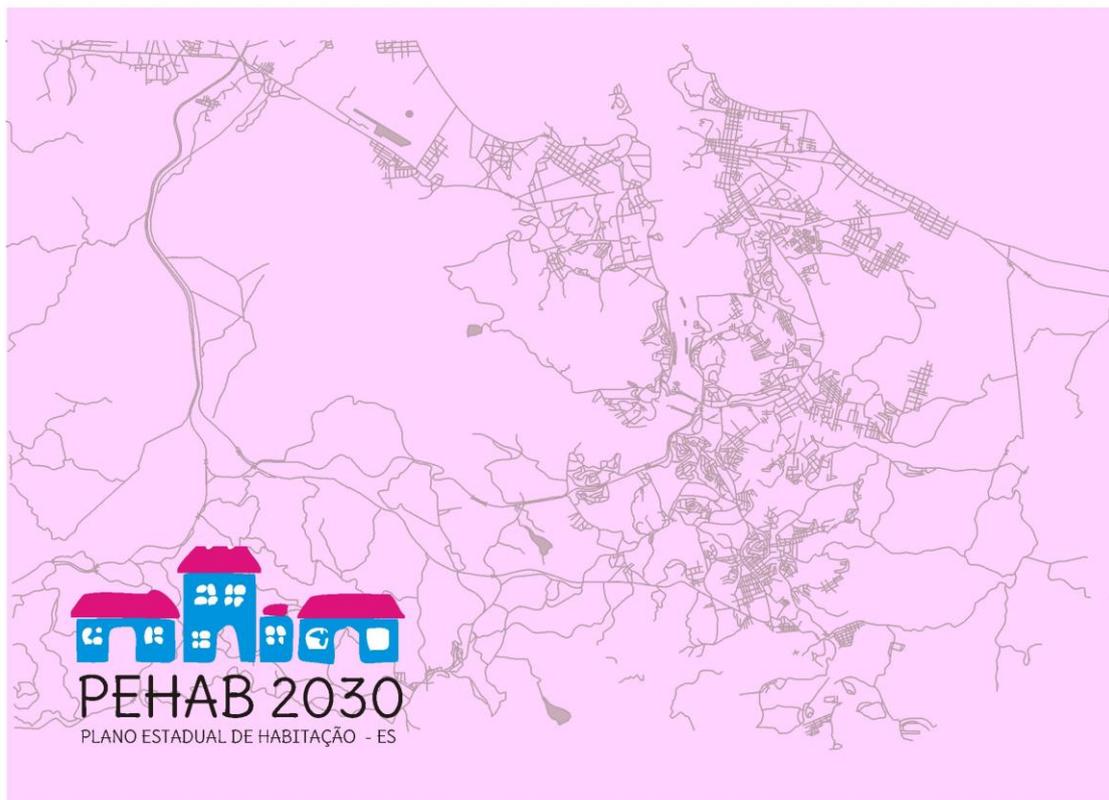




PLANO ESTADUAL DE HABITAÇÃO

DOCUMENTO FINAL



Plano Estadual de Habitação do Espírito Santo
PEHAB-2030

DOCUMENTO FINAL

OUTUBRO 2014

Apresentação	9
1. Introdução.....	11
1.1. O Plano Estadual de Habitação no Contexto do Sistema Nacional de Habitação	13
1.2. A Elaboração do PEHAB-2030	17
2. O Diagnostico do Setor Habitacional	25
2.1 O Contexto Territorial e de Desenvolvimento do Espírito Santo.	29
2.1.1 Aspectos Socioeconômicos	29
2.1.2 Aspectos Territoriais.....	33
2.2 Diagnóstico das Necessidades Habitacionais	38
2.2.1. Aspectos metodológicos e o dimensionamento das necessidades habitacionais do Espírito Santo	38
2.2.2. Dimensionamento e caracterização das necessidades habitacionais segundo as regiões de planejamento.....	43
2.2.3 Necessidades habitacionais e a dinâmica de desenvolvimento nas regiões.	45
2.3. Política e Produção Habitacional	51
2.4. Capacidades Institucionais no enfrentamento das necessidades habitacionais.	60
2.4.1. O Lugar da Moradia no Planejamento Estratégico do Estado	62
2.4.2. A Gestão e o Investimento Habitacional do Estado.	66
2.4.3. A Gestão e o Investimento Habitacional realizado pelos Municípios	71
3. Principais Pautas para o PEHAB	77
3.1. As Pautas e Desafios Apontados pelo Diagnóstico Habitacional.....	79
3.2. Tendência Futura das Necessidades Habitacionais no Espírito Santo	88
3.2.1. As Necessidades Habitacionais em 2010	88
3.2.2. As Estimativas da Demanda Habitacional Futura.....	90
4. Estratégias de Ação	95
4.1. Conceitos e Definições.....	97
4.2. O escopo estratégico do PEHAB-2030.....	98
4.2.1. O papel do Estado e os Princípios Orientadores da Política Estadual de Habitação .	98
4.2.2. Diretrizes e Objetivos.....	99
4.2.3. Definição dos Eixos Estratégicos	103
4.2.4. Definição das Metas Físicas e das Prioridades de Atendimento da Demanda	105
4.2.5. Estratégias de Ação e Metas Programáticas	109
4.3. O Escopo Operacional do PEHAB: Linhas Programáticas e Metas Financeiras	112
4.3.1. Linhas Programáticas.....	112
4.3.2. Metas Financeiras – Cenários de Atendimento da Demanda	118
4.3.3. Indicações para o Sistema de Gestão e Monitoramento do PEHAB	124

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

FIGURAS

Figura 01: Estruturas de Elaboração e Estratégias para o Debate Público do PEHAB-2030.....	20
Figura 02: Atividades Realizadas na Etapa do Diagnostico	23
Figura 03: Atividades Realizadas na Etapa das Propostas- Estratégias de Ação.....	24
Figura 04: Divisão Regional do Espírito Santo	28
Figura 05: Áreas de Proteção Ambiental-Áreas Suscetíveis à Ocupação de Risco.....	34
Fonte: Espírito Santo em Mapas/IJSN e CPMR-Defesa Civil	34
Figura 06: Rede de Cidades e Infra-estrutura de Transporte	35
Figura 07: Assentamentos rurais e ocupações comunidades tradicionais	36
Figura 08: Assentamentos Precários Urbanos	37
Figura 09: Déficit Urbano e Rural e a Proporção de Domicílios em Situação de Pobreza.....	49
Figura 10: Componentes do Déficit segundo concentração dos domicílios em situação de pobreza - urbano e rural.....	50
Figura 11 - Histórico Institucional e do Financiamento e Produção Realizada	56
Figura 12: Síntese comparativa dos dois últimos PPAs	70
Figura 13 – Capacidades Institucionais dos Municípios na Gestão Urbano-Habitacional	75
Figura 14 – Impacto das Unidades Habitacionais produzidas/em produção frente ao déficit	81
Figura 15 – Diferenças Regionais e Municipais na Distribuição do Déficit e Aspectos Socioeconômicos.....	84
Figura 16: Principais Questões e os Temas Prioritários do Diagnostico	88
Figura 17 – Estrutura Geral do Redesenho da Política Estadual de Habitação – ES	105
Figura 18: Pressupostos na definição das prioridades do PEHAB	107
Figura 19 – Metas Físicas de Atendimento da Demanda	109
Figura 20 – A Intervenção do Estado Frente ao Déficit de Interesse Social.....	109
Figura 21 – Síntese Esquemática do Eixo Estratégico 1.....	110
Figura 22 – Síntese Esquemática do Eixo Estratégico 2.....	111
Figura 23 – Síntese Esquemática do Eixo Estratégico 3.....	111
Figura 24 – Atendimento das demandas habitacionais e linhas programáticas	117
Figura 25 – Síntese Esquemática do Cenário 1	120
Figura 26 – Síntese Esquemática do Cenário 2	120
Figura 27- Sistema de monitoramento do PEHAB	127

Gráficos

Gráfico 01 – Evolução do déficit habitacional no Espírito Santo	43
Gráfico 02: Domicílios urbanos com pelo menos um componente de Inadequação	45
Gráfico 03: Crescimento populacional e distribuição do déficit segundo regiões.....	47
Gráfico 04: Investimentos Realizados Programa Nossa Casa.....	69
Gráfico 05 – Evolução dos recursos investidos pelo Governo do Estado em Habitação	70

Quadro

Quadro 01: Reuniões Realizadas nas Instituições do Governo Estadual	21
Quadro 02: Reuniões Setoriais Realizadas (Outros Agentes e Instituições)	21
Quadro 03 – Dimensões dos Cenários	90

Quadro 04 – Diretrizes Orientadoras da Política Habitacional Proposta pelo PEHAB	101
Quadro 05 – Eixos e Estratégias de Ação da Política Estadual de Habitação	110
Quadro 06 – Programas Habitacionais	117
Quadro 07 – Valores Estimados para o Investimento Estadual no Cenário I	121
Quadro 08 – Valores Estimados para o Investimento Estadual – Cenário II	121
Quadro 09: Programa de Produção Habitacional	123

Tabelas

Tabela 01 – Síntese das Regiões de Desenvolvimento.....	32
Tabela 02 – Investimentos no Espírito Santo (2012-2017).....	32
Tabela 03 – Percentual de Domicílios Particulares Permanentes por faixa de renda domiciliar per capita nas Regiões de Desenvolvimento do Espírito Santo	33
Tabela 04: Déficit Habitacional segundo Metodologias Adotadas.....	40
Tabela 05: Composição do Déficit Habitacional segundo Metodologias Adotadas	41
Tabela 06: Inadequação da moradia segundo componentes.....	41
Tabela 07: Assentamentos Precários (Fontes Distintas)	42
Tabela 08: Déficit Proporcional e Absoluto por Região	44
Tabela 09: Déficit segundo Componentes e Regiões	44
Tabela 10: Inadequação da Moradia segundo Componentes e Regiões	44
Tabela 11: Síntese da Produção Recente de HIS através do Financiamento Público	60
Tabela 12 – Déficit e indicadores sociais segundo porte populacional dos municípios.....	84
Tabela 13 – Demanda Futura por Habitação em 2030 – Cenários Otimista e Conservador	91
Tabela 14 – Demanda Futura por Habitação – Cenário Conservador	92
Tabela 15 – Distribuição do Déficit Habitacional Priorizado para Atendimento pela Política Habitacional do PEHAB	108
Tabela 16 – Déficit Habitacional Priorizado p/ Atendimento pela Política Habit. do PEHAB	119

Apresentação

Este documento consiste no Produto 3.3 da Etapa 3 que finaliza o processo de elaboração do Plano Estadual de Habitação do Estado do Espírito Santo (PEHAB-2030) sendo parte integrante do Contrato 004/2013 de prestação de serviço técnico-especializado de consultoria firmado entre a Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB) e a Latus Consultoria, Pesquisa e Assessoria de Projetos Ltda.

O documento sistematiza e consolida o processo desenvolvido e o conjunto de produtos apresentados ao longo da formulação do Plano Estadual de Habitação do Espírito Santo – PEHAB 2030, e constitui o planejamento das ações de governo para a gestão integrada de todo o Sistema Habitacional do Estado.

Os conteúdos apresentados expressam o acúmulo alcançado nas etapas desenvolvidas. Atendem ao estabelecido no TR que instrui o contrato, estão em consonância com a Política Nacional de Habitação e tem por base de formulação os debates realizados e documentos entregues que consolidaram cada etapa de desenvolvimento do PEHAB 2030, quais sejam: o Plano de Trabalho e aspectos metodológicos, o Diagnostico do Setor Habitacional incluindo Analises e Cenários, e o Plano Estratégico apresentado no documento PEHAB Preliminar que instrui o marco conceitual e estratégico da política a ser implementada pelo Estado do Espírito Santo.

O PEHAB-2030 esta estruturado, portanto, em 4 capítulos:

- ✓ O Capítulo 1 faz uma breve introdução contextualizando a elaboração do Plano Estadual de Habitação frente às exigências estabelecidas pelo SNHIS e apresentando aspectos conceituais e metodológicos do processo desenvolvido;
- ✓ O capítulo 2 apresenta uma síntese dos dados levantados e analisados durante a etapa de diagnostico, que constituem os Diagnósticos Setoriais;
- ✓ O Capítulo 3 faz a síntese das principais questões a serem enfrentadas pelo PEHAB tendo por base o diagnostico habitacional nas analises e cenários que estabelecem a visão de futuro da questão habitacional;
- ✓ O Capítulo 4 apresenta o Plano Estratégico, constituído pelo escopo estratégico e operacional do PEHAB-2030 orientador da nova Política Habitacional do Estado. Nele são estabelecidos princípios e diretrizes que

conceitual a política a ser implementada, e definem-se as estratégias e linhas programáticas para sua consecução, determinando prioridades e metas a serem alcançadas. Agrega-se a este escopo estratégico e operacional uma estimativa do investimento necessário para o cumprimento das metas estabelecidas, e orienta-se quanto à formulação de indicadores que deverão compor o sistema de monitoramento e de revisão do PEHAB.

Inclui-se ainda ao final do documento os principais mapeamentos realizados durante a etapa do diagnóstico do setor habitacional. São mapas temáticos, na maioria. As informações obtidas junto aos municípios relacionadas a identificação dos assentamentos precários, setores de risco e vazios urbanos estão georeferenciados. Acredita-se que este foi um esforço que resultou em avanços na produção da informação territorializada que contribuiu significativamente com a gestão municipal da questão habitacional.

1. Introdução

1.1. O Plano Estadual de Habitação no Contexto do Sistema Nacional de Habitação

Em 16 de junho de 2005 foi sancionada a lei 11.124 que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social com o objetivo de viabilizar, à população de menor renda, o acesso à terra urbanizada e à habitação digna. O Sistema Nacional de Habitação, principal instrumento da Política Nacional de Habitação, estabelece as bases do desenho institucional, que se propõe participativo e democrático, prevê a integração entre os três níveis de governo e os agentes públicos e privados envolvidos com a questão habitacional definindo as regras que asseguram a articulação financeira de recursos não onerosos e onerosos, capaz de atender a diversidade da demanda habitacional com foco prioritário na habitação de interesse social.

A Constituição Federal estabeleceu em seu artigo 23, inciso IX, a “competência comum da União, Estados e Municípios em promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. Tal pressuposto constitucional está expresso na Lei Federal, no artigo 12º, que estabelece a descentralização da aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) por intermédio dos Estados e Municípios, mediante adesão plena ao Sistema¹.

A lei federal ainda determina que o Plano Nacional de Habitação seja realizado em articulação com os Planos Estaduais, Regionais e Municipais (art. 14º da Lei Federal nº 11.124/2005). O SNH parte do pressuposto que as diretrizes nacionais venham a ser efetivamente aplicadas e implementadas através dos Sistemas Estaduais e Municipais de Habitação, e que estes venham a ser formulados, implementados e geridos a partir do reconhecimento da realidade local e regional, e contando com a participação efetiva dos segmentos governamentais e dos atores da sociedade civil que atuam relacionados à temática.

Mais recentemente, em 2009, através da lei 11.977 o Governo Federal lança o pacote de financiamento habitacional denominado “Minha Casa, Minha Vida”. O aporte de financiamento federal para os municípios de médio e grande porte representa oportunidade ímpar para a redução do quadro das necessidades

¹ O art. 12 da lei federal estabelece que os recursos do FNHIS sejam aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, e que estes que deverão entre outras atribuições constituir Fundos e os Conselhos de Habitação, e elaborar seus planos habitacionais para adesão plena ao SNHIS.

habitacionais da população mais vulnerável.

Entretanto, verifica-se a grande necessidade das administrações municipais adequarem-se para o gerenciamento deste processo de captação de recursos, juntamente com o setor privado, canalizando-os para aquelas famílias que compõem o seu déficit habitacional prioritário, e para a construção de empreendimentos habitacionais adequados a sua realidade territorial.

Todo este recente redesenho institucional e do financiamento habitacional complementa-se, de forma mais ampla, com os dispositivos da Lei Federal Nº. 10.257/2001, o Estatuto da Cidade e, no nível local, com os conteúdos pertinentes aos Planos Diretores Municipais.

Convém ainda ressaltar, neste contexto, a importância da consolidação do processo democrático que se baseia na participação da sociedade civil organizada em novos canais de representação. Desde a 1ª Conferência Nacional das Cidades, inúmeras reivindicações populares foram apresentadas e encaminhadas como diretrizes jurídicas que apontam para a urgente necessidade de políticas integradas e programas nas áreas de habitação popular a partir da criação e fortalecimento de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano que contemple, além da moradia digna, o saneamento ambiental, o transporte e a mobilidade, a regularização fundiária. Também, surgem demandas para o fortalecimento da estrutura administrativa municipal, da capacitação de gestores públicos e da sociedade civil de modo a acompanhar o novo enquadramento técnico e jurídico da questão urbana no país, e na busca de ações que venham a consolidar a nova política habitacional para que diferentes projetos comecem a ser implementados.

O quadro remete aos planos habitacionais estaduais e municipais à atribuição de estabelecer estratégias apropriadas, no contexto regional e local, aproveitando a oportunidade ímpar de redução do quadro das necessidades habitacionais da população mais vulnerável, de forma equilibrada e sustentável. Cabe, portanto aos municípios e estados, aderirem ao Sistema Nacional de Habitação para que a política habitacional se implemente na escala local, efetivando o direito universal à moradia e o direito à cidade.

No que se refere aos papéis dos entes federados o SNH ao estabelecer a necessidade de atuação integrada das três esferas de governo na política habitacional determina para os Estados a função articuladora das ações habitacionais no território, conforme expresso no artigo 17:

Art. 17. Os Estados que aderirem ao SNHIS deverão atuar como articuladores das ações do setor habitacional no âmbito do seu território, promovendo a integração dos planos habitacionais dos Municípios aos planos de desenvolvimento regional, coordenando atuações integradas que exijam intervenções intermunicipais, em especial nas áreas complementares à habitação, e dando apoio aos Municípios para a implantação dos seus programas habitacionais e das suas políticas de subsídios. (art. 17º da Lei Federal nº 11.124/2005).

Nesse contexto, a Política Estadual de Habitação pode assumir papel fundamental para que as ações municipais que implementam os programas habitacionais federais possam ocorrer de forma integrada e articulada às políticas e programas estabelecidos na esfera estadual, tanto no que se refere às políticas setoriais de saneamento, transporte, meio ambiente, como às estratégias estabelecidas para o desenvolvimento regional.

Assim, o SNHIS não só oportuniza a adequação da política, suas estratégias e programas quanto às questões e necessidades locais e regionais, mas também espera que o debate na escala estadual possa estimular a estruturação de arranjos e planos específicos e de escala regional, e que venha efetivamente contribuir com a ampliação dos recursos destinados à habitação, a partir da definição de um rearranjo para o financiamento das ações compartilhado com Estados e Municípios.

Segundo o Guia de adesão ao SNHIS, o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social deve prever também o aperfeiçoamento das estruturas institucionais visando alcançar maior efetividade da gestão do setor habitacional, definindo as competências dos órgãos formuladores e executores das políticas habitacionais, fundiária e urbana (Secretarias, COHAB's, Instituto de Terras, etc.).

Deve ainda contemplar temas que são extremamente desafiadores, como a baixa capacidade institucional dos Municípios, a necessidade de planejamento para a superação dos problemas e para o aumento da capacidade de investimento e o enfrentamento da questão fundiária. Agrega-se a esses temas a necessidade de se construir um instrumento de articulação entre as políticas de desenvolvimento, de assistência social, de meio ambiente e de habitação.

Essa integração e transversalidade na construção dos Planos Estaduais de Habitação são também fundamentais para a otimização e melhor utilização dos investimentos disponibilizados pelo Governo Federal através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e, mais especificamente, do Programa Minha Casa,

Minha Vida (PMCMV).

Em relação aos procedimentos metodológicos, segundo as orientações da Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades, o Plano Habitacional deve ser entendido como:

Um conjunto de objetivos e metas, diretrizes e instrumentos de ação de intervenção que expressam o entendimento dos governos locais e dos agentes sociais, a respeito da maneira de como deve ser orientado o planejamento local do setor habitacional, especialmente habitação de interesse social, por meio de suas diversas modalidades de atuação, visando promover o acesso à moradia digna, especialmente aos estratos e mais baixa renda, tendo por base o entendimento dos principais problemas habitacionais identificados na localidade.²

As orientações da PNH e do SNH determinam, portanto, pela construção participativa dos Planos Habitacionais, com envolvimento ativo dos agentes institucionais públicos, privados e da sociedade civil organizada, envolvidos com os setores urbano-habitacional. Estimula ainda, a participação das entidades do terceiro setor e das associações e movimentos de moradia, potencializando a cadeia de produção da habitação de interesse social.

Para os Planos Estaduais, neste processo de construção participativa e na perspectiva de integração institucional, o diálogo com os municípios é da grande relevância. O SNH pretende que o Plano Estadual possa assim contribuir para instaurar um processo permanente de consolidação de uma rede de agentes públicos, envolvidos e articulados para o enfrentamento das necessidades habitacionais de todo o estado.

Assim, a construção de uma política estadual através do debate aberto, democrático e ampliado que o SNH propõe para os Planos Estaduais vem ao encontro da necessidade de integração e da necessidade de conferir prioridades que estruturam e pactuem as ações da questão habitacional nas várias esferas de governo, além de fornecer suporte aos diversos municípios na resolução de seus problemas locais, visando reduzir o déficit habitacional e propiciar moradia digna para toda a população, e, especialmente, para a superação das situações de maior vulnerabilidade.

Constitui-se também como oportunidade para a consolidação de um sistema estadual de gestão da questão habitacional a partir do fortalecimento

² SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, Ministério das Cidades. Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Guia de adesão para Estados, DF e Municípios, 2006.

institucional no âmbito estadual e dos municípios, da avaliação permanente dos resultados das políticas empreendidas, e estabelecendo os mecanismos para efetivar a estreita integração entre o governo estadual, governos municipais e demais entes envolvidos na condução da política estabelecida.

Dentro deste marco referencial, a elaboração do PEHAB 2030 traz o desafio e a oportunidade de refletir e planejar, conceitual e metodologicamente, o papel que o Estado deve desempenhar no SNHIS, viabilizando o fortalecimento de um Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social e estabelecendo o papel e as possíveis contribuições que política habitacional pode trazer para o desenvolvimento do Estado do Espírito Santo.

1.2. A Elaboração do PEHAB-2030

A elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Estado do Espírito Santo (PEHAB) se insere no âmbito de implementação da atual Política Nacional de Habitação (PNH) e atende ao que estabelece a lei que institui o SNHIS. Tem como objetivo principal criar novas condições de gestão da política habitacional do Estado, apontando novos caminhos para que se promova a redução significativa das necessidades habitacionais presentes e futuras em um prazo temporal estabelecido para 2030. Elaborado de acordo com os objetivos, princípios e diretrizes do SNHIS, torna-se instrumento que, viabilizando a PNH e suas diretrizes e objetivos, implementa-a em sintonia com os objetivos e metas de desenvolvimento estabelecidos no âmbito estadual.

Um dos principais debates neste contexto é sobre o papel que fica reservado para os estados na nova política nacional de habitação, que prevê maior integração entre os entes federados. A legislação aponta, em relação aos estados, para as seguintes atribuições³:

- ✓ Articular as ações do setor habitacional no âmbito do seu território;
- ✓ Promover a integração dos planos habitacionais dos Municípios aos planos de desenvolvimento regional, coordenando atuações integradas que exijam intervenções intermunicipais, em especial nas áreas complementares à

³ Art.17 da Lei 11.124/2005.

habitação;

- ✓ Dar apoio aos Municípios para a implantação dos seus programas habitacionais e das suas políticas de subsídios.

No Estado do Espírito Santo, entendeu-se oportuno ampliar este debate para outro tema que complementarmente vai se somar às atribuições referidas. Trata-se de conferir às ações habitacionais um caráter mais estratégico vinculando-as às políticas e diretrizes do desenvolvimento estabelecidas para o Estado a partir dos seus dois últimos Planos de Desenvolvimento – o ES2025 e o ES2030. Tendo como foco prioritário as estratégias de *redução das desigualdades e erradicação da pobreza, e a descentralização do desenvolvimento e fortalecimento da rede de cidades* propostas por esses Planos, se estabelece no processo de elaboração do PEHAB um debate de conteúdo estratégico, relacionado ao potencial indutor que pode ser conferido à política habitacional no enfrentamento destas desigualdades.

Desta forma, algumas particularidades do processo desenvolvido vão refletir no produto final diferenciando-o, em parte, do instruído no âmbito do SNHIS. Neste sentido, dois aspectos merecem destaque:

(i) Adotou-se o referencial conceitual e metodológico da FJP conforme orienta o SNH, mas optou-se por metodologia própria na quantificação das necessidades habitacionais a serem trabalhadas pelo PEHAB, inserindo um recorte de renda direcionado a captar as situações de maior vulnerabilidade econômica para adequação às políticas estabelecidas pelos Planos de Desenvolvimento;

(ii) Ainda que o diagnóstico realizado abranja a compreensão do quadro habitacional na sua totalidade, as estratégias de atuação do Estado inseridas no PEHAB são estabelecidas apenas para a parcela determinada como prioritária, consideradas as estratégias de desenvolvimento e a capacidade de atuação estadual. Desta forma o Plano Estratégico apresentado pelo PEHAB refere-se exclusivamente às estratégias estabelecidas como de competência estadual.

Ainda em relação à definição do papel exercido pelo Estado na questão habitacional, foi fundamental reconhecer a estrutura institucional existente relacionada ao tema habitacional e principais políticas e ações em andamento de maior interface com a temática.

Segundo orientações metodológicas instruídas pelo Guia de Adesão ao SNHIS e pelo PlanHab, os planos habitacionais devem ser elaborados a partir do desenvolvimento de três etapas. A primeira corresponde à proposta metodológica,

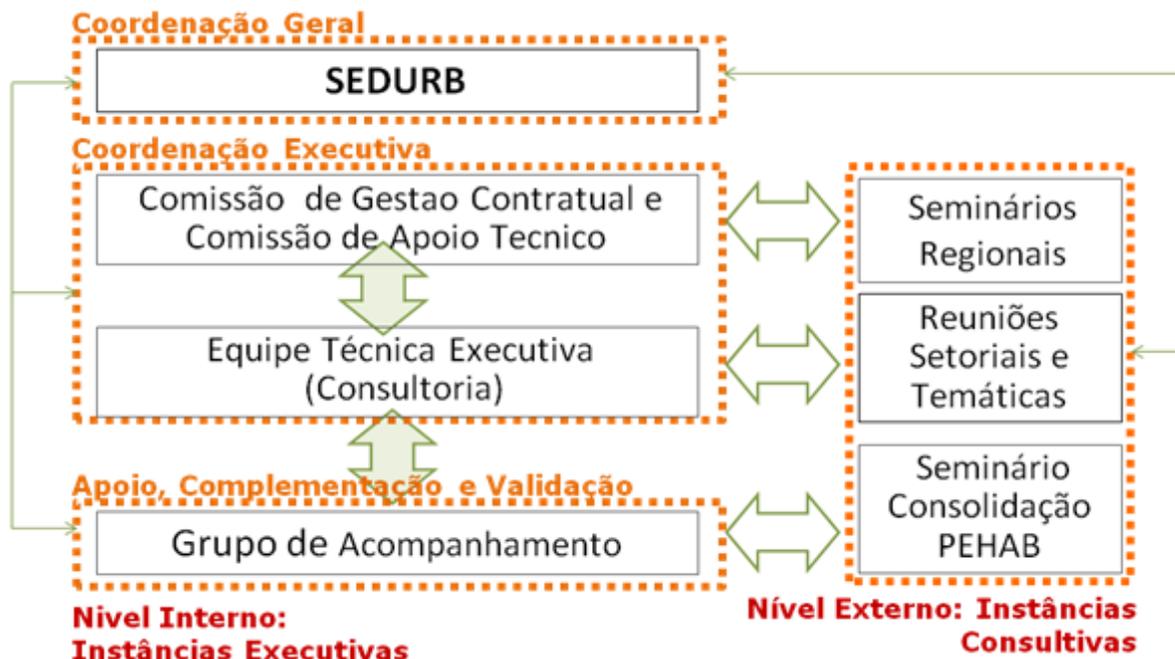
que tem por premissa central a participação ampla da população e dos agentes públicos e privados envolvidos com a temática; a segunda etapa corresponde ao Diagnóstico do Setor Habitacional, a qual representa o esforço de coleta e análise de informações no que diz respeito a uma série de temas relacionados direta ou indiretamente à questão habitacional. Tem como finalidade constituir as bases para a construção da terceira e última etapa do plano habitacional; a terceira etapa corresponde, portanto, à elaboração de um Plano de Ação direcionado ao enfrentamento dos problemas habitacionais verificados pelo diagnóstico. Constitui-se no conjunto de propostas que visa minimizar ou superar os problemas e aproveitar os potenciais locais, a partir do que foi identificado na etapa do Diagnóstico.

No processo de elaboração do PEHAB a primeira etapa estabeleceu os conteúdos metodológicos e as instancias e estratégias para a realização do debate com instituições, sociedade e municípios. Tal estratégia de estruturação do trabalho tinha por finalidade: (i) fortalecer a instituição pública, capacitando seus agentes e preparando-os para a implementação do PEHAB e seu monitoramento permanente; (ii) consolidar o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social com o fortalecimento das suas estruturas de gestão e de participação social.

Além das instâncias responsáveis pela Gestão do Contrato e de Apoio Técnico que se dá no âmbito institucional do Governo Estadual e que se envolve de forma efetiva na elaboração do PEHAB, se estabeleceu uma instancia ampliada responsável pelo acompanhamento e validação dos conteúdos desenvolvidos composta por representantes do Conselho das Cidades e do Conselho Gestor do Fundo Estadual de habitação. Foram estabelecidas as instancias para a participação dos municípios e representações da sociedade, ao que se denominou “instancias consultivas” e se viabilizou através da realização de reuniões, seminários e oficinas.

As estruturas estabelecidas alcançaram promover o envolvimento ativo e sistemático dos agentes institucionais, e de forma programada, dos municípios e demais representações. A figura seguinte sistematiza as estruturas de desenvolvimento do PEHAB.

Figura 01: Estruturas de Elaboração e Estratégias para o Debate Público do PEHAB-2030



Fonte: Latus Consultoria

A segunda etapa correspondeu à elaboração do Diagnóstico do Setor Habitacional e foi realizada através de três procedimentos complementares, incluindo as atividades de capacitação dos agentes e dos municípios, o levantamento e análise de dados, que resultaram nos diagnósticos setoriais, e as análises e cenários.

Na etapa de levantamento de dados duas estratégias principais foram desenvolvidas: as reuniões institucionais e setoriais realizadas junto aos órgãos e secretarias de governo e outras instituições; e as entrevistas municipais. Nos órgãos governamentais se procurou construir um diálogo de interesse mútuo, identificando possibilidades potenciais dos temas de maior interface com a questão da moradia. Procedeu-se ao levantamento e identificação preliminar de possíveis informações e trabalhos que poderiam contribuir para a elaboração do diagnóstico, concomitante a uma maior sensibilização dos gestores, quanto à importância da atuação integrada. O mesmo objetivo norteou as reuniões setoriais realizadas com instituições e agentes sociais e privados envolvidos com o tema. Foram realizadas as seguintes reuniões:

Quadro 01: Reuniões Realizadas nas Instituições do Governo Estadual

ÓRGÃO	PAUTAS
SEADH – Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos	O tema habitacional na secretaria; Projeto Incluir; Sistema de informações e GEPs Municipais/cadastros; CADUnico;...
SEPAM – Secretaria Extraordinária de Projetos Especiais e Articulação Metropolitana	Papel Secretaria (articulação); projetos em andamento relacionados; demandas específicas para HIS: parcerias público-privado; captação de recursos...
SEAG- Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca	Informações sobre projetos e ações realizadas: Programa Vida no Campo (Habitação rural; Crédito Fundiário; Titulação de terras; Assentamentos Estaduais...), Incluir no Campo...
SEDES - Secretaria de Estado de Desenvolvimento	Políticas e projetos c/foco na descentralização e desenvolvimento regional; diferenças regionais/regiões deprimidas, principais entraves; novos pólos – SUPPIN (banco de áreas), APLS, Incentivos - SUDENE/municípios);
IDURB - Instituto de Desenvolvimento Urbano e Habitação	Histórico da produção habitacional no ES; a política recente; Investimentos realizados, Programas em andamento (Nossa Casa, Reg. Fundiária, créditos COHAB, Convênios); Conselho Gestor do Fundo; articulação SEAG.
IEMA - Instituto Estadual de Meio Ambiente	Mapeamento de informações (SNUC, APP's, Reserva Legal), Municipalização licenciamentos; ocupações em APPs; Projetos de Interesse: Corredores ecológicos, combate a desertificação; relação Comitês de Bacias...
SEDURB – Secretaria de Estado de saneamento, habitação e Desenvolvimento Urbano	SEDURB: Reuniões setores de infra estrutura; UGP; Planos Mobilidade e Risco; Projetos drenagem em gestão fluvial
Patrimônio do Estado	Áreas de propriedade estadual; Relação do patrimônio subutilizado do Estado.
SESA- Secretaria de Estado de Saúde	Zonas com problemas endêmicos em consequência de falta de saneamento...
IJSN – Instituto Jones Santos Neves	Projetos prioritários do Governo com interface com o tema; Acesso ao banco de dados dos Planos Estratégicos 2025 e 2030, especialmente quanto aos cenários de crescimento projetados; Estudos e dados produzidos relacionados..
SEAE – Secretaria de Estado Extraordinária de Ações Estratégicas	Informações sobre o Projeto Estado Presente - mapeamento áreas de vulnerabilidade
Defesa Civil- ES	Informações e mapeamentos sobre áreas e gestão do risco eventos naturais
CGFEHAB – Conselho Gestor do Fundo HIS	Apresentação preliminar dos dados levantados e análises.

Fonte: Latus Consultoria

Quadro 02: Reuniões Setoriais Realizadas (Outros Agentes e Instituições)

INSTITUIÇÕES / ÓRGÃO	PRINCIPAIS TEMAS
UFES- Universidade Federal do Espírito Santo / Arquitetura	Apresentação /Convite para participação na elaboração do PEHAB – Levantamento de eventuais trabalho/contribuições
ADEMI-ES – Associação das Empresas do Mercado Imobiliário do ES	Apresentação /Convite para participação na elaboração do PEHAB – Levantamento de eventuais trabalho/contribuições
CEF – Caixa Econômica Federal	Apresentação /Convite para participação na elaboração do PEHAB – Levantamento de informações sobre Produção Habitacional e financiamento
SINDUSCON -	Apresentação /Convite para participação na elaboração do PEHAB – Levantamento de eventuais trabalho/contribuições
CREA – Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura	Apresentação /Convite para participação na elaboração do PEHAB – Levantamento de eventuais trabalho/contribuições
SEMINARIO SOBRE CALCULO DO DEFICIT HABITACIONAL – Técnico do IPEA	Metodologias utilizadas diferentes Instituições; Definição de critérios a serem utilizados pelo PEHAB

Fonte: Latus Consultoria

A pesquisa e levantamento de dados junto aos 78 municípios capixabas foi realizada com o pre-agendamento e envio de questionário orientador do processo de entrevista e das atividades de mapeamento de dados. A atividade permitiu, para além de ampliar o conhecimento da realidade municipal nas questões habitacionais e sua gestão na esfera local, sensibilizar os gestores e demais agentes para a importância da participação na elaboração nas atividades de debate do PEHAB e da adesão junto ao SNHIS.

As atividades realizadas junto aos municípios e junto às instâncias governamentais do Estado buscou contemplar o conjunto de temas considerados necessários para a compreensão da problemática habitacional dentro de uma visão transversal e articulada. As informações foram produzidas nas distintas agregações territoriais, quais sejam: o Estado; as Microrregiões de Planejamento; e, quando necessário, pela especificidade apresentada, o Município.

Os conteúdos levantados foram organizados em torno de cinco eixos temáticos que acabaram por constituir os “Diagnósticos Setoriais”. Os cinco eixos de análise foram: Eixo 1: Aspectos socioeconômicos; Eixo 2: Território; Eixo 3: Necessidades habitacionais; Eixo 4: Política e Produção Habitacional; Eixo 5: Capacidades Institucionais. A análise transversal dos diagnósticos setoriais é apresentada no documento “análises e cenários” que conclui a etapa de diagnóstico.

A terceira etapa - Estratégias de Ação realizou preliminarmente um debate no âmbito institucional onde foram determinadas as prioridades e principais estratégias para o enfrentamento do quadro diagnosticado. A proposta foi levada ao debate junto aos municípios através da realização de dez seminários regionais. O envolvimento dos municípios nesta etapa teve por principal finalidade apresentar o diagnóstico, com ênfase nas questões regionais, e pactuar as estratégias levadas a debate, ao mesmo tempo em que se pretendeu sensibilizar e capacitar os municípios do Estado para a importância da adesão plena ao SNHIS e ao SEHIS.

As contribuições ocorridas nos encontros regionais fortaleceram as estratégias apresentadas dando destaque à importância do Estado afirmar sua participação junto aos municípios, especialmente àqueles com menor capacidade administrativa e financeira no enfrentamento das questões habitacionais. Temas como a questão fundiária, o elevado valor da terra urbana para empreendimentos, falta de estrutura técnica nas administrações, dificuldades de viabilizar recursos federais. Foi ainda bastante enfatizada a importância do apoio técnico por parte do Estado, e de viabilizar

recursos quando a intervenção necessária no município não se enquadra nos moldes do SNHIS.

Após a inclusão das contribuições no PEHAB Preliminar a terceira etapa incluiu ainda um seminário final para sua consolidação, onde todos agentes e novamente os municípios foram convidados a participar.

O processo desenvolvido, nestas três etapas contou com a participação de 990 pessoas. O registro de cada etapa com fotos, lista de presença e conteúdos apresentados e debatidos consta de documento entregue. As figuras seguintes ilustram as atividades participativas realizadas em cada etapa do trabalho.

Acredita-se que tais atividades não só permitiram alcançar, com êxito, a participação dos agentes municipais e dos gestores do governo do Estado que atuam nas questões habitacionais ou relacionadas, como também contribuíram para o conhecimento e divulgação da sua finalidade, e para o entendimento do proposto no âmbito do SNHIS sobre o papel potencial que cada agente tem por desempenhar no enfrentamento dos problemas habitacionais.

Figura 02: Atividades Realizadas na Etapa do Diagnostico



Capacitação Municípios- 1ª Rodada Regional



Reunioes Setoriais – Institucional



Pesquisa Municípios



Pesquisa Municípios

Fonte: Latus Consultoria

Figura 03: Atividades Realizadas na Etapa das Propostas- Estratégias de Ação

2ª Rodada Regional (Seminário R.Noroeste)



2ª Rodada Regional (Seminário R.Nordeste)



2ª Rodada Regional (Seminário R.Caparaó)



2ª Rodada Regional (Seminário Sud.Serrana)



Seminário de Consolidação das Propostas



Seminário de Consolidação das Propostas

2. O Diagnostico do Setor Habitacional

O Diagnostico do Setor Habitacional do Espírito Santo foi elaborado de forma a contemplar um conjunto de temas considerados necessários para a compreensão da problemática habitacional do Estado do Espírito Santo, dentro da visão transdisciplinar e integral. Realizado em duas etapas, a primeira organiza e analisa setorialmente os dados e informações em cinco eixos temáticos⁴, e a segunda procede às análises e prospecções necessárias à elaboração dos cenários que orientam as propostas deste PEHAB. São dois documentos que resultam deste procedimento e constituem o Diagnostico do Setor Habitacional do PEHAB na sua integralidade.

Os cinco eixos temáticos apresentados pelo diagnostico habitacional contemplaram as seguintes pautas: (i) No Eixo 1, foram apresentados dados e informações relacionados aos aspectos sociais e econômicos que caracterizam o desenvolvimento do Estado do Espírito Santo e suas diferenças regionais; (ii) no Eixo 2, foram abordados aspectos do território relacionados ao ambiente natural, à estruturação e serviços essenciais e de saneamento, e especificidades mais relacionadas à HIS, como os territórios de ocupação especial; (iii) o Eixo 3 sistematizou os dados que caracterizam e quantificam o quadro de necessidades habitacionais do Espírito Santo e suas microrregiões; (iv) o Eixo 4 organizou os dados da política habitacional e a produção realizada no âmbito Estadual, e no âmbito do financiamento federal pelos demais agentes; (v) por fim, o Eixo 5 tratou das condições institucionais administrativas e de gestão habitacional. e implementação para os distintos agentes, das ações da política habitacional a serem empreendidas após a formulação do PEHAB.

Neste capítulo, apresenta-se uma síntese dos conteúdos desenvolvidos destacando principais informações e análises necessárias ao entendimento do quadro diagnosticado, com ênfase nas questões relacionadas ao contexto territorial de desenvolvimento que caracteriza o Estado do Espírito Santo; e às questões mais diretamente relacionadas ao diagnostico habitacional, quais sejam, à quantificação e caracterização das necessidades habitacionais; e a análise das capacidades administrativas e da política e produção habitacional realizada no âmbito do governo estadual e dos municípios.

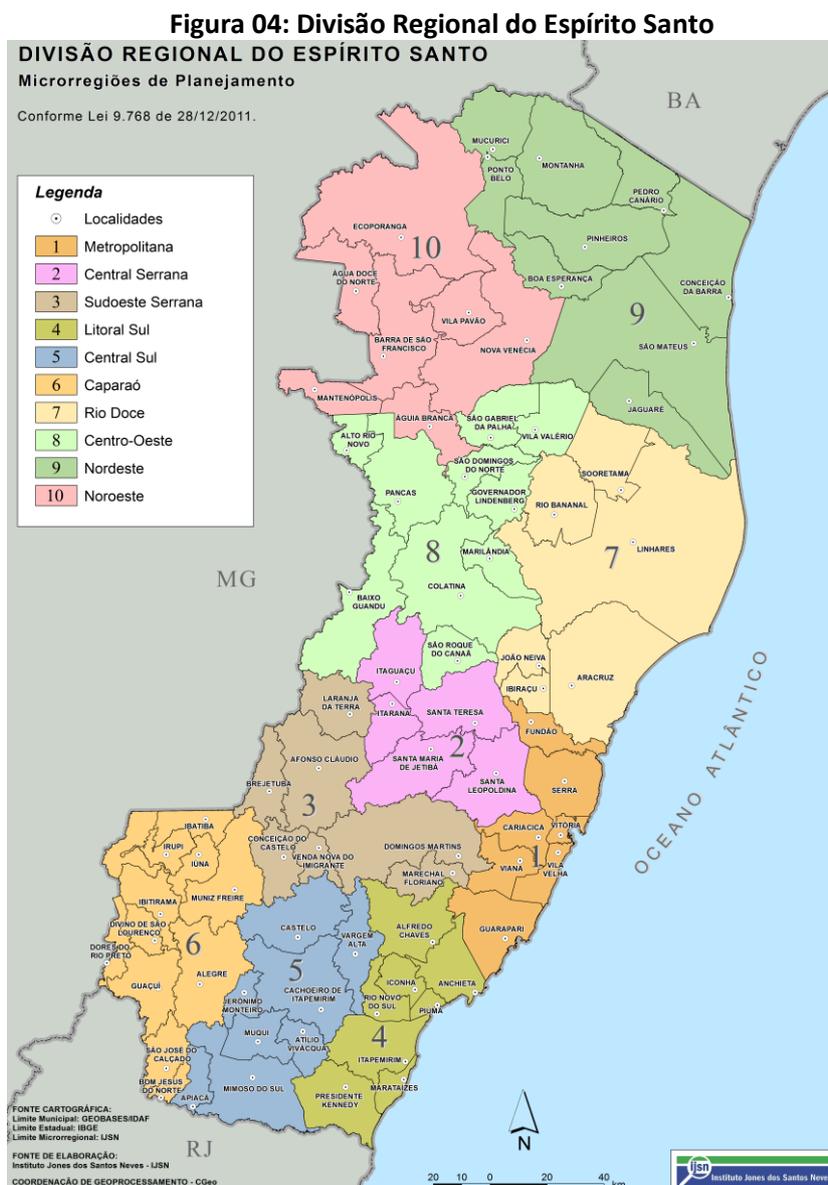
Assim, retomam-se primeiramente aspectos do desenvolvimento social, econômico e do território, de forma a contextualizar as diferenças regionais que irão demandar por distintas estratégias de enfrentamento do quadro habitacional

⁴ Os cinco eixos temáticos constituem o que se denominou de “diagnósticos setoriais” e correspondem aos seguintes temas: (i) Aspectos sócio-econômicos; (ii) Território; (iii) Necessidades Habitacionais; (iv) Política e produção habitacional; (v) Capacidades Institucionais

diagnosticado. Este é apresentado na seqüência através da análise de três principais conteúdos: as análises do quadro de necessidades habitacionais; da política e produção realizada; e da avaliação das estruturas de gestão e do financiamento realizado por estado e municípios.

Os dados são apresentados para o Estado, e Regiões de Planejamento, principal agregação territorial adotada por este PEHAB. Sempre que necessário recorre-se ainda ao dado municipal.

A divisão territorial adotada é a das Regiões de Planejamento estabelecida pela lei 9.768/2011 e esta representada na figura seguinte.



Fonte: IJSN

2.1 O Contexto Territorial e de Desenvolvimento do Espírito Santo.

2.1.1 Aspectos Socioeconômicos

O Estado do Espírito Santo abrange um território de 46.095,583 km², uma área efetivamente urbanizada correspondente a 540,5 km², e uma taxa de urbanização da população corresponde a 83,4%. Segundo as estimativas do IBGE, possui em 2014, uma população total correspondente a 3.885.049 habitantes. É composto por 78 municípios interligados por uma complexa rede de rodovias federais, estaduais, municipais e ferrovia, além de importantes conexões externas que incluem os aeroportos e todo o sistema portuário que compõem a logística de apoio à produção/exportação.

Em termos populacionais, verifica-se um crescimento expressivo nas últimas décadas. No período de 1991 a 2010 a população aumentou em 35,16%, o que em termos absolutos consiste em 914.334 pessoas. Considerada a região em que se insere, foi o Estado que mais cresceu no período analisado. O segundo Estado de maior crescimento foi São Paulo (30,62%). Rio de Janeiro (24,85%) e Minas Gerais (24,48%) vem na seqüência, mas apresentando crescimento inferior ao crescimento nacional que foi de 29,92%. Na última década o crescimento populacional do Espírito Santo foi de 13,48%, único Estado da Região que ficou acima da média de crescimento nacional, que foi de 12,48%.

Em termos econômicos, o Espírito Santo ocupa posição de destaque, é o segundo Estado na produção nacional de petróleo e gás natural. Contribui com 2,4% do PIB nacional, ocupando a 11^a colocação no ranking dos estados de maior contribuição. Com uma economia bastante dependente do mercado externo sofreu, em 2009, forte queda no seu PIB. Mas o ano de 2010 foi de recuperação. O Estado apresentou um crescimento de 13,8%, enquanto a economia brasileira cresceu 7,5%.

Segundo o ES-2030⁵, as últimas décadas confirmam o Espírito Santo como um dos Estados brasileiros em franco desenvolvimento econômico e social que agora ingressa em uma nova etapa:

No período de cinco décadas, o Estado passou por grandes transformações de ordem política, econômica e social. Saiu de uma

⁵ Espírito Santo 2030 - Plano de Desenvolvimento. Dezembro 2013.

economia focada na agricultura para uma economia industrial. Hoje é um grande exportador de *commodities*, como produtos siderúrgicos, café, mármore e granito. E, com as descobertas de novas reservas petrolíferas e de gás natural, caminha para uma nova fase de desenvolvimento. (Espírito Santo 2030, Plano de Desenvolvimento. Pg. 48.)

Elaborado recentemente, o Plano de Desenvolvimento ES2030 destaca aspectos recentes dessa trajetória e estabelece os cenários futuros para sua evolução que se apresenta, de forma geral, bastante promissora. O Diagnóstico do Setor Habitacional se apropria dessas análises e propostas, destacando elementos de maior interface com a questão habitacional.

Na construção desse quadro, tanto nos aspectos apresentados pelo Plano de Desenvolvimento, como nos diagnósticos setoriais realizados no âmbito do PEHAB, foram identificadas diferenças regionais substanciais no Estado do Espírito Santo, o que de antemão já indica a necessidade de se pensar distintas estratégias e instrumentos para a política habitacional, incorporando as especificidades regionais.

O diagnóstico setorial que analisa aspectos do desenvolvimento do Estado e suas regiões bem caracteriza essas diferenças. Diferenças que começam a se conformar já pelo próprio processo histórico de ocupação do território. Os limites territoriais impostos pela conformação do ambiente natural, e os limites administrativos impostos pela Coroa Portuguesa já na colonização, limitaram a ocupação para o interior, concentrando, desde então, o desenvolvimento na região costeira, e em poucas cidades mais interiorizadas, que tiveram importância nos ciclos econômicos do período colonial e são hoje os pólos históricos do território capixaba.

As análises realizadas no diagnóstico, que avaliam aspectos sociais, econômicos e da distribuição do investimento para o desenvolvimento, afirmam a expressiva concentração demográfica da região metropolitana, principalmente no que tange a oportunidades de geração de emprego e renda, e a grande concentração da produção da renda. Assim, o território do Espírito Santo, dividido nas 10 regiões de planejamento, apresenta características peculiares.

Com uma população de 1.687.704 habitantes e ocupação correspondendo a apenas 5% do território Capixaba (menor entre as regiões), a Região Metropolitana, composta por sete municípios, é responsável por 48% da população e por 63% do PIB do Estado, sendo a região com o maior dinamismo econômico estadual.

Analisando a produção (PIB), a segunda maior região é o Litoral Sul, que tem oito municípios que representam 9,4% do PIB do Estado. Destes, 77% estão no setor

industrial. Essa região concentra apenas 4,4% da população em uma área de 2.779,75m² (6% do território estadual).

Em termos populacionais, a segunda região mais populosa de Espírito Santo é a Centro Sul, com 8,9% da população estadual. Apesar do dinamismo econômico de Cachoeiro do Itapemirim, a região ocupa a 4ª colocação no ranking da produção, contribuindo com 4,7% do PIB estadual.

Rio Doce aparece como a 3ª região mais populosa e ocupa o mesmo posto na participação do PIB. Com uma população de 291.498 habitantes, 8,3% do total, representa 7,9% do PIB estadual.

A Região Centro Oeste, a 4ª com maior população, representa também 3,9% do PIB Estadual, assim como a Região Nordeste, que possui a 5ª maior população. Apesar dos tamanhos, população e PIB semelhantes (ocupam a 5ª e a 6ª colocação no ranking de contribuição do PIB estadual), essas duas regiões possuem dinâmicas produtivas diferentes. Enquanto a Região Nordeste tem maior participação da agricultura (36,6%) na formação do PIB, na Região Centro Oeste a maior participação corresponde ao setor de comércio e serviços (42,8%). Vale ressaltar que o território da Região Nordeste é o maior do Estado, correspondendo a 17,4% – quase 1/5 do total.

A Região Noroeste tem o 3º maior território, representando 13,8% do Estado, porém possui uma população de apenas 153.466 habitantes (4,4% do total). Seu PIB é o 4º menor, representando apenas 2% do total.

Com PIB's correspondentes a parcelas menores de 2% do total, as Regiões Caparaó, Sudoeste Serrana e Central Serrana também figuram entre as últimas em número de população. Caparaó apresenta uma população superior aos outros dois. Observa-se também que, dentre essas três regiões de menor PIB, a Central Serrana (que possui a menor população) tem o setor agropecuário com maior porcentagem na composição do PIB (44%) entre todas as outras regiões.

Tabela 01 – Síntese das Regiões de Desenvolvimento

	ÁREA		POPULAÇÃO		PIB				
	m ²	% do Total	Abs	% do Total	% Total	% Agro	% Ind	% Adm. Pub.	% Demais Ativ.
Metropolitana	2315,01	5	1.687.704	48	63,2	0,3	34	11,9	54,3
Central Serrana	2.966,81	6,4	93.254	2,6	1,4	45	7,7	23,5	24,2
Sud. Serrana	3.832,98	8,3	132.69	3,8	1,7	28	12	28,4	31,7
Litoral Sul	2.779,75	6	155.270	4,4	9,4	3,1	77	6,9	12,6
Central Sul	3.734,13	8,1	312.305	8,9	4,7	6,7	26	24,3	43,1
Caparaó	3.831,10	8,3	178.187	5,1	1,8	22	11	35,7	31,4
Rio Doce	6.635,68	14,4	291.498	8,3	7,9	11	47	15,6	26,4
Centro-Oeste	5.605,46	12,2	256.673	7,3	3,9	13	19	24,4	42,8
Nordeste	8.018,61	17,4	254.526	7,2	3,9	37	14	23,9	25,3
Noroeste	6.352,27	13,8	153.466	4,4	2	22	21	28,6	28,8

Fonte: Plano de Desenvolvimento – Espírito Santo 2030.

Complementam esse quadro, os dados da distribuição dos investimentos, onde se verifica que, ainda que as políticas e ações de governo no sentido da descentralização econômica venham sendo realizadas, pouco alteram esta estrutura de concentração populacional, econômica e de desenvolvimento. É nas regiões costeiras que se concentra o investimento. A Região Litoral Sul, a Metropolitana e a Rio Doce concentram juntas quase 90% do total da carteira de projetos e investimentos do período 2012-2017.

Tabela 02 – Investimentos no Espírito Santo (2012-2017)

	Região	Empregos	Valor (R\$ milhões)	Projetos
1	Metropolitana	61164	30.050,98	621
2	Central Serrana	326	241,36	32
3	Sudoeste Serrana	743	706,22	72
4	Litoral Sul	5911	47.840,23	102
5	Central Sul	1254	1.250,33	94
6	Caparaó	140	317,56	72
7	Rio Doce	15152	25.395,82	116
8	Centro-Oeste	73	3.115,32	102
9	Nordeste	3872	5.525,25	110
10	Noroeste	465	538,76	74
	Espírito Santo	89100	114.981,84	1395

Fonte: IJSN.

Ainda em relação aos aspectos que caracterizam o desenvolvimento regional, verificaram-se, entre outros indicadores, a distribuição das populações de menor rendimento. Quando analisamos as faixas de renda regionalmente, percebemos que as regiões Sudoeste Serrana, Caparaó e Noroeste apresentam as maiores incidências dos domicílios particulares permanentes com renda domiciliar per capita inferior a 1/8 de salário mínimo. O percentual de domicílios que se situam acima da linha da pobreza extrema e abaixo da linha da pobreza, representado na categoria “mais de 1/8 a ½ salário mínimo”, é bastante elevada em regiões como a Nordeste, Noroeste e Caparaó.

Analisando separadamente o rural e o urbano, chegamos à conclusão que as regiões em suas áreas rurais possuem maiores percentuais de pobres e extremamente pobres. No entanto, quando olhamos para a faixa entre ½ salário mínimo per capita e 1 salário mínimo per capita, concluímos que a relação muda.

Vale destacar ainda que a região de Caparaó é a que apresenta o maior percentual de domicílios com renda domiciliar per capita menor que 1 salário mínimo, chegando a 70,73% dos domicílios particulares permanentes. Sendo que 81,81% dos domicílios rurais estão nesta situação, enquanto que 64,90% dos urbanos também auferem renda inferior a 1 salário mínimo per capita.

Tabela 03 – Percentual de Domicílios Particulares Permanentes por faixa de renda domiciliar per capita nas Regiões de Desenvolvimento do Espírito Santo

	Sem rendimento			Até 1/8 de SM			Mais de 1/8 a 1/2 SM			Mais de 1/2 a 1 SM		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Metropolitana	3,39%	5,29%	3,42%	0,64%	1,44%	0,66%	17,14%	36,68%	17,43%	27,73%	37,99%	27,89%
Central Serrana	1,97%	3,42%	2,78%	0,57%	3,85%	2,40%	16,49%	37,63%	28,29%	36,06%	35,89%	35,96%
Sud. Serrana	2,47%	4,25%	3,42%	1,28%	6,05%	3,81%	19,30%	39,29%	29,90%	35,19%	33,02%	34,04%
Litoral Sul	3,86%	3,10%	3,62%	1,51%	2,85%	1,93%	26,29%	40,21%	30,67%	32,65%	37,36%	34,13%
Central Sul	2,45%	3,75%	2,71%	0,84%	4,15%	1,48%	19,93%	38,63%	23,55%	34,67%	34,88%	34,71%
Caparaó	2,12%	5,21%	3,18%	1,48%	6,01%	3,04%	25,94%	47,48%	33,37%	36,84%	29,12%	34,18%
Rio Doce	2,68%	2,79%	2,70%	1,12%	2,70%	1,40%	21,37%	40,79%	24,85%	31,12%	34,29%	31,69%
Centro-Oeste	2,04%	3,74%	2,50%	0,81%	3,10%	1,43%	19,26%	38,72%	24,54%	35,93%	34,36%	35,50%
Nordeste	3,98%	3,99%	3,98%	2,41%	4,06%	2,78%	29,29%	43,53%	32,44%	32,13%	31,99%	32,10%
Noroeste	3,94%	3,37%	3,73%	2,47%	5,92%	3,75%	26,97%	42,47%	32,75%	34,42%	31,08%	33,18%

Fonte: IBGE.

Em números absolutos, estes percentuais tornam-se bastante significativos. Dos domicílios que declaram possuir renda, 269.271 famílias estão na faixa de pobreza (rendimentos de até 1/2 salário mínimo per capita), enquanto 340.656 famílias recebem de 1/2 até 1 salário mínimo. São 35.952 os domicílios que se declaram na situação de “sem rendimentos”.

2.1.2 Aspectos Territoriais

Já numa análise dos aspectos físicos do território, consideradas as questões do ambiente natural e da estruturação urbana, verifica-se que estes são extremamente limitadores para uma reversão significativa dos patamares de concentração do desenvolvimento verificados.

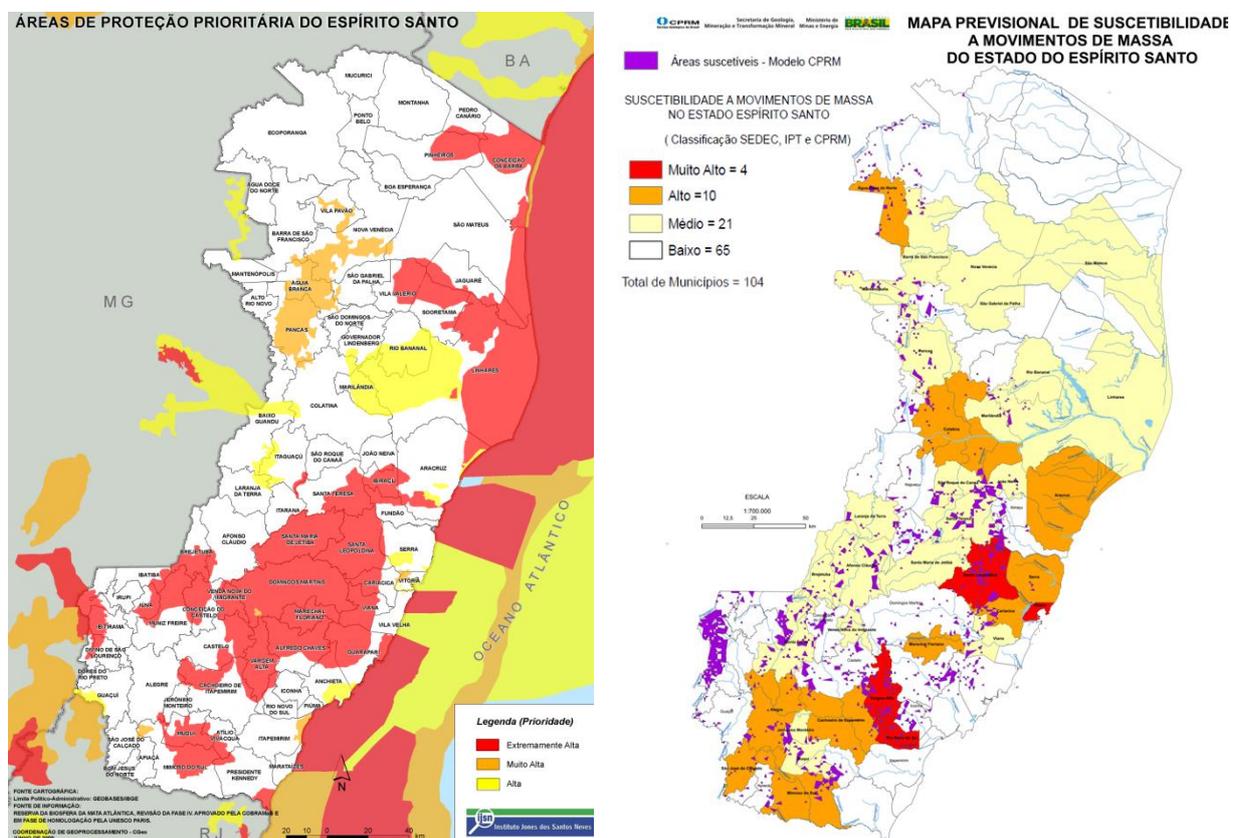
Particularmente para o Estado do Espírito Santo, aspectos relacionados ao ambiente natural, região de grande incidência do bioma da mata atlântica, juntamente com aspectos do relevo e da significativa malha hídrica que também impõem restrições e limites à ocupação, estão diretamente relacionadas à questão da produção

da moradia e da expansão urbana, especialmente consideradas as áreas e setores expostos aos desastres naturais.

Verificou-se que as situações de risco e da vulnerabilidade a eventos climáticos se espalham bastante pelo território, mas tem maior expressão nas regiões costeiras e mais intensamente no sentido sul. É também no sul, em direção ao interior do território, que se encontram os territórios de maior declividade.

Cabe destacar que o enfrentamento das situações de risco tem sido priorizado nas ações de governo, não só no sentido da mitigação dos efeitos, mas especialmente no sentido da capacitação municipal. Esta é uma decisão bastante acertada da política atual e tem relação direta com a questão da moradia.

Figura 05: Áreas de Proteção Ambiental-Áreas Suscetíveis à Ocupação de Risco



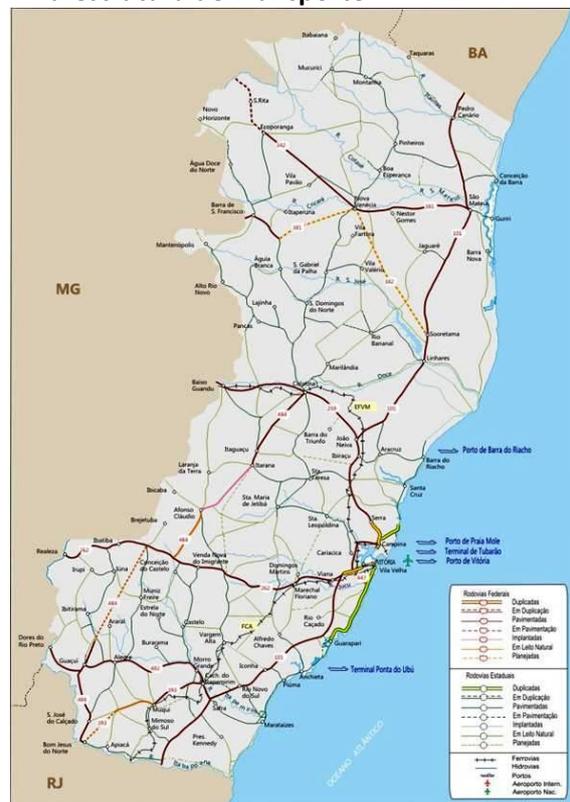
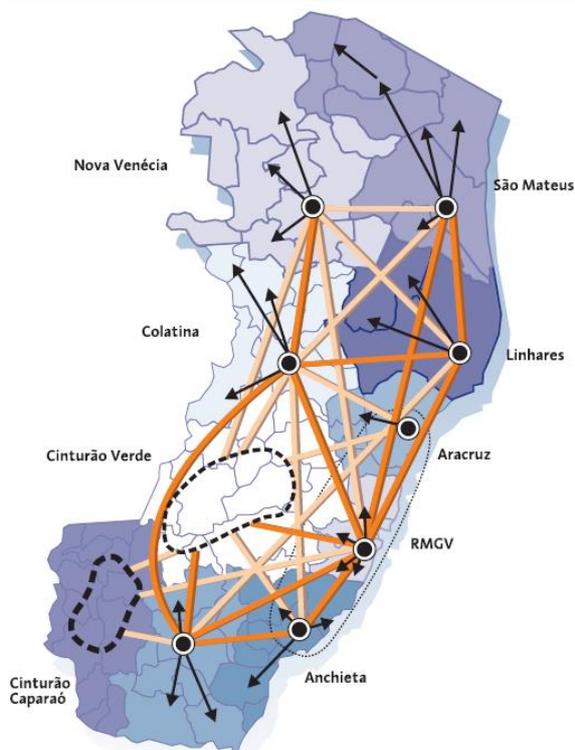
Igualmente, as questões de estruturação e aspectos da ocupação territorial determinam potencialidades e limites para as questões habitacionais. As distintas territorialidades regionais que configuram hierarquias de cidade e seus espaços de influência; as condições de urbanização e aspectos da evolução do atendimento dos serviços essenciais de água e de saneamento adequado, aliados a uma série de outros fatores do desenvolvimento, determinam ou são determinados pelos recentes

processos da expansão da ocupação e mobilidade populacional que, no território, se materializa nos crescimento domiciliar e no suprimento ou nas carências de saneamento básico e nas infraestruturas de serviço urbano e rural.

Neste sentido, não só as macro-estruturas de logística e do desenvolvimento ampliam o processo de ocupação destas áreas, como a insuficiente estruturação urbana das cidades do interior tendem a expulsar, por falta de atendimento, as populações locais. Assim, correta está a estratégia adotada pelo ES2025 – que busca qualificar a rede de cidades pólos, no sentido de melhorar a prestação de serviços e a qualidade de vida, associado à estratégias de desenvolvimento sustentável, antevendo as poucas possibilidades de modificações das matrizes econômicas.

Figura 06: Rede de Cidades e Infra-estrutura de Transporte

Redes de Cidades Capixabas



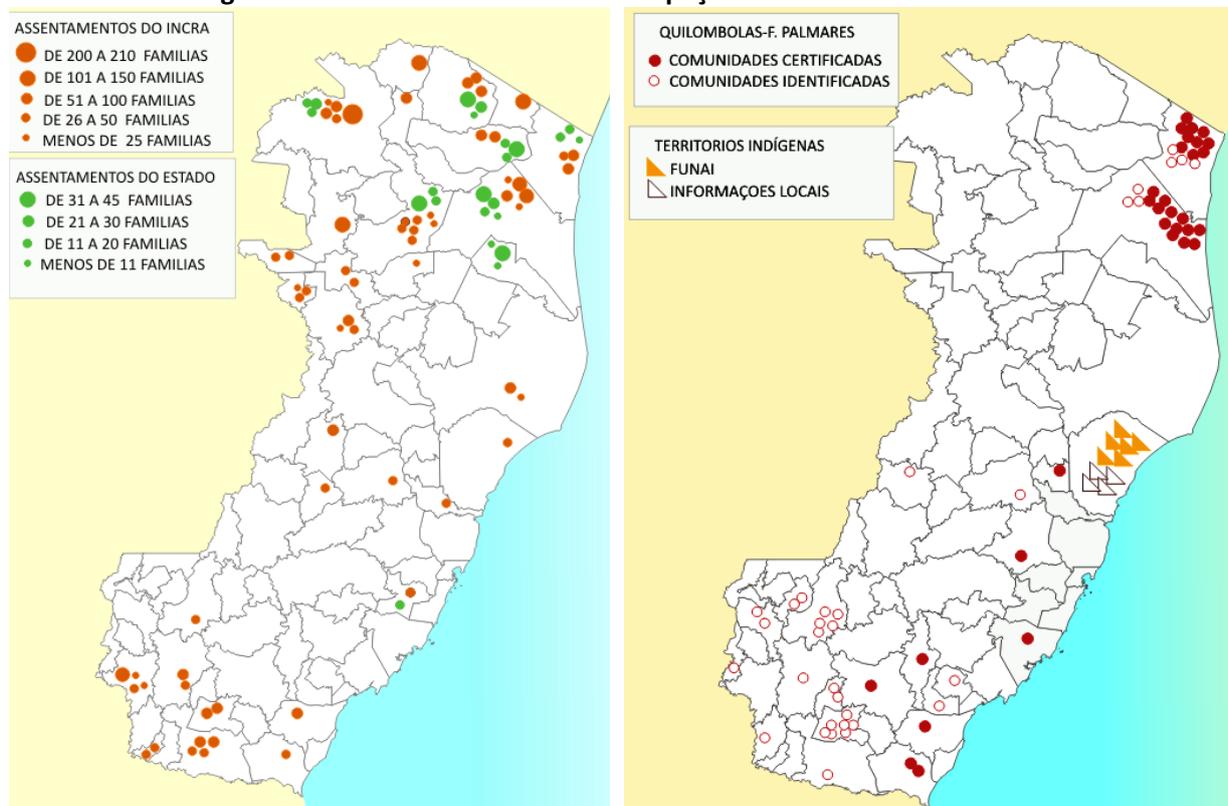
Fonte: ES-2025 e Mapa de Transportes-BIT/ <http://www.transportes.gov.br>

As situações consideradas de ocupação especial do território rural e urbano, quer originadas das questões étnicas, das ações da reforma agrária e dos núcleos e setores de precariedade urbana e de concentração de maior vulnerabilidade social, também são abordados por este eixo de análise do diagnóstico habitacional do PEHAB.

As regiões Nordeste e Noroeste apresentam expressivo número de assentamentos da reforma agrária, sendo que esses também ocorrem em menor escala nas Regiões de Caparaó e Central Sul. Na Região Nordeste, encontra-se a grande

maioria das comunidades quilombolas. As ocupações especiais certamente configuram particularidades para o atendimento da demanda habitacional destes setores.

Figura 07: Assentamentos rurais e ocupações comunidades tradicionais



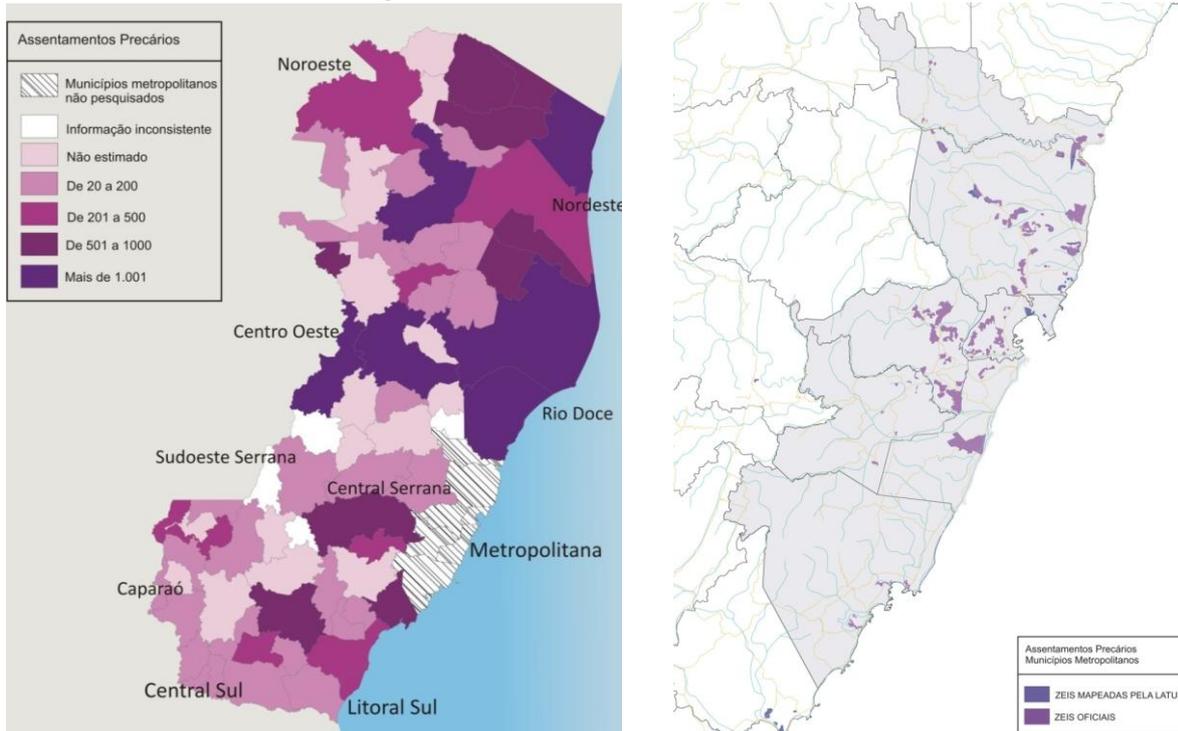
Dados: Diversas fontes /Elaboração Latus

Segundo informações da Fundação Palmares, são 30 comunidades quilombolas certificadas e outras 33 estão em processo de certificação. Sobre as comunidades indígenas, o Estado possui 6 áreas de reservas demarcadas que, ao todo, ocupam cerca de 26.000 ha que abrigam aproximadamente 3.000 habitantes, todas no Município de Aracruz.

Os assentamentos rurais estaduais são em número de 23 assentamentos e abrigam 468 famílias, e o Inkra do INCRA aponta a existência de 3.727 famílias beneficiadas no Estado, com a implantação de 66 assentamentos, que estão distribuídos em 29 municípios.

Os assentamentos precários, próprios da dinâmica urbana, têm maior dimensão nas cidades metropolitanas, mas também nas cidades pólos, especialmente Linhares, São Mateus, Colatina, Nova Venécia, entre outras. O mapeamento e as informações sobre assentamentos precários foram obtidas junto aos municípios através da pesquisa realizada e através das ZEIS. Os quantitativos estão apresentados no capítulo das necessidades habitacionais, onde se acrescentam outras informações.

Figura 08: Assentamentos Precários Urbanos



Dados: Pesquisa Municípios e Mapeamento Zeis metropolitana/IJSN
 Elaboração: Latus Consultoria

O outro foco de análise das questões territoriais que contribui na percepção destas diferenças que conformam a diversidade regional do Estado está na questão da pouca disponibilidade de terra para a produção habitacional. Nas cidades metropolitanas e em algumas cidades pólos, de maior porte, o fenômeno está associado à questão da valorização da terra, mas também às limitações territoriais para a expansão (mais comumente por questões ambientais ou de estruturação). Entretanto, surpreende que regiões de municípios pequenos também apresentem o problema. Nas regiões serranas, ele ocorre por conta das declividades e da grande incidência do patrimônio ambiental, que mantém expressiva ocorrência da mata atlântica. Vale o destaque para outro tema que acaba dificultando a disponibilidade de terra urbana para a produção de HIS: as altíssimas taxas de inadequação fundiária e a conseqüente falta de titulação da terra acabam por restringem a utilização do financiamento federal.

Assim, fazer cumprir a função social da propriedade urbana com vistas a ampliar a oferta de moradias de interesse social é um desafio a ser enfrentado na articulação das políticas habitacional e de desenvolvimento urbano. Trata-se de tema de competência dos planos diretores municipais, mas que também deve fazer parte dos conteúdos dos planos de habitação de interesse social, especialmente os planos

municipais. No âmbito de um plano estadual como o que se apresenta, este tema insere-se com, minimamente, as seguintes finalidades:

- ✓ entrar na pauta de diálogo Estado - Municípios, pois o primeiro pode capacitar os municípios para regulamentar e aplicar os instrumentos do Estatuto da Cidade dos seus planos diretores, de forma a contribuir para a reserva de terrenos ou propriedades não utilizados para a oferta de habitação de interesse social;
- ✓ induzir a utilização dos terrenos e imóveis vazios de propriedade pública - Estado, União e Municípios, para a política de habitação de interesse social;
- ✓ promover ações junto aos municípios no sentido de identificação e formatação de um cadastro das terras avaliadas como aptas nos contextos municipais para apoio a uma política estratégica de atendimento do déficit,
- ✓ atuar, na escala metropolitana, particularmente junto aos municípios conurbados, promovendo o debate e os estudos necessários para a visão regionalizada do atendimento das demandas habitacionais, a reserva da terra urbana para empreendimentos habitacionais, a recuperação da valorização fundiária decorrente das obras e intervenções do Estado, entre outros.

2.2 Diagnóstico das Necessidades Habitacionais

2.2.1. Aspectos metodológicos e o dimensionamento das necessidades habitacionais do Espírito Santo

Qualificar e quantificar o quadro dos problemas habitacionais que caracteriza o território é tarefa de extrema importância no processo de planejamento do setor e na elaboração de um plano habitacional.

O desafio de estabelecer nacionalmente uma base conceitual e metodológica capaz de caracterizar e quantificar as necessidades habitacionais a partir de uma sistemática continuada, passível de comparação da sua evolução e aplicada às distintas territorialidades (nação, estados e municípios), tem sido suprido a partir dos estudos realizados pela FJP. Desde 1995, quando foi publicado o primeiro estudo sobre o Déficit Habitacional Brasileiro, já com base no censo de 1991, conceitos e o método

utilizado pela referida instituição vem sendo aprimorados consolidando-se como referência em todo o território nacional e recomendado pelo Ministério das Cidades.

O diagnóstico do setor habitacional apresentado em documento anterior sistematiza e analisa os dados referentes ao quadro de déficit e de inadequação habitacionais obtidos a partir de três distintas metodologias – a da FJP, recentemente publicada e que tem por base os dados do censo de 2010; as estimativas de um estudo realizado em 2009 pelo IJSN, que utiliza e aplica a mesma referência metodológica e conceitual sobre dados do CadÚnico; e estudo específico realizado por este PEHAB, que também adota a mesma base conceitual e metodologia da FJP, utiliza os micro dados disponibilizados pelo censo de 2010, mas apresenta recorte de renda diferenciado⁶.

A utilização dos dados do CadÚnico para a quantificação do déficit habitacional traz como principal vantagem, o fato de agregar informações que caracterizam e localizam este déficit. Outro aspecto positivo, diz respeito ao recorte de renda estabelecido pelo próprio cadastro. Nele, estão inscritas as famílias de baixa renda, que demandam por políticas públicas sociais, onde se situa também a questão da moradia.

Ademais, do ponto de vista da gestão das políticas habitacionais – do Estado e dos Municípios – a criação de um método que possibilita o cálculo do déficit a qualquer tempo, ou seja, que permita atualização permanente, é uma estratégia promissora que se vislumbra a partir do uso dos dados do CadÚnico. Consolidando-se esta metodologia, qualquer município pode obter o cálculo do seu déficit de forma atualizada, sem depender de instituições externas, como o IBGE ou a FJP.

O problema que se vislumbra nesta alternativa é que, na alimentação do CadÚnico, não há ainda um padrão de coleta dos dados pelos municípios, no que diz respeito à abrangência do cadastramento e à frequência de atualização das informações, podendo ocorrer distorções nas análises comparativas. O fato fragiliza este caminho para o cômputo do déficit para fins de elaboração deste diagnóstico estadual.

⁶ As referências metodológicas deste estudo estão descritas no documento 2.2 do Diagnóstico do Setor Habitacional. A adaptação metodológica foi estabelecida a partir da experiência da consultoria técnica em trabalhos cujo objetivo principal, era a quantificação dos problemas habitacionais para fins de formulação de uma política pública habitacional específica, com foco na população mais carente.

Assim, a opção de realizar estudo específico em relação às necessidades habitacionais resultou da análise comparativa dos estudos citados (IJSN e FJP) e da avaliação das equipes envolvidas com a elaboração do PEHAB, que apontavam para a necessidade de se chegar a dados mais ajustados ao objetivo estratégico estabelecido pelos planos e programas de governo, direcionado prioritariamente aos setores de maior vulnerabilidade social e econômica⁷.

Comparativamente, o déficit calculado pela FJP apresenta valores absolutos e proporcionais para a faixa de até três salários mínimo ligeiramente superior ao déficit encontrado pelo método utilizado pelo PEHAB para a faixa de renda adotada, correspondente a 1/2 salário mínimo per capita. Avalia-se que tal recorte, além de colocar o foco nas famílias de maior necessidade, torna-se mais abrangente ao permitir a inclusão das famílias que, apesar de apresentarem rendimento superior aos três salários por serem mais numerosas (FJP), atendem ao critério de pobreza.

É importante reafirmar que tal opção metodológica tem por único propósito ajustar o recorte de renda para compatibilizar com as estratégias adotadas pelas demais políticas do governo. Consideram-se os dados obtidos e disponibilizados pela FJP os dados oficiais e com base neles se dão as análises de evolução do quadro de necessidades habitacionais. Os dados obtidos pela metodologia do PEHAB determinam o universo deste quadro a ser enfrentado pelo Plano Habitacional do Estado do Espírito Santo.

Os números obtidos segundo os dois procedimentos estão reproduzidos nas tabelas que seguem. Como principal destaque verifica-se, em relação ao quadro de déficit, o expressivo aumento obtido com a metodologia do PEHAB na demanda por novos domicílios na área rural. Em relação à composição deste déficit, os cálculos do PEHAB apresentam a inclusão da totalidade dos domicílios precários, uma diminuição bastante significativa no componente da coabitação familiar (embora continue como o componente de maior proporção) e o aumento do componente do ônus excessivo com aluguel. O quadro foi avaliado pelos gestores como mais ajustado à realidade das políticas adotadas pelo atual governo.

Tabela 04: Déficit Habitacional segundo Metodologias Adotadas

	DÉFICIT HABITACIONAL ABSOLUTO			DÉFICIT HABITACIONAL % DPP		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural

⁷ O recorte de renda de 1/2 salário mínimo per capita (indicador de situação de pobreza adotado pelo SUAS-ES) tem norteado os principais programas e ações do governo em vários setores onde o foco prioritário é a inclusão.

FJP (3SM)	75.025	69.404	5.621	9,5%	10,5%	4,2%
PEHAB (1/2 SM p/capita)	66.586	57.841	8.745	6,0%	6,2%	5,1%

Fonte: FJP 2013⁸ / Latus consultoria

Tabela 05: Composição do Déficit Habitacional segundo Metodologias Adotadas

	Domicílios Precários		Ônus excessivo com aluguel		Coabitação Familiar		Adens. excessivo domicílios alugados	
	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem
FJP (3 SM)	9.118	12,2%	16.277	21,7%	45.515	60,7%	4.155	5,5%
PEHAB (1/2 SM p/capita)	11.032	16,6%	17.596	30,4%	34.658	52,0%	3.300	5,0%

Fonte: FJP 2013/ Latus consultoria

Em relação à inadequação da moradia foram selecionados os dados apresentados pela FJP, sendo que a publicação de 2013 apresentou dados relativos aos componentes de carência de infraestrutura, ausência de unidade sanitária domiciliar exclusiva e adensamento excessivo em domicílios próprios. Os dados da inadequação da moradia são trabalhados apenas para a zona urbana.

Segundo a FJP (2013), no Estado do Espírito Santo há 175.657 domicílios urbanos em situação de inadequação habitacional relacionada à pelo menos um componente. Tal montante representa 18,9% dos domicílios urbanos do Estado. Comparativamente às demais Unidades da Federação, o Espírito Santo encontra-se em uma situação privilegiada, sendo a quarta com menor proporção do Brasil.

A inadequação habitacional segundo os componentes analisados é de maior incidência para a inadequação por carência de serviços de infraestrutura urbana, seguido do adensamento excessivo em domicílios próprios, em bem menor proporção.

Tabela 06: Inadequação da moradia segundo componentes

Carência de Serviços de Infraestrutura		Ausência de Unidade Sanitária Domiciliar Exclusiva		Adensamento Excessivo em Domicílios Próprios	
159.090	17,1%	6.456	0,7%	19.943	2,1%

Fonte: FJP 2013

Também mereceu destaque na elaboração deste diagnóstico, o tema dos assentamentos precários urbanos. São parcelas do território que, geralmente, concentram diversificados problemas de moradia. Entretanto, há pouca informação sistematizada que abranja o universo destes assentamentos. Assim, no processo de elaboração deste PEHAB buscou-se construir uma caracterização com base em distintas fontes de informações tendo destaque: o Censo de 2010 (aglomerados subnormais); as entrevistas municipais realizadas nos municípios ao longo da

⁸ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010. Belo Horizonte, 2013.

elaboração deste diagnóstico; e o mapeamento das ZEIS da região Metropolitana. Importante registrar que à exceção dos dados do IBGE dos Assentamentos Subnormais os demais são aproximações estimadas a partir de dois procedimentos. Em relação aos assentamentos informais, estes foram mapeados e estimados em relação ao número de domicílios a partir das informações fornecidas pelos gestores municipais durante as entrevistas realizadas. Este mesmo procedimento não foi possível realizar junto às metropolitanas. Portanto, tratou-se de obter o mapeamento das ZEIS demarcadas pelos Planos Diretores e sobre este, por aproximação obter o número de domicílios pelos setores censitários. A totalidade dos dados levantados está expressa na tabela seguinte.

Tabela 07: Assentamentos Precários (Fontes Distintas)

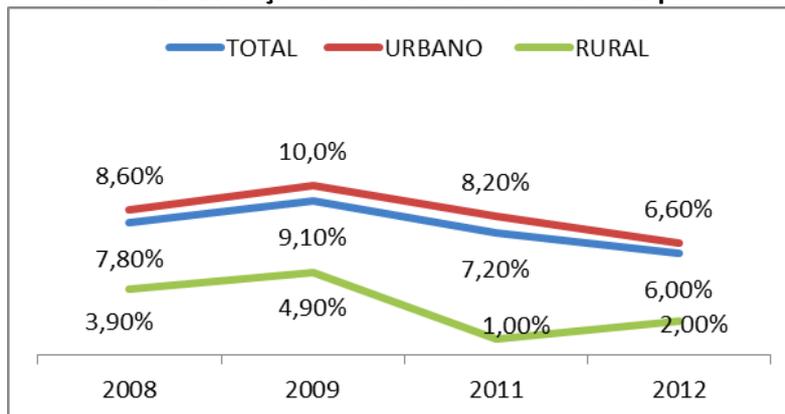
	Municípios Ocorrência	Domicílios	% DPP
Assentamentos Precários (Estimado/pesquisa)	50	28.500	6,12%
ZEIS Metropolitanas (Mapeamento IJSN/Estimativa DPP por Setores IBGE)	7	84.476	16,0%
Aglomerados Subnormais Metropolitanos (IBGE)	6	51.476	9,8%
Aglomerados Subnormais Não Metropolitanos (IBGE)	4	18.546	12,5%

Elaboração: Latus consultoria

Por fim, ainda em relação a esta caracterização do quadro das necessidades habitacionais, é importante que se avalie a tendência recente de sua evolução. A FJP, a partir dos ajustes metodológicos que realiza, tem publicado dados periódicos sobre o déficit ajustado e estimado com base nas informações do PNAD. Os ajustes permitem uma comparação da evolução do quadro de déficit. O IJSN publicou recentemente os indicadores sociais de 2013⁹, onde inclui esta análise da evolução do déficit, com base nos dados da PNAD. Segundo os dados publicados, o déficit habitacional no Espírito Santo vem diminuindo. No período de 2008 a 2012¹⁰, o déficit proporcional apresentou uma redução de 1,6 p.p. passando de 7,8% para 6,0%. O gráfico a seguir apresenta a evolução do déficit no Espírito Santo.

⁹ IJSN. Síntese dos Indicadores Sociais – 2013.

¹⁰ É somente a partir deste ano que a metodologia de cálculo do déficit é ajustada pela FJP, permitindo a comparação dos dados com base no déficit calculado a partir das PNAD's.

Gráfico 01 – Evolução do déficit habitacional no Espírito Santo


Dados: PNAD/IJSN; Elaboração: IJSN.

A inadequação também vem reduzindo, especialmente em relação às infraestruturas e ao saneamento básico, hoje prioridade em todas as escalas territoriais, fruto dos incentivos e disponibilidade de recursos conferidos pelo governo federal para o setor. Verifica-se o fato através de uma série de indicadores apresentados no censo de 2010 e nos PNADs. À exemplo, retomam-se os dados dos domicílios adequados urbanos que apresentaram na década de 2010 um crescimento na ordem de 11,2 p.p.

Outros indicadores desta melhoria das condições habitacionais são obtidos pelos dados do FJP (2000-2010). Houve uma redução na proporção de domicílios sem sanitário em 3,0 p.p e em 7,6 p.p. para a carência de infraestrutura. Nas publicações do IJSN (Indicadores Sociais-2013) verifica-se que o acesso ao serviço de esgoto sanitário (adequado) cresceu mais de 20,8 p.p. e o de abastecimento de água por rede cresceu mais 8,7 p.p.

2.2.2. Dimensionamento e caracterização das necessidades habitacionais segundo as regiões de planejamento.

Caracterizar as diferenças regionais é etapa fundamental para as análises dos problemas habitacionais e definição de estratégias mais adequadas à realidade que as configura. Tal diferenciação vai ocorrer não só em relação ao volume das unidades e das situações de déficit e inadequação, mas também, dada a heterogeneidade e a intensidade do processo de desenvolvimento e de concentração populacional que caracterizam cada região.

Os números absolutos e proporcionais das necessidades habitacionais

distribuídos por microrregiões e considerados seus componentes, estão expressos nas tabelas seguintes.

Tabela 08: Déficit Proporcional e Absoluto por Região

	DÉFICIT ABSOLUTO E % (DPP)					
	URBANO		RURAL		TOTAL	
Rio Doce	5924	8,30%	1222	7,90%	7146	8,30%
Nordeste	4591	7,60%	1167	6,80%	5759	7,40%
Metropolitana	31328	6,00%	454	5,70%	31782	6,00%
Litoral Sul	2106	6,30%	726	4,70%	2832	5,80%
Noroeste	1900	6,20%	911	5,00%	2811	5,80%
Sudoeste Serrana	1175	6,10%	1187	5,40%	2362	5,70%
Centro-Oeste	3659	6,10%	859	3,90%	4518	5,50%
Central Serrana	665	5,20%	866	5,40%	1531	5,30%
Caparaó	2342	6,30%	667	3,40%	3009	5,30%
Central Sul	4150	5,30%	686	3,60%	4836	4,90%

Fonte: Latus Consultoria

Tabela 09: Déficit segundo Componentes e Regiões

	DOMICÍLIOS PRECÁRIOS				COABITAÇÃO FAMILIAR				ÔNUS ALUGUEL		ADENSAMENTO EXCESSIVO			
	Urbano		Rural		Urbano		Rural		Urbano		Urbano		Rural	
Metropolitana	4.980	15,9%	152	33,5%	15.977	51,0%	277	61,0%	8.700	27,8%	1.671	5,3%	25	5,5%
Central Serrana	106	15,9%	184	21,3%	239	35,9%	677	78,2%	274	41,2%	46	7,0%	5	0,5%
Sudoeste Serrana	175	14,9%	523	44,1%	453	38,5%	664	55,9%	525	44,7%	22	1,9%	0	0,0%
Litoral Sul	135	6,4%	129	17,8%	1.217	57,8%	584	80,4%	666	31,6%	88	4,2%	13	1,8%
Central Sul	203	4,9%	148	21,6%	2.415	58,2%	533	77,7%	1.242	29,9%	290	7,0%	5	0,7%
Caparaó	116	5,0%	151	22,6%	1.027	43,9%	480	71,9%	1.059	45,2%	140	6,0%	36	5,5%
Rio Doce	965	16,3%	692	56,6%	2.694	45,5%	503	41,2%	1.902	32,1%	363	6,1%	27	2,2%
Centro-Oeste	517	14,1%	193	22,5%	1.720	47,0%	649	75,6%	1.296	35,4%	126	3,4%	17	2,0%
Nordeste	584	12,7%	552	47,3%	2.587	56,3%	574	49,2%	1.145	24,9%	276	6,0%	41	3,5%
Noroeste	160	8,4%	367	40,3%	875	46,0%	513	56,3%	787	41,4%	79	4,1%	31	3,4%
TOTAL	7.941		3.091		29.204		5.454		17.596		3.100		200	

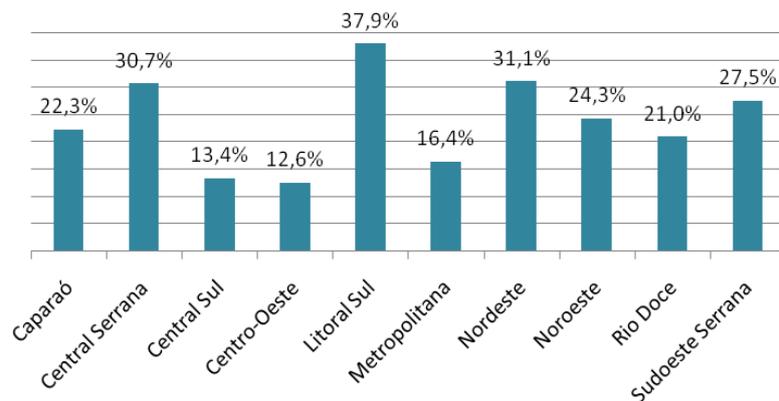
Fonte: Latus Consultoria

Tabela 10: Inadequação da Moradia segundo Componentes e Regiões

	CARÊNCIA DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA		AUSÊNCIA DE UNIDADE SANITÁRIA DOMICILIAR EXCLUSIVA		ADENSAMENTO EXCESSIVO EM DOMICÍLIOS PRÓPRIOS	
Metropolitana	76.466	14,50%	2.825	0,50%	12.700	2,40%
Central Serrana	3.838	30,10%	37	0,30%	93	0,70%
Sudoeste Serrana	5.199	26,90%	70	0,40%	95	0,50%
Litoral Sul	12.170	36,50%	159	0,50%	737	2,20%
Central Sul	9.289	11,80%	167	0,20%	1.388	1,80%
Caparaó	7.928	21,30%	121	0,30%	378	1,00%
Rio Doce	13.263	18,60%	1.107	1,60%	1.833	2,60%
Centro-Oeste	6.784	11,40%	311	0,50%	611	1,00%
Nordeste	17.131	28,40%	1.367	2,30%	1.651	2,70%
Noroeste	7.024	23,00%	293	1,00%	457	1,50%
ESTADO ES	159.090	17,1%	6.456	0,7%	19.943	2,1%

Dados: FJP 2013 / Elaboração Latus Consultoria

Gráfico 02: Domicílios urbanos com pelo menos um componente de Inadequação



Dados: FJP 2013 / Elaboração Latus Consultoria

2.2.3 Necessidades habitacionais e a dinâmica de desenvolvimento nas regiões.

Os dados apresentados no item anterior que quantificam e caracterizam as necessidades habitacionais, são aqui analisados a partir dos distintos contextos regionais, considerados aspectos relacionados ao desenvolvimento, crescimento e mobilidade populacional, e distribuição da renda. Estes dados, quando comparados e relacionados entre si, contribuem para uma melhor compreensão do quadro de necessidades habitacionais diagnosticado, e para uma avaliação das tendências e das condições locais para seu enfrentamento

Neste contexto, o processo histórico de ocupação do Estado e o modelo de desenvolvimento que se consolidou e se mantém, concentra população, riqueza e investimentos na região Metropolitana, e em alguns outros municípios que, no processo histórico foram pólo de desenvolvimento, ou mais recente conformam a região costeira das principais atividades produtivas vinculadas à exploração do petróleo, industrialização e exportação do minério, e as atividades de logística. A região metropolitana concentra 48% da população do Estado. As outras regiões mais populosas são, na seqüência, a Central Sul (8,9%), Rio Doce (8,3%), Centro Oeste (7,3%) e Nordeste (7,2%).

Verifica-se, inicialmente, que as maiores incidências do quadro de déficit, em números absolutos, estão na região Metropolitana, seguida das regiões Rio Doce e Nordeste, regiões que figuram entre as cinco de maior população.

Quando avaliado proporcionalmente, considerado o numero de domicílios

ocupados, o déficit não apresenta grande diversidade. A grande parte das regiões situa-se no patamar intermediário com um déficit proporcional variando entre 5 e 5,9% dos domicílios ocupados. Nas posições de ponta estão as mesmas três regiões que lideram o ranking do déficit absoluto, sendo que a região metropolitana passa para a terceira posição com um déficit proporcional de 6,0%. A Rio Doce tem o maior déficit proporcional, com 8,3% e a Nordeste com 7,4%. A quarta posição é ocupada pelo Litoral Sul, com um déficit proporcional correspondente a 4,9%.

A menor situação de déficit absoluto ocorre na Central Serrana, região com a menor população do Estado. Em termos proporcionais, o menor déficit é da Central Sul (4,9%). Apesar de também figurar entre as regiões mais populosas revela assim, um quadro de menor criticidade.

Excetuando-se a região Metropolitana pela particularidade que a conforma (concentração populacional, de desenvolvimento, de oferta de empregos e serviços, e conseqüentemente a concentração de quase 50% do total do déficit do Espírito Santo), encontrar o nexo para tais ocorrências nas demais regiões não é tarefa fácil. São regiões bastante distintas.

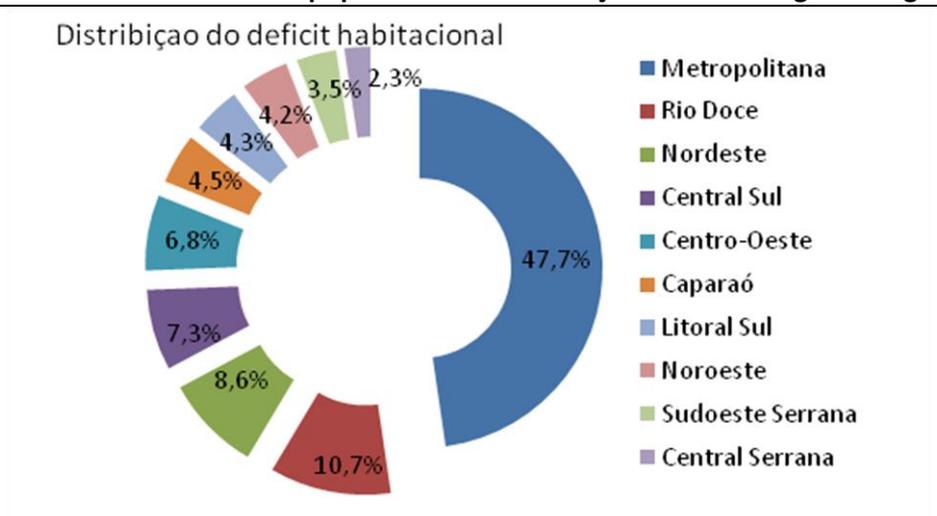
A Rio Doce apresenta um quadro de desenvolvimento econômico bem mais expressivo que a Nordeste. Contribui com 7,9% do PIB estadual, (terceira maior contribuição), e tem na carteira de investimentos em andamento e previstos (onde ocupa a terceira colocação em investimento) a segunda maior previsão de novos empregos. A Nordeste contribui com 3,9% do PIB figurando na quinta colocação. Tem na previsão de investimentos o correspondente a cerca de 5% do total, o que a coloca na quarta posição em investimentos e em empregos gerados, embora estes representem cerca de 25% do previsto na Rio Doce. A Litoral Sul, quarto déficit proporcional, tem seu desenvolvimento alicerçado principalmente na exploração de petróleo e gás natural estruturado. É a segunda região em participação no PIB estadual, tem o maior montante da carteira de investimentos previstos até 2017, colocando-se como a terceira região em geração de empregos.

Considerado o crescimento populacional das duas últimas décadas as três regiões estão entre as 4 de maior crescimento no período (no período o Litoral Sul ocupa a segunda posição, logo após a Metropolitana). Considerado as taxas de crescimento no período 2000-2010 as três regiões ocupam as primeiras colocações, sendo que nesta última década a região Rio Doce assume a liderança, passando em 5,4 p.p. a região Metropolitana, segunda colocada.

Dos dados avaliados, verifica-se que o crescimento populacional é o que apresenta relação mais direta com as situações de maior déficit habitacional. O quadro está certamente associado também a outros fatores (conforme apresentado na seqüência), mas cabe fazer o destaque a esta correspondência. A tendência do crescimento nas regiões Metropolitana e costeiras não só se mantém, mas se acentuam. Retomando os dados da carteira de investimentos (2012-2017) a geração de maior numero de empregos (certamente um atrativo para a mobilidade populacional) ocorre nas regiões Metropolitana e Rio Doce, concentrando cerca de 85% das novas vagas.

As taxas de crescimento mais recente (2000-2010) que caracterizam cada região são retomadas no gráfico que segue, comparadas com a distribuição do déficit.

Gráfico 03: Crescimento populacional e distribuição do déficit segundo regiões



Dados: IBGE e Latus consultoria (deficit)

Os indicadores sociais relacionados à distribuição da renda e situação de pobreza também são nesta análise retomados, posto que a renda é um dos principais

limitadores do acesso a moradia adequada. Verifica-se a distribuição territorial dos domicílios considerados em situação de pobreza (com renda domiciliar per capita de até 1/2 salário mínimo) e sua possível relação com a conformação das situações de déficit.

A maior ocorrência de domicílios em situação de pobreza está nas regiões Noroeste (36,5%), Caparaó (36,4%) e Nordeste (35,2%). Novamente a Nordeste se situa neste patamar de grande incidência de domicílios em situação de pobreza e de maior déficit. Chama à atenção a região de Caparaó que, apesar de alta incidência de domicílios em situação de pobreza, é o segundo menor déficit proporcional do Estado.

Para uma análise da conformação do déficit segundo localização urbano e rural buscou-se a mesma avaliação da sua distribuição e da dinâmica de crescimento populacional.

Na avaliação do déficit urbano a maior concentração absoluta está nas regiões Metropolitana, seguida das regiões Rio Doce, Nordeste e Central Sul, todas integram as primeiras colocações no ranking populacional. O déficit rural se concentra nas regiões Rio Doce, Sudoeste Serrana e Nordeste, sendo que as maiores populações rurais em termos absolutos estão na Sudoeste Serrana, Centro Oeste e Caparaó.

Em termos proporcionais (considerado o número de domicílios) na área urbana destacam-se a região do Rio Doce (8,3%), a Nordeste (7,6%) e as regiões de Caparaó e Litoral Sul (com 6,3%) numa correspondência parcial (Rio Doce e Nordeste) à situação do déficit absoluto. A mesma correspondência parcial ocorre na área rural onde se destacam as regiões Rio Doce (7,9%), a Nordeste (6,8%), e a Metropolitana (5,7%).

Procurando avaliar a correspondência do déficit urbano e rural com o crescimento populacional das regiões, verifica-se que apesar de todas apresentarem crescimento positivo, este quadro, se avaliado estratificado por segmento urbano e rural, se diferencia.

Verifica-se que a totalidade das regiões perdeu população rural quando considerado o período 1991 a 2010. Ademais, regiões de distintos portes populacionais apresentaram forte impacto de crescimento urbano. As regiões Sudoeste Serrana, Litoral Sul e Rio Doce, foram as que apresentaram o maior crescimento do período para as áreas urbanas. Apenas a Rio Doce tem relação direta do crescimento populacional com situação de maior déficit. Mas podemos verificar que este crescimento populacional teve também impacto na condição de inadequação da

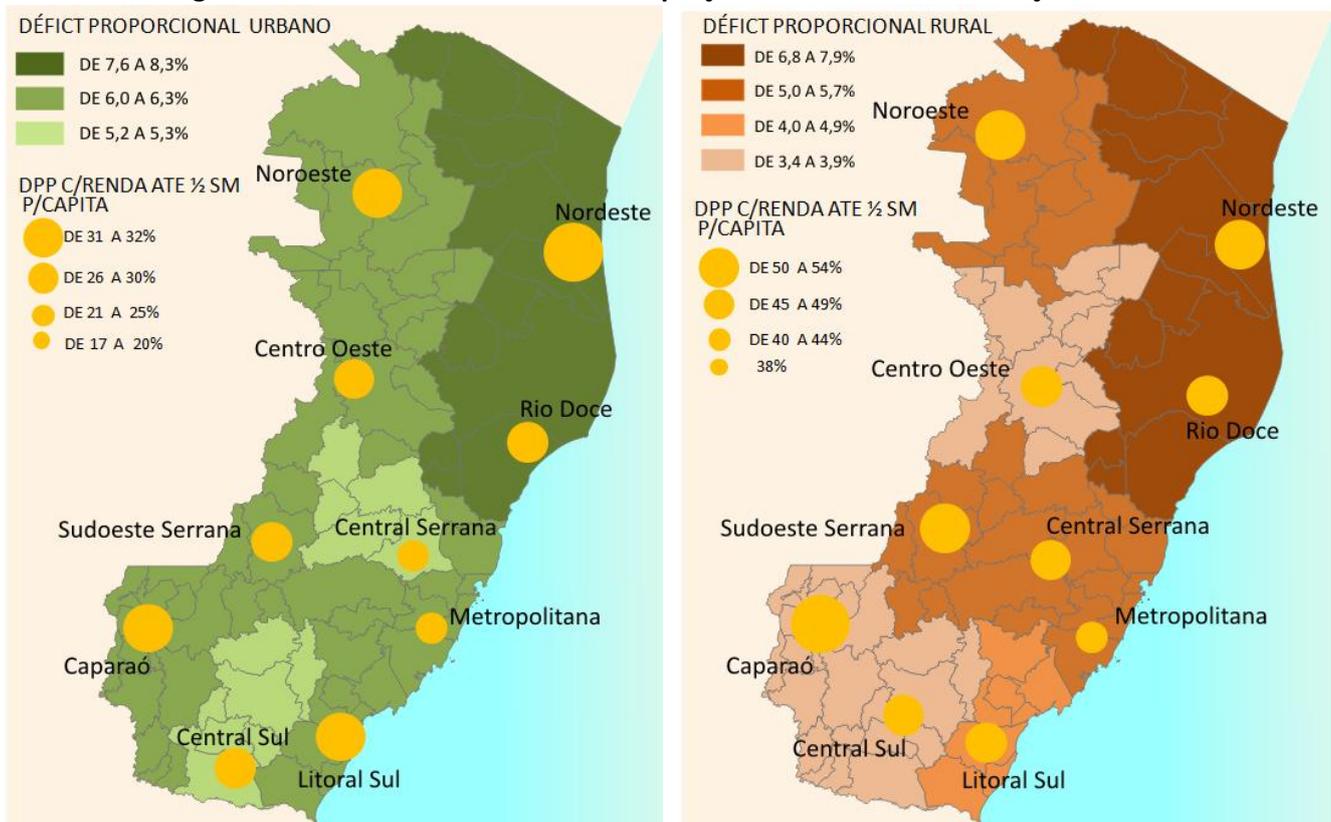
moradia, especialmente por carência de infraestrutura urbana. Verifica-se a forte ocorrência da inadequação nas regiões do Litoral Sul e Sudoeste Serrana (primeira e quarta posição no ranking populacional).

Nesta relação da distribuição territorial do déficit urbano e rural procurou-se ainda avaliar a questão da renda, utilizando-se os dados já apresentados da proporção em que ocorrem os domicílios com rendimento de até 1/2 salário mínimo per capita (classificados como em situação de pobreza).

As regiões com maior concentração destes domicílios são, no urbano, a região Nordeste (31,7%), seguida das regiões Noroeste (29,4%) e Caparaó (27,4%). A região Nordeste situa-se no intervalo de maior déficit urbano proporcional.

No rural, a proporção de domicílios neste patamar de renda é bem maior. As maiores ocorrências estão na região de Caparaó (53,3%), e nas regiões Noroeste (48,4%) e Nordeste (47,6%). Novamente a região Nordeste situa-se no intervalo de maior déficit rural proporcional. Caparaó que tem a maior incidência de domicílios em situação de pobreza apresenta-se no intervalo de menor déficit rural proporcional.

Figura 09: Déficit Urbano e Rural e a Proporção de Domicílios em Situação de Pobreza



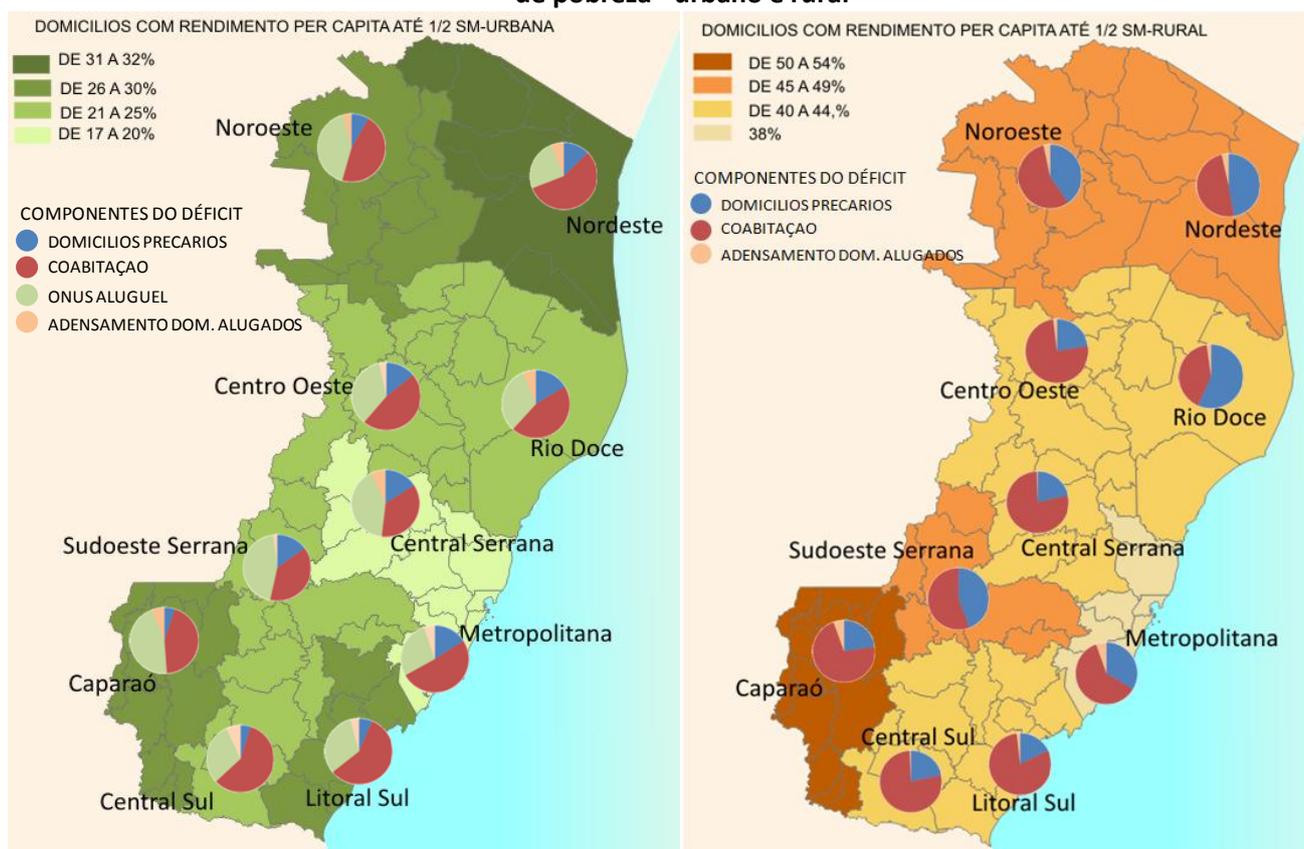
Elaboração: Latus consultoria

Em relação à composição do déficit nas regiões, no urbano predomina a maior

contribuição do componente coabitação excetuando-se as regiões de Caparaó, Central Serrana, e Sudoeste Serrana onde o maior componente é o ônus excessivo com aluguel. O fato pode estar associado à colheita do café que desloca mão de obra. Também cabe o destaque para a maior contribuição, considerada as demais regiões, do componente - domicílios precários - na região de Rio Doce. Não se verifica uma relação direta dos componentes com maior concentração de domicílios em situação de pobreza (que predominam na Nordeste e Caparaó). Entretanto, há que se reconhecer que os domicílios precários materializam a situação de pobreza, tornando-se um dado importante para a definição das estratégias de atendimento da demanda.

No rural a coabitação tem a maior contribuição em todas as regiões, exceto na Rio Doce onde predomina o déficit por domicílios precários. As regiões Litoral Sul, Central Serrana, Centro Oeste e Caparaó têm o componente da coabitação com proporções variando de 71,9% a 80,4%.

Figura 10: Componentes do Déficit segundo concentração dos domicílios em situação de pobreza - urbano e rural



Elaboração: Latus consultoria

Na inadequação habitacional adotam-se os dados da FJP. A inadequação

habitacional no Espírito Santo atinge 18,9% dos domicílios urbanos¹¹. É a quarta unidade da federação com menor proporção de domicílios nesta condição. Regionalmente, tem maior ocorrência nas regiões Litoral Sul (37,9%), Nordeste (31,1%) e Central Serrana (30,7%). Na quarta posição vem a região Sudoeste Serrana. A inadequação decorrente da carência de infraestrutura é o maior componente para todas as regiões. Conforme referido acima, a inadequação parece apresentar maior relação com o crescimento populacional. As regiões de maior crescimento da população urbana no período 1991-2010 foram a Sudoeste Serrana, a Litoral Sul, a Rio Doce (maior déficit urbano proporcional), e a Central Serrana. A Nordeste é a sexta colocada no ranking da inadequação, contudo tem o segundo maior déficit proporcional urbano.

Quando avaliado o componente da inadequação fundiária¹² verifica-se sua expressiva concentração nas cidades metropolitanas e cidades pólo. Os Aglomerados Subnormais identificados pelo IBGE estão majoritariamente concentrados nas cidades metropolitanas e representam 73% dos domicílios assim classificados. Apenas 4 cidades não metropolitanas apresentam aglomerados subnormais – São Mateus, Cachoeiro do Itapemirim, Linhares e Colatina.

A quantificação realizada através da pesquisa demonstra que o fenômeno ocorre também em cidades de menor dinâmica urbana. Foram identificados tais assentamentos em 50 municípios. Nos municípios metropolitanos, optou-se, pela adoção dos setores já identificados como ZEIS pelos planos diretores. Os números estimados a partir das distintas fontes estão sintetizados na tabela seguinte.

2.3. Política e Produção Habitacional

O processo histórico de institucionalização do atendimento das demandas habitacionais no Estado do Espírito Santo não está dissociado do ocorrido no âmbito federal relativo às políticas e programas de financiamento vigentes, e remete, minimamente, ao reconhecimento dos agentes e períodos mais determinantes na sua concepção e implementação, e seus reflexos na esfera estadual e municipal.

Compreender o papel do Estado recentemente colocado pela normativa federal urbano-habitacional, de gestor do conjunto de agentes que produzem habitação e

¹¹ A inadequação é computada pela FJP apenas para a situação urbana dos domicílios.

¹² A inadequação fundiária foi estimada a partir das distintas fontes já citadas, quais sejam: da pesquisa realizada junto aos agentes municipais para os municípios não metropolitanos e, para estes, a partir de estimativa do número de domicílios em setores censitários que se incluem em ZEIS.

cidade, é mais um dos desafios a ser pautado pelo PEHAB, objetivando uma atuação integral e mais efetiva de apoio e de parceria junto aos municípios para o enfrentamento do quadro caracterizado no item anterior.

Retomam-se os resultados da política pública de HIS implementada no âmbito estadual, avaliada a partir da produção e investimentos realizados à luz das normativas e financiamento vigente, incluindo o que se produziu pelo mercado da moradia popular com o financiamento público.

Assim, nas décadas de 30 a 50, as Carteiras Prediais vinculadas aos institutos previdenciários e, depois, a Fundação da Casa Popular (1946) não chegam a induzir a consolidação de políticas institucionalizadas no âmbito estadual e municipal. O primeiro, atuando de forma fragmentada e de abrangência limitada aos seus associados, não chega a constituir uma política macro; a FCP de concepção bastante ampla, mas de pouca viabilidade financeira, tem pequeno impacto no Estado do Espírito Santo, concentrando as suas ações em outros Estados e cidades¹³.

É com a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964, e com a institucionalização de uma política nacional que disponibiliza recursos em larga escala para agentes públicos e privados, sob coordenação central, que estados e municípios passam a atuar de forma mais sistemática e efetiva no enfrentamento dos problemas que se avolumam nas cidades que se urbanizam.

Nesse contexto, surgem as COHAB's, sociedades de economia mista, com capital constituído majoritariamente por recursos públicos, criadas com a finalidade de se estabelecerem como um braço operacional do SFH nos estados e municípios, executando o papel de agentes financeiros e promotores da habitação de interesse social. Embora sua criação representasse a descentralização da operacionalização do SFH, tais estruturas institucionais eram subordinadas às normas federais.

Assim como as COHAB's (operadoras da política no âmbito público estadual e municipal), na iniciativa privada as cooperativas habitacionais também poderiam assumir o papel de promotoras da habitação de interesse social. Para tanto, o BNH

¹³ Considerado muito amplo e sem viabilidade financeira que garantisse sua realização na forma como se propunha, o projeto original da FCP sofreu correção legal em 1952, quando o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio restringiu seu território de ação, eliminando a relevância de atuação nos setores complementares. Dados estatísticos da FCP registram que até 1960 os estados que concentraram um maior número de construções de moradias foram, proporcionalmente: Minas Gerais, Rio de Janeiro, a cidade de Brasília e São Paulo. Em proporções bem menores as casas populares se estabeleceram em cidades do Nordeste, do Sul e no Sudeste. A presença da FCP no Espírito Santo apresentou um registro mínimo de habitações, contando o número de 294 casas.

introduziu a figura dos INOCOOP's – Instituto de orientação às Cooperativas Habitacionais –, um elo técnico e de assessoria à formação de cooperativas habitacionais, com a atribuição de capacitá-las enquanto agentes da produção da HIS, com o financiamento federal, conformando o outro braço de implantação da política vigente.

Com a extinção do BNH em 1986, assume o papel de agente financeiro da política habitacional nacional a Caixa Econômica Federal. O período é marcado por uma descontinuidade e fragmentação institucional e da política, e pela redução e escassez do financiamento. Entre a extinção do BNH e a criação do Ministério das Cidades em 2003, o setor no governo responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes.

Na ausência de uma estratégia política nacional para o enfrentamento do problema, estados e municípios, além da própria União, lançam programas habitacionais financiados com fontes alternativas, em particular, os recursos orçamentários e as parcerias com a sociedade privada. Surgem, ao lado de intervenções tradicionais, os programas alternativos como urbanização de favelas e assentamentos precários, construção de moradias novas por mutirão e autogestão, apoio à autoconstrução e intervenções em cortiços e em habitações nas áreas centrais. Ocorre uma progressiva transferência de atribuições para os estados e municípios, tendo-se como marco a Constituição de 1988, que tornou a habitação uma atribuição concorrente dos três níveis de governo.

Em 1995, ocorre uma retomada nos financiamentos de habitação e saneamento com base nos recursos do FGTS, depois de vários anos de paralisação dos financiamentos, em um contexto de alterações significativas na concepção vigente sobre política habitacional. Em 1996, a Secretaria de Política Urbana, gestora do setor habitacional, divulgou o documento da Política Nacional de Habitação, que trazia na sua concepção uma nova visão, deixando de privilegiar unicamente o financiamento à produção. Dentre os programas criados, incluiu-se, como principal alteração, a criação de programas de financiamento voltados ao beneficiário final¹⁴, (Carta de Crédito,

¹⁴ Para Nabil Bonduki, “a preponderância das modalidades de acesso ao crédito está vinculada à consolidação de uma visão bancária no financiamento habitacional, personificado no papel central que passou a ter a Caixa Econômica Federal como o único agente financeiro a operar os recursos destinados à habitação. Premida pela preocupação de evitar rombos nos fundos destinados à habitação, sobretudo o FGTS, a Caixa passou a privilegiar a concessão de créditos em condições de maior garantia e de mais fácil acompanhamento, o que explica a preferência pelo financiamento do imóvel usado. Pela mesma razão de natureza financeira, a implementação desses programas não significou interferir positivamente no combate ao déficit habitacional, em particular nos segmentos de baixa renda. De uma maneira geral, pode-se dizer que se manteve ou mesmo se acentuou uma característica tradicional das políticas habitacionais no Brasil, ou seja, um

individual e associativa) e um programa voltado para o poder público focado na urbanização de áreas precárias (Pró-Moradia). Com recursos da União (OGU), são disponibilizados ao poder público pelo programa Habitar Brasil. Em 1999, é criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que estabelece o financiamento para a produção privada de unidades destinadas ao arrendamento, e que utiliza um *mix* de recursos formados pelo FGTS e de origem fiscal.

Tais alterações têm novo marco na aprovação da Constituição Federal de 1988, com o rearranjo institucional que projeta a municipalização das políticas públicas, cabendo ao Governo Federal a coordenação destas e o estabelecimento de diretrizes gerais. Tal processo começa a ser efetivado no campo urbano-habitacional com a aprovação do Estatuto da Cidade (2001) e a criação do Ministério das Cidades (2003).

A partir deste marco da institucionalização na esfera federal de uma política orientadora e de financiamento, podemos entender o papel dos agentes públicos e privados na produção da HIS e constituição, ou não, de uma política estadual/municipal considerando três períodos distintos:

(i) Um primeiro período, caracterizado pela centralidade da política e do financiamento na esfera federal, quando os estados passam a operar como principal agente executor da política comandada pelo BNH (1964-1986) através das COHAB's (ou afins), usualmente com os municípios assumindo um papel secundário, ou inexistente;

(ii) Um segundo momento, após extinção do BNH, que passa pela retração do financiamento público e indefinições no campo institucional, associado à maior autonomia conferida aos municípios pela Constituição Federal de 1988, e que remete ao protagonismo local com soluções alternativas, e marcado por investimentos próprios (1986 a 2002);

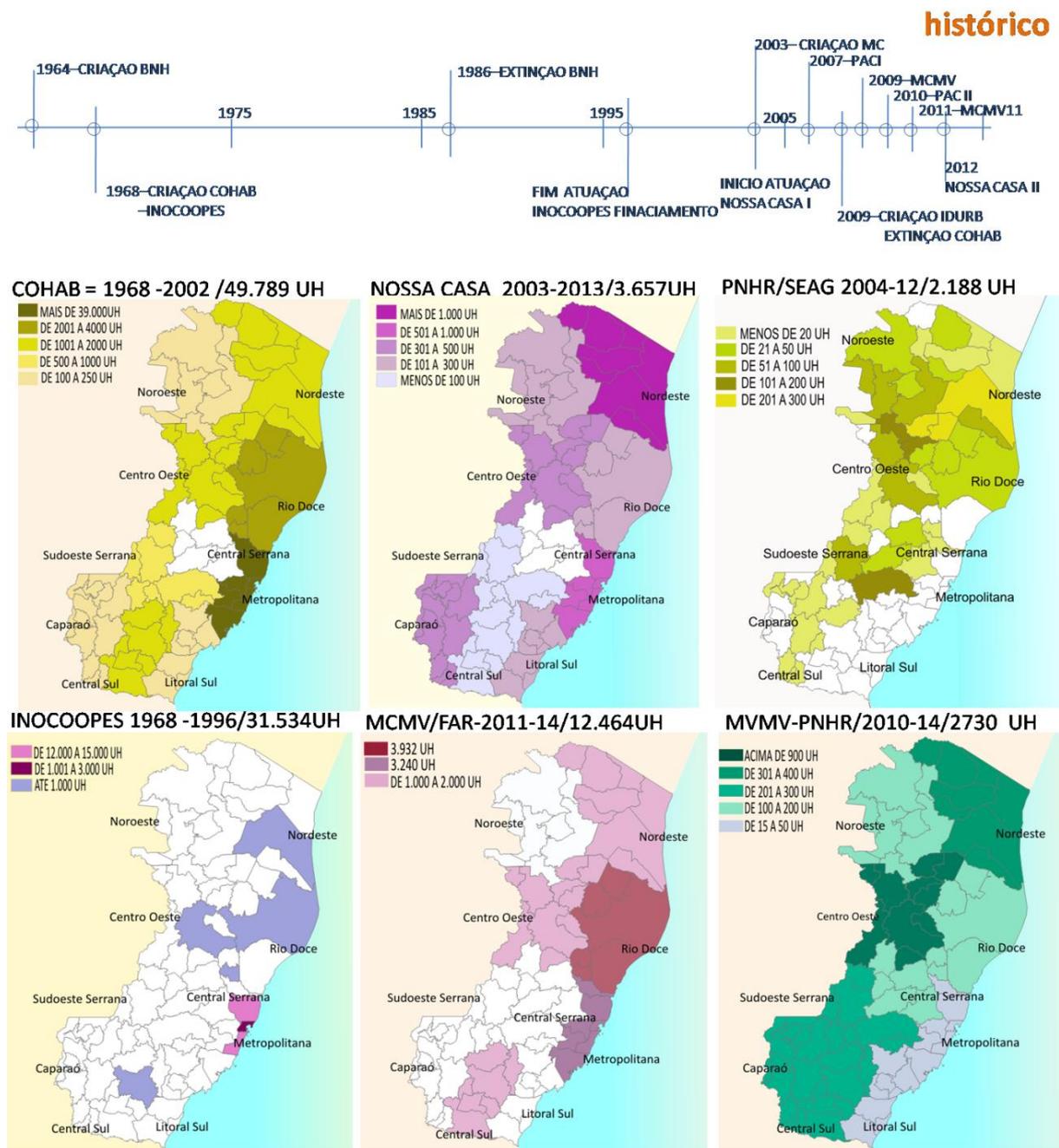
(iii) E, finalmente, com as mudanças institucionais e jurídicas ocorridas no âmbito federal para promover o pacto federativo de ampliação da autonomia dos entes federados com o fortalecimento do poder local, a municipalização das políticas públicas e a retomada gradativa do financiamento. Tal processo traz na temática habitacional a redefinição da política nacional determinada pela lei 11.124, que institui o Sistema Nacional de Habitação e promove sua consolidação através da

atendimento privilegiado para as camadas de renda média. Entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 SM, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 SM) onde se concentram 83,2% do *déficit* quantitativo”.

adesão dos estados e municípios, concomitante ao novo financiamento público de larga escala que se consolida nos programas do governo federal PAC e MCMV.

Para uma visualização previa do quadro de produção da HIS no Estado do Espírito Santo, a ser analisado na seqüência, sistematiza-se na figura seguinte, a evolução institucional no âmbito estadual e das políticas federais, e a produção realizada na vigência de cada período pela política do Estado, e pelos agentes privados com acesso ao financiamento. O mapeamento resulta dos dados que se alcançou sistematizar na etapa de diagnostico e permite uma avaliação da distribuição nas regiões. Os dados correspondentes da produção realizada por região e municípios constam do documento Levantamento de Dados e Informações.

Figura 11 - Histórico Institucional e do Financiamento e Produção Realizada



Elaboração: Latus Consultoria

Considerando o processo histórico de institucionalização da política e do financiamento público federal, e a atuação do Estado do Espírito Santo retomam-se, primeiramente, os dados da produção realizada no período de vigência do BNH e Pós-BNH centralizada pela CEF, para uma breve contextualização. Na seqüência, se procede às análises a partir do momento em que o Estado começa a atuar através do Programa Nossa Casa, em 2003, já em sintonia com as normativas do novo quadro jurídico institucional estabelecido com a criação do Ministério das Cidades.

A COHAB-ES atuou por um período de mais de 4 décadas desde a sua criação em 1968, até sua extinção no ano de 2009, quando foi criado o IDURB. Ao longo da sua existência, produziu um número bastante significativo de unidades habitacionais, nas tipologias de casas e apartamentos, que quando somadas às demais modalidades de atuação (urbanização, embrião habitacional e assistência técnica) totaliza um atendimento de 51.068 famílias beneficiadas pelas ações do Governo Estadual. Destas, 36.986 correspondem à produção da unidade habitacional. Considerando o período de vigência do BNH e Pós-BNH (1968 a 2002) ¹⁵, foram 49.789 famílias atendidas em 34 anos, o que representa uma produção média de cerca de 1.500 famílias/ano.

Apesar de atuar em todo o território estadual o que se verificou foi uma massiva concentração desta produção na região Metropolitana da Grande Vitória. Acompanhando o processo de metropolização da capital, os principais municípios da região receberam 80% das unidades produzidas. As regiões de Rio Doce, Centro Oeste e Nordeste, receberam juntas, mais 15% desta produção em unidades concentradas nos municípios de Linhares e Aracruz, na primeira, e Colatina e São Mateus, nas outras duas. Coube ao restante das regiões 5% das unidades produzidas.

No período de vigência do BNH também teve destaque a produção realizada pelo INOCOOP-ES, um braço privado da produção habitacional que, através das cooperativas habitacionais, tinha acesso ao financiamento do SNH. O INOCOOP-ES produziu até 1996, mais de 31.000 unidades (uma média de 1.126 unidades/ano) concentrando massivamente sua produção nos municípios de Vila Velha e Serra. Com o fim do BNH o instituto começa a restringir sua atuação pela escassez do financiamento. Finaliza sua produção dentro do SNH em 1996, quando se reestrutura e começa a operar com o autofinanciamento, o que vai mudar substancialmente o perfil da produção, deixando de atingir o mercado popular de habitação.

Com o programa Nossa Casa, inicia em 2003, um novo momento da política estadual, quando o Estado, diante do ainda escasso financiamento federal, começa a estabelecer uma linha de atuação bastante estruturada no aporte de recursos do Tesouro Estadual, destinando recursos à produção habitacional e à complementação dos recursos viabilizados no âmbito dos programas federais.

Operando através COHAB até 2009 e a partir daí como IDURB, foram produzidas, neste primeiro momento do programa - Nossa Casa I - 3.657 unidades. A

¹⁵ O termo é utilizado por Bonduki e corresponde ao período entre a extinção do BNH (1986) e a criação do Ministério das Cidades (2003).

partir de 2012, é instituído legalmente o programa Nossa Casa II, regulamentando a atuação do Estado em sintonia com o programa federal MCMV¹⁶.

Acrescidas as unidades entregues e em execução da segunda fase do programa, a produção habitacional viabilizada pelo programa estadual Nossa Casa, alcança a produção de 5.900 unidades¹⁷, viabilizadas nas distintas possibilidades de composições do investimento (execução e/ou complementação financeira). Considerado o período, resulta uma média de atendimento anual do programa de cerca de 600 unidades/ano.

Tem destaque no Espírito Santo, a produção habitacional rural. Os recursos federais destinados ao atendimento da demanda organizada em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil, primeiro, através dos programas Crédito Solidário e Programa de Subsídio à Habitação (viabilizados pelas principais entidades rurais do Estado, e com a orientação da Secretaria Estadual da Agricultura – SEAG) resultam em 2.188 unidades habitacionais produzidas a partir de 2004, sem a contribuição do Programa Nossa Casa. Destaca-se que qualidade da moradia produzida tem se constituído como referência da efetividade que o programa já alcança no ES.

A partir de 2012, com financiamento do MCMV/PNHR, o número de unidades habitacionais aumenta significativamente e também aumenta o número de agentes atuando no setor. São mais 2.730 unidades concluídas/em execução, parte disto, contando com a complementação financeira do Nossa Casa II (1.109 UH). Ademais, ainda se encontram em análise na CEF outras 2.179 unidades¹⁸.

Se todo este montante se viabilizar, de fato, a produção no rural com financiamento público viabilizado desde 2004 vai alcançar as 7.079 unidades, entre unidades construídas, com operação de financiamento contratada, e em processo de análise. O montante corresponde a 4,1% do total dos domicílios rurais ocupados em 2010, taxa bastante significativa. E se considerados apenas os domicílios com rendimento de até 3 salários mínimos (parcela que acessa ao financiamento público) a proporção chega a 5,7%.

Foram também levantadas as unidades dos empreendimentos do MCMV/FAR (já produzidas e/ou com contrato assinado junto à CEF), direcionados às populações da

¹⁶ O Programa Nossa Casa II está descrito nas suas 4 estratégias de atuação no documento anterior deste diagnóstico – Relatório de Levantamento e Análise de Dados.

¹⁷ Segundo os dados coletados em abril de 2014 junto ao IDURB.

¹⁸ Dados fornecidos pela CEF em maio de 2014.

faixa de rendimento de até 3 salários mínimos. São 12.464 unidades habitacionais produzidas/em produção no Espírito Santo pelo MCMV. Se viabilizadas na totalidade prevista, e somadas às unidades do programa Nossa Casa I e ao correspondente a área urbana do Nossa Casa II (SUB-50), o montante chega a 17.255 unidades produzidas/em produção. Este número correspondendo a 3,9% dos domicílios ocupados da área urbana, em 2010, na faixa de rendimento domiciliar corresponde aos 3 salários mínimos. Se incluídos os projetos ainda em análise na CEF, são mais 6.278, e este percentual atinge a casa dos 5,3%.

Os números da produção habitacional no Espírito Santo quando consideradas as unidades do MCMV ainda em construção e em análise, são realmente impactantes e apresentam um potencial de atendimento da demanda habitacional inquestionável.

Há ainda que se destacar alguns limites do levantamento realizado. Os dados da produção habitacional realizada pelas políticas municipais não foram quantificados por falta da informação¹⁹. Sabe-se, entretanto, que ele é mais significativo nas cidades metropolitanas com algum outro destaque para cidades pólo ou de maior capacidade de gestão. Da mesma forma os recursos do MCMV do programa SUB-50. Apenas aqueles que solicitaram complementação ao governo do Estado²⁰ estão computados e integram o montante correspondente ao programa Nossa Casa II.

Contextualizado o quadro estadual de produção da HIS pública e/ou com financiamento federal, algumas avaliações precisam ser retomadas.

No âmbito estadual, há que se reafirmar a importância da criação do IDURB e do Programa Nossa Casa, pois significam a opção por estabelecer e institucionalizar uma Política Estadual de Habitação, e neste contexto também se insere a elaboração do PEHAB.

Apesar do alcance mais reduzido, se analisado isoladamente (cerca de 600 UH/ano) e comparado ao período anterior (1.500 UH/ano), considera-se que o Programa Nossa Casa e a política que a partir dele se estabelece, representa avanços: incluiu o setor rural, direciona o investimento para outras regiões (com destaque para a região Nordeste nas duas fases do Programa), e diversifica a intervenção com o estabelecimento de estratégias, na segunda fase do programa, para atuar em

¹⁹ Os dados obtidos através da CEF não referiam o numero de unidades habitacionais, somente o montante do investimento e financiamento.

²⁰ Como os recursos do programa são viabilizados junto a outros operadores financeiros, não se obtiveram os dados.

complementaridade com o financiamento federal do programa MCMV. Se adequadamente gerido, o incremento no financiamento e a viabilização de empreendimentos habitacionais através do aporte financeiro ou complementação de infra-estrutura, pode contribuir sobremaneira para a produção da HIS em escala significativa e sua qualificação. Fica como desafio, o estabelecimento de estratégias que possam efetivamente direcionar esta produção para o atendimento do déficit identificado, ou ao menos, uma parcela deste.

Dentro dos quantitativos levantados, a avaliação dos dados da produção habitacional mais recente, realizada dentro das políticas e linhas do financiamento público vigente. Como o dado do déficit corresponde ao calculado para o ano de 2010, considera-se o que foi produzido a partir daí, e o que esta em processo de execução e/ou com financiamento aprovado. Considera-se este o estoque a ser brevemente disponibilizado, com potencial de contribuir para o atendimento da demanda proveniente do déficit. Esta avaliação é realizada no capítulo seguinte, quando da projeção futura das necessidades habitacionais.

Tabela 11: Síntese da Produção Recente de HIS através do Financiamento Público²¹

REGIAO	URBANO	RURAL	REGIÃO	URBANO	RURAL
Metropolitana	3.958	15	Caparaó	521	246
Central Serrana	x	222	Rio Doce	3.947	159
Sudoeste Serrana	70	301	Centro Oeste	2.145	1.278
Litoral Sul	243	48	Nordeste	2.822	527
Central Sul	1.893	236	Noroeste	369	565

Elaboração: Latus Consultoria

2.4. Capacidades Institucionais no enfrentamento das necessidades habitacionais.

Neste conjunto de análises sobre o quadro de necessidades habitacionais do Espírito Santo também constitui elemento fundamental para a implementação de uma política habitacional e na formulação de um Plano de Ação, a avaliação das capacidades institucionais nas distintas esferas governamentais, e demais agentes.

²¹ Segundo os dados coletados em abril de 2014 junto ao IDURB e os dados fornecidos pela CEF em maio de 2014.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), aprovado pela lei 11.124/2005, tem por objetivo mobilizar recursos e capacidade técnica dos três níveis de governo. Para que funcione, supõe-se que os governos municipais disponham de capacidade técnica para planejar e executar programas. Neste sistema também os governos estaduais executam suas políticas de habitação em estreita cooperação com os governos municipais. Trata-se de um modelo cooperativo, onde tanto a política federal como as políticas estaduais de habitação dependem de que os governos municipais contem com capacidades locais de gestão²².

A configuração institucional do Sistema Nacional pressupõe a criação de Sistemas Estaduais e Municipais de Habitação determinando pela constituição dos Fundos e Conselhos de gestão da política nas três esferas de governo. Fortalecer o investimento e a gestão participativa na esfera estadual e também nos municípios é que vai efetivamente contribuir para que a gestão da política habitacional ocorra de forma articulada entre os níveis de governo e com a participação dos atores da sociedade civil.

O redesenho institucional coloca desafios nas distintas esferas governamentais exigindo dos municípios, um novo papel na questão urbano-habitacional. A gestão do solo urbano torna-se uma das principais ferramentas no âmbito municipal, com base na prerrogativa constitucional do poder-dever do município da promoção do cumprimento da função social da propriedade, de efetivar o acesso a terra urbanizada por meio do Plano Diretor.

Os Planos Diretores do município, ao propor mecanismos e instrumentos efetivos de combate à segregação sócio-espacial, de democratização do acesso a terra e à moradia, com vistas a fazer cumprir a função social da cidade e da propriedade, podem marcar uma inflexão na Política Urbana. E a Política Habitacional, neste contexto, deve promover tal objetivo, com o planejamento e o detalhamento das ações decorrentes.

Para os municípios, para além do atendimento da demanda habitacional cabe a tarefa de criar e aperfeiçoar o seu quadro normativo a partir dos instrumentos instruídos pelo Estatuto das Cidades e do normatizado pelo Plano Diretor local, estabelecendo estratégias e criando mecanismos administrativos, no âmbito de suas

²². *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. Publicação da Secretaria Nacional de Habitação / Ministério das Cidades e do Centro de Estudos da Metrópole / CEBRAP.

políticas habitacional e urbana que efetivamente venham promover às exigências constitucionais.

Para os estados cabe estabelecer uma política que amplie as condições de financiamento da moradia, especialmente para os setores que não alcançam nem mesmo os programas federais, contribuindo com os municípios para esta inclusão e, para um redesenho programático estabelecido à luz das necessidades locais.

As análises a seguir tem por objetivo subsidiar a etapa subsequente de elaboração do PEHAB na etapa propositiva do Plano de Ação, identificando ações necessárias ao fortalecimento das capacidades institucionais²³ considerando estruturas de gestão, capacidade de investimento e acesso à captação de recursos para as ações habitacionais.

2.4.1. O Lugar da Moradia no Planejamento Estratégico do Estado

O Estado do Espírito Santo vem trabalhando na construção do desenvolvimento futuro através de Planos Estratégicos elaborados para distintos setores, e tem no Plano de Desenvolvimento ES-2025 (2006) o estabelecimento das estratégias orientadoras do sobre as quais foi elaborado o Planejamento Estratégico de Governo 2011-2014/ Novos Caminhos - que tem orientado as políticas e programas do atual governo.

Este planejamento norteou também os debates e análises realizado durante a elaboração do diagnostico do setor habitacional. Dentre os 10 eixos estratégicos estabelecidos pelo plano o eixo de Desenvolvimento da Infraestrutura Urbana, na quase totalidade das suas propostas, está relacionado com o tema habitacional. Entretanto, outras estratégias e projetos distribuídos em diversos outros eixos estão direcionados, direta ou indiretamente, a ampliar o acesso à moradia e à terra urbana e rural para setores de maior vulnerabilidade social e econômica. Destacam-se também os projetos direcionados a qualificar a gestão estadual e dos municípios para questões afins. Dentre estes, os relacionados particularmente à capacitação institucional na gestão do risco e/ou outras temáticas da gestão municipal urbana. E por fim, as ações e projetos que priorizam a política de habitação em ações relacionadas ao atendimento das parcelas prioritárias, com foco na redução da pobreza urbana e rural, que estão inseridos em diversas estratégias.

²³ Entende-se por capacidades institucionais no âmbito governamental as capacidades administrativas entendida nos aspectos relacionados à gestão e execução da política habitacional e dos investimentos.

Em entrevistas realizadas junto às principais secretarias e órgão estaduais, foram pautados alguns dos projetos estruturantes e intervenções prioritárias do governo com o objetivo de identificar possíveis contribuições para este diagnóstico, e também possíveis demandas e/ou potencialidades passíveis de serem inseridas nas recomendações estratégicas. Destacam-se as seguintes ações como as de maior interface com a questão da moradia:

O Programa Capixaba de Redução de Pobreza – Incluir – implementa as diretrizes estratégicas estabelecidas no planejamento Novos Caminhos (2011-2014) relativas à redução da pobreza, das desigualdades sociais e regionais, e à geração de oportunidades para todos os capixabas. A questão habitacional não é pauta específica do Programa Incluir, entretanto o programa fornece a base cadastral dos setores identificados como prioritários para atendimento da demanda por novas moradias que chega ao IDURB. O Cad-Único é também uma possibilidade de qualificação das estimativas do déficit habitacional uma vez que fornece dados precisos sobre o cadastrado – podendo resultar em uma identificação do déficit “com nome, endereço e qualificação familiar”. Também representa aquela parcela do déficit identificada como prioritária para a definição das estratégias futuras no campo habitacional. O IJSN realizou a estimativa do déficit habitacional a partir do cadastro único e este tema será pauta na etapa das proposições.

O Incluir tem também sua inserção rural – o Incluir no Campo. O programa procura identificar e beneficiar as famílias rurais em situação de extrema pobreza, promovendo a busca ativa destas populações no setor rural. O objetivo é incidir mais fortemente nestes setores com as políticas do programa “Vida no Campo”²⁴, viabilizando o acesso às oportunidades de inserção produtiva e de desenvolvimento social e promoção da cidadania promovida pelas políticas governamentais.

O Incluir no Campo é coordenado pela Secretaria da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca (SEAG) juntamente com a SEADH, e executado em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e outros parceiros, entre eles as Secretarias Municipais de Agricultura e de Assistência Social, a Agência de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas e do Empreendedorismo (ADERES), e o Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (INCAPER).

Tem foco particular nas famílias rurais sem terra que estão vivendo em situação

²⁴ O Vida no Campo é um dos principais programas da SEAG que agrega 13 projetos para o fortalecimento da agricultura familiar..

de pobreza quase sempre nas sedes municipais (meeiros, diaristas, contratados, comodatários, empregados, etc.). Da mesma forma que o Incluir, a potencialidade para a estruturação de propostas articuladas com este PEHAB está na identificação destes focos de concentração das demandas, sendo que o Incluir no Campo pode ter a particularidade de revelar os focos de um dos problemas principais na questão da moradia rural – a falta da terra, tema que extrapola o âmbito de uma política habitacional e vai demandar estratégias específicas, articuladas com as instituições que trabalham neste sentido.

O Programa Vida no Campo é um dos programas direcionados ao desenvolvimento da agricultura familiar, implementado pela SEAG. É composto por 13 projetos dos quais 4 são destacados por serem mais diretamente relacionados com as demandas do PEHAB: Habitação Rural; Revitalização dos Assentamentos Estaduais; Crédito Fundiário e Titulação de Terras.

O programa de Habitação Rural através da atuação em parceria com os movimentos sociais fomenta a construção de casas em propriedades rurais, através dos recursos disponibilizados, antes pelo FDS e Caixa Econômica Federal e mais recentemente pelo MCMV/PNHR. As ações iniciaram em 2004 com repasse de recursos pela CEF do Programa Subsídio Habitacional (PSH/OGU) e do Crédito Solidário (FDS) para entidades organizadoras do setor rural (Sindicatos de Trabalhadores Rurais, APAGEES, FETAES e CEMAAF). A partir de 2009, o financiamento passa a ser obtido junto ao programa MCMV/PNHR com complementação por parte do Tesouro do Estado. Em 2012, a produção da moradia rural passa para a responsabilidade do IDURB, permanecendo a parceria com a SEAG para a mobilização e apoio às entidades rurais na busca do financiamento junto à CEF e na complementação de subsídio por parte do Estado.

A construção e melhoria da moradia rural é a principal interface de interesse do PEHAB junto ao Programa de Revitalização dos Assentamentos Estaduais, também implementado pela SEAG dentro do programa Vida no Campo. As ações em desenvolvimento são para que a produção das unidades habitacionais possa se inserir na mesma metodologia e sistemática do PNHR, com complementação dos recursos pelo Governo do Estado.

Existem outros 66 assentamentos do INCRA no Estado. Em agosto de 2013, foi regulamentada a inclusão dos assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) como beneficiários do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

O programa Crédito Fundiário oferece financiamento para aquisição de terra em condições facilitadas para trabalhadores rurais que não possuem ou têm pouca terra. O programa é desenvolvido em parceria com o Governo Federal através do Programa Nacional de Crédito Fundiário do MDA. O programa no Estado se implementa através de 2 eixos: o de combate à pobreza rural, vinculado ao Incluir Rural; e em parceria com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais para atendimento do trabalhador que já tem pequena propriedade e quer ampliá-la.

O programa de Titulação de Terras prevê a identificação e regularização das famílias agricultoras que estão sobre terras devolutas do Governo Estadual. Está vinculado ao Programa de Cadastro Nacional do INCRA.

Estes dois últimos programas, o Crédito Fundiário e a Regularização das Terras, são de particular interesse para um Plano de Habitação por incidir em questões apontadas como cruciais na provisão da moradia rural – a falta da terra e a falta de titulação, impeditivos do acesso ao financiamento habitacional. Deverão ser considerados no momento de elaboração das estratégias de ação.

O projeto Estado Presente é mais um dos projetos estruturantes do Governo Estadual e está direcionado para os territórios identificados como de maior violência, consideradas as ocorrências de homicídios. O programa é bastante amplo e inclui uma série de estratégias para incidir sobre o quadro. Ainda que não relacionada diretamente com a questão da moradia, entende-se que estes territórios possam ser concentradores de situações de carência habitacional, não pela situação de violência, mas pela situação de pobreza e vulnerabilidade social que os caracterizam. Ações integradas de atendimento das demandas habitacionais ali localizadas poderão fortalecer a finalidade do programa.

A questão dos recorrentes eventos climáticos e seus efeitos, e os objetivos de redução dos riscos deles decorrentes, têm levado o governo do Estado a priorizar ações e investimentos na qualificação da gestão do setor e das áreas consideradas suscetíveis, resultando o Espírito Santo, no Estado mais monitorado no Brasil para tal finalidade. Estudos e instrumentos vêm sendo viabilizados para as estruturas estaduais, em paralelo ao apoio levado aos municípios na estruturação das instituições relacionadas (especialmente a Defesa Civil). Também é foco deste apoio a capacitação técnica de agentes municipais, a execução de obras e desenvolvimento de instrumento da gestão local para monitoramento e redução do risco. O PEHAB tem relação direta com as situações de risco não só no quadro de ocupações já consolidadas em setores

inadequados, que certamente demandam por remanejamento, mas de forma preventiva, nas questões relacionadas à gestão do solo de competência municipal. Os desafios da crescente expansão urbana e das localizações da HIS vão exigir deste PEHAB estratégias articuladas do governo estadual e dos municípios para que tal quadro não se agrave. Além da Defesa Civil, estão envolvidas nesta pauta as instituições estaduais ligadas ao meio ambiente – SEAMA e IEMA.

Destaca-se, por fim a ausência do tema habitacional no âmbito do CONDEVIT. A SEPAM, que tem sob seu gerenciamento os projetos e estudos metropolitanos, revelou que o tema habitacional nunca fez parte dos projetos elencados pelo Conselho. Esta deverá ser apontada como uma das estratégias principais no enfrentamento do quadro de necessidades habitacionais do Estado.

2.4.2. A Gestão e o Investimento Habitacional do Estado.

As competências administrativas da temática estão sob atribuição da Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB) e sua vinculada, o Instituto de Desenvolvimento Urbano (IDURB).

A SEDURB foi instituída no ano de 2007 e, à semelhança do Ministério das Cidades, articula no âmbito estadual as políticas territoriais de desenvolvimento urbano, tendo sob sua competência a gestão das pastas de habitação, saneamento e melhoramentos urbanos. Dentre as atribuições da SEDURB está a de formular, planejar, executar e coordenar as políticas no âmbito estadual nas áreas citadas, buscando o desenvolvimento harmonioso da rede estadual de cidades, bem como a supervisão da execução dessas competências nas instituições a ela vinculadas. Vinculado à SEDURB, o IDURB, criado pela lei nº 488 de 2009 como uma autarquia, constitui-se enquanto órgão gestor e executor das principais ações na área urbano-habitacional.

O Estado opera desde 2003 com política própria (através do Programa Nossa Casa e coloca recursos do Tesouro Estadual para produção habitacional e complementação de investimentos realizados com recursos federais pelos municípios e pelo próprio Estado. Instituído legalmente em 2012, o Programam coloca o IDURB como agente promotor e financeiro, dando efetividade ao instruído pelo SNHIS.

O papel do IDURB-ES no atual programa – Nossa Casa II²⁵ é de prestar apoio técnico e financeiro aos municípios, com a elaboração de projetos básicos e

²⁵ O programa já foi apresentado nas suas principais estratégias no capítulo que trata da produção e política habitacional do

executivos, e com a execução das obras, cabendo aos municípios a disponibilização de áreas regularizadas, dotadas de infraestrutura básica, seleção das famílias e a execução do Projeto de Trabalho Técnico Social. Na avaliação dos gestores, apesar da finalidade principal da instituição ser de apoiar técnica e financeiramente os municípios, o IDURB acaba atuando como agente executor das ações habitacionais pelo desaparelhamento dos municípios.

Atendendo as exigências legais do SNHIS, o Estado do Espírito Santo atua de forma coerente ao estabelecido em nível federal, contando com um SEHIS – Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social instituído pela lei 8784 de dezembro de 2007, que cria o Fundo Estadual de Habitação – FEHAB, e o Conselho Gestor do Fundo Estadual de Habitação - CGFEHAB.

A Resolução CGFEHAB nº 012, de 16 de julho de 2012, vem acrescentar parágrafo ao artigo 2º do Regimento Interno do Conselho com vistas a incluir a previsão de que os movimentos sociais organizados devem corresponder à representatividade de $\frac{1}{4}$ (um quarto) dos membros dos seus membros. Verifica-se, portanto, o atendimento às exigências da normativa federal.

O Estado conta também com o Conselho das Cidades. Criado pelo Decreto 2514, de 06 de maio de 2010, o ConCidadES é um órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, integrante da estrutura da SEDURB que tem por finalidade propor diretrizes para a formulação e implementação da política estadual de desenvolvimento urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução. Nas suas atribuições e competências, estão todos os temas relacionados às políticas de desenvolvimento urbano onde se insere não só a questão habitacional, mas também todos os aspectos relacionados ao uso e gestão do solo urbano diretamente relacionado com as pautas aqui desenvolvidas. Atualmente, o ConCidadES não está atuando.

Mas o diagnóstico também apontou carências operacionais e de insuficiência das estruturas na implementação das ações da política instituída. Tais insuficiências podem ser assim resumidas:

- ✓ Insuficiência no preenchimento dos quadros técnicos do IDURB. A atual composição não ocupa todos os cargos já instituídos legalmente, mas para além deste fato, apresenta lacunas para uma atuação mais abrangente

(consideradas outras temáticas, como por exemplo, a regularização fundiária), na própria estrutura organizacional;

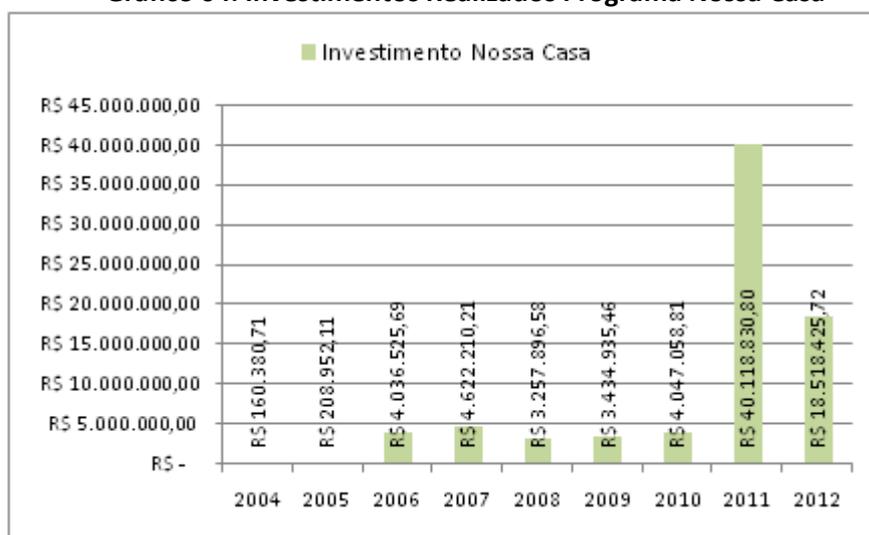
- ✓ Sobreposições e/ou falta de clareza na definição das competências das instituições envolvidas e insuficiência na atuação articulada junto aos demais setores do governo. SEDURB e IDURB têm atribuições definidas legalmente que na prática não se visualizam. De qualquer forma, uma nova concepção para a política estadual vai ser definida pelo PEHAB, provavelmente requerendo a revisão também da modelagem operacional relacionada ao tema habitacional;
- ✓ Também se avaliou como insuficiente as estruturas participativas. A pouca participação ate mesmo na elaboração do PEHAB comprova o fato. Também foi apontada a falta de integração no tema habitacional entre o Conselho das Cidades e o CGFEHIS.
- ✓ Em relação à política, ficaram registradas ausências principalmente relacionadas às temáticas fundiárias. Tanto no que se refere aos processos de regularização de assentamentos (especialmente nas áreas do próprio Estado²⁶), como na questão da reserva de áreas para a produção da HIS. O tema é associado à gestão do solo, que embora de competência municipal, poderiam ter algum aporte técnico por parte da política estadual;
- ✓ Por fim, o tema habitacional foi considerado pelo diagnóstico, como secundário/complementar nas políticas de governo. Isto se reflete não só na questão do investimento, conforme veremos na seqüência, mas pela falta de uma visão estratégica da política habitacional em relação às prioridades de governo, o que resulta também na insuficiente integração nas ações empreendidas pelos projetos prioritários.

Em relação ao investimento realizado pelo Estado no tema habitacional, foram analisados os investimentos efetuados no âmbito do programa Nossa Casa e avaliados, de forma comparativa, os últimos PPAs, uma vez que a habitação, ou temas a ela relacionado podem estar vinculados a outros projetos. Tomaram-se ainda, os dados declarados no pelo governo junto a STN, para uma avaliação da evolução do investimento realizado em habitação. Em síntese, apresentam-se os dados:

²⁶ Apenas uma área no município de Cariacica vem tendo apoio técnico institucional para sua regularização.

- ✓ Em relação ao Programa Nossa Casa que permitiu a produção (ou atendimento complementar) de 5.900 unidades habitacionais desde o início da sua operacionalização, verificou-se um investimento de pequena magnitude até o ano de 2010, período em que apresenta uma oscilação no investimento que varia dos R\$ 200.000,00 nos primeiros anos a cerca de R\$ 4.000.000,00. Em 2011 ocorre uma expansão deste investimento que chega à casa do R\$ 40.000.000,00. O ano seguinte- 2012, último que se tem a informação, o investimento reduz para R\$ 18.500.000,00. A média de investimentos do programa Nossa Casa foi de R\$ 8.600.000,00.

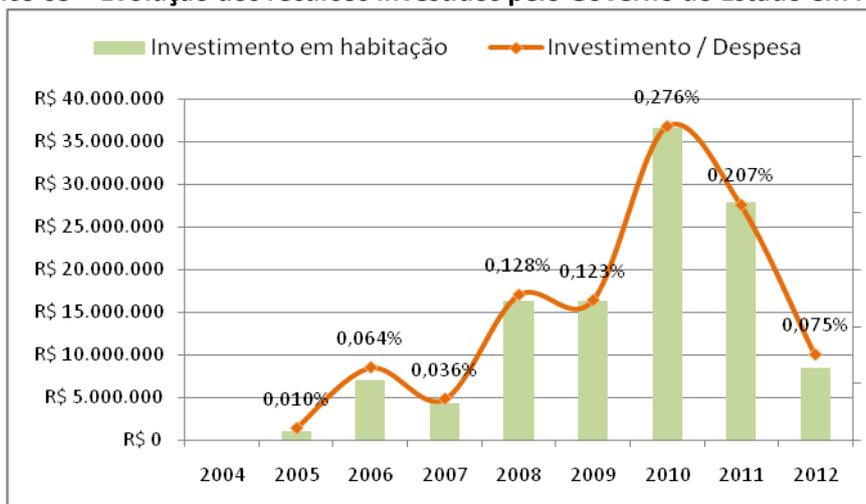
Gráfico 04: Investimentos Realizados Programa Nossa Casa



Dados: IDURB-ES

- ✓ Avaliada a informação obtida junto a STN os dados diferem um pouco em relação ao montante e também em relação aos anos de investimento. A informação da STN é mais abrangente, pois consegue captar os demais investimentos realizados na área de habitação, por outras ações além das realizadas pelo programa Nossa Casa. De 2005 a 2012 (período que se obtém a informação) os valores apontados pelo STN para o Espírito Santo variam de cerca de R\$ 1.000.000,00 a R\$ 36.500.000,00. A média amplia para R\$ 14.700.000,00. Avaliando-se o percentual do investimento em relação ao total das despesas realizadas verifica-se a pequena parcela que corresponde a despesa habitação, que não chega a 0,3%.

Gráfico 05 – Evolução dos recursos investidos pelo Governo do Estado em Habitação

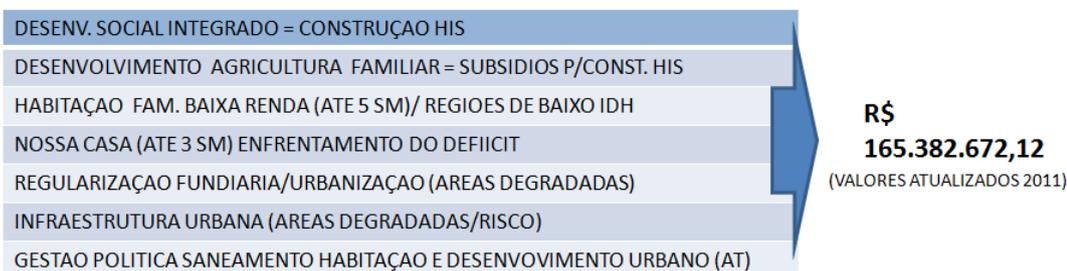


Dados: STN

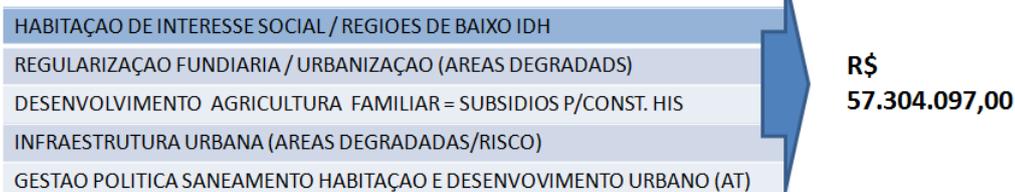
- ✓ Em relação ao planejamento do investimento, toma-se a informação a partir dos PPAs. Não significam investimentos efetivamente realizados, mas apontam a prioridade concebida ao tema em cada período. Foram avaliados os investimentos previstos nos 3 últimos PPAs, em programas habitacionais e relacionados. NO PPA de 2004-2007 o investimento estava estimado em R\$ 108.935.117,16; valor que se aproxima do valor do período seguinte, o maior investimento proposto, que corresponde a R\$ 165.382.627,12. Verifica-se, posteriormente uma drástica redução na previsão do investimento estadual no período 2012-2015, correspondendo a R\$57.304.09,00.

Figura 12: Síntese comparativa dos dois últimos PPAs

PPA 2008-2011 / PROJETOS RELACIONADOS



PPA 2012-2015 / PROJETOS RELACIONADOS



Dados: SEP/Gov. ES - Elaboração: Latus Consultoria

O diagnóstico setorial sugere que esta diminuição pode estar relacionada não necessariamente a uma menor prioridade conferida ao tema, mas que pode ser resultado de uma maior integração com as políticas e financiamentos federais, uma vez que a partir de 2012, com a instituição legal do programa Nossa casa II, é maior a incidência dos recursos federais. Entretanto, no período do investimento realizado pelo Programa Nossa Casa as unidades produzidas não aumentaram.

Verifica-se assim, no âmbito estadual, o quanto o investimento é variável, sendo insuficiente e inconstante. O fato pode estar revelando que o Sistema e o Fundo Estadual ainda não estão suficientemente consolidados. Aponta-se para a insuficiência de uma “política estadual” mais efetiva e permanente. Os picos apresentados demonstram uma ainda forte dependência do SEH de definição de prioridades política.

2.4.3. A Gestão e o Investimento Habitacional realizado pelos Municípios

Os municípios são atores centrais na política habitacional brasileira, pois têm autoridade para decidir se farão (ou não) programas habitacionais, ao mesmo tempo em que, no Sistema Nacional de Habitação, são eles os entes responsáveis pela gestão da política habitacional em nível local. O desenvolvimento institucional das instâncias municipais é condição necessária para a implementação da futura política estadual de habitação, dentro do marco estratégico da Política Nacional de Habitação de articulação entre os agentes.

E, ainda, na medida em que cabe ao Estado dar apoio aos Municípios, recai sobre este PEHAB a responsabilidade de delimitar a abrangência desse apoio, identificando possíveis fragilidades no campo institucional municipal que dificultem/impedem a implementação das políticas. Busca-se subsidiar a definição de prioridades e estratégias para o desenvolvimento institucional descentralizado, fortalecendo a articulação entre o Estado e os Municípios no enfrentamento do quadro de necessidades habitacionais.

Dentro desse objetivo, é importante que se inclua nesta análise não só a capacidade administrativa dos Municípios relacionada à política habitacional *stricto sensu*, mas, sobretudo, as relacionadas ao planejamento e ao desenvolvimento urbano – temas diretamente relacionados à questão da moradia. Assim as capacidades municipais foram avaliadas pelo diagnóstico setorial, sob dois focos: (i) a gestão nas áreas habitacionais e de uso do solo; (ii) e das políticas locais e investimentos realizados.

Para a avaliação, o diagnóstico setorial apresenta e analisa os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, elaborada pelo IBGE, cuja última edição foi do ano de 2012; e a coleta de informações realizada através de questionário aplicado junto aos gestores municipais e lideranças locais dos 78 municípios do Espírito Santo.

Numa avaliação mais geral da atual situação dos municípios no Estado do Espírito Santo podemos destacar os pontos pesquisados relacionados à inserção no Sistema Nacional de Habitação, à gestão do solo, e a capacidade de o acesso ao financiamento.

Apresenta-se pequena síntese dos principais dados analisados, para na seqüência buscar uma avaliação que considerada a diversidade municipal, posto que se considera que os municípios de pequeno porte apresentam menor capacidade de gestão.

- ✓ Em relação aos aspectos e instrumentos de gestão do solo, o Espírito Santo encontra-se numa situação privilegiada. Dos 78 municípios, tanto nos dados da pesquisa realizada nos municípios, como nos da MUNIC, o índice de municípios que tem Plano Diretor fica em torno de 70 % (apenas 24 municípios não tem Plano Diretor). Dentre os municípios que afirmaram não ter plano diretor, apenas Domingos Martins²⁷ tem mais de 20 mil habitantes. Outra avaliação importante é a quantidade expressiva de municípios no que tem Plano Diretor e que não são obrigados a isto pela legislação federal (menores de 20.000 habitantes). Em relação ao parcelamento do solo, apenas 23 % não tem lei municipal.
- ✓ Em relação aos instrumentos da política urbana introduzidos a partir do EC, foram destacados dois para análise – ZEIS e PEUC, mais relacionados ao tema da moradia. ZEIS é o instrumento mais utilizado, para áreas vazias e para regularização. Segundo a pesquisa, esta instituído legalmente em 40 municípios, entretanto apenas em 14 foi efetivamente utilizado. Quanto a PEUC apenas 29 afirmaram ter o instrumento no PD e somente 1 afirmou ter utilizado (Colatina).
- ✓ Em relação à existência das condições legais de adesão dos Municípios ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, segundo os dados

²⁷ Segundo base de dados da MUNIC (2012), o Município Domingos Martins estava elaborando o seu plano diretor na época da pesquisa.

pesquisados (e igualmente segundo os dados obtidos junto ao MC), a situação é bastante crítica para o Estado como um todo. No momento da pesquisa apenas 08 municípios apresentavam as condições exigidas para efetivar a adesão plena ao SNHIS. Vitória, Guarapari, Serra, na Região Metropolitana; Marataízes, na Região Litoral Sul; Cachoeiro de Itapemirim, na Central Sul; São Gabriel da Palha, na Região Centro Oeste; Montanha, na Nordeste; e Nova Venécia, na Região Noroeste.

- ✓ Considerados os quesitos Conselho e Fundo, dentre os 78 Municípios apenas 20 municípios declaram ter ambos os instrumentos instituídos por lei e em funcionamento. Sobre o Plano de Habitação, apenas 20 municípios declararam já contar com PLHIS, e outros 10 disseram estar elaborando.
- ✓ Os municípios foram pesquisados também em relação à existência de cadastros da demanda habitacional; 59 responderam contar o instrumento. Apenas 12 são informatizados e atualizados, o que é um indicativo de que a maioria não é utilizada como instrumento de definição de prioridades e/ou orientação das ações da política local. Nas regiões, Nordeste e Noroeste, todos os municípios contam com cadastros.
- ✓ Em relação à existência de estrutura, apenas 3 municípios atuam como secretaria municipal, Serra, Vitória e Aracruz. 27 municípios têm a habitação junto a outras pastas e 48 não tem setor específico para tratar da habitação. O quadro agrava em relação à existência de técnicos no setor. Apenas 5 municípios têm equipe multidisciplinar, com técnicos também da área de arquitetura e/ou engenharia e/ou da área jurídica: Vitória Serra, Vila Velha, Aracruz e Baixo Gandu. Em 23 municípios existe somente o técnico social respondendo pelo tema.
- ✓ Todos os municípios já tiveram alguma intervenção na questão habitacional, mas a maior incidência é p/ aluguel social seguido da produção, mas para muitos municípios é produção isolada. A RF é demanda de todos os municípios, mas poucos tem experiência de realização. Vitória e Colatina são citadas com exemplo por muitos municípios.
- ✓ Em relação à busca do financiamento junto aos programas federais e estaduais, 37 municípios buscaram e aprovaram recursos no MC; 54 municípios buscaram e aprovaram recursos no Governo do Estado. No PAC,

24 municípios acessaram ao recurso, mas 80% do total do financiamento ficou na região metropolitana

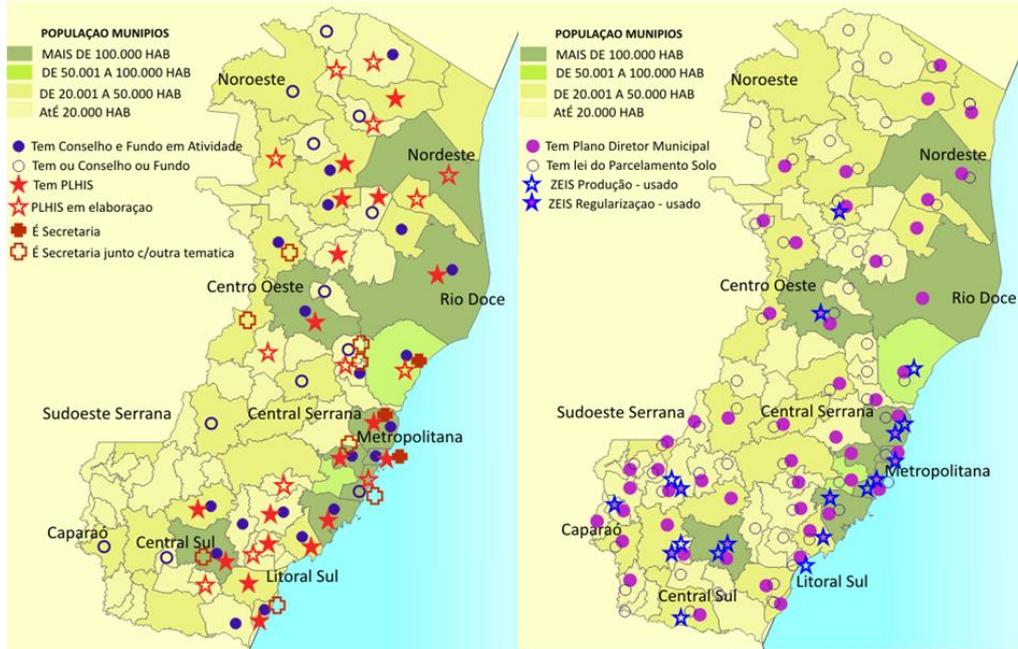
- ✓ O recurso aprovado junto aos órgãos federal e estadual ainda se mostra bastante concentrado. A região de melhor desempenho foi a Metropolitana, onde todos os municípios tiveram acesso a algum financiamento, exceto Fundão. A segunda região de melhor desempenho foi a região Centro-Oeste com 60% dos seus municípios aprovando recursos no Ministério das Cidades e 80% no financiamento do Estado. Em situação semelhante esta a região Central Sul onde 50% dos municípios aprovaram recursos no Ministério das Cidades e 88% junto ao Governo Estadual. A região de pior desempenho é a Litoral Sul com 25% dos municípios com recursos aprovados no Ministério das Cidades e 38% no Governo Estadual. Entretanto, é a região que apresenta maior investimento em habitação (recursos municipais/STN)
- ✓ O investimento realizado no âmbito municipal, segundo os dados coletados junto a STN demonstram o pouco investimento na questão habitacional, de modo geral, com algumas exceções. Oito municípios²⁸ apresentaram um investimento médio em habitação superior a 1% considerado o total das despesas (estes municípios estariam cumprindo a PEC285). Treze ficaram no patamar que varia de 0,51 a 0,99% e dez apresentaram o investimento médio na faixa de 0,25 a 0,49%

Procede-se, por fim, a uma avaliação mais regionalizada e reconhecendo não só as diferenças regionais, mais também as diferenças municipais, particularmente relacionadas ao porte populacional dos municípios.

Em relação à capacidade de gestão habitacional foram mapeados os instrumentos necessários à efetivação da adesão ao SNH – Conselho, Fundo e PLHIS, e indicadores da existência de estrutura administrativa. Também foram mapeados os principais instrumentos de gestão urbana mais relacionados com a questão habitacional, quais sejam: Plano Diretor, Parcelamento do Solo e ZEIS. Os municípios foram classificados segundo o porte da população e sobre eles destacada a existência dos instrumentos e, em alguns casos, sua aplicabilidade.

²⁸ Os oito municípios são: Presidente Kennedy, Vitória, Vila Valério, Ibirapu, Águia Branca, Itaguaçu, Apiacá, e Atilio Vivacqua.

Figura 13 – Capacidades Institucionais dos Municípios na Gestão Urbano-Habitacional



Elaboração: Latus Consultoria.

Em relação aos instrumentos de adesão ao SNH verifica-se a grande fragilidade que o Estado apresenta neste tema. Uma grande parte dos municípios não apresenta nenhum dos instrumentos. Regionalmente, parece haver um melhor desempenho na região Metropolitana e na Litoral Sul. Nas regiões Nordeste e Noroeste aparece um número significativo de municípios que estão elaborando seus PLHIS. O mesmo ocorre na região Litoral Sul. As regiões de Caparaó, Central Serrana, Sudoeste Serrana e até mesmo a Central Sul, praticamente não apresentam instrumentos da política habitacional. Os municípios pequenos e médios, em grande proporção ou não apresentam instrumentos da gestão habitacional, ou apresentam apenas 1.

Em relação à gestão urbana, ocorre o contrário. Grande número dos municípios conta com Plano Diretor Municipal e lei Municipal do Parcelamento do Solo. Em relação ao Plano Diretor destacam-se as regiões de Caparaó, Metropolitana e Litoral Sul. Surpreende o grande número de municípios de pequeno porte que conta com Plano Diretor. ZEIS é o instrumento do Estatuto da Cidade de maior incidência nas legislações municipais (mas optou-se mapear apenas os municípios que efetivamente já utilizou o instrumento).

Ter os instrumentos já instituídos legalmente é, sem dúvida, parte essencial para o avanço dos municípios na gestão das questões urbanas. Entretanto, quando das entrevistas, se percebeu a carência de capacitação para o manejo das ferramentas que de que já dispõem.

3. Principais Pautas para o PEHAB

3.1. As Pautas e Desafios Apontados pelo Diagnóstico Habitacional

Este capítulo tem por finalidade retomar os principais conteúdos analíticos do diagnóstico que contribuem para orientar a formulação das Estratégias de Ação do PEHAB, apresentada no capítulo seguinte. A formulação de um escopo estratégico exige que sejam elencadas, além das questões a serem hoje enfrentadas, a evolução das demandas habitacionais e a delimitação da parcela identificada como de interesse social, ou seja, aquela que se propõe ser atendida pela política estadual.

O escopo estratégico a ser delimitado por este PEHAB deve ser definido por um conjunto de princípios, diretrizes e objetivos que determinam o cenário habitacional desejado para 2030, tendo por referência as questões que resultam do diagnóstico e análises realizadas. É a partir deste cenário projetado, que são estabelecidas as prioridades e metas para a política habitacional a ser empreendida no âmbito do governo do Estado do Espírito Santo, com vistas à sua consecução.

Os diagnósticos setoriais e as análises realizadas permitiram apontar para um conjunto de questões consideradas prioritárias para este planejamento habitacional. Dentre elas, foi considerado central o debate sobre o papel estratégico que o Estado deve assumir na implementação da futura política estadual de habitação. Igualmente constitui-se elemento central da elaboração deste plano habitacional, o complexo e diversificado quadro urbano e regional e suas respectivas realidades habitacionais, sociais e urbanas que caracterizam o território estadual.

Assim, do conjunto de pautas apontadas no diagnóstico, entende-se que duas questões devem ser abordadas como desafios centrais do PEHAB devendo nortear todo o conjunto de propostas delimitadas no Plano de Ação. Uma remete ao debate maior, que deverá estabelecer o papel que o Estado assume na implementação de uma política existente, estabelecida em sintonia com o Sistema Nacional de Habitação e que se implementa por agentes municipais, sociais e privados. A outra remete à decisão estratégica do governo estadual quanto ao papel a ser atribuído à política estadual de habitação dentro do enfoque estratégico que orienta as atuais políticas de desenvolvimento.

Assim, no primeiro campo, há que se estabelecer estratégias para o enfrentamento do quadro de necessidades habitacionais identificado, considerando

potencializar a articulação das distintas esferas de governo e demais agentes para a produção habitacional. Existe uma política sendo implementada pelos municípios, agentes privados e sociais, e pelo governo do Estado, que opera desde a criação do FNHIS, e mais recentemente a partir dos recursos disponibilizados pelo governo federal do PAC e do MCMV. O diagnóstico identificou e quantificou uma produção recente (e em andamento) bastante significativa e capaz de efetivamente impactar o déficit em algumas regiões, desde que tal produção possa ser efetivamente direcionada para o atendimento da demanda identificada como déficit.

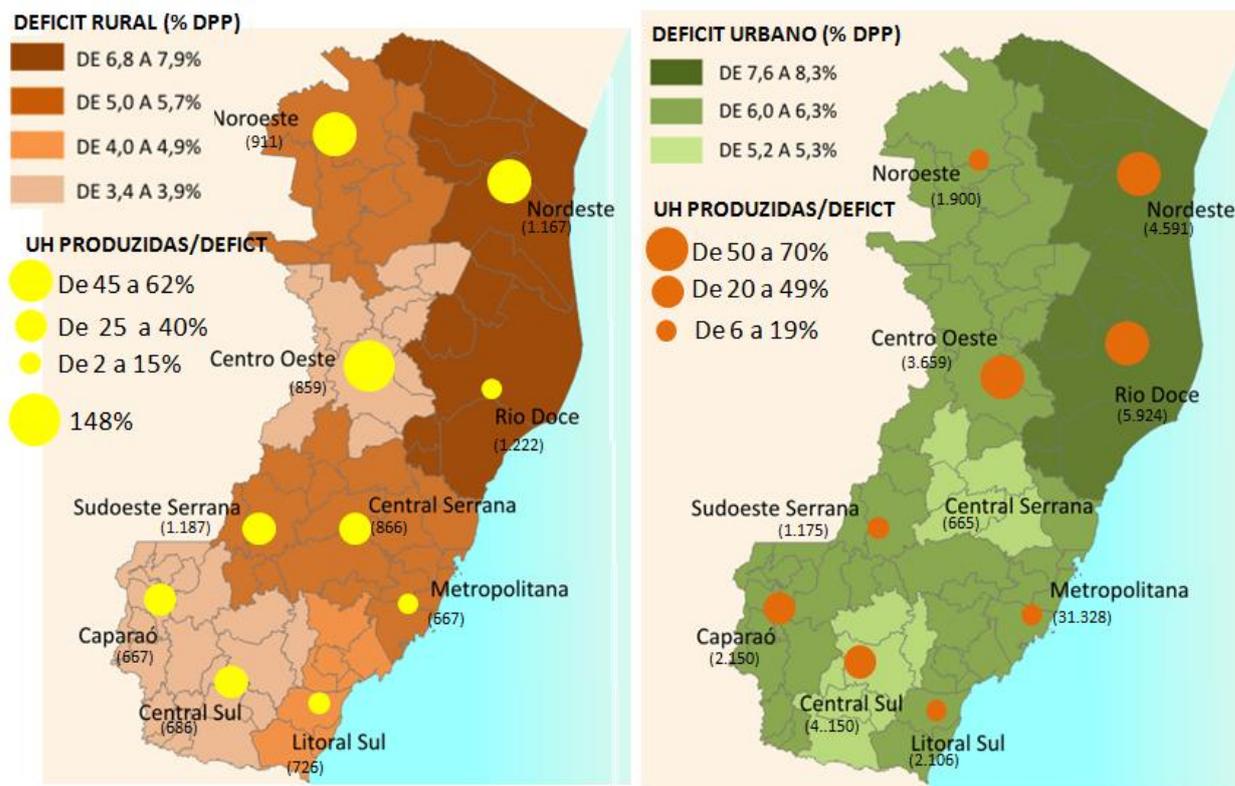
Segundo os dados levantados, esta massiva produção habitacional tem no setor privado seu principal agente – são os empreendimentos do MCMV/FAR que mais têm contribuído para esta produção. Neste processo, verificou-se que a tomada de decisão pela localização do empreendimento e, conseqüentemente, da demanda a ser atendida com esta produção, acaba por se dar mais nas instâncias operadoras do sistema, com pequena ou nenhuma participação do Governo do Estado e do município, ainda que ocorra o aporte de recursos estaduais.

O fato pode resultar no distanciamento do objetivo estratégico que se pretende para a produção habitacional realizada com recursos federais, que é o atendimento da demanda de interesse social e mais efetivamente das parcelas identificadas como déficit habitacional, uma vez que os procedimentos de aprovação dos empreendimentos e da seleção dos beneficiados extrapolam a esfera da atribuição municipal. A fragilidade institucional com que a maioria dos municípios opera nos aspectos relacionados à gestão do solo e nos cadastros de demanda habitacional minimiza a consecução do objetivo do programa que é atender ao déficit habitacional dos setores de menores estratos de renda. Da mesma forma, a falta da atuação proativa do governo estadual no direcionamento da produção, a partir de um planejamento estratégico do atendimento do déficit articulado às estratégias de desenvolvimento territorial.

Considera-se, portanto, que, ainda que tais críticas possam ser referidas (somam-se ainda as localizações urbanas inadequadas, empreendimentos padrões que não atendem especificidades da demanda, etc.), os números da produção habitacional que vem sendo operada nas mais distintas esferas, por agentes públicos e privados, apresentam a potencialidade de efetivamente impactar o quadro de déficit mediante adequadas estratégias de gestão.

A figura seguinte representa a proporção potencial de atendimento do quadro de déficit habitacional nos setores urbanos e rurais, caso a produção de interesse social realizada (em realização) a partir de 2010, atendesse efetivamente a demanda identificada como déficit.

Figura 14 – Impacto das Unidades Habitacionais produzidas/em produção frente ao déficit²⁹



Elaboração: Latus Consultoria.

O segundo desafio, o da articulação da política habitacional com a política do desenvolvimento, requer que se estabeleçam estratégias e prioridades distintas para o enfrentamento da diversidade do quadro habitacional, reconhecendo limites financeiros e institucionais característicos da diversidade social e econômica das regiões que conformam o território estadual. Essa questão vai remeter ao debate e definição do papel que poderá ser atribuído à política habitacional pelo Governo, tendo por centralidade as estratégias de desenvolvimento estabelecidas pelos Planos ES-2015 e ES-2030.

O Estado do Espírito Santo vem trabalhando na construção do futuro através de Planos Estratégicos elaborados para diversas políticas setoriais, mas tem no Plano de

²⁹ Os números da produção e sua relação com o déficit são encontrados no diagnóstico do setor habitacional – relatório de análises e cenários.

Desenvolvimento ES-2025 (elaborado em 2006), o estabelecimento das estratégias orientadoras do desenvolvimento sobre as quais foi estabelecido o Planejamento Estratégico de Governo 2011-2014/Novos Caminhos – que orienta as políticas e programas do atual Governo. Este planejamento norteou também, os debates e análises realizados durante a elaboração do Diagnóstico do Setor Habitacional.

Dentre 11 estratégias que o ES-25 aponta – duas estão mais diretamente relacionadas com a questão da moradia e estabelecem ações para a provisão e qualificação habitacional. O tema habitacional se encontra formulado explicitamente na estratégia de *Erradicação da Pobreza e Redução das Desigualdades*; e na estratégia para o *Desenvolvimento da Rede de Cidade*, contemplando os projetos de *Ampliação do Acesso à Habitação para a Baixa Renda* na primeira, e *Expansão com Qualidade da Habitação Urbana* na segunda. Mas há que se destacar que, sendo o desenvolvimento urbano o foco prioritário da estratégia de Desenvolvimento da Rede de Cidades, seu planejamento, de forma geral, relaciona-se com as questões do uso do solo urbano e, assim, com a questão da moradia.

Mais recentemente, foi também concluído trabalho que revisa e reorienta o Plano de Desenvolvimento de 2006 (ES-2025) reajustando as metas e projetando o futuro para o marco temporal de 2030. O ES-2030 reforça os objetivos de descentralização do desenvolvimento buscando identificar estratégias para a promoção mais equilibrada do desenvolvimento regional e o fortalecimento da rede de cidades.

Nesse contexto, e considerada a escala territorial das regiões de planejamento, o conjunto de análises apontou para uma maior incidência das demandas habitacionais, tanto em termos absolutos como em termos proporcionais, para as regiões que vêm apresentando, historicamente, maior dinâmica econômica e populacional. Verificou-se a expressiva concentração do déficit (absoluto e proporcional) em decorrência da concentração populacional e do desenvolvimento. Isso ocorre intensamente nas Regiões do Rio Doce, Litoral Sul e Metropolitana (regiões com maior crescimento populacional), e também nas cidades pólos de desenvolvimento.

A ocupação das regiões na zona costeira continua em destaque, apesar do conjunto de políticas que são implementadas no sentido de interiorização e distribuição do desenvolvimento. Aspectos territoriais, das estruturas de logística e infraestruturas urbanas, associados às questões do ambiente natural, determinam pela

manutenção da ocupação centralizada e de maior intensidade nas regiões da zona litorânea.

Todavia, independentemente da magnitude do quadro de déficit, regiões reprimidas ou de menor desenvolvimento apresentam também seus territórios municipais de maior ou menor precariedade nas condições de moradia. Assim tornou-se necessário considerar também aspectos da rede de cidades. O Estado tem predomínio de municípios de pequeno e médio porte³⁰. São 42 municípios com menos de 20 mil habitantes, e 25 com população entre 20 e 50 mil habitantes. Apenas 11 municípios se apresentam com população superior aos 50.000 habitantes. Esses são municípios metropolitanos ou cidades pólos. Das cidades metropolitanas apenas Fundão tem menos do que 20.000 habitantes. Das cidades pólos, apenas Anchieta e Nova Venécia têm entre 20 e 50 mil habitantes.

Ainda que o déficit correspondente os municípios de mais de 50.000 habitantes (onze municípios), quando considerado em números absolutos, represente grande parcela do total calculado para o Estado (cerca de 66%), outros indicadores devem ser avaliados para uma melhor compreensão do quadro municipal e definição de prioridades de atendimento. Nesse sentido, foram avaliados o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e a proporção de indivíduos “vulneráveis à pobreza” (com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a 1/2 salário mínimo) – indicador fornecido pelo Atlas de Desenvolvimento Humano.

Os indicadores permitem avaliar, para além do montante do déficit e sua composição, as condições de maior ou menor adversidade para seu enfrentamento, e devem ser consideradas para a determinação das prioridades no atendimento pelas políticas públicas³¹.

Assim, agrega-se aos quantitativos do déficit os indicadores referidos. Verifica-se na tabela seguinte, uma pior situação nos indicadores sociais para os municípios pequenos e médios, e para estes, também a maior proporcionalidade do déficit.

³⁰ Adotam-se os critérios “população de até 20.000 habitantes” para municípios pequenos e “entre 20.000 e 50.000 habitantes” para médio porte.

³¹ Consideraram-se os municípios que apresentam um déficit proporcional igual ou maior do que 6% (considerado o déficit total, urbano ou rural), o IDH menor do que 0,7 e a proporção de indivíduos vulneráveis à pobreza superior a 35%.

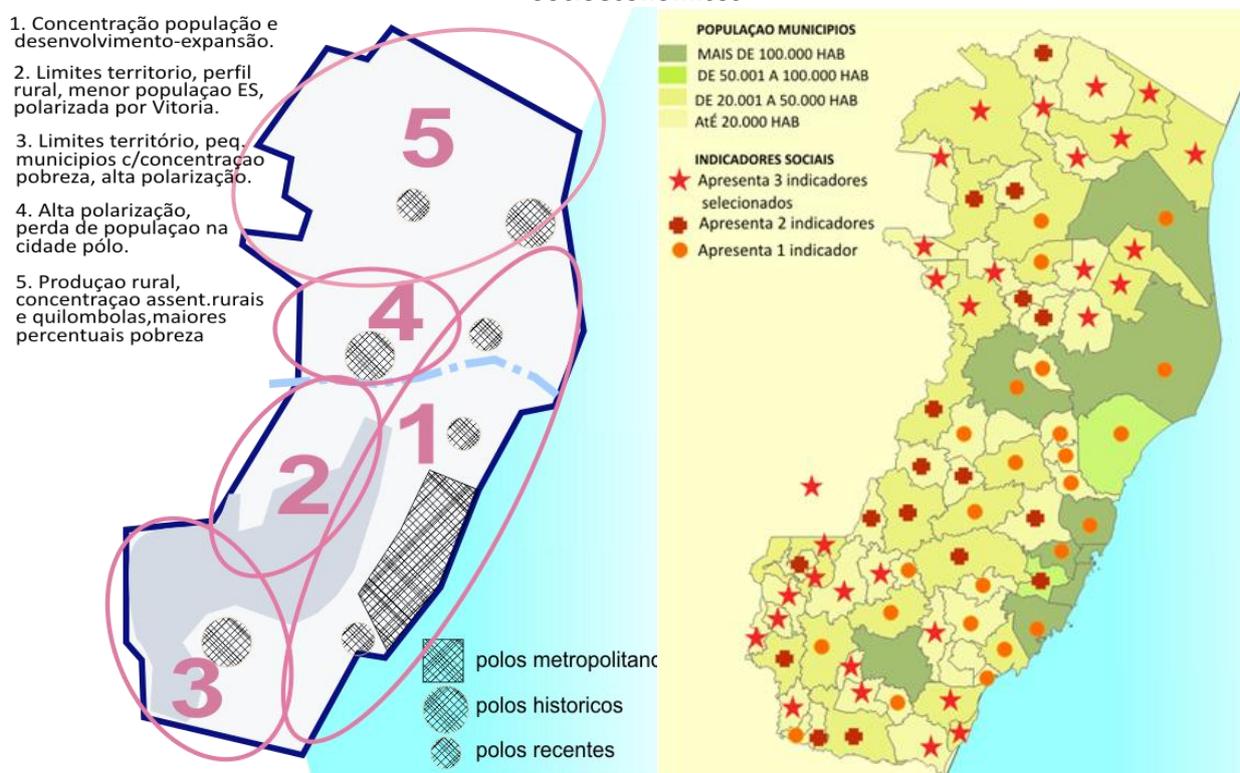
Tabela 12 – Déficit e indicadores sociais segundo porte populacional dos municípios

	TOTAL MUN.	TOTAL DÉFICIT		IDH MENOR 0,7		VULN. MAIOR 30%	
		ABS	% DPP	MUN.	%	MUN.	%
Municípios c/ mais de 50 mil hab. (METROP/POLO).	11	44115	6,1%	1	9%	3	27%
Municípios c/população entre 20 e 50 mil hab.	25	13238	6,8%	16	64%	19	76%
Municípios c/população menor 20 mil hab.	42	9234	5,9%	30	71%	32	76%

Elaboração: Latus Consultoria.

Assim, atuar para a visão regionalizada do déficit reconhecendo a precariedade regional ou dos territórios específicos de maior pobreza pode tornar a política habitacional indutora da redução das desigualdades e indutora do desenvolvimento. A política habitacional direcionada às demandas do interior, associada à estratégia de qualificação da rede de cidades, pode contribuir para a manutenção da população e para o desenvolvimento do interior.

A figura a seguir destaca as regionalizações e apresenta o mapeamento dos municípios segundo a incidência dos critérios avaliados.

Figura 15 – Diferenças Regionais e Municipais na Distribuição do Déficit e Aspectos Socioeconômicos


Elaboração: Latus Consultoria.

Com base no exposto, o escopo estratégico da política estadual de habitação tem como elementos de definição o reconhecimento dos papéis que o Estado pode assumir neste processo, quais sejam: (i) o *Estado enquanto Gestor da Política*

Habitacional, que se articula, apóia e capacita demais agentes; (ii) e o *Estado Indutor do Desenvolvimento* que, na política habitacional, prioriza e direciona os investimentos com essa finalidade.

Há ainda que se destacar, dentro deste campo da definição e fortalecimento do papel do Estado na área habitacional, a necessária revisão das estruturas, instrumentos e investimentos que implementam a política de habitação. O diagnóstico apontou que o tema habitacional ocupa hoje uma posição secundária nas políticas do governo, destacando a falta de visão estratégica da política habitacional hoje empreendida. Em consequência, registra-se a oscilação do investimento realizado, com as atuais estruturas operando com quadros insuficientes, muitas vezes apresentando sobreposição de atribuições. O fato revela o quanto o atual Sistema e o Fundo de Habitação Estadual ainda não estão suficientemente consolidados. Os picos do investimento realizado e a diminuição gradativa dos valores da temática nos últimos Planos Plurianuais (PPA's) demonstram que a questão habitacional é ainda dependente de definições de ordem política, necessitando avançar para a efetivação de uma política permanente e efetiva.

Somam-se aos desafios destacados, aspectos referentes às condições de planejamento e gestão da política habitacional também no âmbito municipal. Em relação à gestão municipal, verificou-se que, apesar da expressiva disponibilidade de recurso federal para os municípios implementarem suas políticas e programas locais, poucos municípios no Estado concluíram sua adesão ao Sistema e viabilizam recursos para suas ações. Conforme apontado no diagnóstico, apenas 8 municípios realizaram adesão plena ao sistema – isto é, cumpriram todos os requisitos estabelecidos em lei.

Os municípios são atores centrais na política habitacional brasileira, pois têm autoridade para decidir se implementarão (ou não) programas habitacionais, ao mesmo tempo em que, no Sistema Nacional de Habitação, são eles os entes responsáveis pela gestão da política habitacional em nível local. O desenvolvimento institucional das instâncias municipais é condição necessária para a implementação da futura política estadual de habitação, dentro do marco estratégico da Política Nacional de Habitação de articulação entre os agentes.

E, ainda, na medida em que cabe ao Estado dar apoio aos Municípios, recai sobre este PEHAB a responsabilidade de delimitar a abrangência desse apoio, identificando possíveis fragilidades no campo institucional municipal que dificultem/impeçam a implementação das políticas. As capacidades municipais foram

avaliadas quando da elaboração dos diagnósticos setoriais, sob dois focos: o da gestão nas áreas habitacionais e de uso do solo; e das políticas implementadas e investimentos realizados. Os mapas apresentados no capítulo anterior demonstram grande precariedade na gestão habitacional. Na gestão urbana, ainda que se verifiquem municípios bastante instrumentalizados, ficou evidente nos debates e entrevistas realizadas a fragilidade na sua aplicação.

Acredita-se que a efetivação do Sistema Estadual de Habitação e o fortalecimento da adesão dos municípios ao Sistema Nacional e ao Sistema Estadual tornam-se pontos estratégicos para conferir maior e melhor resultado para o investimento federal disponibilizado e realizado pelos municípios, quer por suas políticas e ações, quer na ação do empreendedor privado, podendo contribuir sobremaneira para o enfrentamento das necessidades habitacionais apontadas nos diagnósticos. Nesse escopo, torna-se central capacitar os municípios, enquanto principais implementadores da política federal e estadual.

Por fim, para além dos desafios referidos, o diagnóstico e os debates contribuíram para identificar aspectos operacionais e de gestão das questões habitacionais que revelam ausências e fragilidades da política estadual de habitação hoje vigente. Tais fragilidades são aqui destacadas como as principais questões a serem enfrentadas e que determinam por onde o PEHAB pode vir também a atuar:

(i) *A questão da terra para a produção habitacional:* O diagnóstico verificou que não só nas cidades de maior dinâmica a terra se apresenta como desafio (decorrente da valorização excessiva e dos processos especulativos, da irregularidade fundiária, dos limites do território para expansão da ocupação), mas também nos municípios de menor porte e dinâmica, em decorrência também da irregularidade fundiária, da valorização excessiva, e, mais particularmente, das características topográficas e restrições ambientais. A irregularidade fundiária da área rural, que ocorre em grande escala no Estado, também tem dificultado o acesso ao financiamento habitacional;

(ii) *A diversidade econômica, social e de gestão dos municípios:* O Estado é formado por um número muito grande de municípios com menos de 20.000 habitantes (42 municípios) e com população entre 20.000 e 50.000 habitantes (25 municípios). Estes municípios, na sua grande maioria, apresentam baixa capacidade operacional e de gestão nas questões relacionadas à habitação e às políticas de solo. Também a insuficiente capacidade financeira para o

investimento em habitação foi verificada em muitos municípios. Em que pese a visão regionalizada que norteou este diagnóstico, é preciso reconhecer e atuar também sobre as fragilidades institucionais locais;

(iii) *As Ocupações Urbanas informais e precárias:* Já referido no item anterior em relação a viabilizar terra para os empreendimentos habitacionais, os assentamentos informais e precários também ocorrem em escala significativa em diversos municípios. Excetuando-se os municípios metropolitanos e alguns municípios pólos, os demais, apesar do problema presente, pouco atuam nestes setores por falta de conhecimento e de algum aporte técnico;

(iv) *Reconhecer e apoiar ações específicas em assentamentos rurais e comunidades tradicionais:* O Estado se caracteriza por grande incidência das ocupações especiais. Ainda que as questões habitacionais a elas relacionadas devam ser tratadas dentro de uma concepção mais ampla junto aos setores e instituições competentes, a intensidade em que ocorrem no Estado permite estabelecer uma estratégia pró-ativa para tais intervenções dentro de processos articulados com os setores competentes;

(v) *A gestão e o monitoramento das ocupações em áreas de risco:* O diagnóstico apontou como estratégica as ações que o Estado vem desenvolvendo na capacitação e instrumentalização dos municípios com o apoio através da elaboração dos Planos Municipais de redução de risco. Também as obras na área de macrodrenagem são consideradas prioritárias, uma vez que os alagamentos decorrentes de eventos climáticos têm impacto direto nas questões da moradia;

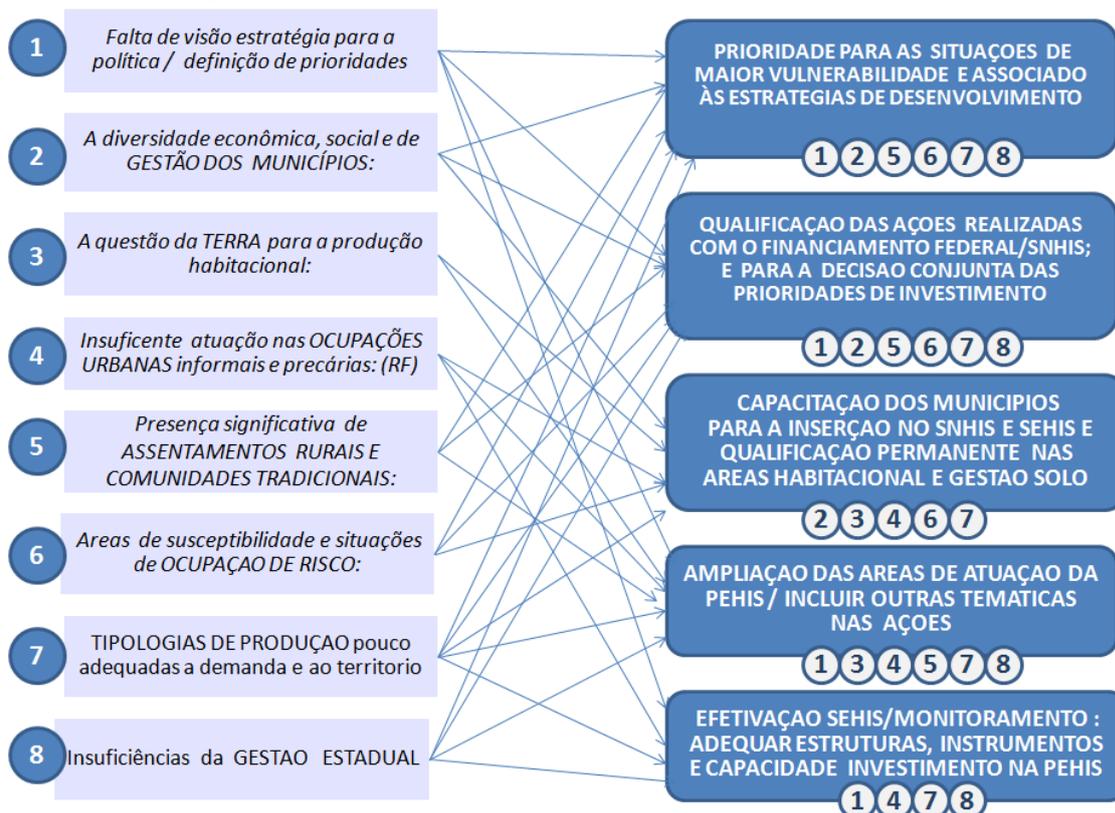
(vi) *A qualificação do produto e do processo de produção habitacional:* terrenos acidentados e/ou o elevado custo da terra adequada e bem localizada, têm sido um dos principais desafios na viabilidade dos empreendimentos habitacionais. A produção habitacional realizada pelo Estado e no âmbito municipal pode ser qualificada através de processos construtivos mais adequados, e estratégias de adensamento de forma a permitir a melhor utilização de terrenos mais bem inseridos na malha urbana e terrenos que apresentam condições físicas mais adversas;

(vii) *A qualificação e fortalecimento da gestão articulada e participativa:* As instâncias participativas instituídas têm atuado de forma ainda insuficiente, podendo ser capacitadas e instrumentalizadas para melhor acompanhamento e

monitoramento das ações empreendidas, mas principalmente na participação da definição estratégica da política habitacional do Estado.

Estes conteúdos de síntese orientam, no capítulo a seguir, o delineamento do escopo estratégico do PEHAB e estão representados na figura seguinte na interdependência que apresentam.

Figura 16: Principais Questões e os Temas Prioritários do Diagnostico



Elaboração: Latus Consultoria

3.2. Tendência Futura das Necessidades Habitacionais no Espírito Santo

3.2.1. As Necessidades Habitacionais em 2010

Os dados calculados pelo PEHAB, considerado o recorte de renda estabelecido, apontam um déficit total para o Estado do Espírito Santo em 2010, correspondente a 66.586 unidades habitacionais, o que representa 6,0% do estoque de domicílios particulares permanentes ocupados. A área urbana concentra o correspondente a 87% deste déficit.

Ainda que proporcionalmente o Estado se insira nos patamares de menor

ocorrência do déficit, considerados os demais estados brasileiros (o Espírito Santo situa-se na 4ª colocação no ranking de menor déficit), é um montante que pode ser considerado bastante expressivo para ser enfrentado no âmbito de uma política pública de interesse social. Somente para o enfrentamento do quadro já consolidado, se considerado o horizonte temporal de 2030 para a sua erradicação, seria necessário apostar em uma política com capacidade de produzir anualmente quase 4.200 unidades classificadas como de interesse social. Os números revelam a necessária articulação das três esferas do Governo e da atuação dos setores privados nesta produção.

Em relação à inadequação, segundo os dados disponibilizados pela Fundação João Pinheiro (FJP), são mais significativos, em magnitude, os relacionados à inadequação por carência de infraestrutura que atinge cerca de 150 mil domicílios, 17,1% dos domicílios particulares permanentes ocupados. Entretanto, sabe-se que a inadequação fundiária tem grande incidência no território da maior parte dos municípios sendo por eles colocada como um dos grandes desafios.

Assim, um primeiro desafio relacionado ao enfrentamento das necessidades habitacionais no âmbito de uma política estadual, passa necessariamente pela capacidade de gestão dos agentes e dos recursos disponibilizados nas três esferas governamentais.

O segundo passa por estabelecer prioridades para o atendimento da parcela da demanda atribuída à política estadual. O quadro abordado destacou aspectos da prioridade conferida a partir das estratégias estabelecidas pelos Planos de Desenvolvimento, as quais estão relacionadas à redução da pobreza e das desigualdades e à descentralização do desenvolvimento. Ademais, a visão regionalizada do déficit habitacional e aspectos relacionados à quantificação e caracterização deste déficit (componentes do déficit, situações especiais-assentamentos rurais, reassentamentos de situações de risco, a demanda das comunidades tradicionais, quantitativos absolutos e proporcionais...), trazem a necessidade de estabelecer formas e estratégias distintas de participação do Estado no atendimento destas demandas, adequando-as a capacidade de investimento e de gestão dos entes envolvidos.

Para tais definições é importante que se dimensione a evolução do quadro de déficit e da demanda habitacional futura.

3.2.2. As Estimativas da Demanda Habitacional Futura

Optou-se por trabalhar a estimativa da demanda habitacional futura a partir dos cenários definidos pelo Plano de Desenvolvimento ES-2030. É no contexto de desenvolvimento futuro projetado pelos Cenários Otimista e Conservador elaborados pelo ES-2030 que se estima a demanda por novas moradias para o PEHAB³².

Na tabela a seguir se reproduz o cenário otimista e o conservador, nas diferentes dimensões que os caracterizam, de acordo com o estabelecido no ES 2030 – Plano de Desenvolvimento.

Quadro 03 – Dimensões dos Cenários

DIMENSÃO	OTIMISTA	CONSERVADOR
INSERÇÃO ECONÔMICA	Crescimento acelerado e diversificado	Crescimento acelerado, embora concentrado
DESENVOLVIMENTO REGIONAL	Crescimento regional integrado e equilibrado	Crescimento regional concentrado e desigual
CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	Articulação sistêmica nos processos de inovação tecnológica	Existência de núcleos isolados de inovação
ENERGIA, PETRÓLEO E GÁS	Forte articulação na cadeia produtiva e geração local de competências	Atividades expansivas da cadeia produtiva e com baixa geração de competências
INFRAESTRUTURA	Eficiente plataforma logística	Ampliação da infraestrutura de integração interna e externa
MEIO AMBIENTE	Uso sustentável dos recursos naturais como gerador de emprego e renda	Conservar, proteger e recuperar
DESENVOLVIMENTO HUMANO	Qualidade de vida e formação de capital humano avançado	Serviços básicos e especializados formação p/ necessidades do mercado

Fonte: Espírito Santo 2030 – Plano de Desenvolvimento.

Para a estimativa da demanda habitacional futura, toma-se por base a metodologia e os dados fornecidos pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a partir do estudo intitulado “Demanda Futura por moradia no Brasil 2003–2023 – Uma Abordagem Demográfica” (2009)³³.

Ao estabelecer a proporção do déficit em relação ao total de domicílios do Espírito Santo em 2010, aplica-se a proporção ao total de domicílios previstos para os anos projetados pelo CEDEPLAR, divididos em classe de rendimento domiciliar. Dessa

³² A opção pelos dois cenários esta justificada no documento anterior, parte integrante do diagnostico- Análises e cenários.

³³ Estudo contratado pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades no âmbito do processo de elaboração do PlanHab que apresenta metodologia para a estimativa da demanda habitacional futura, elaborada a partir de abordagem demográfica e caracterização socioeconômica. Diferenciando “demanda” de “necessidade habitacional”, projeta a “demanda demográfica” como uma demanda que se espera “de fato efetiva”, partindo do reconhecimento que o pressuposto da “necessidade” é baseado em evento demográfico. A demanda demográfica por habitações é quantificada desagregada pela caracterização das moradias, segundo categorias de carência habitacional, de renda e tamanho.

forma, estima-se que o déficit cresce linearmente, em progressão geométrica anual.

Se estabelece a proporção de déficit para cada ano, possibilitando uma análise mais profunda da distribuição dessa demanda entre as famílias com variadas classes de rendimento, para os dois cenários adotados. Aplica-se o método para estabelecer as proporcionalidades de cada região. O método do CEDEPLAR considera o crescimento e as mudanças recentes da dinâmica demográfica e da mobilidade econômica da população para as unidades da federação. A compatibilização com os cenários do ES-2030 incorpora nesta projeção aspectos do desenvolvimento do Estado.

Projeta-se a evolução do quadro de déficit habitacional para o ano de 2030, do que resulta uma necessidade futura de novas moradias calculada em 102.534 unidades. Na metodologia adotada, a demanda por novos domicílios projetada é a mesma para os dois cenários variando apenas a distribuição desse montante entre as diversas classes de rendimento domiciliar. A flutuação da demanda segundo as faixas de renda vai estabelecer uma maior ou menor necessidade de habitação de interesse social, objeto das políticas públicas para cada cenário.

Tabela 13 – Demanda Futura por Habitação em 2030 – Cenários Otimista e Conservador

		2030 – Cenário Otimista						2030 – Cenário Conservador					
		[0,1]	[1,2]	[0,2]	[2,3]	[3,00]	[0,00]	[0,1]	[1,2]	[0,2]	[2,3]	[3,00]	[0,00]
Metropolitana	31782	544	743	1.287	21.344	32.260	54.891	7.988	3.265	11.253	16.436	27.688	54.891
Central Serrana	1531	37	42	79	1.021	1.337	2.437	455	174	629	667	1.296	2.437
Sud. Serrana	2362	64	89	153	1.738	2.218	4.108	761	352	1.113	1.128	2.240	4.108
Litoral Sul	2832	80	107	187	2.299	3.011	5.497	967	432	1.399	1.575	2.974	5.497
Central Sul	4836	70	129	199	3.225	5.149	8.574	1.027	586	1.613	2.466	4.080	8.574
Caparaó	3009	52	92	144	1.831	2.405	4.380	636	379	1.015	1.299	2.313	4.380
Rio Doce	7146	86	121	207	2.660	3.849	6.716	1.099	504	1.603	1.896	3.499	6.716
Centro-Oeste	4518	73	114	187	2.545	3.549	6.282	1.002	500	1.502	1.804	3.306	6.282
Nordeste	5759	138	172	310	2.661	3.490	6.460	1.484	602	2.086	1.724	3.809	6.460
Noroeste	2811	82	102	184	1.217	1.786	3.187	773	334	1.107	737	1.844	3.187
Espírito Santo	66586	1.226	1.711	2.937	40.543	59.054	102.534	16.193	7.127	23.320	29.731	53.052	102.534

Fonte: Latus Consultoria.

Consideradas as projeções e a atual conjuntura que fragiliza as condições estabelecidas pelo cenário mais otimista, o PEHAB opta pela adoção do cenário conservador. A tabela seguinte apresenta as projeções realizadas para o cenário escolhido (conservador) correspondentes aos períodos de revisão do PEHAB, uma vez que deverá contribuir para o monitoramento da implementação do PEHAB.

Tabela 14 – Demanda Futura por Habitação – Cenário Conservador

Regiões	Déficit	DEMANDA FUTURA – CENÁRIO CONSERVADOR											
		2016						2020					
		[0,1]	[1,2]	[0,2]	[2,3]	[3,00]	[0,00]	[0,1]	[1,2]	[0,2]	[2,3]	[3,00]	[0,00]
Metropolitana	31782	6011	3829	9.840	10456	20664	40904	6.744	3.015	9.759	13.398	23.012	46.250
Central Serrana	1531	393	227	620	476	835	1927	395	164	559	556	957	2.079
Sud. Serrana	2362	621	423	1.044	746	1323	3107	653	327	980	927	1.558	3.472
Litoral Sul	2832	790	515	1.305	1030	1697	4023	830	401	1.231	1.292	2.081	4.615
Central Sul	4836	895	748	1.643	1725	3365	6723	894	550	1.444	2.051	3.790	7.301
Caparaó	3009	573	477	1.050	931	1545	3518	557	355	912	1.086	1.743	3.748
Rio Doce	7146	931	633	1.564	1339	2471	5366	951	472	1.423	1.580	2.727	5.741
Centro-Oeste	4518	866	630	1.496	1293	2268	5050	870	468	1.338	1.508	2.519	5.377
Nordeste	5759	1269	723	1.992	1175	1950	5108	1.286	558	1.844	1.426	2.227	5.510
Noroeste	2811	722	423	1.145	574	1009	2724	683	313	996	626	1.133	2.762
Espírito Santo	66586	13067	8627	21.694	19741	37125	78443	13.869	6.621	20.490	24.456	41.752	86.863
		2024						2028					
		[0,1]	[1,2]	[0,2]	[2,3]	[3,00]	[0,00]	[0,1]	[1,2]	[0,2]	[2,3]	[3,00]	[0,00]
Metropolitana	31782	7.281	2.890	10.171	15.150	24.783	50.072	7.686	3.334	11.020	15.449	26.208	52.744
Central Serrana	1531	411	153	564	610	1.041	2.214	446	180	626	637	1.094	2.361
Sud. Serrana	2362	690	311	1.001	1.037	1.710	3.744	740	361	1.101	1.066	1.782	3.955
Litoral Sul	2832	877	382	1.259	1.449	2.317	5.021	941	442	1.383	1.486	2.390	5.269
Central Sul	4836	927	516	1.443	2.259	4.098	7.795	1.008	605	1.613	2.349	4.321	8.297
Caparaó	3009	573	334	907	1.188	1.885	3.976	627	391	1.018	1.241	1.987	4.252
Rio Doce	7146	994	444	1.438	1.736	2.928	6.098	1.075	519	1.594	1.808	3.104	6.515
Centro-Oeste	4518	905	440	1.345	1.650	2.711	5.702	983	515	1.498	1.724	2.868	6.100
Nordeste	5759	1.341	531	1.872	1.582	2.420	5.870	1.453	617	2.070	1.636	2.543	6.258
Noroeste	2811	695	294	989	670	1.224	2.881	766	345	1.111	713	1.292	3.120
Espírito Santo	66586	14.693	6.295	20.988	27.329	45.118	93.368	15.731	7.309	23.040	28.114	47.592	98.882

Fonte: Latus Consultoria

A partir desta projeção da demanda por classes de rendimento, se estabelece preliminarmente que a parcela prioritária para o atendimento pela política estabelecida pelo PEHAB é aquela correspondente à faixa de rendimentos de até 2 salários mínimos. Tal definição tem por orientação uma maior aproximação com o recorte estabelecido no cálculo do déficit (1/2 salário mínimo *per capita*) – a faixa prioritária estabelecida nos Planos e Programas do Governo que determinam a Estratégia de Erradicação da Pobreza e Redução das Desigualdades.

Cabe ainda, algumas considerações que contribuem para verificar e validar o resultado alcançado nessas estimativas. Considerando-se que o déficit foi estimado a partir do recorte de renda de 1/2 salário mínimo *per capita*, e que a projeção da necessidade de moradias no horizonte temporal estabelecido (2030) parte deste déficit para estimar a necessidade futura de moradia incorporando ao método uma conjuntura demográfica e social concebida a partir dos cenários, verifica-se que, apesar do aumento no montante total da demanda projetada (102.534 domicílios), as parcelas correspondentes aos mais baixos estratos diminuem em decorrência da transposição para patamares superiores de renda. O fato leva a considerar que uma

parcela do déficit hoje situada nos estratos correspondente à demanda a ser atendida pelas políticas públicas de provisão da moradia estadia, no futuro, em patamares de renda compatível com atendimento por um mercado popular de habitação.

Quando avaliada a evolução do déficit no Estado do Espírito Santo, segundo os dados apresentados pelo IJSN, verifica-se que o déficit vem de fato diminuindo. No período de 2008 a 2012³⁴, conforme analisado no capítulo anterior, o déficit apresentou uma redução de 1,6 p.p., passando de 7,8% para 6,0% a proporcionalidade em relação aos domicílios ocupados. Em uma avaliação direta, podemos dizer que, mantido o atual padrão de atendimento da demanda habitacional dos baixos estratos pelo Estado e Municípios, chegaremos em 2030 com um déficit de domicílios no patamar de rendimento familiar dos 2 salários mínimos, que corresponde a 23.320 domicílios.

Apesar do quadro positivo que demonstra redução significativa do déficit, fica evidenciada a necessidade do incremento e qualificação das ações das políticas habitacionais hoje implementadas pelo estado e pelos municípios para que efetivamente se alcance, no horizonte temporal determinado de 2030, a erradicação do déficit habitacional nesta faixa de renda, dependente da política pública.

³⁴ É somente a partir deste ano que a metodologia de cálculo do déficit é ajustada pela FJP permitindo a comparação dos dados com base no déficit calculado a partir das PNAD's.

4. Estratégias de Ação

4.1. Conceitos e Definições

Com base nas referências até aqui expostas, adotam-se os conceitos e definições para a elaboração das estratégias de ação do Plano Estadual de habitação do Espírito Santo – PEHAB 2030.

O PEHAB identifica a totalidade das questões relacionadas à demanda por moradia no Estado, estabelece as prioridades a serem atendidas pelo investimento estadual e instrui a Política Estadual de Habitação de Interesse Social do Espírito Santo – PEHIS. Entende-se como “PEHIS” o conjunto de orientações, programas e ações a serem implementados e/ou fomentados pelo governo estadual para prover o atendimento das necessidades habitacionais existentes e contribuir para ampliar o acesso à moradia dos setores excluídos do mercado habitacional regular.

O PEHAB constitui-se como um documento técnico-gerencial que contribui para consolidar o processo de planejamento das ações do Governo na gestão integrada de todo o sistema habitacional do Estado. Tem como finalidade instituir um marco de referência conceitual e programático da política habitacional do Estado estabelecendo as prioridades e as estratégias no enfrentamento das necessidades identificadas e projetadas para o horizonte temporal de 2030.

A proposta estratégica do PEHAB tem por horizonte a superação gradativa do quadro de necessidades habitacionais decorrente do déficit das parcelas populacionais identificadas como prioritárias, através da atuação conjunta com municípios e governo federal. Estabelece também estratégias de apoio aos municípios e demais agentes para o enfrentamento da demanda das demais parcelas do déficit de interesse social e da inadequação habitacional.

O PEHAB tem como foco as ações voltadas ao atendimento das famílias que percebem até 2 Salários Mínimos (SM) de renda familiar, que correspondem aos Grupos I e parcela do Grupo II da demanda por moradia, segundo classificação da Política Nacional de Habitação (PNH). O PEHAB adota como critério de prioridade de atendimento da demanda, dentro dos grupos sociais, a faixa de rendimento familiar *per capita* correspondente até 1/2 salário mínimo.

Considera-se que os patamares superiores da demanda que recebe entre 2 e 3 SM, devem ser também contemplados pelas políticas municipais através de procedimentos de gestão e outras estratégias locais, podendo o município receber o apoio técnico do governo estadual, não implicando aporte de recursos oriundos do

Tesouro do Estado.

4.2. O escopo estratégico do PEHAB-2030

4.2.1. O papel do Estado e os Princípios Orientadores da Política Estadual de Habitação

O escopo estratégico de um plano habitacional, no âmbito estadual, é determinado não só por um conjunto de princípios, objetivos e estratégias que irão estabelecer uma visão de futuro para a questão habitacional, especialmente no que se refere às principais questões apontadas pelo diagnóstico, mas também, e principalmente, a partir da definição do papel que o Estado deverá desempenhar na política a ser implementada na sua consecução.

No PEHAB, o debate sobre o papel do Estado na implementação da política habitacional foi pautado a partir das estratégias estabelecidas nos Planos de Desenvolvimento, e do entendimento de que o Estado deve estruturar e organizar sua atuação a partir de duas linhas de abordagem dos problemas, considerando duas principais competências:

(i) o Estado enquanto *GESTOR* de uma política habitacional executada a partir da delimitação de um Sistema Estadual de Habitação e integrada ao Sistema Nacional de Habitação, fomentando e fortalecendo a atuação dos municípios enquanto principais agentes promotores das políticas e do financiamento federal. Neste campo, a atuação exercida teria por finalidade:

- ✓ A Implementação da Política Estadual em sintonia com a Política Nacional de Habitação;
- ✓ A promoção da Integração dos entes federados, com o fortalecimento da adesão dos municípios;
- ✓ A gestão compartilhada dos investimentos federais e estaduais no Estado;
- ✓ A efetivação e fortalecimento do Sistema Estadual de Estruturação com adequada instrumentalização Institucional (IDURB/SEDURB);
- ✓ A legitimação dos Conselhos (das Cidades e de Gestão do FEHIS) e dos processos democráticos de gestão.

(ii) o Estado enquanto *INDUTOR* do desenvolvimento estabelecendo prioridades da política e do investimento habitacional estadual, de forma articulada às estratégias de desenvolvimento e considerando:

- ✓ A Moradia como vetor de inclusão social e de consolidação da cidadania;

- ✓ A diversidade regional como determinante de diferentes alternativas de ação;
- ✓ As prioridades Estaduais do Desenvolvimento com foco nos setores de maior vulnerabilidade.

Isso posto, retomam-se os princípios estabelecidos e consagrados na Política Nacional de Habitação como orientadores nesta revisão da política estadual do Espírito Santo. Tais princípios são referenciais para a elaboração do planejamento habitacional proposto por este PEHAB.

- ✓ Direito à moradia, enquanto um direito humano e universal, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988;
- ✓ Moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais;
- ✓ Função social da propriedade urbana buscando implementar instrumentos de reforma urbana a fim de possibilitar melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada;
- ✓ Questão habitacional como uma política de Estado e de competência das 3 esferas de governo uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade;
- ✓ Gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos, e cooperação entre agentes na produção habitacional e demais ações da política habitacional;
- ✓ Articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais.

Tais princípios são aprofundados nas diretrizes e objetivos apresentados na seqüência.

4.2.2. Diretrizes e Objetivos

Além dos princípios, apresentam-se as diretrizes e os objetivos propostos para a política habitacional do Espírito Santo. As diretrizes e os objetivos estabelecem

aonde se quer chegar com a política habitacional do Espírito Santo. Entende-se por “diretrizes”, temas fundamentais que apontam para um cenário desejado da condição de moradia no Estado. Constituem, portanto, a trilha orientadora dos objetivos e das prioridades. Por “objetivos”, entendem-se os resultados que se pretende alcançar com a implementação do PEHAB a partir das diretrizes definidas. Os objetivos são a base para a definição dos programas e ações a serem previstas pelo PEHAB.

O Diagnóstico do Setor Habitacional nas leituras setoriais e nas análises realizadas identificou e estabeleceu as questões consideradas de maior relevância para o enfrentamento das necessidades habitacionais do Estado. Como desafios, foram destacados:

- ✓ A necessidade de definição de estratégias de enfrentamento do quadro de necessidades habitacionais, considerando potencializar a articulação das distintas esferas de governo e demais agentes da produção habitacional para conferir maior e melhor resultado para o investimento federal realizado e disponibilizado;
- ✓ O objetivo de estabelecer estratégias e prioridades distintas no enfrentamento da diversidade territorial e do quadro habitacional, tendo por centralidade tornar a política habitacional indutora da redução das desigualdades e indutora da descentralização do desenvolvimento.

Somam-se a estes desafios as questões relacionadas às capacidades institucionais estadual e municipais na gestão habitacional, onde se destacam as fragilidades institucionais e a insuficiência de recursos destinados à questão habitacional; e o conjunto de pautas apresentadas no capítulo anterior como as questões mais relevantes na implementação de uma política habitacional estadual, e onde se considera que o PEHAB pode atuar.

Os desafios e as questões elencados determinam os temas assumidos como prioritários nesta formulação da política estadual, sua abrangência e escopo estratégico. Em torno destes temas, definem-se as diretrizes orientadoras das ações do PEHAB. Tais são as temáticas e suas diretrizes:

- ✓ Política Habitacional como Estratégia de Desenvolvimento e Considerada a Diversidade Territorial;
- ✓ Gestão articulada e de complementaridade dos recursos nas 3 esferas de governo;
- ✓ Ampliação das Áreas de Atuação da Política Habitacional do Estado;

- ✓ Capacitação dos Municípios e Agentes na Área Habitacional e Urbana;
- ✓ Efetivação e fortalecimento do SEHIS.

Quadro 04 – Diretrizes Orientadoras da Política Habitacional Proposta pelo PEHAB

1. Política habitacional como estratégia de desenvolvimento, considerada a diversidade territorial

- Exercício da função indutora e articuladora do Estado na descentralização do desenvolvimento e redução das desigualdades nas ações da política habitacional.
- Priorizar o atendimento da demanda habitacional dos setores de maior vulnerabilidade social e econômica
- Reconhecer as distintas realidades institucionais dos municípios priorizando atendimento daqueles de maior fragilidade.
- Reconhecer os territórios específicos (assentamentos rurais, comunidades tradicionais) na definição das estratégias de atendimento da demanda habitacional.
- Atuar de forma corretiva e preventiva na gestão dos setores de risco, articulado aos municípios
- Atuar de forma articulada com secretarias e outras instituições no atendimento da demanda dos territórios especiais e projetos prioritários de governo.

2. Gestão articulada e de complementaridade de recursos das 3 Esferas de Governo

- *Atuar dentro do SNHIS e articulado aos municípios, para qualificação da atuação com recursos federais disponibilizados.*
- *Promover apoio técnico na elaboração de projetos para os municípios visando à captação de recurso federais e/ou outras fontes.*
- *Articular os agentes governamentais e os não governamentais para a ampliação da capacidade de atendimento das demandas habitacionais de interesse social.*
- *Estabelecer como contrapartida dos municípios quando do aporte financeiro do Estado à participação nas atividades de capacitação.*
- *Estabelecer outras formas de atuação oportunizando recursos para estudos técnicos para o atendimento de territórios e/ou situações específicas.*
- *Induzir a melhor utilização dos recursos disponibilizados através do uso e do apoio à adequação dos projetos de tecnologia construtiva racionalizada e sustentável.*
- *Mobilização de recursos financeiros, patrimoniais e humanos para a ampliação e qualificação da produção de habitação de interesse social.*

3. Ampliação das Áreas de Atuação da Política Habitacional do Estado

- *Estabelecer ações relacionadas ao tema da regularização fundiária, apoiando técnica e financeiramente os municípios, segundo prioridades.*
- *Estudos técnicos e fomento aos processos de gestão do solo e instrumentalização dos municípios para viabilizar a terra urbana e legal (Cadastro de Terras/ZEIS e projetos de Regularização Fundiária).*
- *Apoiar a qualificação/implantação de sistemas de informações habitacionais vinculados ao CAD-ÚNICO. Monitoramento do atendimento do déficit e demanda habitacional.*
- *Promover e divulgar nas ações municipais estudos tipológicos, de tecnologias de produção e de implantação urbana para melhor utilização da terra.*

Capacitação dos Municípios na Área Habitacional e Urbana

- *Fomentar/Viabilizar a capacitação de agentes públicos, institucionais e entidades para atuação na área habitacional e processos de gestão do solo.*
- *Apoio à implementação/aprimoramento de instrumentos de gestão urbano habitacional (cadastros de demanda, de terras, de empreendedores).*
- *Estabelecer redes/fóruns permanentes para troca de experiências em ações /soluções habitacionais entre municípios.*
- *Capacitação e estímulo à atuação intersetorial nos municípios/necessidade de integração entre as diversas áreas das ações públicas que compõem a intervenção.*
- *Apoio e capacitação na aplicação dos instrumentos urbanísticos para minimização de custos e otimização da inserção urbana e regional da moradia.*
- *Apoio e capacitação para atuação e busca de recursos na área de regularização fundiária.*

5. Efetivação e Fortalecimento do SEHIS

- *Induzir/apoiar adesão plena dos municípios no SNHIS e SEHIS/Capacitar municípios para gestão plena da Política Habitacional com apoio da AMUNES.*

- *Aprimorar capacidade institucional, técnica e operacional dos gestores públicos e fortalecer os canais de informação e de participação da sociedade.*
- *Viabilizar Rede de Capacitação/convênio com instituições de ensino/outras instituições/AMUNES (formação permanente nos municípios).*
- *Revisão na forma de destinação de recursos complementares da Secretaria da Habitação.*
- *Definição de patamares continuados de recursos a serem destinados ao FEHIS (PPA).*
- *Alavancagem de recursos públicos e privados para ampliação dos patamares de atendimento por moradia, bem como a valorização do Plano Estadual e dos Planos Locais de Habitação.*

Elaboração: Latus Consultoria.

Com base nessas pautas e no entendimento das atribuições estabelecidas para o Estado na implementação da política habitacional, considerando, ainda, o cenário de projeção futura da demanda habitacional, e que o PEHAB busca seu equacionamento de forma articulada às demais instâncias governamentais e agentes privados, estabelece-se um horizonte futuro a ser alcançado.

Este delineamento de um marco orientador estabelece como horizonte futuro das questões habitacionais a superação do quadro de necessidades para as parcelas da demanda priorizada, tendo como pressupostos maior efetividade das ações municipais e crescente inclusão da demanda habitacional de interesse social pelo mercado habitacional. Assim, são objetivos a serem alcançados com a implementação da Política Estadual de Habitação proposta por este PEHAB, no marco temporal estabelecido de 2030:

(i) Em relação à demanda/quadro de necessidades:

- ✓ Redução do quadro de déficit e inadequação da moradia da demanda de interesse social a patamares mínimos, através do atendimento programado e articulado da demanda com a participação das 3 esferas governamentais e da sociedade;
- ✓ Redução efetiva das situações de maior vulnerabilidade social com foco na erradicação do déficit proveniente da moradia precária e do déficit dos municípios de menor capacidade de gestão e financiamento;
- ✓ Atendimento das demandas originadas por ocupações em setores de risco através do reassentamento e/ou implantação de obras, com Estado e Municípios atuando de forma qualificada na prevenção e na mitigação dos efeitos de eventos climáticos;
- ✓ Atendimento das demandas especiais e dos projetos prioritários do desenvolvimento implantados pelo Governo.

(ii) Em relação à produção:

- ✓ Produção habitacional de qualidade, regular, adequada às necessidades da

demanda, e bem localizada.

(iii) Em relação à gestão:

- ✓ As estruturas da gestão habitacional fortalecidas e atuando articuladas às estratégias de inclusão social e do desenvolvimento regional;
- ✓ SEHIS efetivado e atuando para o processo permanente, participativo e transparente de implementação e monitoramento das ações da política habitacional;
- ✓ A plena adesão dos municípios ao SNHIS e aumento das capacidades na gestão habitacional municipal.

4.2.3. Definição dos Eixos Estratégicos

Estabelecido o cenário desejado, e com base na experiência da política atualmente implementada, avalia-se que o Estado deve dar continuidade e aprimorar o que vem sendo realizado no âmbito do programa Nossa Casa, atual linha política implementada em sintonia com o SNHIS. Todavia, deve ampliar a sua atuação, com o objetivo de estabelecer prioridades para o investimento nas ações de interesse do desenvolvimento, tendo como foco prioritário o atendimento aos segmentos de maior vulnerabilidade e a descentralização do desenvolvimento.

Assim, são estabelecidos os Eixos Estratégicos e seus objetivos, em torno dos quais se dará a atuação do Estado e se constrói o escopo estratégico deste PEHAB.

O 1º Eixo Estratégico – **Atendimento às situações prioritárias para o desenvolvimento local e cidadania** – aponta 3 estratégias de ação direcionadas às prioridades da política. Entende-se que neste eixo a atuação do Estado se amplia. Para além de viabilizar o financiamento das ações, o Estado atua como agente promotor, induzindo a realização da ação junto aos municípios. São objetivos deste eixo estratégico:

- ✓ Potencializar a atuação do Estado através da articulação de ações em territórios específicos e de interesse do desenvolvimento;
- ✓ Estabelecer prioridades conjuntas entre as políticas habitacional, de gestão do risco e de saneamento;
- ✓ Integrar os planos habitacionais dos Municípios ao desenvolvimento regional, aumentando o diálogo e capacitando municípios para atuações de interesse comum;
- ✓ Executar, em parceria com os municípios, projetos e ações de produção/melhoria habitacional de interesse do desenvolvimento regional;

- ✓ Trabalhar, de forma articulada às entidades e municípios, ações para melhorar as condições de moradia na zona rural em geral e nos assentamentos e comunidades tradicionais;
- ✓ Atender as situações de necessidades habitacionais emergenciais (calamidade pública e risco);
- ✓ Articular a realização de obras estruturadoras e/ou de recuperação das áreas de risco aos mecanismos municipais de controle da valorização da terra e reserva de área para HIS.

O 2º Eixo Estratégico da atuação do Estado – ***Incremento e qualificação das ações realizadas com os municípios no âmbito do SNHIS*** – dá continuidade às ações do programa estadual estabelecendo prioridade para a complementação financeira e apoio técnico na busca do recurso federal para os municípios de médio porte, e estabelecendo outras estratégias de apoio técnico aos demais municípios. Os objetivos deste eixo estratégico podem ser assim determinados:

- ✓ Potencializar as ações empreendidas por municípios, entidades e iniciativa privada através do monitoramento da demanda, capacitação dos agentes e complementação orçamentária;
- ✓ Apoiar municípios na busca de recursos e na elaboração e aprovação de projetos para viabilizar o atendimento da demanda habitacional identificada;
- ✓ Melhorar, através de atuação casada com os municípios, a condição de inadequação da moradia no Estado, superando problemas relacionados à carência de infraestrutura e à irregularidade fundiária nos assentamentos precários;
- ✓ Promover apoio técnico sistemático aos municípios com maior fragilidade institucional para a elaboração de projetos habitacionais, de infraestrutura e de financiamento federal;
- ✓ Viabilizar a organização de cadastro de terras públicas aptas para empreendimentos habitacionais e regularização fundiária das áreas estaduais, para induzir e contribuir nas ações municipais de HIS.

O 3º Eixo – ***Efetivação do SEHIS e adequação à política do PEHAB com fomento à adesão dos municípios*** – dará o suporte necessário à realização das ações. Entende-se fundamental que o Estado se reestruture e amplie os recursos direcionados à habitação e que fortaleça os municípios para sua adesão plena ao SNHIS e à política estadual. O quadro seguinte faz a síntese desta concepção. São objetivos deste eixo de ação:

- ✓ Fortalecer o PEHAB enquanto instrumento de planejamento e gestão da política habitacional do Estado;
- ✓ Gestionar junto aos municípios e agentes de financiamento da produção habitacional para a implementação de ações e empreendimentos em sintonia com a política estabelecida pelo PEHAB;
- ✓ Implementar e monitorar as ações determinadas pelo PEHAB;
- ✓ Fortalecer o processo democrático de debate e gestão da política habitacional (Conselhos);
- ✓ Estabelecer um processo continuado para a capacitação dos municípios na gestão habitacional e urbana;
- ✓ Ampliar a atuação das entidades criando programas de capacitação e apoio;

A figura a seguir representa a proposta desses eixos estratégicos segundo os papéis atribuídos ao poder público estadual na política habitacional.



Elaboração: Latus Consultoria.

4.2.4. Definição das Metas Físicas e das Prioridades de Atendimento da Demanda

Ainda dentro deste escopo estratégico, definem-se as prioridades e a abrangência da atuação do governo estadual no campo habitacional. Para a definição das metas físicas, determinam-se preliminarmente quantitativos referenciais,

consideradas as análises já apontadas e as estimativas da demanda habitacional, até o horizonte de 2030, correspondente à faixa de rendimento de até 2 salários mínimos, como a parcela a ser atendida mediante investimentos estaduais. Desta forma:

(i) Considera-se, a partir das estimativas realizadas da demanda habitacional futura, a parcela prioritária de atendimento (aquela com rendimento familiar de até 2 salários mínimos), como meta global e referencial para a política do PEHAB, correspondente a 23.320 domicílios;

(ii) A partir da meta global se estabelece uma meta anual referencial para viabilizar o atendimento da necessidade de novas moradias priorizadas, que corresponde a 1.555 domicílios/ano, considerado o período de 2016-2030 (o ano de 2015 deve dar continuidade à programação vigente, e priorizar a estruturação institucional e do sistema para o atendimento das metas programáticas);

(iii) A inadequação não é projetada para um cenário futuro, mas se estabelece como prioridade para a ação do governo estadual, através de apoio técnico, a inadequação fundiária. Atribuem-se as demais situações de inadequação à competência municipal e aos Planos de Saneamento.

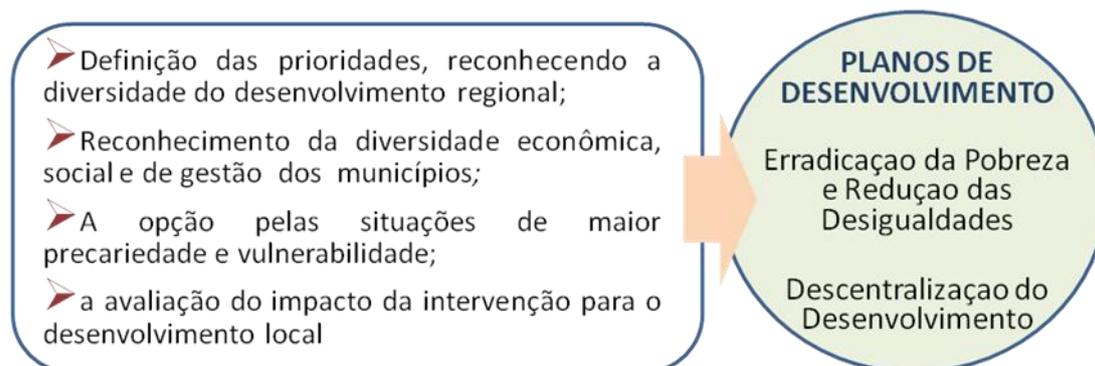
No debate das prioridades, foram retomados os temas da incidência ainda significativa do déficit proveniente dos domicílios precários (o qual se entende como o déficit de maior vulnerabilidade social), da fragilidade institucional dos municípios de menor porte (aqui destacados aqueles com população menor do que 20.000 habitantes); da grande incidência da inadequação fundiária decorrente do elevado número de domicílios em assentamentos precários das cidades de maior dinâmica e porte urbano; e da necessidade de atuação dentro de uma visão regionalizada na área metropolitana. Da mesma forma se entendeu prioritário atender a demanda proveniente dos projetos prioritários do governo (especialmente aqueles focados nas populações mais vulneráveis: Estado Presente, Projeto Incluir, Áreas de Risco, Assentamentos Rurais). Consideram-se também as demandas especiais relacionadas às Comunidades Tradicionais.

Assumem-se, dessa forma, os pressupostos na definição das prioridades que buscam contemplar as questões e pautas colocadas pelo diagnóstico. Em síntese, estão a seguir resumidos:

- ✓ Definição das prioridades reconhecendo a diversidade do desenvolvimento regional;

- ✓ Reconhecimento da diversidade econômica, social e de gestão dos municípios;
- ✓ A opção pelas situações de maior precariedade e vulnerabilidade;
- ✓ E a avaliação do impacto da intervenção para o desenvolvimento local (opção de atendimento do déficit dos municípios pequenos).

Figura 18: Pressupostos na definição das prioridades do PEHAB



Fonte: Latus Consultoria

Com base nesses pressupostos, se estabelecem as prioridades, ou as parcelas do déficit a ser atendido pela política habitacional estadual com a produção e/ou o apoio técnico e financeiro de unidades habitacionais.

- ✓ O atendimento dos domicílios precários de todos os municípios;
- ✓ O atendimento do déficit urbano e rural de todos os municípios com população menor do que 20.000 habitantes;
- ✓ O apoio técnico e financeiro no atendimento do déficit dos municípios priorizados com população entre 20.000 e 50.000 habitantes. Os municípios priorizados foram aqui quantificados para aqueles que atendem aos critérios estabelecidos e apresentados no capítulo anterior.

Entendeu-se também prioritário atender a demanda proveniente dos projetos prioritários do governo (especialmente aqueles focados nas populações mais vulneráveis: Estado Presente, Projeto Incluir, Áreas de Risco, Assentamentos Rurais), podendo ser aqui incluídas as demandas especiais relacionadas às Comunidades Tradicionais.

Tais definições permitem estabelecer, a partir da visualização da distribuição do déficit segundo componentes priorizados, a ação a ser realizada pelo Estado, considerando o financiamento e/ou a elaboração de estudos técnicos. Propõe-se o financiamento integral ou complementar das unidades habitacionais destinadas ao

atendimento do déficit para as situações apontadas acima como prioritárias, e a contribuição na resolução do déficit dos municípios metropolitanos e municípios pólos através da elaboração de estudos técnicos e apoio na gestão urbano-habitacional.

Tabela 15 – Distribuição do Déficit Habitacional Priorizado para Atendimento pela Política Habitacional do PEHAB

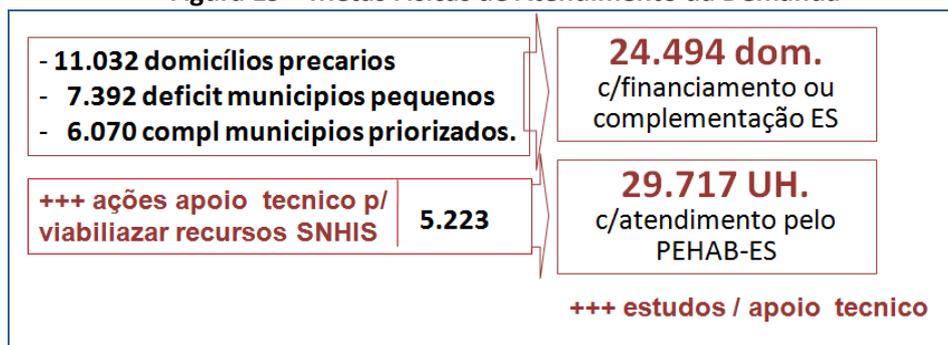
	DESCRIÇÃO	URBANO	RURAL	TOTAL
1. Déficit domicílios precários	Em municípios pequenos	849	993	1.842
	Em municípios médios (20 e 50)	785	1.161	1.946
	Com mais de 50 mil habitantes (Pólos)	1.423	819	2.242
	RMGV (exclui Fundão)	4.884	118	5.002
	TOTAL DOMICÍLIOS PRECÁRIOS	7.941	3.091	11.032
2. Déficit municípios pequenos	Com menos de 20 mil habitantes (exclui precários)	5.236	2.156	7.392
3. Déficit projetos do governo	Não quantificado ³⁵	x	x	X
4. Déficit municípios médios	(entre 20/50mil habitantes – exclui precários)	8.893	2.400	11.293
	(Pólos com mais de 50 mil habitantes – exclui precários)	9.638	821	10.459
5. Déficit Metropolitano	(Exclui Fundão e precários)	26.134	278	26.412

Elaboração: Latus Consultoria.

Quando totalizadas as metas físicas correspondentes às prioridades que resultam no atendimento do déficit pela produção da unidade habitacional pelo governo estadual e/ou com apoio do governo estadual, verifica-se que a meta referencial é ultrapassada pela atual proposta. Propõe-se viabilizar 24.494 unidades habitacionais com financiamento integral e/ou complementar do Tesouro do Estado; e viabilizar 5.223 unidades através do apoio técnico aos municípios na busca de recursos federais. O total de unidades a ser viabilizado pelas ações do PEHAB corresponde a 29.717 unidades habitacionais. Para os municípios metropolitanos e municípios pólo além do atendimento do déficit proveniente dos domicílios precários, o Estado propõe a realização de estudos técnicos específicos orientados para a gestão do deficit regionalizado (região metropolitana) e de apoio à regularização fundiária dos assentamentos precários. No item a seguir estarão sendo apresentadas as metas financeiras estabelecidas a partir de dois cenários de atendimento desta demanda. Os gráficos a seguir esquematizam o proposto.

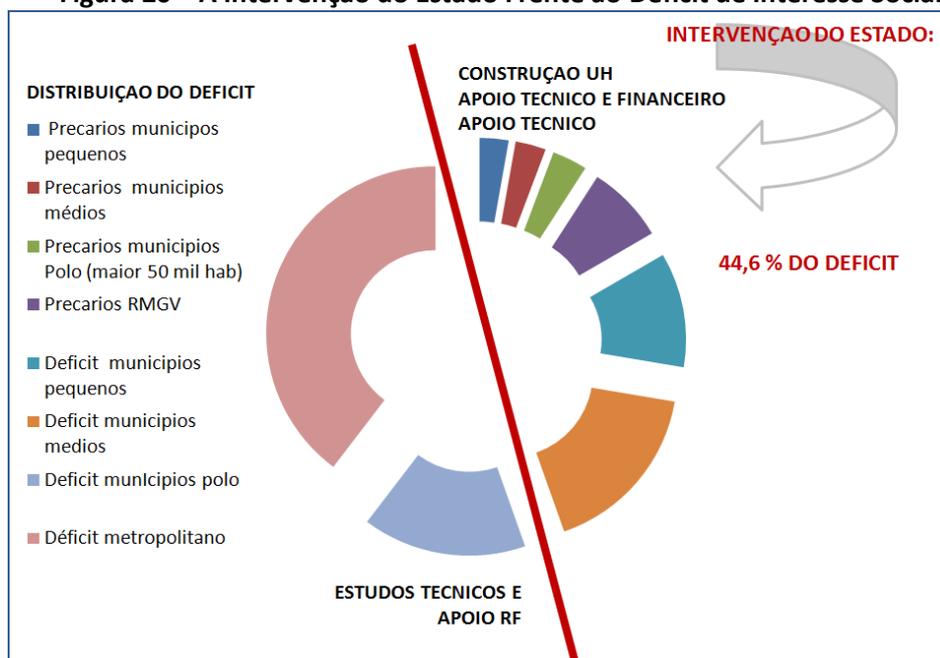
³⁵ É possível estimar a demanda por reassentamentos das situações de risco em Planos e Projetos na área de macrodrenagem e dos Planos Municipais de Redução do Risco em elaboração na SEDURB. Nos Planos Municipais, são 282 domicílios identificados. Decorrente de obras previstas nos estudos e projetos de macrodrenagem, são ao todo 1973 domicílios (970 em Bacias de V. Velha e Cariacica; 255 no Rio Formate; e 748 no Rio Marinho). Esta demanda deverá ser ainda hierarquizada na prioridade do atendimento pelo Estado, uma vez que uma parcela está incluída como contrapartida dos municípios.

Figura 19 – Metas Físicas de Atendimento da Demanda



Fonte: Latus Consultoria

Figura 20 – A Intervenção do Estado Frente ao Déficit de Interesse Social



Fonte: Latus Consultoria

4.2.5. Estratégias de Ação e Metas Programáticas

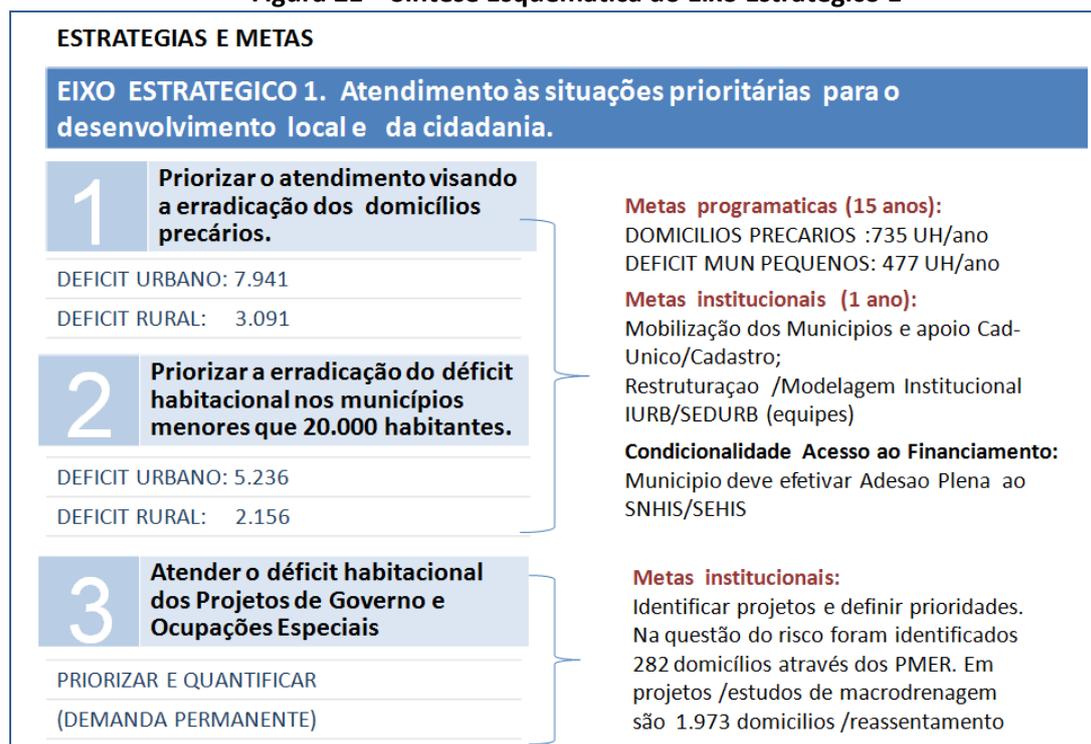
Na sequência, são estabelecidas as estratégias correspondentes a cada eixo, por onde se darão as ações prioritizadas, e por onde serão estabelecidas as linhas programáticas e ações que implementarão o proposto. O quadro a seguir apresenta as estratégias de ação correspondentes a cada eixo, com as respectivas metas físicas, quando couber, estabelecidas para o horizonte temporal de 2030. Estabelecendo o lapso temporal de 15 anos para o cumprimento das metas de atendimento estabelecidas, tem-se um referencial na definição da meta anual a ser atingida, para a delimitação do escopo operacional deste plano e da modelagem das estruturas a serem buscadas.

Quadro 05 – Eixos e Estratégias de Ação da Política Estadual de Habitação

EIXO 1: Atendimento às situações prioritárias para o desenvolvimento local e da cidadania	Metas Físicas	
	Total	Anual
1. Priorizar o atendimento visando à erradicação dos domicílios precários.	11.032 UH	735 UH/ano
2. Priorizar a erradicação do déficit habitacional nos municípios com menos de 20.000 habitantes	7.392 UH	477 UH/ano
3. Atender o déficit habitacional dos Projetos de Governo e Ocupações Especiais	A identificar	X
EIXO 2: Incremento e qualificação das ações com municípios com recursos do SNHIS/Financiamento Federal	Metas Físicas	
Total	Anual	
4. Apoio técnico e financeiro aos municípios de médio porte priorizados.	11.293 UH	753 UH/ano
5. Elaboração de estudos técnicos de apoio à gestão regionalizada do déficit metropolitano, e à regularização fundiária dos assentamentos precários nas cidades pólo .	X	X
EIXO 3: Fortalecimento do SEHIS e adequação à política do PEHAB e fomento à adesão dos Municípios	Metas Físicas	
Total	Anual	
6. Adequação e fortalecimento das estruturas estaduais.	X	X
7. Incremento dos valores aportados ao FEHIS.	X	X
8. Apoio aos municípios para adequação e inserção ao SNHIS E SEHIS; e capacitação permanente.	X	X

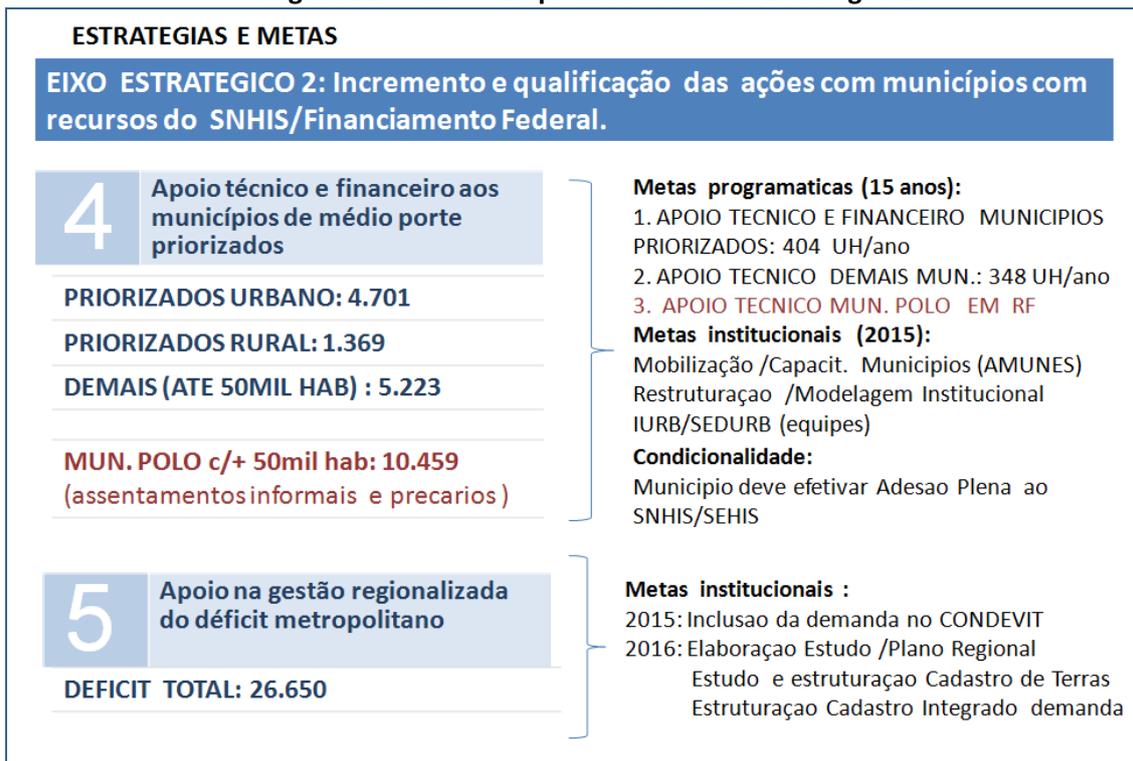
Elaboração: Latus Consultoria.

As figuras seguintes sistematizam a concepção estratégica construída para o PEHAB. Para cada eixo, são apresentadas de forma estratificada as metas físicas consideradas as demandas urbano-rural, e algumas metas institucionais iniciais, que promovem as condições ou desencadeiam atividades necessárias a sua implementação.

Figura 21 – Síntese Esquemática do Eixo Estratégico 1


Fonte: Latus Consultoria.

Figura 22 – Síntese Esquemática do Eixo Estratégico 2



Fonte: Latus Consultoria.

Figura 23 – Síntese Esquemática do Eixo Estratégico 3



Fonte: Latus Consultoria.

4.3. O Escopo Operacional do PEHAB: Linhas Programáticas e Metas Financeiras

4.3.1. Linhas Programáticas

Em atendimento ao estabelecido no TR e nas recomendações do SNHIS, o Plano Estadual de Habitação deve identificar as linhas programáticas que implementarão o escopo estratégico. Ainda segundo o estabelecido no TR e nas recomendações do Sistema, tais linhas deverão ter por base de formulação as linhas programáticas estabelecidas pelo PLANHAB.

Na atual conjuntura, é importante destacar que se altera substancialmente o proposto no âmbito do PLANHAB. O Programa MCMV, lançado em 2009, desde o seu lançamento passa a assumir a maior parte da provisão habitacional de interesse social no Brasil, operando fora do marco do FNHIS. Um estudo recente publicado pelo IPEA³⁶ aponta para o esvaziamento dos recursos antes disponibilizados pelo FNHIS para a produção habitacional. Assim registram seus autores (Krause, Balbim e Lima Neto):

[...] o SNHIS, expressão da política habitacional, instrumentalizado pelo PlanHab e pelo FNHIS, assim como por planos e fundos locais de habitação, passou a ter, a partir de 2009, um direcionamento quase que exclusivo para ações de urbanização de assentamentos precários, incluindo o apoio a ações já em andamento no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), enquanto a provisão habitacional passou a ser executada por intermédio, também quase que exclusivo, do Programa MCMV. (IPEA, 2013).

O quadro citado é efetivamente o que ocorre no Estado. O diagnóstico identificou a majoritária parcela da produção habitacional realizada no âmbito do programa MCMV. Na pesquisa realizada, os municípios de pequeno porte populacional relatam a inexistência de financiamento para a produção da moradia e registram as dificuldades enfrentadas para o acesso às linhas que permanecem dentro do FNHIS, mais particularmente, o da atuação em assentamentos precários. Paralelamente, revelam a dificuldade de viabilizar empreendimentos dentro do MCMV.

Diante do quadro, opta-se por não estabelecer, para o PEHAB, a política abrangente e integral instruída nos moldes do preconizado pela PNH e do PLANHAB, quantificando, estimando recursos e estabelecendo ações para toda a demanda

³⁶ Estudo recente publicado pelo IPEA apresenta uma reflexão sobre as alterações ocorridas no âmbito do SNHIS com o advento do MCMV. Ver IPEA, 2013. Texto para discussão: Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento – Onde fica a Política Habitacional?

habitacional. Reconhecendo a atual conjuntura, o PEHAB estabelece seu conteúdo operacional focado no atendimento da parcela da demanda priorizada, assumida a partir da capacidade operacional e financeira que se reestrutura a partir do determinado por este planejamento. Desta forma, embora o diagnóstico tenha contemplado a leitura do quadro habitacional como um todo, os programas e investimentos estimados estão direcionados e delimitados apenas para a demanda priorizada e nas atribuições de competência do Estado.

A política habitacional do Estado implementada desde 2003 consolidou o Programa Nossa Casa, de início com forte atuação dos recursos do Tesouro do Estado na sua produção habitacional. Desde 2012 tem sua atuação direcionada à complementação dos recursos e/ou viabilização de infraestrutura de acesso para os empreendimentos do MCMV, viabilizados no âmbito do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR,) ou por meio de Oferta Pública de Recursos (OPR) para os municípios com população de até 50 mil habitantes. Na área rural, atua com a complementação do MCMV Entidades.

No atual formato de operacionalização da política habitacional o Estado atua direcionando recursos do Tesouro Estadual de forma complementar aos recursos federais obtidos pelos municípios e pelo próprio estadual. Segundo normativas do Governo Federal, – a estrutura do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento – ao qual está vinculado o PMCMV (principal financiamento vigente da unidade habitacional) prevê a participação de distintos agentes, conforme descrito a seguir:

- GOVERNO FEDERAL - gestão do programa, definição das diretrizes gerais e dos procedimentos operacionais para sua implementação, seleção das propostas, dentre outras.
- MANDATÁRIA (Instituição financeira oficial delegada para operacionalização do programa) - analisar e aprovar a documentação técnica, zelar pela qualidade dos projetos, verificar a realização do procedimento licitatório, acompanhar a execução físico-financeira dos objetos compromissados, analisar e aprovar da prestação de contas, dentre outras.
- PROPONENTE/COMPROMISSÁRIO (Municípios, Estados, Distrito Federal, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos) - enviar as propostas, executar e fiscalizar a consecução do objeto, assegurar a qualidade técnica dos projetos e de sua execução, dentre outras.

- INTERVENIENTE EXECUTOR - implementar as ações previstas no Plano de Trabalho apresentado pelo respectivo proponente.

Segundo a normativa do programa, cabe aos Estados os papéis de PROPONENTE-COMPROMISSÁRIO e/ou INTERVENIENTE EXECUTOR. A atuação do IDURB está regulamentada dentro deste contexto de financiamento. A instituição presta apoio técnico e financeiro aos municípios através do programa estadual Nossa Casa. Através de 3 modalidades atua disponibilizando recursos para infra estrutura urbana (de saneamento e acesso) em empreendimentos contratados pela CEF e Banco do Brasil; com complementação financeira para municípios com recursos aprovados no âmbito do PMCMV – Sub50; e para complementação financeira da produção realizada junto ao PNHR. O IDURB também transfere recursos financeiros para viabilizar a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social (contratação de projetos, execução dos serviços de infraestrutura básica e construção de unidades habitacionais) viabilizados com recursos do Estado e dos Municípios.

Assim, PEHAB reconhece a atuação atual e propõe sua qualificação nas estratégias propostas, mas entende necessário ampliar o financiamento para uma linha própria que possa dar suporte financeiro às estratégias priorizadas fortalecendo a forma de convenio. As propostas que consideram as distintas possibilidades da atuação do Estado são apresentadas no item seguinte- Alternativa de Atendimento da Demanda.

Isso posto, apresentam-se as linhas programáticas do PEHAB. O cenário estabelecido de atendimento da demanda e os temas que resultam das questões e desafios apontados no diagnóstico orientam sua formulação. São 5 as linhas programáticas propostas para a política habitacional do Espírito Santo.

(i) Provisão de Moradia:

Objetivo: viabiliza a unidade habitacional em empreendimentos realizados em parceria com municípios em duas modalidades: com recursos do governo do Estado para atendimento da demanda prioritária; e com recursos da política habitacional federal.

Diretrizes orientadoras:

- ✓ Estado como articulador de ações do setor habitacional no âmbito do seu território;
- ✓ Planejamento da política habitacional integrado ao das demais políticas do

Estado especialmente às de Assistência Social, Desenvolvimento e Meio Ambiente;

- ✓ Articulação com o CadÚnico para identificação e gestão da demanda prioritizada;
- ✓ Fomento à qualidade do produto e inserção urbana;
- ✓ Provisão em áreas urbanas e rurais.

(ii) Habitação em Projetos Especiais:

Viabiliza a unidade habitacional em projetos prioritários do governo do Estado direcionados a setores de maior vulnerabilidade, em atuação articulada com outras instâncias, instituições e esferas governamentais;

Diretrizes orientadoras:

- ✓ Potencializar a capacidade de intervenção do Estado através da articulação de ações em territórios específicos;
- ✓ Atuação transversal e articulada às políticas sociais e/ou relacionadas à identidade/especificidade da demanda;

(iii) Apoio à Regularização Fundiária e Intervenções em Assentamentos Precários e Informais:

Objetivo: Promove o apoio técnico (jurídico e urbanístico), elabora projetos e estudos específicos para municípios viabilizarem recursos para intervenção nas ocupações precárias;

Diretrizes:

- ✓ Regularização das áreas ocupadas de propriedade do Estado e apoio técnico na regularização das áreas municipais;
- ✓ Capacitação permanente dos agentes municipais e das lideranças comunitárias nas questões relacionadas aos procedimentos da regularização fundiária;
- ✓ Envolvimento de outras instituições e setores relacionados ao tema (ministério público, registro de imóveis);
- ✓ Capacitação dos agentes municipais em procedimentos preventivos da ocupação irregular, especialmente os relacionados às estratégias de gestão do solo;
- ✓ Fomento à formação de cadastro de terras para a política habitacional e gravame programado de ZEIS;

(iv) Qualificação da Produção e Gestão da HIS:

Objetivo: Instrumentaliza os municípios para a melhoria do produto habitacional.

Diretrizes:

- ✓ Fomento e apoio técnico na utilização (e adaptação local) dos projetos elaborados pelo PEHAB, que propõe racionalidade construtiva e tecnologias para a sustentabilidade;
- ✓ Apoio na elaboração de alternativas de implantação da unidade habitacional (projetos PEHAB) para melhor aproveitamento do terreno;
- ✓ Viabilizar estudos técnicos especiais (atendimento regionalizado do déficit metropolitano, gestão da demanda integrada);
- ✓ Apoio e capacitação para a utilização pelos Municípios dos instrumentos federais para a garantia do cumprimento da função social da propriedade;
- ✓ Capacitação dos quadros técnicos dos Municípios para a implementação das ações necessárias para gestão do solo para o uso social;
- ✓ Apoio na formatação de um Cadastro de Terras Potenciais para a produção da HIS e fomento à utilização programada de ZEIS.

(v) Desenvolvimento Institucional e Assessorias Especiais:

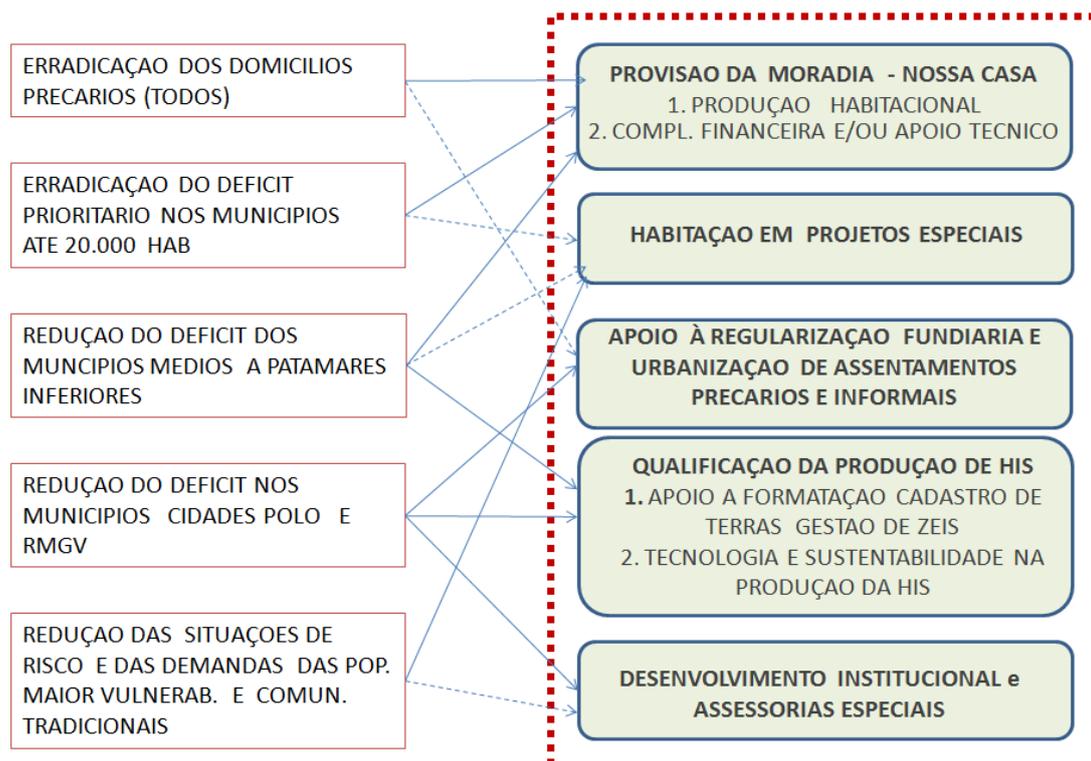
Objetivo: Implanta e Efetiva o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social e viabiliza a capacitação permanente das instituições e agentes sociais e privados.

Diretrizes:

- ✓ Modelagem institucional da operacionalização do PEHAB;
- ✓ Capacitação dos municípios para gestão plena da Política Habitacional (em parceria com AMUNES e instituições diversas);
- ✓ Envolvimento ativo dos agentes públicos e privados, da sociedade organizada, dos setores técnicos e acadêmicos, na formulação e implementação da política estadual habitacional urbana e rural;
- ✓ Gestão orçamentária adequada aos objetivos da Política Estadual de Habitação de Interesse Social;
- ✓ Desenvolvimento institucional dos agentes participantes da Política Estadual de Habitação;
- ✓ Implantação de sistemas permanentes de informação habitacional, monitoramento e avaliação de indicadores e resultados, articulados ao PPA;
- ✓ Fortalecimento dos canais de informação e de participação da sociedade.

A figura a seguir relaciona as estratégias de atendimento da demanda às linhas programáticas definidas.

Figura 24 – Atendimento das demandas habitacionais e linhas programáticas



Fonte: Latus Consultoria.

Por fim, apresentam-se, na forma de síntese, os programas ou subprogramas que estruturam as linhas programáticas, a partir da sua definição e objetivo.

Quadro 06 – Programas Habitacionais

PROGRAMA NOSSA CASA
<p>Modalidade Produção Habitacional- realizada pelo Estado e/ou através do repasse de financiamento às prefeituras, visando ao atendimento das situações priorizadas do Eixo Estratégico 1.</p> <p>Objetivo: Consolidar uma política habitacional independente e ao mesmo tempo complementar à política federal.</p>
<p>Modalidade Complementação Financeira e Assistência Técnica- Promove o incremento do repasse de contrapartidas financeiras e o apoio técnico, por parte do Estado, para produção habitacional e infraestrutura urbana para municípios viabilizarem e executar o financiamento federal.</p> <p>Objetivo: Potencializar os investimentos viabilizados junto à política federal e participar da gestão da produção habitacional de atendimento do déficit de interesse social identificado.</p>
PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
<p>Modalidade Áreas Estaduais: Articula com municípios e/ou elabora projetos básicos de urbanização das áreas do Estado ocupadas/captar recursos no Ministério das Cidades e repassar a execução para municípios;</p> <p>Modalidade Apoio Técnico: Promove apoio técnico e jurídico para os municípios atuarem nos assentamentos precários e informais municipais.</p> <p>Objetivo: Contribuir para a redução das situações de inadequação habitacional e para o aumento e difusão do conhecimento do setor – criar referências e jurisprudências.</p>
PROGRAMA DE HABITAÇÃO EM PROJETOS ESPECIAIS
<p>Fortalece o planejamento e a gestão integrada da demanda habitacional identificada como estratégica pelos Projetos de Governo (Áreas de Risco, Estado Presente, Assentamentos Rurais, Comunidades Tradicionais);</p> <p>Objetivo: identificar, priorizar, definir atribuições – modelagem de atuação integrada e articulada a outros</p>

setores e instituições.

SUBPROGRAMA DE CADASTRO DE TERRAS PARA HIS

Estrutura junto com municípios o Cadastro de Terras aptas para a produção da HIS (identificação e gravame programado de ZEIS) para, em parceria com CEF/Municípios, viabilizar/induzir a implantação do projeto Minha Casa/Minha Vida (0 a 3 SM) nas áreas escolhidas e para atendimento de demanda determinada;

Objetivo: Realizar as metas prioritizadas pelo PEHAB com a terra como contrapartida dos Municípios, e contribuir para qualificar a localização dos empreendimentos. Disponibilizar terras do Estado para a produção habitacional

SUBPROGRAMA DE TECNOLOGIAS PARA A HABITAÇÃO POPULAR

Constituição de referências Tipológicas Construtivas de projetos habitacionais urbanos nos municípios;

Objetivo: Potencializar utilização da Terra (adensamento e adequação à topografia), racionalizar processo construtivo, e agregar qualidade na produção habitacional.

PROGRAMA PARA A CAPACITAÇÃO GESTÃO E MONITORAMENTO DO PEHAB

Programa com foco no fortalecimento e funcionamento das estruturas do Sistema Estadual de Habitação, incluindo adesão dos municipais e sua capacitação permanente. Faz o monitoramento das ações do PEHAB;

Objetivo: Implementação do PEHAB e do Sistema Estadual de Habitação de Interesse social com plena adesão dos municípios e capacitação permanente dos agentes institucionais e sociais.

Elaboração: Latus Consultoria.

4.3.2. Metas Financeiras – Cenários de Atendimento da Demanda

Atendendo às exigências de conteúdos a serem incluídos em um Plano Estadual de Habitação de Interesse Social, incorpora-se ao escopo deste relatório uma estimativa dos custos para atendimento da demanda habitacional prioritizada para o atendimento por este PEHAB.

Os cenários de investimento são referenciais, construídos sobre hipóteses de atendimento e auxiliam na tomada de decisão. Uma estimativa financeira constitui, minimamente, referências para: (i) uma avaliação em relação ao que vem sendo projetado nos Planos Plurianuais, face à necessidade quantificada; (ii) uma orientação para a projeção de investimentos futuros.

Os Cenários de Atendimento da Demanda estimam as metas financeiras do investimento estadual, a partir das metas físicas e consideradas distintas alternativas, tendo por base o tipo de intervenção e composição do investimento. Os quantitativos do déficit habitacional que compõem a demanda de interesse social estão sistematizados na tabela seguinte, segundo as estratégias propostas, para posterior definição dos cenários de atendimento. Apresentam-se, na seqüência, dois cenários elaborados.

Tabela 16 – Déficit Habitacional Priorizado para Atendimento pela Política Habitacional do PEHAB

ESTRATÉGIAS	DESCRIÇÃO	URBANO	RURAL	TOTAL
Eixo Estratégico 1		13.177	5.247	18.424
1. Domicílios Precários	Em municípios pequenos	849	993	1.842
	Em municípios médios (20 e 50)	785	1.161	1.946
	Municípios Pólos (entre 50/100 mil hab, RMGV (exclui Fundão)	1.423	819	2.242
		4.884	118	5.002
	TOTAL DOMICÍLIOS PRECÁRIOS	7.941	3.091	11.032
2. Déficit municípios pequenos	Menor 20 mil hab. (exclui precários)	5.236	2.156	7.392
3. Déficit Projetos Governo	Não quantificado ³⁷	x	X	X
Eixo Estratégico 2		8.893	2.400	11.293
4. Déficit municípios médios	(entre 20/50mil hab. (exclui precários)	8.893	2.400	11.293
5. Déficit Metropolitano e Municípios. Pólo	Apoio à Intervenção dos Municípios	N. comp.	N.comp	N.comp

Elaboração: Latus Consultoria.

No primeiro Cenário, considerando que o Eixo Estratégico I representa as demandas do déficit estabelecidas como prioridade de atendimento, cujo objetivo é a efetiva implementação, estabelece-se o Estado como agente promotor e financeiro destas ações. Nas demais situações do déficit a ser atendido pelo PEHAB (correspondente ao Eixo Estratégico II), o Estado promoverá o apoio técnico e/ou financeiro aos municípios que viabilizam o recurso federal.

No segundo cenário inclui-se os municípios como agentes promotores em parcela do déficit correspondente ao Eixo 1. Entende-se que os municípios com mais de 50.000 habitantes podem viabilizar, com apoio técnico e financeiro do Estado, o atendimento da demanda proveniente dos domicílios precários. Permanece o mesmo do Cenário 1, para atendimento das demais situações.

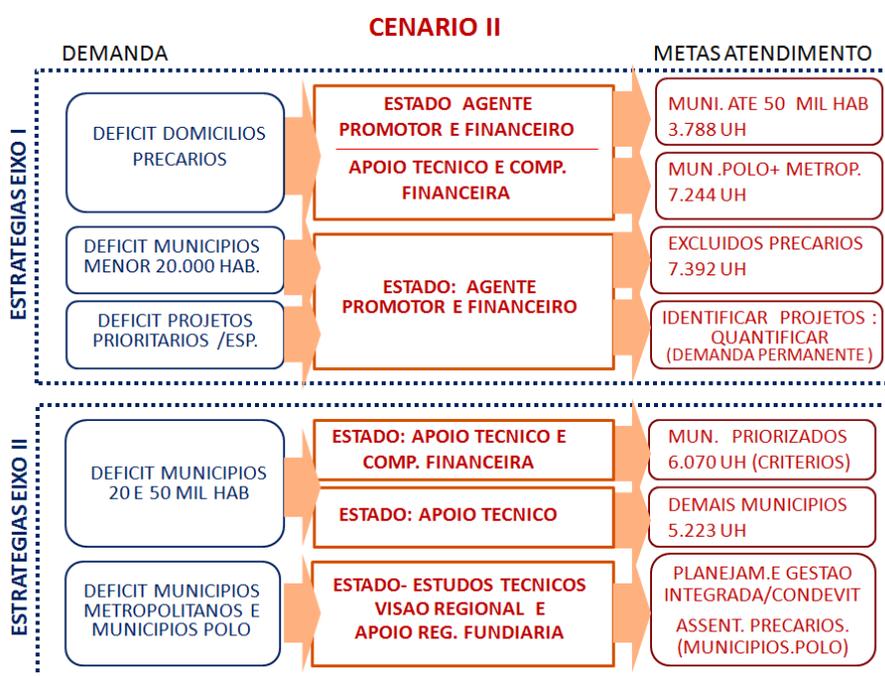
As ações relacionadas à elaboração de estudos técnicos para apoio no planejamento e gestão regionalizada do déficit metropolitano e nas ações de regularização fundiária para os municípios pólo estão incluídas nos cenários de atendimento de forma diferenciada. Considera-se que o estudo relacionado aos municípios metropolitanos deve ser viabilizado junto ao CONDEVIT, e os estudos relacionados à regularização fundiária possam receber o apoio técnico das estruturas técnicas de dentro do governo estadual, ou mediante convênios com instituições competentes.

³⁷ É possível estimar a demanda por reassentamentos das situações de risco em Planos e Projetos na área de macrodrenagem e dos Planos Municipais de Redução do Risco em elaboração na SEDURB. Nos Planos Municipais, são 282 domicílios identificados. Decorrente de obras previstas nos estudos e projetos de macrodrenagem, são ao todo 1973 domicílios (970 – em Bacias de V. Velha e Cariacica; 255 no Rio Formate; e 748 no Rio Marinho). Esta demanda deverá ser ainda hierarquizada na prioridade do atendimento pelo Estado, uma vez que uma parcela está incluída como contrapartida dos municípios.

Figura 25 – Síntese Esquemática do Cenário 1



Figura 26 – Síntese Esquemática do Cenário 2



As demais ações, correspondentes às Estratégias do Eixo 3, não determinam por investimento direto na execução moradia, não incidindo no montante do déficit. Mas são ações e investimentos correspondentes a este terceiro eixo que vão possibilitar a consecução dos cenários propostos, adequando as estruturas, promovendo ações de capacitação dos municípios e aportando a quantidade suficiente de recursos ao Fund o.

Com o objetivo de visualizar o montante do investimento a ser viabilizado por parte do Estado necessário para o atendimento das parcelas do déficit priorizado, nas distintas modalidades previstas, apresentam-se as estimativas financeiras correspondentes a cada cenário.

Tomam-se como referencia os valores da produção da unidade habitacional executada pelo IDURB no urbano e no rural; e acrescenta-se um pequeno aumento em relação ao valor correspondente à complementação. O orçamento da produção da unidade habitacional em áreas urbanas não inclui o lote urbanizado. Foi considerada a possibilidade dos municípios viabilizarem a terra e a infraestrutura. Nos casos em que isto venha inviabilizar a prioridade dada as ações da Estratégia 1 caberá ao Estado também sua execução.

As estimativas correspondentes aos dois cenários estão representadas nos quadros que seguem:

Quadro 07 – Valores Estimados para o Investimento Estadual no Cenário I

DEMANDA	AÇÃO	TOTAL UH (R\$)	VALOR UH (R\$)	VALOR TOTAL
Domicílios Precários (todos os municípios)	Construção de UH Urbana	7.941	58.200,00	R\$ 462.166.200,00
	Construção de UH Rural	3.091	42.000,00	R\$ 129.822.000,00
Déficit Municípios Pequenos	Construção de UH Urbana	5.236	58.200,00	R\$ 304.735.200,00
	Construção de UH Rural	2.156	42.000,00	R\$ 90.552.000,00
Déficit Projeto Governo	Identificação/planejamento	N.Q. ³⁸	x	x
Déficit Municípios Médios (20/50 mil hab)	Apoio+ compl. financ./urbano	4.701	10.000	R\$ 47.010.000,00
	Apoio + compl. financ./rural	1.369	10.000	R\$ 13.690.000,00
	Apoio Técnico / projetos	5.223	x	X
Déficit RMGV	Apoio Técnico visão regional	x	x	X
TOTAL INVESTIMENTO				R\$ 1.047.975.400,00
TOTAL/ANO (15 Anos)				R\$ 69.865.026,67

Fonte: Latus Consultoria.

Quadro 08 – Valores Estimados para o Investimento Estadual – Cenário II

DEMANDA	AÇÃO	TOTAL UH (R\$)	VALOR UH (R\$)	VALOR TOTAL
Domicílios Precários (Mun. até 50 mil hab)	Construção de UH Urbana	1.634	58.200,00	R\$ 95.098.800,00
	Construção de UH Rural	2.154	42.000,00	R\$ 90.468.000,00
Domicílios Precários Mun. Maior 50mil hab.	Apoio/ compl. financeira Urb.	6.307	10.000,00	R\$ 63.070.000,00
	Apoio/ compl. financeira Rur.	937	10.000,00	R\$ 9.370.000,00
Déficit Municípios Pequenos	Construção de UH Urbana	5.236	58.200,00	R\$ 304.735.200,00
	Construção de UH Rural	2.156	42.000,00	R\$ 90.552.000,00
Déficit Projetos Governo	Identificação/planejamento	N.Q. ³⁹	x	x
Déficit Municípios Médios (20/50 mil hab)	Apoio + comp. financ./urbano	4.701	10.000	R\$ 47.010.000,00
	Apoio + compl. financ./rural	1.369	10.000	R\$ 13.690.000,00

³⁸ Poderá ser incluída a demanda por reassentamentos identificada pelos Planos Municipais de Redução de Risco, correspondente a 282 domicílios e parcela priorizada da demanda dos projetos e obras de macrodrenagem. Conforme nota anterior, são ao todo 1.973 domicílios (970 – em Bacias de V. Velha e Cariacica; 255 no Rio Formate; e 748 no Rio Marinho).

³⁹ Idem.

	Apoio Técnico / projetos	5.223	x	X
Déficit RMGV	Apoio Técnico visão regional	x	x	X
TOTAL INVESTIMENTO				R\$ 713.994.000,00
TOTAL /ANO (15 Anos)				R\$ 47.599.600,00

Fonte: Latus Consultoria.

Para ambos os cenários, o número total de unidades a ser construída no lapso temporal proposto – até 2030 – é de 29.717 unidades. Ou seja, a política estabelecida pelo PEHAB estará viabilizando a meta global de 24.494 unidades habitacionais executadas com recursos do Tesouro do Estado, incluindo ações de parceria com municípios e recursos do governo federal, e as 5.223 unidades através do apoio técnico direto na elaboração de projetos e apoio na busca do financiamento federal. Os valores calculados correspondem somente ao montante do investimento previsto como responsabilidade do Estado.

Desta forma, verifica-se que a meta global de 29.717 unidades a ser executada atende e ultrapassa a meta global de referência, os 23.320 domicílios que correspondem àquela parcela da demanda estimada para 2030 que corresponde à faixa de rendimento de até 2 salários mínimos. Com isso, o PEHAB estaria atendendo ao pressuposto inicialmente estabelecido de chegar a 2030 tendo atendido o déficit priorizado e sem ter acumulado novo déficit nesta faixa da demanda. Para a concretização de tal cenário, devem ainda os municípios manter suas políticas locais, e o mercado, continuando os patamares hoje executados, dar conta das demais parcelas.

E, por fim, é necessário avaliar o impacto deste investimento estimado pelo PEHAB frente ao orçamento que vem sendo executado pela atual política. Em uma avaliação comparativa do cenário de menor investimento, cujo valor anual corresponde a R\$ 47.599.600,00, com a média investida nos últimos anos (que segundo a STN foi de R\$ 14.700.000,00), verifica-se o quanto é necessário ampliar o investimento. Se comparado este investimento com o estimado segundo o que determina a PEC285 (valor apresentado no capítulo anterior correspondente a R\$ 114.908.476,07), estaríamos atingindo 0,41% do estabelecido, um número que pode ser considerado ainda tímido em relação aos previstos pela PEC.

Há que se considerar ainda que, para além dos investimentos, o cenário de implementação do PEHAB vai exigir a participação ativa dos municípios, tanto nas ações da Estratégia 1 onde o Estado é proponente e por isto aporta o recurso, como nas ações de complementação do investimento federal que deverá ser buscado pelo município com apoio estadual.

Com o objetivo de estabelecer um processo permanente de capacitação dos municípios tanto nos aspectos relacionados à sua capacidade operacional e de gestão das ações da política habitacional como em relação à capacidade de investimento, este PEHAB propõe estabelecer uma rede de agentes capacitadores que pode ter por base instituições/centros regionais de ensino e/ou outras instituições afins. Ademais, alguns programas propostos irão promover a assistência e/ou assessoria técnica aos municípios realizada no âmbito governamental pelo IDURB/SEDURB; desenvolver instrumentos que qualificam a gestão municipal (cadastro de terras; cadastro de monitoramento da demanda, tipologia habitacional e de produção), além de viabilizar estudos específicos como o planejamento regional do déficit da região metropolitana e estudos orientados para a Regularização Fundiária.

Os programas não foram detalhados nas ações que os implementam. As equipes entenderam que esta deve ser uma atividade complementar de planejamento e detalhamento de um Plano de Ação a ser realizado no âmbito estadual. Apresenta-se um quadro síntese do Programa de Produção Habitacional, nas duas modalidades propostas, com o objetivo de apresentar na forma sintética os principais conteúdos propostos. Os valores correspondentes as metas físicas e financeiras tem por base o cenário 2.

Quadro 09: Programa de Produção Habitacional

Programa: Nossa Casa – Modalidade 1		<i>Meta Global: 11.180 UH</i>	
Objetivo: Produção da Unidade Habitacional nas situações priorizadas		<i>Meta Anual: 745 UH</i>	
<i>Atribuição/Papel do Estado: Agente proponente / executor com recursos próprios e/ou repasse recursos p/municípios- mediante convenio</i>		<i>Investimento previsto (TE)</i> <i>R\$: 580.854.000,00</i>	
<i>Atribuição do Município: Convenio contrapartida -terra e urbanização (se não houver contrapartida esta passa a ser de responsabilidade do Estado)</i>		Recursos Municipais (lote): (não quantificado)	
Caracterização da demanda		Metas Físicas	
		Global	Anual(15anos)
Atendimento total do déficit Urbano nos municípios pequenos (incluindo precários)		6.085 UH	406 UH/ ano
Atendimento total do déficit Rural nos municípios pequenos (incluindo precários)		3.149 UH	210 UH/ano
Atendimento do déficit dos domicílios precários/municípios médios (urbano)		785 UH	52 UH/ano
Atendimento do déficit dos domicílios precários/municípios médios (rural)		1.161 UH	78 UH/ano
Programa: Nossa Casa – Modalidade 2		<i>Meta Global: 18.537UH</i>	
Objetivo: Produção habitacional com recursos federais		<i>Meta Anual: 1.236 UH</i>	
<i>Atribuição/Papel do Estado: Apoio técnico para viabilizar financiamento federal e/ou complementação financeira para municípios</i>		<i>Investimento previsto (TE):</i> <i>R\$:133.140.000,00</i>	
<i>Atribuição Município: Agente proponente-executor com apoio do Estado (busca financiamento e executa/contrata com apoio do Estado)</i>		Recursos: (SNHIS/ MCMV): (não quantificado)	
Caracterização da demanda		Metas Físicas	
		Global	Anual(15 anos)
Apoio técnico e financeiro/déficit dos domicílios precários urbano/municípios metropolitanos e pólos regionais		6.307 UH	420 UH/ano
Apoio técnico e financeiro/déficit dos domicílios precários rural/municípios metropolitanos e pólos regionais		937 UH	62 UH /ano

Apoio técnico e financeiro/déficit urbano /municípios médios priorizados	4.701 UH	314 UH/ano
Apoio técnico e financeiro/déficit rural/municípios médios priorizados	1.369 UH	91 UH/ano
Apoio técnico ao déficit urbano e rural/demais municípios médios	5.223	

Elaboração: Latus Consultoria

4.3.3. Indicações para o Sistema de Gestão e Monitoramento do PEHAB

O sistema de monitoramento tem como objetivo a avaliação permanente da implementação do PEHAB, tanto do ponto de vista da concretização das ações planejadas e no tempo previsto, mas sobremaneira dos resultados efetivos na capacidade de operação da Política Estadual de Habitação, tanto pelas instâncias gestoras do governo estadual – IDURB e SEDURB – quanto pelos Municípios e entidades da sociedade civil – possíveis executores das ações. Tem como pressuposto o fortalecimento do Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social.

O Sistema Estadual de Habitação será instituído e implementado pelo Programa de Capacitação, Gestão e Monitoramento do PEHAB, devendo ser composto: (i) pelo Fundo Estadual De Habitação – FEHAB-ES, e seu Conselho Gestor- CGFEHAB; (ii) pelo Conselho Estadual das Cidades – ConcidadES; (iii) pelo Governo Estadual do Espírito Santo nas representações competentes da SEDURB e IDURB; (iv) pelos Municípios a partir dos seus Sistemas Locais de Habitação; (v) e pelo Sistema de Informações Habitacionais.

O Programa de Capacitação, Gestão e Monitoramento do PEHAB deverá incluir nas suas ações a construção/ manutenção de um banco de informações habitacional. Os debates realizados apontaram para a utilização dos dados do Cad-Único para tal finalidade. A identificação da demanda habitacional a partir da qualificação do CAD-Único dos municípios foi apontado como caminho inicial. Há que se desenvolver a proposta.

Igualmente a questão da capacitação permanente dos municípios, e demais agentes, é tarefa necessária para a efetivação do Sistema. As ações recomendadas durante a elaboração do PEHAB referiram à formação de uma rede de capacitação a partir da realização de convênios com unidades de ensino e instituições técnicas e profissionais regionais; criação de Fóruns regionais a partir de demandas específicas dos municípios (temas) e para troca de experiências com apoio da AMUNES; incentivo a formação de consórcios para o enfrentamento regionalizado das demandas habitacionais, entre outras ações.

E por fim, mas de extrema importância para a efetivação do Sistema Estadual de Habitação é a adequação e fortalecimento das estruturas e instâncias da gestão

habitacional estadual. SEDURB e IDURB deverão ser avaliados e readequados para a implementação do PEHAB. Nova modelagem institucional deverá estabelecer as estruturas necessárias aos novos programas propostos: para além da produção habitacional estão previstos os programas de Apoio a Regularização Fundiária, o Programa de Habitação em Projetos Especiais que articula outras instâncias governamentais, e os subprogramas que qualificam a produção. Se tais atuações não estiverem previstos na estrutura, não terão efetividade. Entende-se que este primeiro ano após a finalização do PEHAB deva ser direcionado à revisão de tais estruturas e à efetivação das propostas determinadas.

A guisa de síntese, apresenta-se as principais metas institucionais e normativas de curto prazo, que foram sendo elencadas durante os debates do PEHAB e propiciam a implementação das ações e programas propostos e avançam para a efetivação do SEH.

- (i) A reestruturação administrativa: Modelagem Institucional (IDURB/SEDURB), com formação de estruturas específicas para o desenvolvimento das novas atividades. Adequação capacidade operacional com incremento dos quadros técnicos;
- (ii) Atividades da capacitação das equipes técnicas e conselheiros sobre as novas atribuições estabelecidas pelo PEHAB;
- (iii) Atividades de mobilização/ sensibilização dos municípios: divulgação das estratégias do PEHAB e de como os municípios poderão viabilizá-las. Ação articulada com AMUNES;
- (iv) Qualificação das informações da demanda habitacional: estabelecer estratégias para qualificação dos dados do CAD-Único, junto aos municípios;
- (v) Revisar regulamentação do Fundo Estadual de Habitação/aporte recursos;
- (vi) Formação de Rede de Capacitação: efetivar convênios com instituições para a capacitação permanente dos municípios (temas: gestão do solo, elaboração de projetos, regularização fundiária, tipologias habitacionais e de produção...);
- (vii) Articular com AMUNES p/instalação de Fóruns Regionais (troca de experiências, gestão compartilhada das ações...)
- (viii) Inclusão da demanda de estudos habitacionais para a abordagem regionalizada das necessidades especiais da região metropolitana junto ao CONDEVIT;
- (ix) Definir procedimentos para elaboração dos estudos especiais – Plano Metropolitano, Cadastro de Terras, Cadastro Integrado da Demanda...;

(x) Identificar projetos prioritários com demanda habitacional e estabelecer/ formatar inserção e a articulação institucional para atuação.

Os principais objetivos do Sistema Estadual de Habitação compreendem o fortalecimento do PEHAB enquanto instrumento de planejamento e gestão da política estadual de habitação; e o monitoramento permanente da implementação das estratégias e ações por ele estabelecidas, através de um processo instruído tecnicamente e debatido democraticamente.

Para cumprir com este objetivo e buscando avaliar a implementação do PEHAB de forma plena, sugere-se a adoção de duas modalidades de avaliação. Para o acompanhamento das ações estabelecidas se propõe uma avaliação de processo; para a avaliação dos resultados da política implementada sugere-se a avaliação de impacto.

Avaliação de Processo: realizado mediante a observação de resultados apresentados aferindo-se se objetivos e metas foram alcançados e se os meios utilizados foram adequados ou suficientes. Portanto, o objeto avaliado é o processo de implementação. Nesta avaliação de processo são adotados três indicadores:

(i) **Indicadores de Eficiência:** Têm a função de avaliar o andamento do processo de implementação do PEHAB, verificando se as metas propostas estão sendo cumpridas no prazo determinado. A cada ano o IDURB deverá apresentar ao Conselho Gestor do Fundo de Habitação um relatório com o resultado da avaliação destes indicadores;

(ii) **Indicadores de Eficácia:** São estabelecidos para avaliar se a ação alcançou o resultado esperado. Dessa forma, cada ação conta com o seu próprio indicador de eficácia, descritos quando do detalhamento dos programas. A cada final de período estabelecido o IDURB deverá apresentar ao Conselho um relatório com o resultado da avaliação desses indicadores;

(iii) **Indicadores de Efetividade:** São estabelecidos para ajudar na avaliação das mudanças estruturais no funcionamento da política estadual de habitação proporcionada pela implementação do PEHAB, especialmente no que diz respeito à capacidade de gestão desta política pelo IDURB/SEDURB e de execução pelos Municípios e pelas entidades privadas sem fins lucrativos – órgãos executores da política definidos neste PEHAB. Esta avaliação se dará através da aplicação de questionários qualitativos. Tal tarefa deve ser realizada

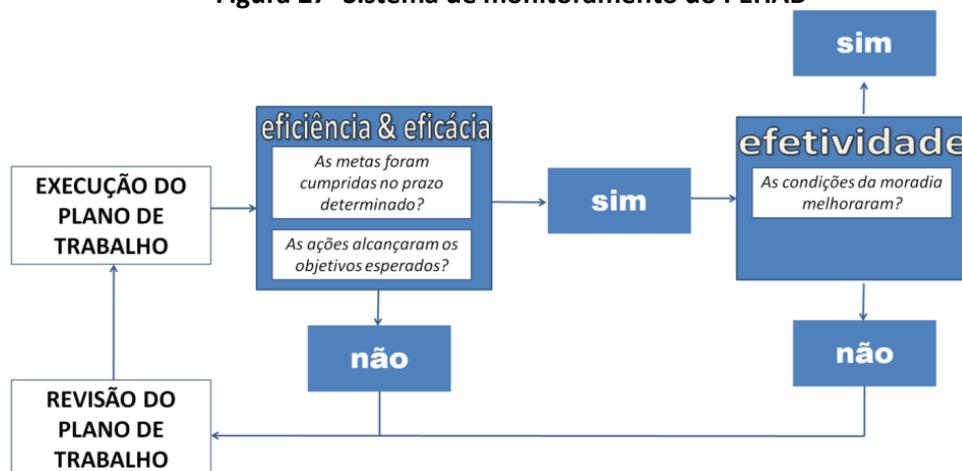
a cada final de período e o relatório deverá ser apresentado ao Conselho Gestor do Fundo de Habitação.

A **Avaliação de Impacto** se destina a verificar a ocorrência de mudanças efetivas, quantitativas e qualitativas, nas condições sociais e de moradia e quanto ao bem estar e qualidade de vida. O critério de avaliação é a efetividade. A avaliação de impacto pode se dar através do monitoramento dos indicadores sociais que o IJSN trabalha sistematicamente através do aperfeiçoamento e qualificação dos dados do Cad-Único e através da consolidação de procedimentos junto aos municípios. Outra estratégia que pode ser adotada é através dos procedimentos de avaliação de pós-ocupação. O tema deve ser debatido junto ao Conselho quanto aos objetivos, viabilidade e procedimentos de consecução.

O Plano elaborado necessita de maior detalhamento no que se refere à sua operacionalização. As prioridades, estratégias, metas programáticas e financeiras estão estabelecidas no escopo apresentado, tendo por principal finalidade orientar a tomada de decisão e instruir quanto à readequação institucional, programáticas e de gestão da política habitacional. Mas o plano ainda prescinde do planejamento das suas ações. É mediante este planejamento das ações que o implementam o estabelecido que o monitoramento pode ser melhor orientado.

Ficam também estabelecidos os períodos de revisão desta PEHAB para os anos de 2016, 2020, 2024 e 2028. Sugere-se que neste primeiro período (2016) possa ser apresentado e aprovado junto aos municípios e Conselho, o planejamento executivo das ações e o realizado, especialmente em relação às metas institucionais determinadas.

Figura 27- Sistema de monitoramento do PEHAB



Elaboração: Latus Consultoria.