretos os planos de redução de custo dos programas habitacionais do BNH. Porém, a predominância da periferia como área de localização dos empreendimentos do BNH apresentava a existência das diferenças espaciais na cidade, retratando estratificação social, econômica e cultural dos seus habitantes.

Para melhor compreensão dessa realidade, a pesquisa do IJSN (1979) aponta para um cenário de precariedade existente em 1977 na Grande Vitória, sendo que 47%

⁵ Esse número varia conforme o tipo de programa realizado pela COHAB-ES, podendo inserir reforma habitacional, financiamento de lotes urbanos, equipamentos comunitários, entre outros.

⁶ Considerando as obras concluídas e entregues até o ano de 1986.

dos domicílios não eram servidos de rede de esgoto, 16% de energia elétrica e 29% carentes de água.

Considerando o aumento populacional frente à oferta habitacional existente no período do governo militar (1964-1985), verificamos o cenário urbano vivenciado pela população com menor poder aquisitivo, restando-lhe a ocupação legal de áreas desprovidas de condições habitacionais como as periferias, ou mesmo a ocupação ilegal nessas áreas ou em favelas, inclusive dos próprios Conjuntos Habitacionais produzidos pela COHAB-ES.

A partir da construção dos conjuntos habitacionais, intensifica-se o número de invasões em baixadas próximas aos empreendimentos, [...] *sendo que em alguns casos, as invasões se davam nos próprios conjuntos habitacionais vazios de propriedade da COHAB-ES.* (IJSN,

1993, p. 39). Esse fato demonstra as dificuldades enfrentadas pela Companhia na conclusão das obras. Além disso, muitas dessas construções tinham que passar por reformas, a fim de sanar os problemas provenientes do baixo nível de qualidade do material e da mão-de-obra utilizada na construção dos empreendimentos. Além de muitas das obras aguardarem liberação de recursos para conclusão, inviabilizando a comercialização das unidades produzidas.

Entre os tipos de moradias que constituíam os conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB-ES existe uma classificação que varia conforme o nível de renda da família beneficiada pela política de habitação popular. O IJSN (1988, p. 210) destaca que [...] *os do tipo embrião, cuja média era de 20 m²; casa caracterizada por dois ou três quartos, variando de 34 a 80 m²; e os apartamentos, podendo estes serem de um, dois ou três quartos, com metragem variando entre 37 a 72 m².* Essas habitações, em grande parte, apresentavam falhas ou precariedade na infraestrutura, levando os mutuários a ocuparem moradias sem rede de água, instalações elétricas entre outros serviços básicos para habitação. Conforme o IJSN (1987, p. 213) em entrevistas e visitas realizadas, [...] *verificamos que os conjuntos da COHA-ES são, em sua maioria, os que apresentam os maiores problemas.*

O baixo padrão de qualidade das construções marcou grande parte dos empreendimentos da companhia. Esse fato fez com que um número significativo de unidades produzidas tivesse que passar posteriormente à sua conclusão, por uma reforma, demandando mais tempo e recursos para a comercialização dos imóveis, situação que estimulava as invasões.

Ainda em relação à qualidade das moradias produzidas nos municípios da RMGV, verifica-se que, apesar das condições em que os conjuntos eram construídos, geralmente com uma estrutura básica deficiente, os mutuários mais antigos demonstram satisfação na realização do sonho de adquirir a casa própria, que iam além das prestações baixas, valorização dos imóveis, melhoramento das vias de acesso construídas posteriormente a ocupação do imóvel etc.

Sobre a estrutura dos conjuntos habitacionais, apresentavam geralmente algum tipo de carência, quando não várias, a exemplo do serviço de coleta de lixo, hospitais, creches e de escolas acima de 4ª série. Conforme o grau de consolidação e organização da área, esses serviços eram mais precários. [...] *Nos aglomerados de baixa renda a precariedade é geral, acrescentando-se, para agravar o quadro, parcelamento irregular do solo, ruas estreitas e falta de iluminação pública.* (IJSN, 1987, p. 176).

Essas informações demonstram os problemas enfrentados pela COHAB-ES e seus mutuários, mas não diminui a importância da agência no estado, principalmente na RMGV.

Com a política salarial adotada para os trabalhadores brasileiros, criava-se uma grande dificuldade para o mutuário adquirir uma habitação popular e, mais ainda, gerava a incapacidade do beneficiário do SFH em continuar cumprindo com suas obrigações no pagamento das prestações referentes ao financiamento do imóvel. Essa situação resultou numa enorme inadimplência que atingiu em agosto de 1985, 42,92% do total dos créditos.

Todo esse processo fez com que a partir de 1980 a Companhia passasse a atuar numa linha de financiamento de hipoteca para o atendimento a faixa salarial de

cinco salários mínimos, fugindo totalmente dos seus objetivos em atingir a classe social economicamente menos favorecida (IJSN, 1988).

2 O INOCOOP como agente promotor do BNH no Espírito Santo

O Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais do Espírito Santo (INOCOOP-ES), fundado em 1968 por empresários da construção civil em articulação com os sindicatos dos trabalhadores, recebeu em 07/08/1968 a autorização do BNH para funcionamento. Instituído por decreto nº 58.377/66 buscou satisfazer à população na necessidade da habitação, promovendo principalmente moradias nas áreas de instalação dos grandes projetos nos limites da cidade de Vitória (CAMPOS JÚNIOR, 2005).

O INOCOOP-ES foi constituído como sociedade civil sem fins lucrativos, cujo caráter promoveria a produção de habitações através das cooperativas, prestando assessoria técnica. Seu papel também foi o de estimular a constituição de cooperativas habitacionais na produção de moradia.

Outro aspecto bastante significativo sobre o INOCOOP-ES era o nível de articulação entre as cooperativas habitacionais e os sindicatos dos trabalhadores, possibilitando o acesso à casa própria ao trabalhador sindicalizado. Isso demonstra o caráter estrategista da política de habitação de interesse social, já que vinculava a aquisição da casa própria ao trabalho. Conforme o IJSN (1993, p. 136), a partir da:

[...] atuação do BNH, a construção de conjuntos habitacionais, entre outras ações do setor, institui-se tanto como forma de manutenção da ordem social, e principalmente como fator de dinamização da economia através da implantação e desenvolvimento da indústria da construção civil.

Nesse aspecto, é de importância considerável o papel do INOCOOP-ES na organização do espaço físico do estado e, principalmente, da Grande Vitória, na qual prevaleceu a maior parte das suas operações.

A INOCOOP-ES também buscava custos administrativos mínimos para o seu funcionamento, suficientes para a prestação da assessoria técnica prestada às cooperativas. Segundo as informações provenientes de Campos Junior e Santos Neves (1998, s/p.), o projeto apresentado pela Cooperativa Habitacional ao Instituto já inseria *os custos da assessoria recebida, assim como de todo o empreendimento que seria realizado, inclusive o valor do terreno e, caso necessário às despesas com a implantação de infraestrutura no loteamento.*

Após a produção das unidades habitacionais, os contratos de comercialização eram assinados com os agentes financeiros, já que o BNH não atuava como banco de primeira linha, fazendo com que bancos, sociedades de crédito imobiliário e associações de poupança e empréstimos atuassem diretamente com os mutuários. As cooperativas habitacionais arcavam com 10% dos custos provenientes para execução do empreendimento, enquanto o BNH participava com os demais 90%.

O INOCOOP-ES atuou em três municípios na RMGV, sendo um deles a capital Vitória, além das cidades de Vila Velha e de Serra, além de algumas cidades do interior do estado. O público atendido pelo instituto através das cooperativas era diferenciado da classe social atendida pela COHAB-ES que abrangia a população economicamente mais pobre, sendo que no INOCOOP-ES, a classe social atendida tinha renda familiar mensal estipulada entre 5 a 10 salários mínimos, possibilitando uma condição diferenciada na capacidade de arcar com as prestações e suas possíveis mudanças a partir do cenário econômico do país.

Ressaltamos que, apesar da faixa salarial estipulada, o Instituto permitiu o acesso a famílias que ultrapassavam esse nível salarial. Assim, as cooperativas habitacionais construía moradias para os trabalhadores sindicalizados no estado, orientadas pelo INOCOOP-ES, que possibilitava uma articulação entre Estado, sindicatos e empresários. Sobre sua constituição e objetivos o Instituto é destacado por Peruzzo (1984, p. 53) como:

[...] instrumento de realização do capital. Por meio dele os agentes financeiros e as empreiteiras da construção civil encontram canais de maximização dos lucros. É o INOCOOP um instituto sem fins lucrativos, mas também é um instrumento maximizador de lucros.

Essa crítica provém do fato do INOCOOP-ES ter sido fundado e dirigido por empresários da construção civil, articulados e articuladores dos projetos desenvolvidos pelas cooperativas de habitação.

Vários bairros constituídos, a exemplo das produções da COHAB-ES, tiveram seu nome e, principalmente sua formação, proveniente da construção dos conjuntos habitacionais, como os bairros de Jardim Colorado, Novo México, Araçás, Ilha dos Bentos, entre outros, todos estes localizados no município de Vila Velha, além de São Diogo I, Mata da Serra, Serra Dourada II, Barcelona, Porto Canoa, localizados na Serra e Sólton Borges em Vitória. Isso demonstra a criação de vários bairros a partir da construção dos conjuntos habitacionais, localizados em áreas cujos lotes apresentavam vantagens comerciais gerados pela grande quantidade de terra e pelos baixos preços demandados por essas localidades.

Entre os vários fatores que diferenciavam o modo de operação do INOCOOP-ES e a COHAB-ES estavam a faixa salarial das famílias atendidas; a qualidade das obras; as unidades habitacionais que apresentavam um padrão de qualidade mais alto, em relação as moradias produzidas pela COHAB-ES; o tipo de habitação construída, prevalecendo os apartamentos no município de Vitória e Vila Velha, diferenciando-se do município da Serra, no qual prevaleceu a unidade habitacional do tipo casa; além da influência política exercida pelo poder público sobre a Companhia de Habitação. Na análise de Gonçalves (1981, p. 78) um dos aspectos mais claros de diferenciação da ação dos agentes do SFH é que:

[...] As COHABs são entidades que têm vínculo com os governos estaduais o que realmente interfere em sua atuação por força ou consequência do aspecto político, partidário ou outros. Uma obra característica que difere estas das COOPHABS é que aquelas como agentes promotores, têm capacidade de produzir habitações, colocá-las no mercado, tendo ainda responsabilidade sobre os créditos gerados e seu retorno ao BNH, durante o prazo de financiamento.

[...] Já as Cooperativas sofrem abusivamente de uma estrutura organizacional arcaica, burocracia complicada e, cada vez mais com as agravantes interferências do BNH, ante as modificações impostas no sistema de atuação.

O INOCOOP-ES também sofria pressões provenientes das mudanças na formatação do BNH, tornando burocráticas e lentas suas operações. Outro aspecto era o intrincado complexo de instituições envolvidas na produção e oferta de moradias pelo órgão. Essa confusa forma de operação envolvia o agente construtor (as cooperativas), o agente comercial (INOCOOP), o agente financeiro (a exemplo do Banco TAMAYO) e o BNH, responsável por todo o processo de oferta da habitação popular para a população urbana.

Sobre o modo de produção dos agentes promotores da política do BNH no ES, este, provinha dos recursos disponibilizados pelo SFH na construção de habitação de interesse social no estado, sendo que os valores destinados às cooperativas foram superiores aos direcionados às produções provenientes da COHAB, conforme podemos verificar na tabela 2.1, ajudando a justificar, entre outros fatores, o baixo nível da qualidade das moradias ofertada pela mesma.

TABELA 2.1 RECURSOS EMPREGADOS NA PRODUÇÃO DE HABITAÇÕES POPULARES (1964 A 1986)

Carteira	Programa	Nº Unidades	CZ\$ MIL
CONSO ⁷	COHAB	27.050	826.037
CPHAB ⁸	COOPERATIVAS	27.249	1.952.075

Fonte: IJSN, 1988.

Na tabela 2.1 é possível observar a diferença significativa entre o valor dos recursos destinados aos agentes do BNH no estado e destacar a quantidade superior de verba

⁷ CONSO: Carteira de Operações Habitacionais de Natureza Social.

⁸ CPHAB: Carteira de Programas Habitacionais.

aplicada no INOCOOP-ES, compondo o capital de CZ\$ 1.952,075, bem superior ao valor destinado à agência da COHAB-ES, totalizando CZ\$ 826,037⁹.

Uma possível explicação poderia estar na diferença do público atendido e no possível retorno do investimento empregado na respectiva obra. A COHAB-ES atendia à população de baixa renda e o INOCOOP-ES, na prática consolidou uma política de atuação no atendimento às classes médias e altas. Essa justificativa não é aceitável quando consideramos que o alvo da política habitacional era a classe social economicamente mais fragilizada e que mais carecia de moradias, sendo que as fontes de recursos tradicionais eram o FGTS e a caderneta de poupança.

Os conjuntos habitacionais no Espírito Santo, produzidos tanto pela COHAB-ES quanto pelo INOCOOP-ES, tiveram em comum a área em que foram inseridos, as periferias dos centros urbanos, que ganham novas dimensões com os empreendimentos. A Serra foi o município com maior número de unidades produzidas, fato impulsionado pelos baixos preços dos loteamentos existentes, pela grande extensão da área e pelo impulso gerado através dos polos industriais ali estabelecidos, o Centro Industrial de Vitória (CIVIT I e II).

Conforme o IJSN (1987, p. 173) [...] *no acesso ao CIVIT II, diversos conjuntos do INOCOOP formam o chamado Grande CIVIT*. Demonstrando a articulação dos empreendimentos construídos com a capacidade de crescimento e desenvolvimento da cidade.

Atuando de forma empresarial, o BNH contrapôs seus próprios objetivos ao se tornar ineficaz em atender uma faixa de mercado de baixos rendimentos, incapaz de arcar com prestações nas quais se embutem o lucro das empreiteiras, as despesas financeiras e a participação dos agentes, ou do próprio Banco.

Esse fato demonstra os novos direcionamentos dos investimentos da PNH em relação à redução do déficit habitacional na RMGV, como também na promoção de condições básicas para as grandes empresas imobiliárias se instalarem em Vitória.

⁹ O cruzado foi a moeda nacional utilizada no período compreendido entre março de 1986 a janeiro de 1989.

No trato do déficit habitacional o IJSN (1987) verificou que na RMGV em 1986 esse número era da ordem de 211.000 unidades, sendo o município de Cariacica o com maior escassez de moradias, correspondendo a 32.115 unidades, ficando em segundo lugar o município de Vila Velha com 23.849 habitações e logo em seguida os municípios de Vitória, Serra e Viana com respectivamente 20.937, 15.700 e 4.353 unidades. Este fato demonstra que a maioria da população de renda mínima, aliada aos sem renda, permaneciam alargando as áreas mais precárias para ocupação e conseqüentemente, sem valor para o mercado imobiliário a exemplo dos morros, dos alagamentos, dos mangues e áreas próximas às rodovias. De acordo com as informações disponíveis do IJSN (1979, p. 25):

[...] 32% da população da Grande Vitória se encontrava alojada em áreas consideradas subnormais como os morros, mangues, áreas de invasão, favelas e bairros periféricos que formavam verdadeiros bolsões de pobreza. Indicando já nesse período a existência de 187 mil pessoas vivendo em condições precárias inseridas em 72 assentamentos urbanos subumanos.

Essas famílias tinham como característica comum o baixo nível educacional, a falta de qualificação profissional, resultando num exército de mão-de-obra desqualificada para o mercado de trabalho, ao qual não os absorvia em grande parte, restando como alternativa os subempregos, a informalidade e outras formas de obtenção de renda. Compunham as áreas mais precárias de moradia famílias com renda mensal de até três salários mínimos, profissionais subempregados, trabalhadores do mercado informal e desempregados.

Já nas áreas periféricas, habitavam as famílias com renda superior a 3 salários mínimos, composta em grande parte por trabalhadores com a faixa salarial de 5 a 10 salários mínimos, sendo estes os que se enquadravam no perfil delineado pelo BNH.

Após algumas décadas de produção de moradias nas cidades brasileiras e de muitos equívocos na gestão e condução dos programas habitacionais pelo governo militar, mergulhado em um cenário político conturbado e em um quadro econômico de endividamento causado por um forte processo inflacionário, que levou a um

grande índice de inadimplência dos mutuários e, conseqüentemente, a um aumento do déficit público, em 24/11/1986 o BNH foi extinto.

Através do Decreto Lei nº 2.291/86 a administração dos recursos provenientes do FGTS foram repassadas para a Caixa Econômica Federal, fazendo com que as COHABs deixassem de ser remuneradas pelas atividades de acompanhamento e fiscalização de obras, iniciando um período de grande declínio nas atuações destes agentes provedores de habitação popular em todo o território nacional, inclusive no Espírito Santo.

No ES, no intervalo entre os anos de 1964 e 1985 as agências provedoras se fizeram presentes de modo significativo, marcando a arquitetura construtiva dos imóveis por várias gerações, além disso, a COHAB-ES e o INOCOOP-ES tiveram um grande papel na organização espacial do território urbano, a partir da aquisição de grandes áreas para construção, levando a criação e determinação de novos padrões no uso e valor do solo urbano.

Considerando o maior nível de renda salarial dos trabalhadores de Vitória e Vila Velha, produziram-se nesses dois municípios, moradias com maior e melhor padrão de acabamento. Conforme pesquisa do Instituto de Desenvolvimento Industrial do Espírito Santo (IDEIES, 1989, p. 12):

[...] os municípios de Vitória e Vila Velha foram organizados em três estratos para diferenciação dos bairros e do seu nível econômico e social, sendo que em Vitória o estrato A – relativo a um nível de renda alta, agrupou o Centro de Vitória, Bento Ferreira e regiões das praias (Praia do Canto, Praia do Suá, Jardim Camburi, Bairro de Fátima e Jardim da Penha); estrato B, com renda intermediária, compreendendo o restante do município, com exceção para as áreas faveladas que constituíam a baixa renda, o estrato C (São Pedro).

O município de Vila Velha teve sua organização espacial bem parecida com a de Vitória, ficando o estrato A, constituído pelo centro da cidade, a Praia da Costa, Itaparica, Santa Mônica e Itapuã; o estrato B envolvia o restante do município, excluindo as áreas faveladas que compunham o estrato C (Santa Inês, Soteco, Glória, Santa Rita, Alecrim, Vale Encantado, Laranja e Jucu) (IDEIES, 1989).

Os municípios de Serra, Cariacica e Viana também tiveram uma diferenciação no padrão das produções, a depender da renda salarial dos trabalhadores e conseqüentemente no padrão de qualidade do imóvel adquirido, porém, nesses municípios prevaleceu como população residente o estrato B, relativo a população intermediária economicamente e o estrato C que envolvia áreas residenciais precárias, como as favelas, sendo que nestas o predomínio era de famílias extremamente pobres, composta em grande parte por migrantes provenientes do interior do estado do Espírito Santo e de outros estados vizinhos como o de Minas Gerais e o da Bahia. Segundo o IJSN (1993, p. 15) o *município de Cariacica apresenta carências em praticamente todos os seus bairros. Com uma população já caracteristicamente de média e baixa renda, tem absorvido uma população de migrantes em semelhantes condições.*

Toda essa organização do espaço habitacional foi extremamente utilizada na lógica comercial do mercado imobiliário, permitindo a valorização de áreas urbanas e, conseqüentemente, a ampliação de novos espaços para destino habitacional da população urbana que não se enquadrava nos “padrões” econômicos estabelecidos pelo próprio “mercado”. Ficava a periferia responsável por absorver significativo percentual desse contingente populacional urbano dos trabalhadores, restando para aqueles que não se enquadravam no “perfil” econômico delineado pelo BNH e conseqüentemente pelas agências promotoras a favela, o morro, o mangue e todo tipo de ocupação irregular, informal e precária.

Considerações Finais

Assim, verificamos a contribuição do Estado na implantação de um órgão ao qual foi precursor na provisão de moradia popular no país, considerando toda sua magnitude, organização e público alvo. O BNH constituiu um marco político, econômico e social planejado e implementado pelo governo militar, representando não apenas uma política inédita em amplitude, recursos e formato, como também pela capacidade de articular um pacto social ao qual contribuiu para a sustentação da política adotada no período.

As agências habitacionais COHAB-ES e INOCOOP-ES foram às representantes do BNH no Espírito Santo e em vários outros estados brasileiros, responsáveis pela produção e oferta da moradia popular. Essa moradia foi caracterizada em sua maior parte pelo formato horizontal, ou seja, por conjuntos de casas, diferenciando do formato vertical, ou melhor, pela construção de conjuntos habitacionais de apartamentos, identificados nas construções nos município de Vitória, capital do Espírito Santo, Vila Velha e Serra principalmente.

Todo esse processo de transformação revela a importância dessas agências na promoção de novos padrões de comportamentos no uso e comercialização da terra urbana. Excluía-se aqueles que não se adequavam às novas regras determinadas, levando os socialmente inadequados para longe, assim como às áreas sem interesse comercial, constituídas por precariedade e sofrimento.

Desse modo, determinava-se a organização do espaço físico urbano, definindo quem nele seria inserido ou não, assim como quem dele, conseqüentemente, melhor se apropriava. Entretanto, reporta-nos destacar mais uma vez as contradições existentes na PNH, principalmente no papel desempenhado pelas duas agências provedoras que, em um contexto amplo, priorizaram as faixas sociais médias e altas com os recursos provenientes, em sua maior parte, do FGTS e da caderneta de poupança, que deveriam, outrossim, serem destinados ao atendimento da população com maior carência habitacional, com renda entre 0 a 3 salários mínimos.

MAURIZETE PIMENTEL LOUREIRO DUARTE. DOUTORANDA E MESTRE EM HISTÓRIA SOCIAL PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO (UFES). Bolsista Capes - Proc. nº BEX 5388/14-7. Estágio de Doutorado pela Universidade Nova de Lisboa–UNL. (2015). maurizeteduarte@hotmail.com

GERSON CONSTÂNCIA DUARTE. Doutorando e Mestre em História Social pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Bolsista Capes – Proc. nº BEX 5387/14-0. Estágio de Doutorado pela Universidade Nova de Lisboa–UNL (2015). gersoncduarte@hotmail.com

Referências Bibliográficas

BRASIL. *Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964*. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o Sistema Financeiro Habitacional – SFH para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação - BNH e a sociedade de crédito imobiliário, as letras imobiliárias, o serviço Federal de habitação e Urbanismo – SERFHAU e dá outras providências. Centro de Produtividade e Expansão do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE. Legislação do BNH. Rio de Janeiro, 1972.

BRASIL. *Decreto Lei nº 2.291, de 24 de novembro de 1986*. Extingue o BNH e dá outras providências.

COHAB-ES. *Lei nº 1.860, de 29 de outubro de 1968*. Autoriza a Prefeitura Municipal a integralizar com pagamento em dinheiro a subscrição nominativa de 49.940 ações da COHAB-Vitória e dá outras providências. [da] Prefeitura Municipal de Vitória, Vitória, 29 de outubro de 1968. (Alterada a Razão Social da empresa, passando a denominar-se Companhia de Habitação do Estado do Espírito Santo (COHAB – ES).

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. IJSN. Secretaria de Estado e Planejamento. *Filosofia, Política e Programação Habitacional no Espírito Santo (1979/1983)*: Vitória, 1979.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. IJSN. Coordenação Estadual do Planejamento. *Estudos para uma Definição da Política Habitacional para o Estado do Espírito Santo*. Estudos Básicos Referente a Questão da Habitação = Intervenção Estatal no Processo Habitacional. Versão Final. Vitória, 1988.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. IJSN. Coordenação Estadual de Planejamento. *Estudos para Definição da Política Habitacional para o Estado do Espírito Santo*. Versão Preliminar: Vitória, 1987. V.1. Tomo 1.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. IJSN. Coordenação Estadual do Planejamento. *Estudos para Definição da Política Habitacional para o Estado do Espírito Santo*. Caracterização da Situação Habitacional do Estado: Vitória, 1987, V. 1. Tomo 2.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. IJSN. Coordenação Estadual do Planejamento. *Estudos para Definição da Política Habitacional para o Estado do Espírito*

Santo. O Dimensionamento do Déficit Habitacional Urbano do Estado do Espírito Santo: Vitória, 1987.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. IJSN. *Pesquisa Habitacional na área da Grande Vitória*. Relatório final. Vitória: Janeiro de 1989.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. IJSN. Coordenação Estadual do Planejamento. *Estudos para uma Definição da Política Habitacional para o Estado do Espírito Santo*. Elementos para atuações Governamentais. Vitória, 1993.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. IJSN. Coordenação Estadual do Planejamento. *Habitação no Espírito Santo*. Subsídio para Programa de Habitação Popular. Julho/1999.

IDEIES - Instituto de Desenvolvimento Industrial do Espírito Santo. *Pesquisa Habitacional na área da Grande Vitória*. Relatório Final, 1989.

INOCOOPs . *Decreto nº 58.377 de 1966* que instituiu o INOCOOPs.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico do Espírito Santo de 1950 a 1991*. Rio de Janeiro, 2000.

VITÓRIA (ES). *Lei nº 4.430, de 22/06/1965* que autorizava a Prefeitura Municipal de Vitória a constituir a Companhia de Habitação Popular de Vitória (COHAB – VT).

CAMPOS JR, Carlos Teixeira; SANTOS NEVES, Luiz Guilherme. *A casa edificada*. Vitória, 1998.

CAMPOS JR, Carlos Teixeira. *História da Construção das Transformações da Cidade*. Vitória: Cultural, 2005.

DUARTE, Maurizete Pimentel Loureiro. *A Expansão da Periferia por Conjuntos Habitacionais na Região da Grande Vitória. 1964-1986*. Vitória: Grafitusa, 2010.

GONÇALVES, Hermes L. Laranja. *O Ciclo Habitacional do Brasil*. Rio de Janeiro: UNIGRAF, 1981.

PERUZZO, Dilvo. *Habitação. Controle e Espoliação*. São Paulo: Editora Cortez, 1984.

ROCHA, Haroldo Correia; MORANDI, Ângela Maria. *Cafeicultura e Grande Indústria: a transição no Espírito Santo. 1955-1985*. 2ª ed. Vitória: Espírito Santo em Ação, 2012.

STORCH, Paulo César. *Implantação de Programas Habitacionais Como Alternativa de Política de Habitação Popular – O caso da COHAB – ES (1965-2003)*. Dissertação de Mestrado em Economia. Programa de Pós-Graduação do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas – CCJE da Universidade Federal do Espírito Santo, 2005.