



PLANO ESTADUAL DE HABITAÇÃO

ANÁLISES E CENÁRIOS





PEHAB 2030
PLANO ESTADUAL DE HABITAÇÃO - ES

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ETAPA 2.3

ANÁLISES E CENÁRIOS



Responsáveis pelo Relatório:

Arq. Jacqueline Menegassi

Econ. Gevaci Perroni

Contrato de Prestação de Serviços nº 004/2013

Setembro /2014

Coordenação Técnica:

Arq. Cláudia Damasio

Econ. Gevaci Perroni

Arq. Jacqueline Menegassi

Responsabilidade Técnica:

Arq. Cláudia Damasio

Equipe Técnica:

Eng. Civil. Tayrone Pedroso

Ass. Soc. Isadora Fagundes

Ass. Soc. Camila Nelsis

Adm. Juliana Gervasio Burin

Adm. Renato Gomes

Econ. Tiago Silveira

Geo. Michele Schineider

Desenhista Marlene Chaves

Acad. Leonardo Ritta



Governo do Estado do Espírito Santo

Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEDURB

Secretário de Estado:

Iranilson Casado Pontes

Subsecretário:

Eduardo Loureiro Calhau

Instituto de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Estado do Espírito Santo – IDURB

Diretora Presidente:

Raquel Ferreira Magesta Lessa

Comissão de Gestão Contratual

SEDURB – Subsecretário: Eng. Eduardo Loureiro Calhau

SEDURB – Arq. Urb. Leticia Tabachi Silva

SEDURB – Eng. Amb. Ligia Damasceno de Lima

SEDURB – Arq. Urb. Milena Paraíso Donô

IDURB – Arq. Bruna Mascarenhas Gava Pitanga

Comissão de Apoio Técnico

SEPAM – Econ. Nadia Machado

IJSN – Ocean. Pablo Medeiros Jabor

IJSN – Arq. Urb. Latussa Laranja Monteiro

INCAPER – Leandro Feitosa

IDURB – Ass. Social Virginia Souza Montarde Flores

SEAG – Celia Kiefer

SEAG – Clésio Brandão

Sumário

Apresentação:	11
Cap 1. O contexto de análise e de construção dos cenários: aspectos gerais do diagnóstico. 15	
Cap 2. Análise das Necessidades Habitacionais do Espírito Santo..... 23	
2.1. Dimensionamento e caracterização das necessidades habitacionais..... 25	
2.1.1. Aspectos metodológicos e o dimensionamento das necessidades habitacionais do ES..... 25	
2.1.2. Dimensionamento e caracterização das necessidades habitacionais segundo as regiões de planejamento. 29	
2. 2. Necessidades habitacionais - uma análise transversal da questão considerada a diversidade regional do ES. 31	
2.2.1 Necessidades habitacionais e a dinâmica populacional e de desenvolvimento nas regiões..... 31	
2.2.2. Evolução das necessidades habitacionais e os impactos do investimento e da produção habitacional. 39	
2.3. Capacidades Institucionais do Estado e Municípios no enfrentamento das necessidades habitacionais. 48	
2.3.1. A Gestão e o Investimento Habitacional do Estado..... 49	
2.3.2. A Gestão e o Investimento Habitacional realizado pelos Municípios 53	
2.4. Considerações para a delimitação de um escopo estratégico para o PEHAB:..... 58	
Cap 3. Os cenários do PEHAB 2030..... 63	
3.1 Cenários de projeção da demanda habitacional e o ES-2030..... 65	
3.1.1. Cálculo da Demanda Futura 68	
3.1.2. Demanda Futura em Dois Cenários..... 69	
3.2. UMA VISÃO DE FUTURO PARA A QUESTÃO HABITACIONAL 74	
3.2.1. Desenhando o Escopo Estratégico do PEHAB 74	
3.2.2. Cenários de Atendimento da Demanda – Metas físicas e financeiras 81	

Figuras, Gráficos, Quadros e Tabelas

Figuras

Figura 01: Déficit Urbano e Rural e a Proporção de Domicílios em Situação de Pobreza	36
Figura 02: Componentes do Déficit segundo concentração dos domicílios em situação de pobreza - urbano e rural	37
Figura 03: Síntese da Produção de HIS segundo Períodos, Agentes e Distribuição Territorial	41
Figura 04: Impacto das Unidades Habitacionais produzidas/em produção frente ao déficit urbano rural	46
Figura 05: Distribuição territorial dos Instrumentos de Gestão Urbano-Habitacional.	57
Figura 06: Espacialização da Demanda Prioritária para HIS	73
Figura 07: Estrutura Geral do Redesenho da Política Estadual de Habitação - ES	78
Figura 08: Aspectos Operacionais do PEHAB	81
Figura 09: Síntese esquemática do Cenário 1	83
Figura 10: Síntese esquemática do Cenário 2	84

Gráficos

Gráfico 01: Domicílios urbanos com pelo menos um componente de Inadequação.....	30
Gráfico 02: Crescimento populacional e distribuição do déficit segundo regiões	33
Gráfico 03: Evolução do déficit habitacional no Espírito Santo	47
Gráfico 04 – Demanda de Petróleo a Longo Prazo no Mundo	67

Quadros

Quadro 01: Déficit Habitacional segundo Metodologias Adotadas	28
Quadro 02: Composição do Déficit Habitacional segundo Metodologias Adotadas	28
Quadro 03 – Dimensões dos Cenários	68
Quadro 04: Estratégias e Objetivos Orientadores da Política Habitacional do ES	79
Quadro 05: Valores Estimados para o Investimento Estadual no Cenário I	85
Quadro 06 - Valores Estimados para o Investimento Estadual – Cenário II	85

Tabelas

Tabela 01: Inadequação da moradia segundo componentes	28
Tabela 02: Assentamentos Precários (Fontes Distintas)	29
Tabela 03: Déficit Proporcional e Absoluto por Região.....	29
Tabela 04: Déficit segundo Componentes e Regiões	30
Tabela 05: Inadequação da Moradia segundo Componentes e Regiões.....	30
Tabela 06: Déficit e indicadores sociais segundo porte populacional dos municípios.	39
Tabela 07: Síntese da Produção Recente de HIS através do Financiamento Público.....	45
Tabela 08: Aplicação da PEC 285 sobre orçamento do Estado	53
Tabela 09 – Dados socioeconômicos por Cenário	66
Tabela 10 – Taxa de Crescimento do Déficit segundo Renda (%)	69
Tabela 11 – Demanda Futura por Habitação – Cenário Otimista.....	70
Tabela 12 – Demanda Futura por Habitação – Cenário Conservador	71
Tabela 13: Demanda Futura por Habitação em 2030 – Cenários Otimista e Conservador	72
Tabela 14: Projeção da Demanda Prioritária para HIS (renda de até 2 SM).....	72
Tabela 15 - Déficit Habitacional priorizado para Atendimento pela Política habitacional do PEHAB	82

Apresentação:

O presente documento consolida o Produto 2.3 do o Diagnostico do Setor Habitacional. É 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 Latus Consultoria, Pesquisa e Assessoria de Projetos Ltda., que visa à elaboração do Plano Estadual de Habitação do Estado do Espírito Santo (PEHAB-2030).

O Diagnóstico do Setor Habitacional consiste na Etapa 2 do processo de elaboração do PEHAB , tem por base o Plano de Trabalho apresentado e aprovado pela Comissão Gestora do Contrato e Comissão do Grupo de Apoio Técnico, instâncias responsáveis no âmbito institucional pelo acompanhamento do processo. Atende às orientações estabelecidas pelo Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e pelo Termo de Referência que instruiu o contrato.

A etapa de elaboração do Diagnostico do Setor Habitacional foi realizada através de três procedimentos seqüenciais e complementares de que resultam os três produtos que o compõem, quais sejam:

- (i) as atividades de Capacitação e Nivelamento de Informações para agentes e gestores municipais, procedimento realizado com o objetivo de fomentar o envolvimento dos municípios na elaboração do PEHAB, do que resulta o Produto 2.1. Registro da Atividade de Capacitação dos Municípios, entregue e aprovado em dezembro de 2013;
- (ii) as atividades de coleta, sistematização e análise de dados relacionados às temáticas afetas à questão habitacional, do que resulta o Produto 2.2. Relatório de Coleta e Análise de Informações; entregue e aprovado em agosto de 2014;
- (iii) e o processo de elaboração de análises e cenários, que conclui o diagnostico e faz as prospecções necessárias à etapa subsequente de propostas do PEHAB, do que resulta o presente relatório.

Como produto que finaliza o Diagnostico do Setor Habitacional este documento apresenta uma análise critica e transversal dos principais aspectos levantados e identificados na etapa anterior. Dá destaque para as questões que influenciam mais diretamente a atual conformação das necessidades habitacionais do Espírito Santo, permitindo a visualização dos

principais desafios a serem enfrentados por agentes públicos, sociais e privados, na promoção e planejamento do setor habitacional de interesse social, objeto deste PEHAB-2030.

Nas análises que seguem, procura-se evidenciar as diferenças regionais tanto no que se refere às necessidades habitacionais e ações desenvolvidas para seu enfrentamento, como em relação a aspectos da inserção dos municípios na dinâmica sociodemográfica e econômica do Estado. A evolução do quadro de necessidades analisada em distintos cenários de desenvolvimento vai instrumentalizar a terceira etapa de elaboração do Plano de Ação - PEHAB-2030.

A elaboração do Diagnóstico do Setor Habitacional envolveu, nas suas três etapas, um número significativo de participantes institucionais e da sociedade civil organizada, que contribuíram sobremaneira para as análises a seguir apresentadas.

Conforme descrito nos produtos anteriores, na etapa de capacitação 64 municípios participaram das atividades desenvolvidas, registrando-se a presença de 149 participantes. Na etapa de levantamento de dados e informações foram realizadas 17 reuniões com órgãos governamentais e outras instituições relacionadas à temática. Também foram realizadas entrevistas com gestores e representantes da sociedade organizada nos 78 municípios, processo que contou com a participação de 618 pessoas.

Foram ainda realizados dez Seminários Regionais com o objetivo de validar o diagnóstico apresentado, e iniciar o debate sobre o Plano de Ação. Ainda que tal atividade estivesse prevista somente na terceira etapa, com a elaboração do PEHAB preliminar, o procedimento foi antecipado para esta etapa, permitindo aos municípios confirmarem os dados levantados e contribuir com o diagnóstico apresentado. Esta última atividade teve a participação de 47 municípios e 190 agentes públicos e privados dos municípios.

O envolvimento dos distintos agentes relacionados com a questão da moradia e, especialmente, o envolvimento dos municípios na elaboração do diagnóstico teve por finalidade principal promover maior aproximação da realidade nas diferenciadas regiões, ao mesmo tempo em que se pretendeu sensibilizar e capacitar os municípios do Estado para importância da adesão ao SNHIS e ao SEHIS.

Acredita-se que tais atividades, não só permitiram alcançar, com êxito, a elaboração deste diagnóstico, como também contribuíram para o conhecimento e divulgação do processo de elaboração do PEHAB, e sobretudo, para o entendimento do que ocorre no âmbito do SNHIS e do papel potencial que cada agente tem por desempenhar para contribuir no enfrentamento dos problemas habitacionais.

* * *

O presente relatório esta estruturado em 3 capítulos:

O Capítulo 1 retoma de forma sucinta aspectos do contexto de desenvolvimento e territorial, que caracterizam e diferenciam as distintas regiões do estado do Espírito Santo especialmente no que se refere à formação do quadro de necessidades habitacionais com o objetivo de contextualizar as análises do capítulo seguinte;

O capítulo 2 aprofunda a análise do quadro de necessidades habitacionais a partir do resgate dos dados já apresentados, para na seqüência analisá-los relacionado às demais temáticas. Avalia-se o quadro atual e as tendências de evolução, bem como as condições e limites para seu enfrentamento nas distintas regiões, mediante dois principais focos de análise: dos impactos da produção habitacional e limites de acesso a moradia das políticas de financiamento e subsídios vigentes; e das capacidades institucionais de gestão e de investimento dos agentes governamentais;

O capítulo 3 projeta o quadro das necessidades habitacionais para o marco temporal do PEHAB, o ano de 2030, apontando principais caminhos para o planejamento estratégico habitacional a partir da construção de cenários orientadores. Com este quadro se avança na concepção de um escopo estratégico para o PEHAB - próxima etapa de trabalho. A projeção das necessidades habitacionais e o escopo estratégico que direciona metas e investimentos são orientadas pelos cenários e diretrizes propostas pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento do Estado – ES2025 e ES2030.

CAPÍTULO 1

O contexto de análise e de construção dos cenários: aspectos gerais do diagnóstico

O Diagnóstico do Setor Habitacional foi trabalhado em uma etapa de levantamentos e análises críticas sobre diversas questões que englobam, para além do dimensionamento das necessidades habitacionais, aspectos relacionados à dimensão econômica, institucional e territorial, que permitem caracterizar as diferentes realidades regionais que compõem o Estado do ES.

Compreender o atual contexto territorial e de desenvolvimento, a partir dos componentes que contribuíram e contribuem para a conformação das distintas facetas e dimensionamento das necessidades habitacionais é etapa necessária para a definição de distintas estratégias necessárias ao enfrentamento do quadro diagnosticado.

Sem retomar a totalidade dos elementos já apresentados, este capítulo busca apenas contextualizar as análises e construção dos cenários, objeto desta etapa de trabalho. As análises do setor habitacional foram apresentadas em etapa anterior abarcando diversas temáticas que, agrupadas em torno de 5 eixos de análise, conformam o que se denominou no decorrer do trabalho de diagnósticos setoriais.

O Espírito Santo apresenta-se como um dos Estados brasileiros que vem atravessando uma fase de franco desenvolvimento econômico e social estabelecido a partir das últimas décadas, e que, segundo o documento ES2030 ingressa em nova etapa:

No período de cinco décadas o estado passou por grandes transformações de ordem política, econômica e social. Saiu de uma 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 desta trajetória e estabelece os cenários futuros para sua evolução. O Diagnóstico do Setor Habitacional se apropria destas 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 estas 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 pólos históricos. Na década de 60, com os Grandes Projetos inicia e consolida-se o desenvolvimento metropolitano e das regiões do entorno, desenhando a rede de cidades que pouco contribuiu para uma maior distribuição econômica.

As análises realizadas no diagnóstico que avalia os aspectos sociais, econômicos e da distribuição do investimento para o desenvolvimento, serviram para reafirmar a maior densidade demográfica da região metropolitana, principalmente no que tange a oportunidades de geração de emprego e renda, e a grande concentração da produção da renda. O território do Espírito Santo, dividido nas 10 regiões de planejamento apresenta características peculiares. Alguns indicadores que permitem a síntese desta diversidade regional são retomados nesta contextualização.

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 7 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 8 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 2.779,75 m² (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 do Cachoeiro do Itapemirim, a região ocupando a quarta colocação no ranking da produção, contribuindo com xx do PIB estadual.

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

A Região Centro Oeste, quarta com maior população, representam também 3,9% do PIB Estadual, assim como a Região Nordeste, que possui a quinta maior população. Apesar dos tamanhos, população e PIB semelhantes (ocupam a quinta e sexta colocação no ranking de contribuição do PIB estadual), essas duas Regiões possuem dinâmicas produtivas diferentes. Enquanto que na região Nordeste o maior setor do PIB provém da agricultura (36,6%), na região Centro Oeste está relacionado com as atividades de serviços não contadas a administração pública. 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 terceiro maior território, representando 13,8% do estado, porém possui uma população de apenas 153.466 habitantes (4,4% do total). Seu PIB é o quarto menor, representando apenas 2% do total.

Com PIB 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.

Complementa este 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.

Foram ainda analisados os Quocientes Locacionais das regiões. Percebeu-se que todas as regiões possuem especialização em um determinado setor. Essa especialização varia em intensidade, de região por região, mas já se consegue inferir sobre o adensamento de algumas cadeias produtivas. Dependendo do setor varia a intensidade de mão-de-obra ou o valor agregado ao produto final, característica essa que se percebe facilmente quando olhamos para o indicador de extrema pobreza (renda domiciliar per capita inferior a 1/8 de salário mínimo), uma vez que as regiões Sudoeste Serrana, Caparaó e Noroeste se destacam negativamente.

Na análise dos aspectos do território e consideradas as questões do ambiente natural, verifica-se que estes também são extremamente limitadores para uma reversão expressiva desta concentração. Assim, correta está a estratégia adotada pelo ES2025 – que busca

qualificar a rede de cidades pólo, no sentido de melhorar a prestação de serviços e qualidade de vida, associada a estratégias de desenvolvimento sustentável, sem grandes modificações das matrizes econômicas.

Ainda em relação aos aspectos territoriais, verificou-se os indicadores de distribuição das populações de menor rendimentos. Considerada a faixa de renda de 1/2 salário mínimo per capita verificam-se as maiores concentrações nas regiões Nordeste, Noroeste e Caparaó. Também na Litoral Sul quando analisado somente a área urbana.

As regiões Nordeste e Noroeste também apresentam expressivos número de assentamentos da reforma agrária, sendo que estes também ocorrem em menor escala, nas regiões de Caparaó e Central Sul. As comunidades quilombolas encontram-se quase que massivamente na região Nordeste. Tais ocupações certamente configuram especificidades na demanda habitacional.

Os assentamentos precários, próprios da dinâmica urbana, têm maior dimensão nas cidades metropolitanas, mas também nas cidades pólo, especialmente Cachoeiro do Itapemirim, Linhares e São Mateus. As questões do risco e da vulnerabilidade a eventos climáticos se espalham pelo território e predominam nas regiões costeiras com mais intensidade no sentido sul. 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.

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 pólo, 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, por conta das declividades e da grande incidência do patrimônio ambiental – a região mantém expressiva ocorrência da mata atlântica.

A terra é variável fundamental para a equação dos problemas habitacionais e para o desenvolvimento urbano. É na valorização da terra que se materializam as diferenças na distribuição dos benefícios urbanos que caracterizam o processo de urbanização das cidades; e é na recuperação e na redistribuição da valorização da terra que se encontra uma importante

fonte potencial de recursos públicos que podem e devem ser reinvestidos para o bem coletivo. É quase sempre pela dificuldade de acesso à terra urbanizada, que se proliferam as ocupações irregulares e precárias que caracterizam o território urbano.

A recente injeção significativa de recursos financeiros públicos para a produção de habitação de interesse social através do Programa Minha Casa, Minha Vida, vem alimentando os processos especulativos sobre o preço da terra urbana especialmente nas cidades maiores. Embora o Estado apresente alto índice de municípios com planos diretores, uma baixa capacidade de gestão do solo é apresentada por grande parte dos Municípios, que ainda mantêm uma forma de planejamento urbano tradicional. Pouco exploram os instrumentos que a legislação federal apresenta para fazer cumprir a função social da propriedade urbana, permitindo que o desenvolvimento urbano ocorra orientado pelos interesses exploratórios do mercado imobiliário.

Vale ainda o destaque para outro tema que acaba dificultando a disponibilidade de terra urbana para a produção de HIS: as altíssimas taxas de inadequação fundiária que restringem a utilização dos financiamentos federais.

A pouca capacidade de gestão dos municípios se visualiza também na área habitacional. Embora este seja um tema das análises deste documento, assim como o quadro de necessidades habitacionais e a capacidade de produção, que serão tratados no capítulo seguinte, cabe aqui alguns destaques. O Espírito Santo apresenta um número muito reduzido de municípios que efetivaram a adesão plena ao SNH, atendendo aos requisitos estabelecidos. São apenas 8 municípios, três deles estão na região metropolitana. Talvez este seja um dos temas que mais vai desafiar a implementação da política a ser definida pelo PEHAB.

O Estado tem grande número de municípios com população menor do que 20.000 habitantes. A fragilidade com que operam na gestão pública é notória. Já foram feitos inúmeros movimentos pelo governo do estado no sentido de promover a capacitação, tanto em termos técnicos e administrativos como na instrumentalização. Entretanto, os resultados têm sido bastante limitados. Na questão habitacional, diante da autonomia municipal conferida pela Constituição, cabe ao município decidir se implementará as políticas estabelecidas nas demais esferas de governo. Fica o desafio para o PEHAB da mobilização e capacitação dos municípios capixabas.

CAPÍTULO 2

Análise das Necessidades Habitacionais do Espírito Santo.

O diagnóstico do PEHAB foi elaborado a partir de uma visão transdisciplinar da questão da moradia no Espírito Santo, a partir do entendimento de que, mais do que quantificar o quadro das necessidades habitacionais, a tarefa exige a compreensão do contexto a partir do qual esse quadro foi conformado e se consolida. Compreender tais processos é que vai viabilizar a elaboração de estratégias para o enfrentamento do quadro atual e para minimizar a sua reprodução futura.

Este capítulo tem a finalidade de apresentar o conjunto de análises sobre o quadro de necessidades habitacionais hoje existente no Espírito Santo, relacionando-o à produção e oferta habitacional realizada mais recentemente, e identificando a capacidade atual das diversas fontes de recursos em atender as faixas de renda a que são destinados, em especial a população de baixa renda.

Considera-se, para tanto, a trajetória dos recursos investidos pelas políticas implementadas no âmbito estadual e municipal e os impactos desta produção no atendimento ao déficit. Busca-se avaliar limites e potencialidades dos programas e linhas de financiamento vigentes no atendimento da demanda de interesse social.

Analisa-se ainda, com este mesmo propósito, as capacidades institucionais do setor público, estadual e municipal. Com foco na gestão e no potencial do investimento direcionado ao enfrentamento do quadro de déficit e inadequação da moradia, tem o objetivo de subsidiar as propostas necessárias ao fortalecimento das estruturas de gestão, de investimento e da captação de recursos para as ações habitacionais.

Antes de proceder às análises, retomam-se os dados que quantificam e caracterizam o quadro de necessidades habitacionais do Estado e suas regiões.

2.1. Dimensionamento e caracterização das necessidades habitacionais.

2.1.1. Aspectos metodológicos e o dimensionamento das necessidades habitacionais do ES

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 as distintas territorialidades nacional, tem sido suprido a partir dos estudos realizado 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 habitacional obtidos a partir de 3 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 diferenciado¹.

A utilização dos dados do CadÚnico para a quantificação do déficit habitacional traz como principal vantagem, o fato de que o déficit habitacional deixe de ser apenas um número, para ser um conjunto de famílias – identificadas e caracterizadas – que demandam ações da política habitacional. Outro aspecto positivo, diz respeito ao corte de renda estabelecido pelo próprio cadastro. Nele, apenas estão inscritas as famílias de baixa renda – as quais são também público alvo da política estadual de habitação.

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 é que, na alimentação do CadÚnico, não há ainda um padrão de coleta dos dados pelos municípios, no que diz respeito à abrangência do

¹ 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 formatação de uma política pública habitacional específica, com foco na população mais carente..

cadastro 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.

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 econômica².

Comparativamente, o déficit calculado pela FJP apresenta valores absolutos e proporcionais para a faixa de até 3 salários mínimos 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, entretanto, que tal recorte além de colocar o foco nas famílias de maior necessidade, e torna-se mais abrangente ao permitir a inclusão das famílias que apesar de apresentarem um rendimento superior aos 3 salários mínimos como renda familiar (FJP) atendem ao critério de pobreza por serem mais numerosas.

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.

² 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.

Quadro 01: Déficit Habitacional segundo Metodologias Adotadas

	DÉFICIT HABITACIONAL ABSOLUTO			DÉFICIT HABITACIONAL % DPP		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
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/ Latus consultoria

Quadro 02: Composição do Déficit Habitacional segundo Metodologias Adotadas

	Domicílios Precários		Ônus excessivo com aluguel		Coabitação Familiar		Adensamento. excessivo domicílios alugados	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
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/ Latus consultoria

Em relação a 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 a 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 menos proporção.

Tabela 01: 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

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 elaboração deste diagnóstico; e o mapeamento das ZEIS da região Metropolitana. A totalidade dos dados levantados estão expressos na tabela seguinte.

Tabela 02: Assentamentos Precários (Fontes Distintas)

	MUNICÍPIOS	DOMICÍLIOS	% DPP
Assentamentos Precários (Estimado/pesquisa)	50	28.500	6,12%
ZEIS Metropolitanas (Estimado 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

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

Conforme já citado, no que se refere ao dimensionamento e qualificação do déficit habitacional utilizam-se os dados obtidos a partir da metodologia do PEHAB, posto que se considera esta a parcela do déficit que deverá ser abrangida pelo planejamento do setor habitacional no estado do Espírito Santo. O dimensionamento da inadequação da moradia segundo seus componentes e sua distribuição nas regiões, foi obtido a partir dos dados da FJP.

Os números absolutos e proporcionais das necessidades habitacionais distribuídos por microrregiões e considerados seus componentes, estão expressos nas tabelas seguintes.

Tabela 03: 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 04: Déficit segundo Componentes e Regiões

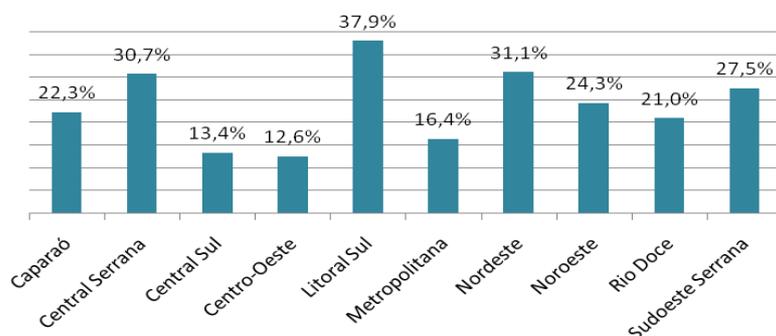
	DOMICÍLIOS PRECÁRIOS				COABITAÇÃO FAMILIAR				ÔNUS ALUGUEL		ADENSAMENTO EXCESSIVO			
	Urbano		Rural		Urbano		Rural		Urbano		Urbano		Rural	
Metropolitana	4.980	15,9%	152	33,5%	15.977	51,0%	277	61,0%	8.700	27,8%	1.671	5,3%	25	5,5%
Central Serrana	106	15,9%	184	21,3%	239	35,9%	677	78,2%	274	41,2%	46	7,0%	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 05: 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
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%

Fonte: Latus Consultoria

Gráfico 01: Domicílios urbanos com pelo menos um componente de Inadequação

Fonte: Latus Consultoria

2. 2. Necessidades habitacionais - uma análise transversal da questão considerada a diversidade regional do ES.

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.

Assim, as necessidades habitacionais quantificadas devem ser avaliadas considerado o contexto regional em que se inserem.

No capítulo 1 foram resgatados os principais elementos e indicadores que ajudam a caracterizar a diversidade regional do Estado. Estão principalmente relacionadas à distribuição da população, e a aspectos da economia e investimentos (participação na composição do PIB Estadual, Pib per capita, composição do VAB, entre outros) e a distribuição da renda.

Para esta análise transversal das necessidades habitacionais regionais resgam-se outros elementos e indicadores já apresentados e analisados segundo eixos temáticos que, quando comparados e relacionados entre si, contribuem para uma melhor compreensão do quadro de necessidades habitacionais diagnosticado, para a avaliação das principais tendências e das condições locais para seu enfrentamento.

2.2.1 Necessidades habitacionais e a dinâmica populacional e de desenvolvimento nas regiões.

Os dados apresentados no item anterior, que quantificam o caracterizam as necessidades habitacionais, devem ser analisadas a partir dos distintos contextos regionais. Os aspectos relacionados ao desenvolvimento, crescimento e mobilidade populacional e distribuição da renda são aspectos certamente relacionados com a conformação do quadro de déficit e de inadequação da moradia de cada região.

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 a exploração do petróleo, 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 de maior concentração de 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 liderando o ranking, 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 nexos para tais ocorrência 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 e uma previsão de investimentos 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

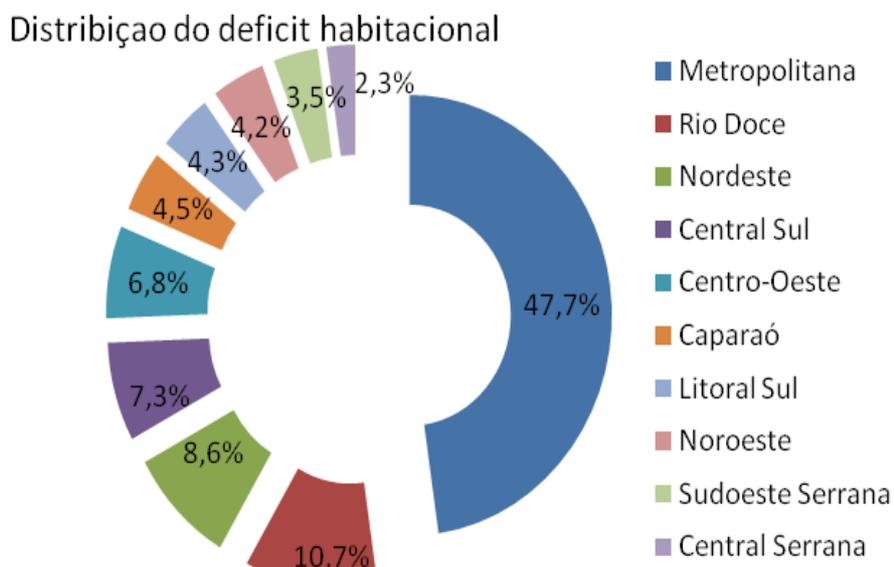
estadual, tem o maior montante da carteira de investimentos previstos até 2017 colocando-se como a terceira região em geração de empregos.

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 a região Rio Doce assume a liderança passando em 5,4 p.p. a região Metropolitana, segunda colocada.

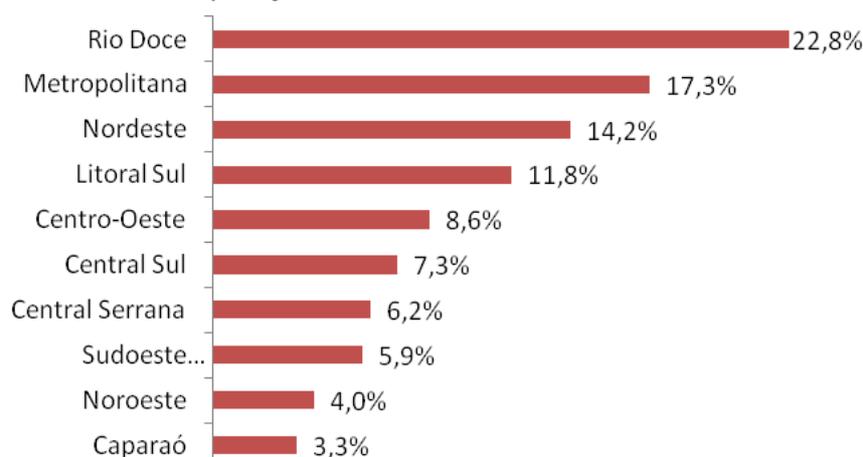
Dos dados avaliados, verifica-se que o crescimento populacional é o que apresenta relação mais direta com as situações de maior déficit habitacional. Certamente o quadro está associado também a outros fatores (conforme estaremos avaliando mais adiante), mas cabe destacar esta correspondência, principalmente porque 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 02: Crescimento populacional e distribuição do déficit segundo regiões



Crescimento População 2000-10



Fonte: Latus consultoria

Os indicadores sociais relacionados à distribuição da renda e situação de pobreza também são avaliados, 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 esta 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 a 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 numero de domicílios) na área urbana destacam-se a região do Rio Doce (8,3%), a Nordeste (7,6%) a 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%).

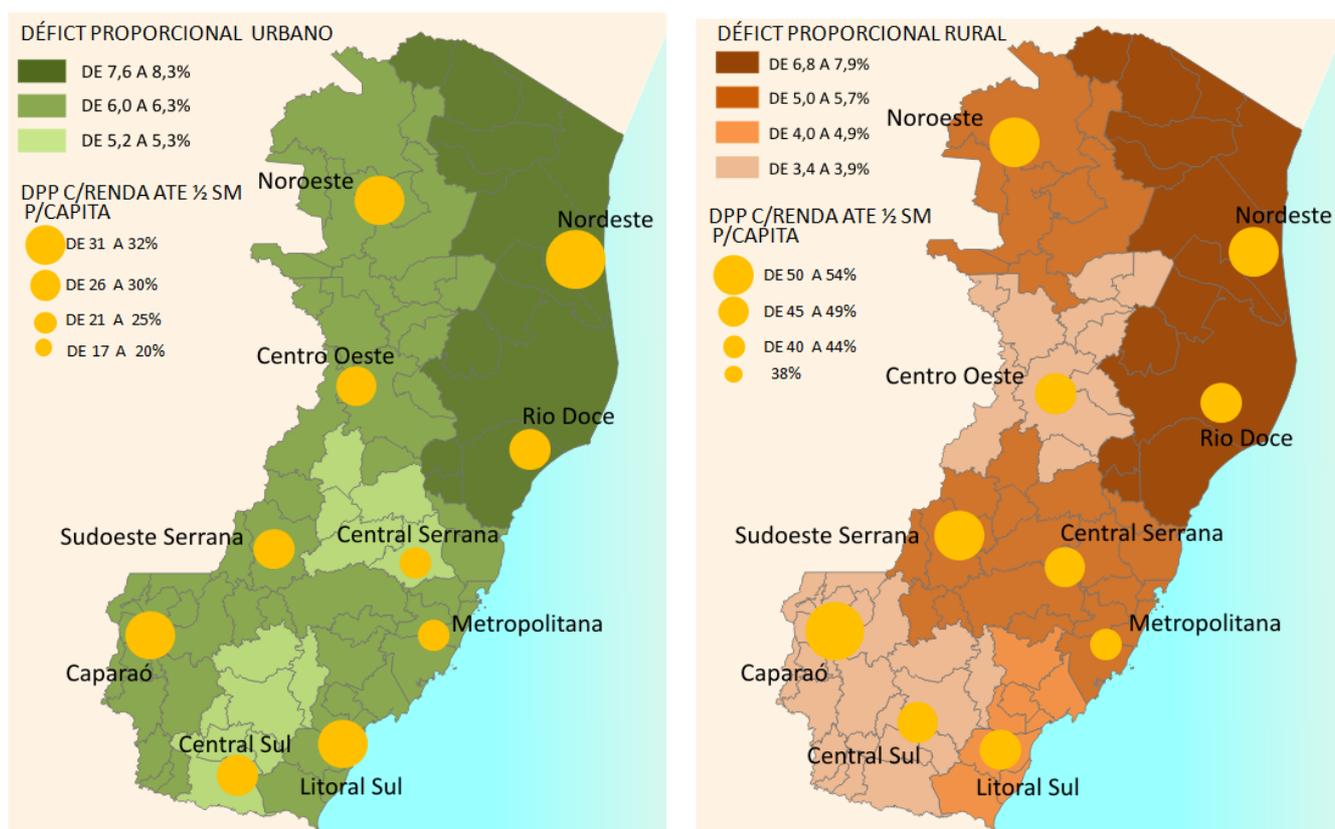
Procurando avaliar a correspondência do déficit urbano e rural com o crescimento populacional das regiões, verifica-se que apesar de todas apresentarem crescimento positivo, este quadro quando avaliado estratificado por segmento urbano e rural se diferencia.

Verifica-se que a totalidade das regiões perdeu população rural quando considerado o período 1991 a 2010. Ademais, se tem regiões de distintos portes populacionais apresentando 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.

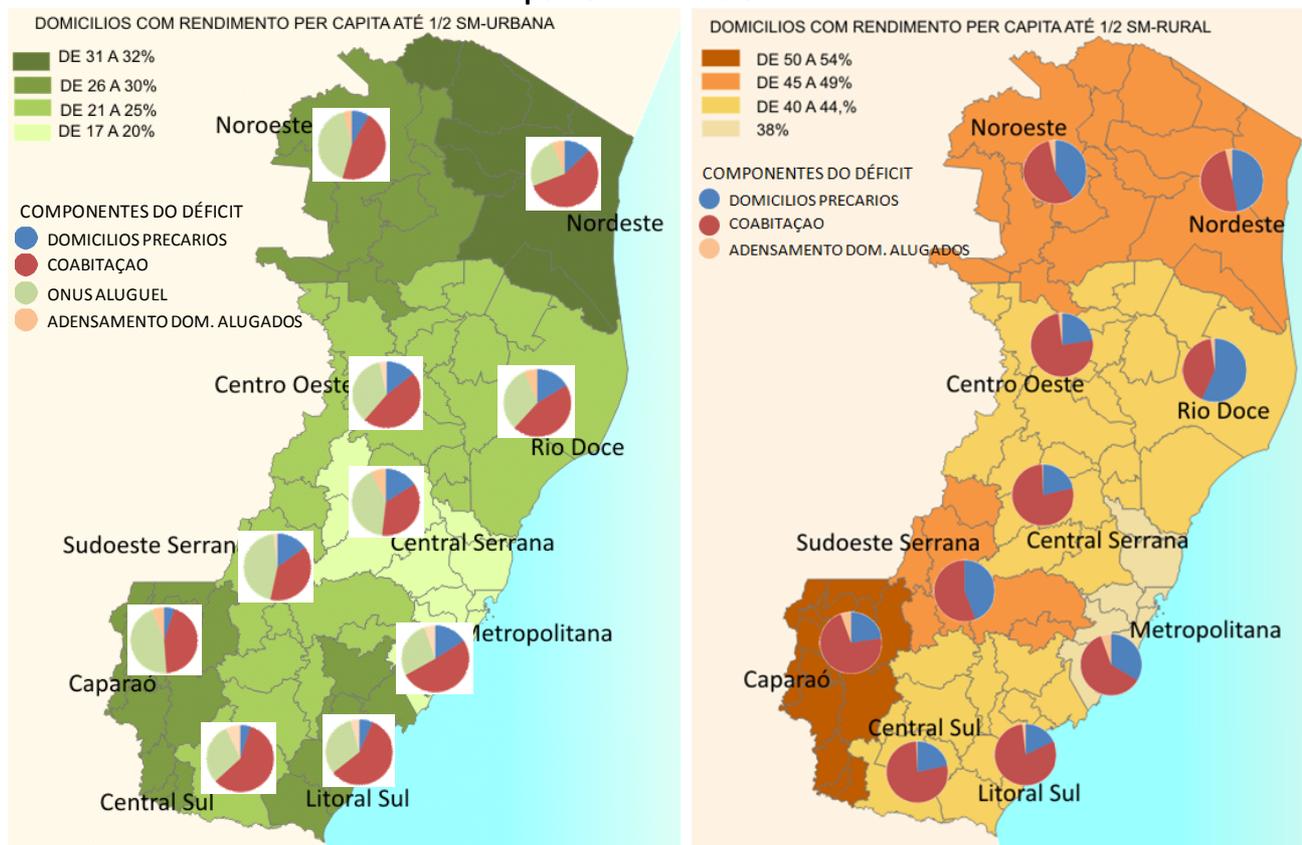
Figura 01: Déficit Urbano e Rural e a Proporção de Domicílios em Situação de Pobreza


Fonte: 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. Entretanto este é um dado importante quando definidas as 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 02: Componentes do Déficit segundo concentração dos domicílios em situação de pobreza - urbano e rural



Fonte: Latus consultoria

A inadequação habitacional no Espírito Santo atinge 18,9% dos domicílios urbanos³. 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.

³ A inadequação é computada pela FJP apenas para a situação urbana dos domicílios.

Quando avaliado o componente da inadequação fundiária⁴ verifica-se sua expressiva concentração nas cidades metropolitanas e cidades pólo. Os Aglomerados Subnormais permitem esta verificação. 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 estes assentamentos em 50 municípios.

Pode-se concluir que, considerada a escala territorial das regiões, o conjunto de análises realizadas aponta uma maior incidência das questões habitacionais, tanto em termos absolutos como em termos proporcionais, para as regiões que vem apresentando, historicamente, maior dinâmica econômica e populacional. A ocupação 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, associado às questões do ambiente natural determinam pela manutenção da ocupação centralizada e de maior intensidade nas regiões costeiras. A política habitacional direcionada às demandas do interior, associada à estratégias de qualificação da rede de cidades pode contribuir para a manutenção da população e desenvolvimento do interior.

Assim, é importante que se avalie o quadro de necessidades habitacionais também na escala municipal e relacionada a rede de cidades. O Estado tem predomínio de municípios de pequeno e médio porte⁵ (42 e 25 municípios respectivamente), sendo apenas 11 os municípios com mais de 50.000 habitantes, todos ou inseridos na Região Metropolitana ou são cidades pólo. Das cidades metropolitanas, apenas Fundão, tem menos do que 20.000 habitantes. Das cidades pólo, apenas Anchieta e Nova Venécia tem entre 20 e 50 mil habitantes.

Ainda que o déficit correspondente aos municípios com mais de 50.000 habitantes 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

⁴ 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.

⁵ Adotam-se os critérios “população de até 20.000 habitantes” para municípios pequenos e “entre 20.000 e 50.000 habitantes” para médio porte.

compreensão do quadro municipal e definição de prioridades de atendimento. Neste sentido, foram avaliados o IDH e a proporção de indivíduos “vulneráveis à pobreza” (com renda domiciliar per capita igual ou inferior 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 públicas.

Assim, considerando os municípios segundo porte populacional, aos quantitativos do déficit agrega-se os indicadores referidos. Verifica-se uma pior situação para os municípios pequenos e médios. Para os municípios pequenos e médios, representada ou pela proporção do déficit, ou pelos outros indicadores. A estes dados serão agregados com as análises do item seguinte, a avaliação dos indicadores relacionados à produção e capacidade de gestão habitacional.

Tabela 06: Déficit e indicadores sociais segundo porte populacional dos municípios.

	TOTAL MUN.	TOTAL DEFICIT		IDH MENOR 0,7		VULN. MAIOR 30%	
		ABS	% DPP	MUN.	%	MUN.	%
Municípios c/ mais de 50 mil hab (METROP/POLO).	11	44115	6,1%	3	27%	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%

Fonte: latus consultoria

2.2.2. Evolução das necessidades habitacionais e os impactos do investimento e da produção habitacional.

Quantificado, caracterizado e avaliado o déficit habitacional nos aspectos territoriais e de desenvolvimento que conformam a diversidade regional do Espírito Santo procede-se à avaliação do quadro frente à oferta e condições de acesso a moradia de interesse social, produzida no âmbito das políticas públicas e do mercado popular de habitação.

Os problemas habitacionais podem estar relacionados a diversos fatores. Ao funcionamento do mercado imobiliário, à má gestão da ocupação do solo, a problemas legais, institucionais, à carência de infraestrutura adequada, à pobreza e a mais um sem número de

situações recorrentes nas cidades. Sabe-se, contudo, que tem papel preponderante na conformação das necessidades habitacionais, a insuficiência das políticas públicas, tanto em promover o atendimento das demandas através do investimento e da produção pública da habitação de interesse social, como em induzir um atendimento também pela produção de um mercado popular.

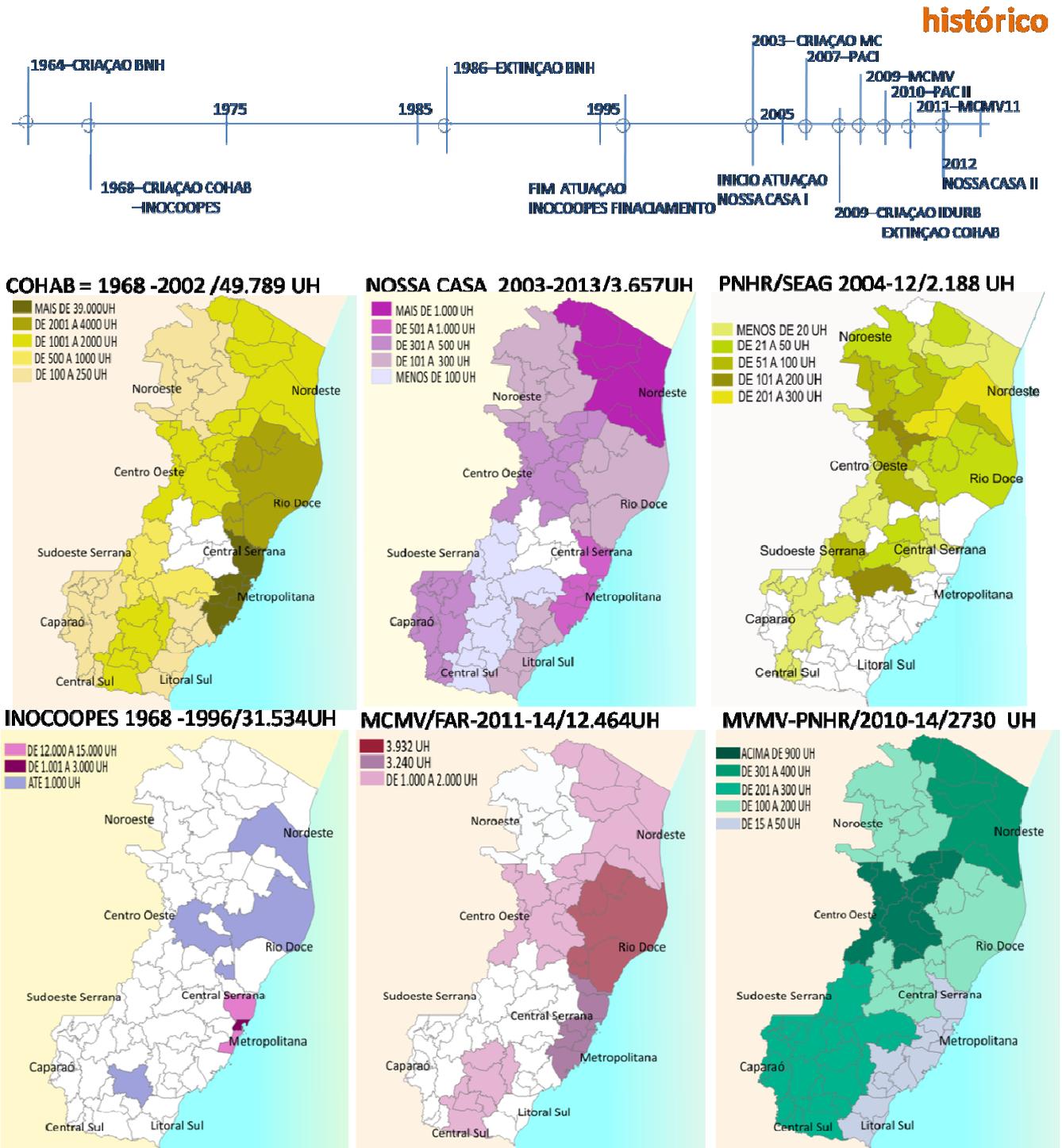
Compreender o papel do Estado como gestor do conjunto de agentes que produzem habitação e cidade colocado pela recente normativa federal no campo urbano-habitacional, é mais um dos desafios a ser pautado pelo PEHAB, objetivando uma atuação integral e mais efetiva de apoio e de parceria junto aos municípios 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.

Para uma breve contextualização do quadro de produção da HIS no estado do Espírito Santo, 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 a realizada pelos agentes privados com acesso ao financiamento. O mapeamento resulta dos dados que se alcançou sistematizar na etapa anterior e permite uma avaliação da distribuição nas regiões⁶.

⁶ Todos os dados e mapeamento estão apresentados em maior escala no relatório anterior.

Figura 03: Síntese da Produção de HIS segundo Períodos, Agentes e Distribuição Territorial



Elaboração: Latus Consultoria

Considerando o processo histórico de institucionalização das políticas e do financiamento público federal, e da atuação do estado do ES, se estabelece para as análises, o 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. Mas antes, retomam-se os dados da produção realizada no período da política e financiamento federal do BNH e Pós-BNH centralizada pela CEF, para uma breve contextualização.

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. Desde sua criação até o marco de análise estabelecido do Programa Nossa Casa (2003), a COHAB-ES produziu (ou atendeu através de outras ações) mais de 49.000 unidades, o equivalente a cerca de 1.500 unidades/ano. Uma produção bastante significativa que teve seu ápice na vigência do BNH, período em que é viabilizado o correspondente a 66% desta produção. No Pós-BNH a COHAB-ES continua sua atuação através do financiamento centralizado pela CEF e recursos obtidos junto a programas do governo federal com financiamento externo.

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, abarcaram 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 INOCOOPES, um braço privado da produção habitacional, que através das cooperativas habitacionais tinha acesso ao financiamento do SNH. O INOCOOP-ES produziu até 1966, mais de 31.000 unidades (uma média de 1.126 unidades /ano) concentrando sua produção majoritariamente em Vila Velha e Serra. Com o fim do BNH o instituto começa a restringir sua atuação pela escassez do financiamento finalizando sua produção dentro do SNH em 1966, 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 destinado a 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 partir de 2012, é instituído legalmente o Nossa Casa II, regulamentando a atuação do Estado em sintonia com o programa federal MCMV⁷.

Acrescidas as unidades entregues e em execução desta segunda fase do programa, a produção habitacional viabilizada pelo programa estadual Nossa Casa, alcança 5.900 unidades⁸ viabilizadas nas distintas possibilidades de composições do investimento (execução e/ou complementação financeira), nas áreas urbana e rural, resultando uma média de atendimento anual do programa de cerca de 600 unidades/ano.

Também 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 unidades⁹. 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 existentes e 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 faixa de

⁷ 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.

⁸ Segundo os dados coletados em abril de 2014 junto ao IDURB.

⁹ Dados fornecidos pela CEF em maio de 2014.

rendimento de até 3 salários mínimos. São 12.464 unidades habitacionais produzidas no Espírito Santo pelo MCMV. Se viabilizadas na totalidade prevista, e somadas às unidades produzidas pelo 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 atingiria 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 que se destacar alguns limites do levantamento realizado. Os dados da produção habitacional realizada pelas políticas municipais não foram quantificados por falta da informação¹⁰. 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 estado¹¹ estão computados e integram o montante correspondente ao programa Nossa Casa II.

Contextualizado o quadro estadual de produção da HIS publica 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 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-

¹⁰ Os dados obtidos através da CEF não referiam o número de unidades habitacionais, somente o montante do investimento e financiamento.

¹¹ Como os recursos do programa são viabilizados junto a outros operadores financeiros, não se obtiveram os dados.

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 recente¹² realizada dentro das políticas e linhas do financiamento público vigente, permite verificar o potencial de impacto desta produção sobre o déficit. São consideradas as unidades produzidas a partir de 2010 e aquelas com o financiamento contratado, distribuídas segundo localização urbano-rural e regionalização. A tabela e a figura seguinte fazem a síntese das unidades habitacionais produzidas/em produção e apresentam o impacto que poderia representar frente ao déficit de cada região.

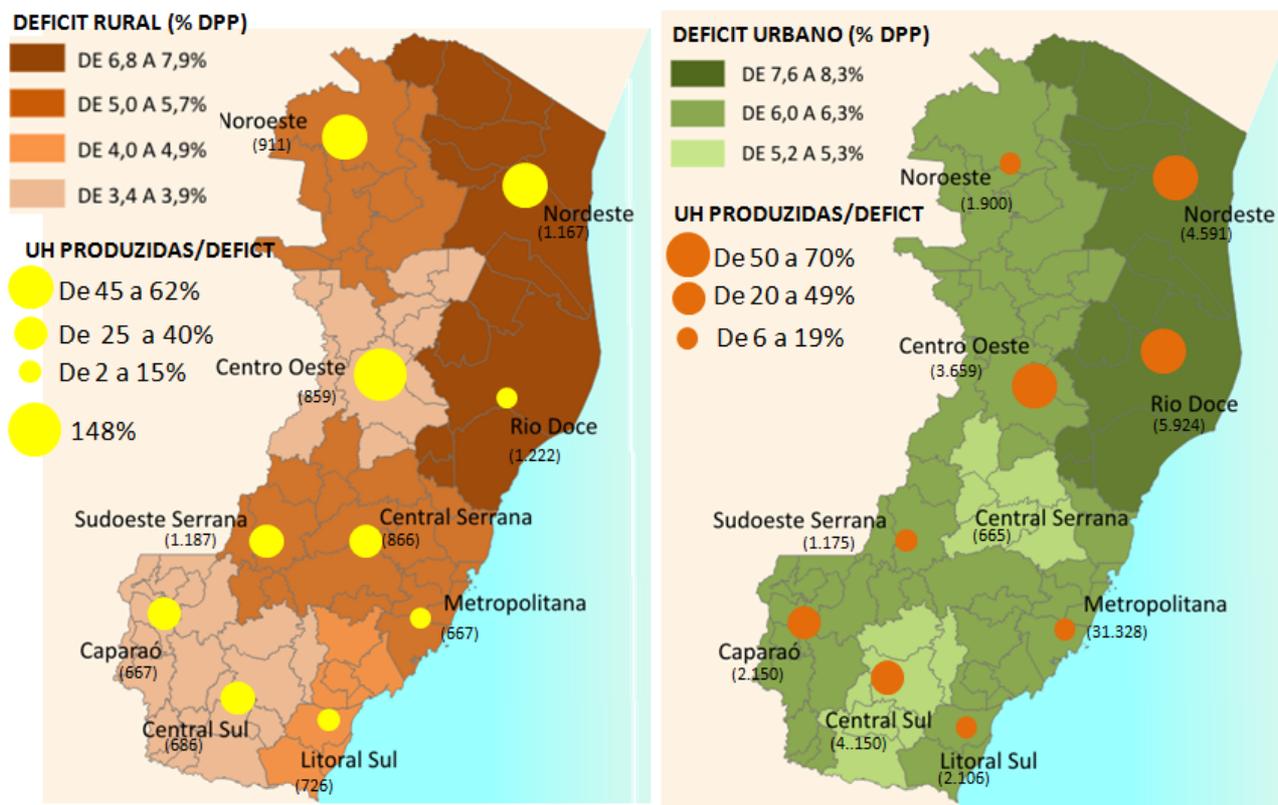
Tabela 07: Síntese da Produção Recente de HIS através do Financiamento Público

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

Fonte: Latus Consultoria

¹² 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, o estoque a ser brevemente disponibilizado, com potencial de contribuir para o atendimento da demanda proveniente do déficit.

Figura 04: Impacto das Unidades Habitacionais produzidas/em produção frente ao déficit urbano rural



Fonte: Latus Consultoria

Numa análise direta, isto é, se a demanda proveniente do déficit fosse efetivamente atendida por estes empreendimentos, visualiza-se o quanto poderia significar a produção realizada e em andamento em algumas regiões. Destacam-se, no urbano, as regiões do Rio Doce, Nordeste e Centro Oeste. As duas primeiras com alto déficit proporcional (e também absoluto) teriam um potencial de atendimento do déficit correspondente a 67% e 61%, respectivamente. Na Centro-Oeste atingiria 58%. Outro dado positivo a se destacar é que a produção esta se direcionando para as regiões de maior déficit.

No rural as regiões de maior impacto da produção são a Centro-Oeste, Nordeste e Noroeste. A Centro Oeste apresenta uma produção que, se direcionada ao atendimento efetivo do déficit, poderia eliminá-lo. Nas demais, as taxas potenciais representam 45% e 62%, respectivamente.

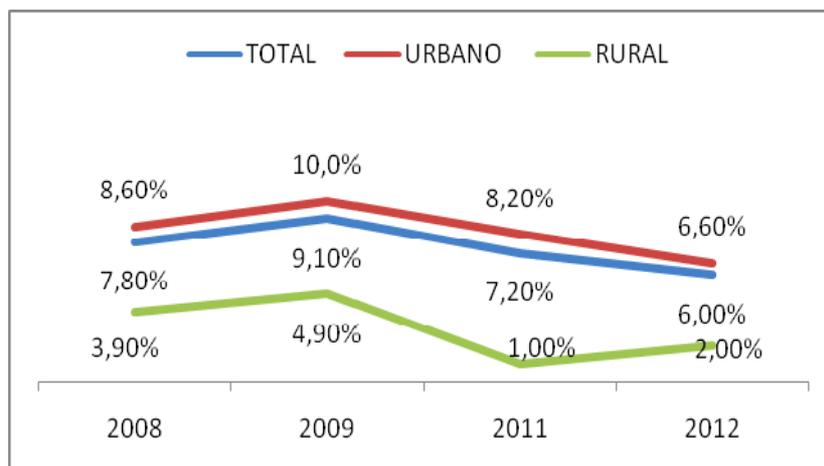
Embora este seja apenas um exercício para a reflexão, do quanto seria importante, uma melhor capacidade de gestão da demanda e a definição de estratégias de direcionamento dos empreendimentos, comprova-se a potencialidade do financiamento e produção vigente.

Os dados da produção não permitem verificar, mas é sabido que os programas atuais, especialmente o MCMV, quando produzido com a expectativa de inserção das populações de mais baixo rendimento dentro da faixa a que se destina, não alcança tais parcelas. A seleção dentre os cadastrados acaba por apontar os patamares superiores da renda estabelecida, excluindo os estratos de menor renda e configurando uma parcela do déficit que não se enquadra no financiamento, exigindo ação específica dos governos locais /ou estaduais para este atendimento.

Para finalizar esta avaliação dos impactos da produção no déficit habitacional podemos destacar aspectos da evolução recente do quadro. 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 2013¹³, onde inclui esta análise da evolução do déficit, com base nos dados do PNAD.

Segundo os dados publicados, o déficit habitacional no Espírito Santo vem diminuindo. No período de 2008 a 2012¹⁴, o déficit proporcional apresentou uma redução de 1,6 p.p passando de 7,8% para 6,0% . O dado corrobora com as análises realizadas. Chama atenção, entretanto, um aumento do déficit na área rural. O gráfico seguinte apresenta a evolução do déficit no Espírito Santo.

Gráfico 03: Evolução do déficit habitacional no Espírito Santo



Dados: IJSN- Indicadores Sociais 2013.

¹³ IJSN. Síntese dos Indicadores Sociais - 2013.

¹⁴ É somente a partir desta 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 PNADs.

2.3. Capacidades Institucionais do Estado e Municípios no enfrentamento das necessidades habitacionais.

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

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 gestão¹⁵.

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, pode marcar uma inflexão na

¹⁵. *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.

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 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 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 institucionais¹⁶ considerando estruturas de gestão, capacidade de investimento e acesso à captação de recursos para as ações habitacionais.

2.3.1. A Gestão e o Investimento Habitacional do Estado.

Já avaliado no relatório anterior, o Estado do Espírito Santo atua, de forma coerente ao estabelecido em nível federal, contando com um SEHIS - instituído pela lei 8784 de dezembro de 2007 - que cria um Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – FEHAB e um Conselho Gestor- CGFEHAB. 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).

O Estado opera desde 2003 com política própria (através do Programa Nossa Casa) instituído legalmente em 2012, que coloca recursos do Tesouro Estadual para produção habitacional e complementação de investimentos realizados com recursos federais pelos municípios e pelo próprio estado. Agente promotor e financeiro dá efetividade ao instruído pelo SNHIS.

Em termos das estruturas e dos instrumentos da gestão habitacional, o diagnóstico setorial apontou esta adequação ao Sistema Nacional, considerando avanços efetivos a criação

¹⁶ Entende-se por capacidades institucionais no âmbito governamental as capacidades administrativas entendida nos aspectos relacionados a gestão e execução da política habitacional e dos investimentos.

da SEDURB e do IDURB, e dos instrumentos do Sistema – Fundo e Conselho. Da mesma forma aponta o Programa Nossa Casa como fato positivo uma vez que opera dentro do Sistema Nacional, mas também aporta recursos estaduais.

O Estado também se destaca pela forte atuação nas questões relacionadas às situações de risco, com obras e planejamento, e o apoio e capacitação dos municípios, viabilizando instrumentos de gestão e manejo das áreas de risco, tema diretamente relacionado com a questão habitacional.

Mas o diagnóstico também apontou carências operacionais e de insuficiência das estruturas na implementação das ações da política instituída. Tais insuficiências pode 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 tem 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 até 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 estado¹⁷), como na questão da reserva de áreas para a produção da HIS. O tema é associado à gestão do solo,

¹⁷ Apenas uma área no município de Cariacica vem tendo apoio técnico institucional para sua regularização.

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 relacionados 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.

- O Programa Nossa Casa que, conforme apontado anteriormente, permitiu a produção (ou atendimento complementar) de 5.900 unidades habitacionais desde o início da sua operacionalização. Avaliados os investimentos realizados anualmente pelo programa, 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.

- Avaliada a informação obtida junto a STN os dados diferem um pouco em relação ao montante e também em relação aos anos de investimento. De 2005 a 2012 (período que se obtém a informação) os valores variam de cerca de R\$ 1.000.000,00 a R\$ 36.500.000,00. A média amplia para R\$ 14.700.000,00. 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.

- 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.

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, não aumentaram as unidades produzidas. De qualquer forma verifica-se o quanto o investimento estadual é variável, sendo insuficiente e inconstante, e revelando que o Sistema e o Fundo Estadual ainda não estão suficientemente consolidados. A avaliação reflete, portanto, a insuficiência de uma “política estadual” mais efetiva e permanente. Os picos apresentados demonstram uma ainda dependência de definições de ordem política.

Por fim se pode ainda avaliar os investimentos realizado em relação ao proposto pela PEC 285¹⁸. Embora não se tenham expectativa quanto a sua aprovação, pode ser a referência de um montante a ser perseguido no investimento habitacional pelo Tesouro do Estado, se não na totalidade, um comparativo em relação aos cenários que serão apresentados no capítulo seguinte. O percentual investido efetivamente em habitação no período analisado pode ser considerado bastante tímido. Avaliando os dados obtidos na STN, verificamos que o maior investimento ficou aquém de 0,3%. Abaixo a estimativa dos valores a serem investidos, segundo o que determinam a PEC.

¹⁸ Conteúdo da PEC 285/08 em relação aos entes federado. Versa sobre : “Durante o período de trinta anos, ou até a eliminação do déficit habitacional, serão destinados, anualmente, recursos orçamentários aos Fundos de Habitação de Interesse Social, na União, nos Estados, no Distrito Federal, e Município em conformidade com o seguinte: II - nos **Estados** e no Distrito Federal: no mínimo um por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea “a”, e inciso II,deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios, nos termos da Constituição;

Tabela 08: Aplicação da PEC 285 sobre orçamento do Estado

Art constituição	Receita estadual	Valor
art. 155	1.1.10.00.00 - Impostos = (5+13)	R\$ 9.887.581.040,47
arts. 157	1.1.12.04.31 - Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza - IR = (8+9)	R\$ 414.530.340,12
159, inciso I, alínea "a"	1.7.21.01.01 - Cota Parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal	R\$ 929.334.108,83
159, e inciso II	1.7.21.01.12- Cota-Parte do Imposto Sobre Produtos Industrializados – Estados Exportadores Prod.Industrializados	R\$ 259.402.118,07
TOTAL		R\$ 11.490.847.607,49
1% DO TOTAL		R\$ 114.908.476,07

Dados. STN, elaboração Latus.

2.3.2. 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 senso*, mas, sobremaneira, as relacionadas ao planejamento e ao desenvolvimento urbano – temas diretamente relacionados à questão da moradia.

Assim as capacidades municipais foram avaliadas quando elaborado os diagnósticos setoriais, 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 foram adotados e analisados 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.

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

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 nem torno de 70 % (apenas 24 municípios não tem Plano Diretor). Dentre os municípios que afirmaram não ter plano diretor, apenas Domingos Martins¹⁹ 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, forma 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 pesquisados (e igualmente segundo os dados obtidos junto ao MC), a situação é bastante crítica para

¹⁹ Segundo base de dados da MUNIC (2012), o Município Domingos Martins estava elaborando o seu plano diretor na época da pesquisa.

- 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 a 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 tem 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 tem 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 o mento 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, mas com exceções. Oito municípios 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%.

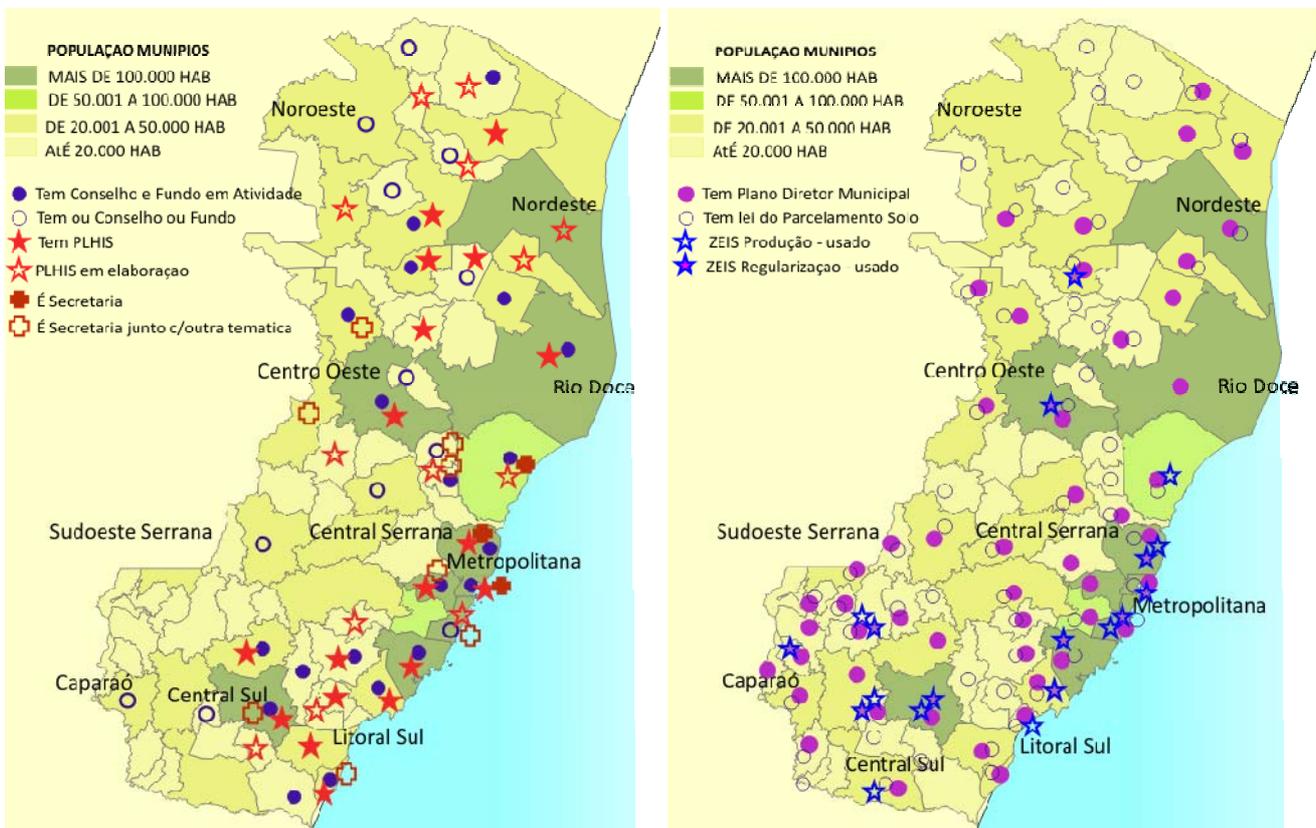
Aprofundando a avaliação das capacidades institucionais para uma leitura regional e dos municípios optou-se por mapear alguns dos indicadores avaliados. Em relação à capacidade de gestão habitacional foram mapeados os instrumentos necessários à efetivação da adesão ao SNH – Conselho, Fundo e PLHIS, e indicadores da existência de estrutura administrativa. Também foram mapeados os principais instrumentos de gestão urbana- mais relacionados com a questão habitacional. Foram mapeados 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. Em relação aos instrumentos de adesão ao SNH verifica-se o acima referido, da 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 numero significativo de municípios que estão o 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 contrario. 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. As ZEIS é o instrumento do Estatuto da Cidade de maior incidência nas legislações municipais. Estão mapeados apenas os municípios que efetivamente já utilizou os instrumentos. Ter os instrumentos já efetivados é, sem dúvida, uma parte 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.

Figura 05: Distribuição territorial dos Instrumentos de Gestão Urbano-Habitacional.



Fonte: Latus Consultoria

A pesquisa realizada com os municípios permite um conjunto detalhado de análises que poderão ser feitas posteriormente, com o objetivo de melhor avaliar as situações mais precárias da gestão municipal que poderá orientar, posteriormente, as estratégias e ações de capacitação que vierem a ser implementadas. Por ora considera-se importante reafirmar o que os dados apontam de maneira mais urgente: que os municípios do Espírito Santo têm ainda

muito a avançar para a instituição das estruturas exigidas pela Lei 11.124/2005 e para o seu funcionamento.

2.4. Considerações para a delimitação de um escopo estratégico para o PEHAB:

Os diagnósticos setoriais e as análises realizadas permitem apontar para um conjunto de questões consideradas prioritárias no planejamento habitacional, a ser estabelecido por este PEHAB. O escopo estratégico a ser delineado no capítulo seguinte, deverá ser definido por um conjunto de princípios, diretrizes e objetivos, que vão estabelecer a visão de futuro para a questão habitacional, tendo por referências as questões que resultam do diagnóstico e análises, e a definição estratégica do papel que o Estado deverá desempenhar na implementação da política.

Do conjunto de pautas que resultam destas análises entende-se que duas questões são centrais e devem ser consideradas como desafios do PEHAB. Uma remete ao debate maior, que deverá delimitar o papel que o estado vai assumir na implementação de uma política estabelecida em sintonia com o Sistema Nacional de Habitação e junto aos agentes municipais, sociais e privados. A outra questão remete à definição do papel que poderá ser atribuído à política habitacional pelo governo, tendo por centralidade as estratégias de desenvolvimento.

Assim, em relação ao primeiro desafio pautado, há que se estabelecer estratégias para o enfrentamento do quadro de necessidades habitacionais através da articulação das distintas esferas de governo e demais agentes da produção habitacional. O Estado apresenta uma produção recente (e em andamento) bastante significativa, capaz de efetivamente impactar o déficit em algumas regiões, desde que efetivamente direcionada para a demanda identificada como déficit.

O diagnóstico demonstrou que a massiva produção do Estado tem se dado pelo financiamento ao setor privado (MCMV/FAR), onde a tomada de decisão pelo empreendimento e pela parcela da demanda a ser atendida tem se dado mais nas instâncias operadoras do sistema do que com a participação efetiva do governo e municípios. Ainda que algumas críticas tenham sido destacadas (localizações urbanas inadequadas, empreendimentos padrão que não atendem especificidades da demanda, etc.), esta produção

se constitui, mediante estratégias fortalecidas de gestão, numa potencialidade de enfrentamento do quadro de déficit.

Igualmente se verificou que, apesar da expressiva disponibilidade de recursos da esfera federal para os entes federados, estados e municípios, implementarem suas políticas e programas locais, poucos municípios do Estado concluíram sua adesão ao Sistema e viabilizam recursos para suas ações. Assim, a efetivação do Sistema Estadual de Habitação e o fortalecimento da adesão dos municípios ao Sistema Nacional torna-se estratégico para conferir maior e melhor resultado para o investimento federal realizado e disponibilizado.

O segundo desafio, vai requerer que se estabeleçam estratégias e prioridades distintas para o enfrentamento da diversidade do quadro habitacional, reconhecendo limites financeiros e institucionais característicos da diversidade regional.

Verificou-se a expressiva concentração do déficit (absoluto e proporcional) em decorrência da concentração populacional e do desenvolvimento (região metropolitana, regiões com maior crescimento populacional, cidades pólo de desenvolvimento..). Mas independentemente da magnitude do quadro de déficit, regiões reprimidas ou de menor desenvolvimento apresentam também seus territórios de grande precariedade nas condições de moradia. Atuar para a visão regionalizada do déficit (para os primeiros), e reconhecendo a precariedade regional ou dos territórios específicos de maior pobreza (para os segundos) pode tornar a política habitacional indutora da redução das desigualdades e indutora do desenvolvimento, considerada a escala e especificidade territorial.

É dentro deste escopo estratégico que deverão ser fortalecidos os papéis de *Estado Gestor da Política Habitacional*, que se articula, apóia, capacita demais agentes; e de um *Estado Indutor do Desenvolvimento* que, na política habitacional prioriza, direciona e implementa ações com este objetivo.

Um terceiro desafio decorre deste escopo orientador da atuação do Estado. Ainda dentro deste campo da definição e fortalecimento do papel do Estado na área habitacional há que se destacar a necessária revisão das estruturas e instrumentos que implementam a política de habitação. O diagnóstico identificou que o tema habitacional ocupa hoje uma posição secundária nas políticas do governo, apontando para a necessidade de uma maior inserção da temática nas ações articuladas e estratégicas que demandam por moradia. Em consequência, verifica-se a falta de uma definição programada e continuada de investimentos, as atuais estruturas são insuficientes e apresentam sobreposição de atribuições, entre outras questões.

Por fim, ficam destacadas como questões a serem enfrentadas e incluídas no conjunto das estratégias ou ações a serem propostas, os temas considerados mais relevantes que dificultam a implementação de uma política estadual habitacional mais efetiva, onde o PEHAB pode vir 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 da também da irregularidade fundiária, da valorização excessiva, e mais particularmente, das características topográfica 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 menores do que 20.000 habitantes (42 municípios) e com população entre 20.000 e 50.000 habitantes (25). 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 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 pólo, os demais, apesar do problema presente, pouco atuam nestes setores por falta de conhecimento e aporte técnico;

(iv) Reconhecer e apoiar ações específicas em assentamentos e comunidades tradicionais: O estado se caracteriza por grande incidência das ocupações especiais. Ainda que as questões habitacionais devam ser tratadas dentro de uma concepção mais ampla e de competência de outros setores e instituições, o volume com que ocorrem permite estabelecer uma estratégia específica para tais intervenções;

(v) A gestão e 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 macro drenagem são consideradas prioritárias uma vez que os alagamentos decorrentes de eventos climáticas têm impacto direto nas questões da moradia;

(vi) A qualificação do produto e do processo de produção habitacional: terrenos acidentados tem sido um desafio na viabilização de empreendimentos habitacionais, assim como o elevado preço da terra que exige um melhor aproveitamento para sua viabilidade. A produção habitacional realizada pelo estado e no âmbito municipal pode ser qualificada através de processo construtivo mais adequado, e estratégias de adensamento que viabilizam a implantação e utilização de terrenos melhor inseridos na malha urbana e/ou terrenos que apresentam com condições físicas mais adversas;

(vii) A qualificação e fortalecimento da gestão articulada e participativa: As instancias participativas instituídas tem atuado de forma ainda insuficiente podendo ser capacitada e instrumentalizada para melhor acompanhamento e monitoramento das ações empreendidas, mas principalmente na participação da definição estratégica da política habitacional do Estado.

Todos estes conteúdos de síntese, ora apresentados, orientam no capítulo seguinte o delineamento do escopo estratégico do PEHAB.

CAPÍTULO 3

Os cenários do PEHAB 2030

3.1 Cenários de projeção da demanda habitacional e o ES-2030

As expectativas quanto ao futuro assumem para qualquer trabalho de planejamento estratégico um papel fundamental para a escolha e as decisões a se tomar. Embora a realidade muitas vezes quando imposta sobre o futuro apresente maior complexidade do que o planejado, a construção de diferentes cenários pode detectar e apontar para distintos caminhos a se percorrer.

O estado do Espírito Santo já vem trabalhando na construção de um futuro através de Planos Estratégicos elaborados para distintos setores, mas tem no Plano de Desenvolvimento ES-2025, elaborado em 2006, o estabelecimento das estratégias orientadoras do desenvolvimento do ES 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 diagnóstico do setor habitacional.

Dentre 11 estratégias que o ES-25 aponta – três estão mais diretamente relacionadas com a questão da moradia e vão estabelecer ações para a provisão e qualificação habitacional. O tema habitacional se encontra formulado explicitamente nas estratégias de *Erradicação da Pobreza e Redução das Desigualdades*, e *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 (ES2025) projetando o futuro do ES para o marco temporal de 2030.

O novo Plano, concluído em dezembro de 2013, “Espírito Santo 2030 – Plano de Desenvolvimento”, projetou os três novos cenários para o desenvolvimento futuro do Estado, estabelecendo como princípio fundante que “o foco principal de delineamento dos cenários passa pelo aspecto econômico, determinante para direcionar o desenvolvimento humano,

ambiental e tecnológico²⁰. Neste processo, levantadas e analisadas as principais tendências para o futuro do ES foram construídos três cenários no horizonte de 2030:

- i) **AVANÇAR COM INOVAÇÃO:** Trajetória do desenvolvimento sustentável, alinhado às tendências internacionais de competitividade.
- ii) **REPRODUZIR COM CRESCIMENTO:** Continuidade do atual modelo de desenvolvimento do estado, pouco diversificado, pautado na exportação de commodities, em condições favoráveis nos mercados dos produtos capixabas.
- iii) **RETROCEDER COM DESIGUALDADE:** Queda de produção de commodities ocasionada por crise no mercado internacional que envolva os principais setores produtivos capixabas.

Retomam-se os dados que caracterizam cada cenário.

Tabela 09 – Dados socioeconômicos por Cenário

	Retroceder c/ desigualdades	Reproduzir c/crecimento	Avançar c/ Inovação	Cenário Atual 2010	
Taxa anual de crescimento do PIB(%)	2	3	4,5	2,4 ²	Mundo
População (em milhões de habitantes)	216,4	216,4	216,4	190,7	Brasil
Taxa Anual de Crescimento do PIB (%)	2,5	3,5	5,5	2,3 ³	
População (em milhões de habitantes)	3,9	4,1	4,3	3,51	Espírito Santo
PIB (em R\$ bilhões, a preços de 2010)	148,32	198,05	263,37	97,68 ¹	
Taxa anual de crescimento do PIB (%)	3	4,5	6	6,9 ¹	
PIB per capita	38.031	48.304	61.249	27.542	
Índice de Gini	0,5	0,489	0,4	0,56	
IDH	0,84	0,86	0,9	0,74	
Taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais	6	3	Menor que 1,0	8,12	
Mortalidade Infantil (óbito de crianças menores de um ano por ano por mil nascidos vivos)	10	7	Menor que 5	14,15	
Taxa de homicídio por 100 mil habitantes	50	25	Menor que 10	51	

Dados: Espírito Santo 2030 – Plano de Desenvolvimento, IJSN, Atlas Brasil, IPEA e IBGE.

¹ Referente ao ano de 2011

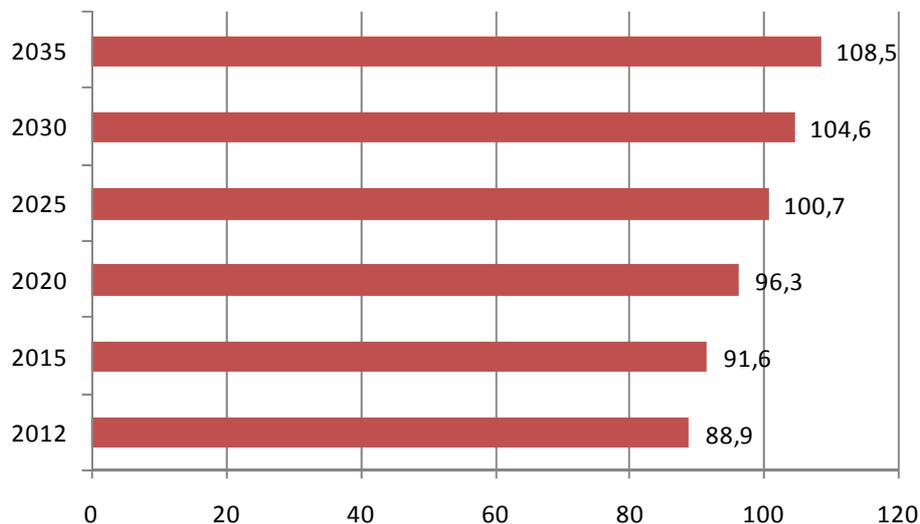
² Referente ao ano de 2012

³ Referente ao ano de 2013

²⁰ Espírito Santo 2030 – Plano de Desenvolvimento. Pg, 119.

Adotando uma análise crítica dos cenários colocados, podemos observar que os dados do cenário atual da tabela acima apontam para no ano de 2010 uma aproximação muito grande aos dados do cenário Retroceder com Desigualdade no que se refere ao Espírito Santo, isso com duas décadas de antecedência. Ainda, evidencia-se que tal cenário (Retroceder com Desigualdade) foi construído com base em uma visão de futuro de crise no mercado internacional de produção das commodities. Porém, ao observarmos os dados referentes à Demanda de Petróleo a Longo Prazo no Mundo da Organization of the Petroleum Exporting Countries – OPEC, constatamos que a projeção é positiva, com um aumento da demanda dos atuais (2012) 88,9 milhões de barris ao dia para 104,6 barrias em 2030.

Gráfico 04 – Demanda de Petróleo a Longo Prazo no Mundo



Fonte: World Oil Outlook 2013 Organization of the Petroleum Exporting Countries - OPEC

Dessa forma, para orientar a construção das estratégias futuras na questão habitacional de forma compatível ao projetado pelo Plano de Desenvolvimento ES-2030, opta-se por descartar o cenário pessimista sobre o futuro, para trabalhar apenas com o cenário **otimista** (Avançar com Inovação) e o cenário mais **conservador** (Reproduzir com crescimento).

Na tabela seguinte 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, TECNO. 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

É neste contexto de um desenvolvimento mais otimista e um mais conservador que serão projetadas, para o horizonte temporal de 2030, as necessidades habitacionais quantificadas no capítulo anterior para uma posterior definição de prioridades e cenários de atendimento da demanda habitacional constituída pelo déficit e sua projeção futura.

3.1.1. Cálculo da Demanda Futura

Para a estimativa da demanda futura por domicílios no estado, 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”²¹ é possível estabelecer as proporções do crescimento domiciliar para os próximos anos.

²¹ 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 sócio-econômica. 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.

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 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.

Tabela 10 – Taxa de Crescimento do Déficit segundo Renda (%)

	Cenário Conservador						Cenário Otimista					
	[0,1]	(1,2]	(2,3]	[0,3]	(3,00]	[0,00]	[0,1]	(1,2]	(2,3]	[0,3]	(3,00]	[0,00]
Metropolitana	1,91	-1,06	3,05	2,11	1,85	1,97	-3,78	-4,27	3,03	2,37	1,71	1,97
Central Serrana	0,98	-1,75	2,27	1,14	2,10	1,57	-4,57	-5,10	2,35	1,50	1,63	1,57
Sudoeste Serrana	1,37	-1,22	2,79	1,53	2,32	1,87	-4,15	-4,50	2,84	1,90	1,85	1,87
Litoral Sul	1,35	-1,16	2,86	1,64	2,67	2,10	-4,16	-4,44	2,81	1,95	2,22	2,10
Central Sul	0,92	-1,61	2,40	1,30	1,94	1,63	-4,76	-4,93	2,34	1,65	1,62	1,63
Caparaó	0,70	-1,53	2,24	1,06	1,96	1,47	-4,76	-4,74	2,21	1,40	1,53	1,47
Rio Doce	1,11	-1,51	2,34	1,27	1,77	1,50	-4,33	-4,72	2,36	1,56	1,46	1,50
Centro-Oeste	0,98	-1,53	2,24	1,16	1,82	1,46	-4,73	-4,93	2,24	1,45	1,47	1,46
Nordeste	1,05	-1,22	2,58	1,25	2,06	1,57	-4,38	-4,33	2,54	1,42	1,71	1,57
Noroeste	0,45	-1,56	1,67	0,48	1,92	1,05	-4,73	-4,56	1,74	0,49	1,53	1,05
Espírito Santo	1,44	-1,27	2,76	1,68	1,93	1,80	-4,18	-4,50	2,73	1,95	1,69	1,80

Dados: Latus

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 incorpora nesta projeção aspectos do desenvolvimento do Estado.

3.1.2. Demanda Futura em Dois Cenários

As estimativas futuras foram atribuídas segundo proporções projetadas para cada cenário adotado: o conservador e o otimista. O estoque de domicílios nessas duas situações é o mesmo, variando apenas a distribuição desse montante entre as diversas classes de rendimento domiciliar. A projeção da necessidade total de moradias para o ano de 2030 foi calculada em 102.534 domicílios. 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.

Aplicam-se as projeções na temporalidade estabelecida pelo termo de referência que propõe as estimativas para os anos de revisão do PEHAB determinadas para os anos de 2016, 2020, 2024 e 2028.

No cenário otimista, nota-se um deslocamento das famílias das classes mais pobres até classes de rendimentos medianos, num centro de gravidade em torno dos três salários mínimos mensais. Neste cenário, o nível de emprego se mantém, a demanda mundial por commodities tem crescimento constante e o cenário econômico brasileiro se mantém estável. Igualmente para este cenário, considerada a faixa de rendimentos de até 2 salários mínimos (mais próxima do critério utilizado para a estimativa do déficit de 1/2 salário mínimo per capita) mantidas as atuais condições de atendimento da demanda habitacional e as tendências projetadas, chegaríamos em 2030 com um necessidade de xx moradias de interesse social.

Na tabela seguinte, a necessidade habitacional nos anos de revisão do PEHAB.

Tabela 11 – Demanda Futura por Habitação – Cenário Otimista

Regiões	Déficit	DEMANDA FUTURA - CENÁRIO OTIMISTA											
		2016						2020					
		[0,1]	(1,2]	(0,2]	(2,3]	(3,oo]	[0,oo]	[0,1]	(1,2]	(0,2]	(2,3]	(3,oo]	[0,oo]
Metropolitana	31782	967	1425	2.392	13.616	25.003	40.904	544	754	1.298	17.410	27.403	46.250
Central Serrana	1531	74	92	166	720	1.049	1.927	38	44	82	850	1.139	2.079
Sudoeste Serrana	2362	120	177	297	1.139	1.684	3.107	64	91	155	1.425	1.876	3.472
Litoral Sul	2832	151	211	362	1.514	2.162	4.023	81	108	189	1.888	2.518	4.615
Central Sul	4836	145	274	419	2.275	4.046	6.723	71	134	205	2.687	4.386	7.301
Caparaó	3009	108	190	298	1.318	1.915	3.518	54	94	148	1.532	2.055	3.748
Rio Doce	7146	167	249	416	1.873	3.093	5.366	87	124	211	2.216	3.294	5.741
Centro-Oeste	4518	150	242	392	1.825	2.849	5.050	76	118	194	2.128	3.037	5.377
Nordeste	5759	269	333	602	1.824	2.705	5.108	140	175	315	2.204	2.964	5.510
Noroeste	2811	169	204	373	940	1.423	2.724	85	104	189	1.033	1.525	2.762
Espírito Santo	66586	2320	3398	5.718	27.037	45.928	78.443	1.239	1.746	2.985	33.380	50.199	86.863
		2024						2028					
		[0,1]	(1,2]	(0,2]	(2,3]	(3,oo]	[0,oo]	[0,1]	(1,2]	(0,2]	(2,3]	(3,oo]	[0,oo]
Metropolitana	31782	469	637	1.106	19.671	29.351	50.072	586	808	1.394	20.070	31.166	52.744
Central Serrana	1531	31	36	67	934	1.215	2.214	40	46	86	974	1.294	2.361
Sudoeste Serrana	2362	55	76	131	1.598	2.021	3.744	69	97	166	1.641	2.137	3.955
Litoral Sul	2832	69	91	160	2.115	2.754	5.021	87	117	204	2.171	2.879	5.269
Central Sul	4836	59	110	169	2.953	4.680	7.795	77	142	219	3.076	4.984	8.297
Caparaó	3009	45	78	123	1.674	2.185	3.976	57	101	158	1.751	2.332	4.252
Rio Doce	7146	74	103	177	2.436	3.493	6.098	94	133	227	2.536	3.737	6.515
Centro-Oeste	4518	63	97	160	2.328	3.222	5.702	80	126	206	2.432	3.445	6.100
Nordeste	5759	118	147	265	2.442	3.174	5.870	150	187	337	2.527	3.372	6.258
Noroeste	2811	70	87	157	1.108	1.621	2.881	90	112	202	1.175	1.732	3.120
Espírito Santo	66586	1.050	1.461	2.511	37.256	53.717	93.368	1.331	1.868	3.199	38.362	57.079	98.882

Fonte: Latus Consultoria

No cenário conservador, embora as classes ainda apresentem um movimento de ascensão de renda, ele é visto com menos força do que no quadro otimista. Mais famílias tendem a permanecer em faixas de renda domiciliar menor, gravitando entre um e dois salários mínimos mensais. Isso se dá num ambiente econômico mais complicado, onde o crescimento da economia brasileira se dá de maneira mais lenta, a demanda por trabalho conseqüentemente se retrai e há reflexo direto na vida das famílias. Considerada a faixa de rendimentos de até 2 salários mínimos (mais próxima do critério utilizado para a estimativa do déficit de 1/2 salário mínimo per capita) mantidas as atuais condições de atendimento da demanda habitacional e as tendências projetadas pelo cenário, chegaríamos em 2030 com um necessidade de 23.320 moradias de interesse social.

Na tabela seguinte esta projetada a necessidade habitacional nos anos de revisão do PEHAB.

Tabela 12 – Demanda Futura por Habitação – Cenário Conservador

Regiões	Déficit	DEMANDA FUTURA - CENÁRIO CONSERVADOR											
		2016						2020					
		[0,1]	(1,2]	[0,2]	(2,3]	(3,oo]	[0,oo]	[0,1]	(1,2]	[0,2]	(2,3]	(3,oo]	[0,oo]
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
Sudoeste 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,oo]	[0,oo]	[0,1]	(1,2]	[0,2]	(2,3]	(3,oo]	[0,oo]
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
Sudoeste 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

As tabelas apresentaram as projeções realizadas segundo os períodos de revisão do PEHAB. As tabelas seguintes totalizam as estimativas realizadas para os dois cenários, para o horizonte temporal do Plano, o ano de 2030.

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,oo]	[0,oo]	[0,1]	(1,2]	(0,2]	[2,3]	(3,oo]	[0,oo]
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

Por fim, na definição do cenário a ser adotado, consideradas as projeções realizadas e a atual conjuntura que fragiliza as condições estabelecidas pelo cenário mais otimista, o PEHAB opta pela adoção do cenário conservador. Neste cenário, a projeção da demanda por habitação de interesse social a ser atendida por este PEHAB fica estabelecida prioritariamente para a parcela correspondente aos rendimentos de até 2 salários mínimos. Tal definição tem também por orientação, a prioridade estabelecida nos Planos e programas do governo que determinam pela Estratégia de Erradicação da Pobreza e Redução das Desigualdades.

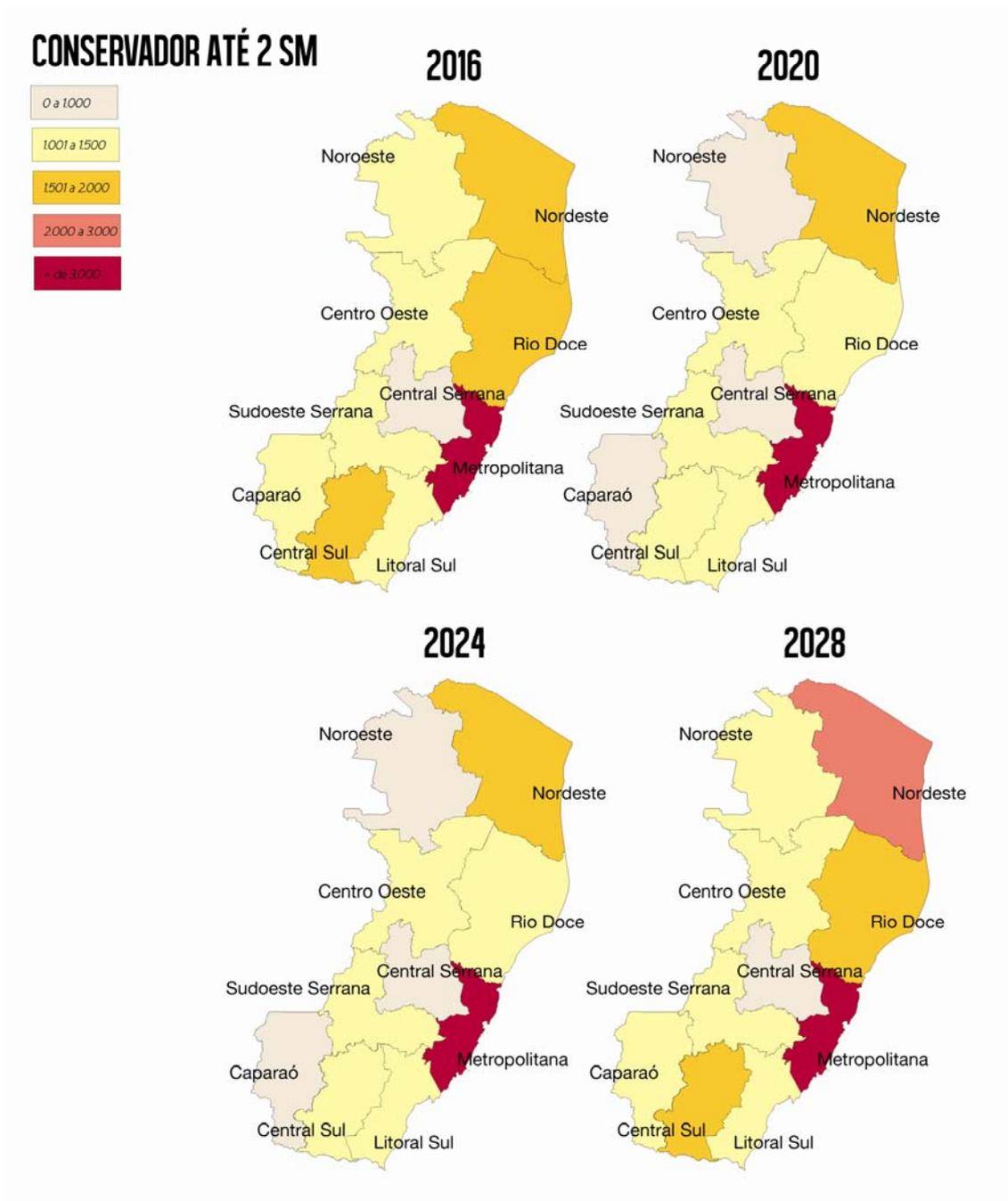
A tabela seguinte apresenta as proporcionalidades desta demanda prioritária para os períodos estabelecidos. Na figura, sua territorialização.

Tabela 14: Projeção da Demanda Prioritária para HIS (renda de até 2 SM)

	Déficit 2010	Projeção Demanda Prioritária por HIS (até 2 SM)				
		2016	2020	2024	2028	2030
Metropolitana	31782	9.840	9.759	10.171	11.020	11.253
Central Serrana	1531	620	559	564	626	629
Sudoeste Serrana	2362	1.044	980	1.001	1.101	1.113
Litoral Sul	2832	1.305	1.231	1.259	1.383	1.399
Central Sul	4836	1.643	1.444	1.443	1.613	1.613
Caparaó	3009	1.050	912	907	1.018	1.015
Rio Doce	7146	1.564	1.423	1.438	1.594	1.603
Centro-Oeste	4518	1.496	1.338	1.345	1.498	1.502
Nordeste	5759	1.992	1.844	1.872	2.070	2.086
Noroeste	2811	1.145	996	989	1.111	1.107
Espírito Santo	66586	21.694	20.490	20.988	23.040	23.320

Fonte: Latus Consultoria

Figura 06: Espacialização da Demanda Prioritária para HIS



Cabem ainda, algumas considerações que contribuem para verificar e validar o resultado alcançado nestas 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 parcela do déficit hoje situada nos estratos correspondente a demanda a ser atendida pelas políticas públicas de provisão da moradia, estariam 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 IJSN²², verifica-se que o déficit vem de fato diminuindo. No período de 2008 a 2012²³, 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 os domicílios ocupados. Numa avaliação direta podemos dizer que, mantido a 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 dois salários mínimos. Fica clara a necessidade do incremento e qualificação das atuais ações do governo no campo habitacional para, no horizonte temporal estabelecido, efetivamente contribuir na redução do déficit habitacional.

Na seqüência, trabalham-se os cenários de atendimento da demanda e estimativas dos valores necessários ao atendimento.

3.2. UMA VISAO DE FUTURO PARA A QUESTAO HABITACIONAL

3.2.1. Desenhando o Escopo Estratégico do PEHAB

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 para sua consecução.

²² IJSN. SÍNTESE DOS INDICADORES SOCIAIS 2013

²³ É somente a partir desta 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 PNADs.

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.

Feito o debate sobre o papel que o Estado pode desempenhar, retomam-se, como orientadores desta revisão sobre a atual política estadual, os princípios estabelecidos e consagrados na Política Nacional de Habitação. Tais princípios são também referência para a elaboração do planejamento estratégico da política habitacional do Espírito Santo.

- ✓ direito à moradia, enquanto um direito humano, individual e coletivo, 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 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 e que extrapole um só governo;
- ✓ gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos; e
- ✓ articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais.

O Diagnostico do Setor Habitacional nas leituras setoriais e nas análises apresentadas no capítulo anterior identificou e estabeleceu as questões consideradas de maior relevância para o enfrentamento das necessidades habitacionais do Estado. Com base nestas pautas e as referencias acima explicitadas, foram definidos preliminarmente no âmbito técnico e governamental, e com a finalidade de levar ao debate publico junto aos municípios, o cenário desejado da política em redesenho, suas prioridades e as principais estratégias para sua consecução.

Partiu-se do delineamento de um marco orientador da política tendo como horizonte futuro a superação do quadro de necessidades habitacionais das parcelas de menor renda pelas políticas publicas e a maior inclusão da demanda habitacional pelo mercado habitacional. Tal é o marco orientador da política a ser estabelecida pelo PEHAB:

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

- ✓ Atendimento programado e articulado da demanda habitacional de interesse social visando a superação do quadro de déficit e inadequação da moradia até 2030, com a participação das 3 esferas governamentais e da sociedade

- ✓ A prioridade no atendimento do déficit proveniente da moradia precária e de situações específicas de maior vulnerabilidade e/ou maior concentração de pobreza;
- ✓ A erradicação das situação de risco habitacional identificada, com Estado e Municípios atuando de forma qualificada para a prevenção e na mitigação dos efeitos de eventos climáticos;

(ii) Em relação à produção:

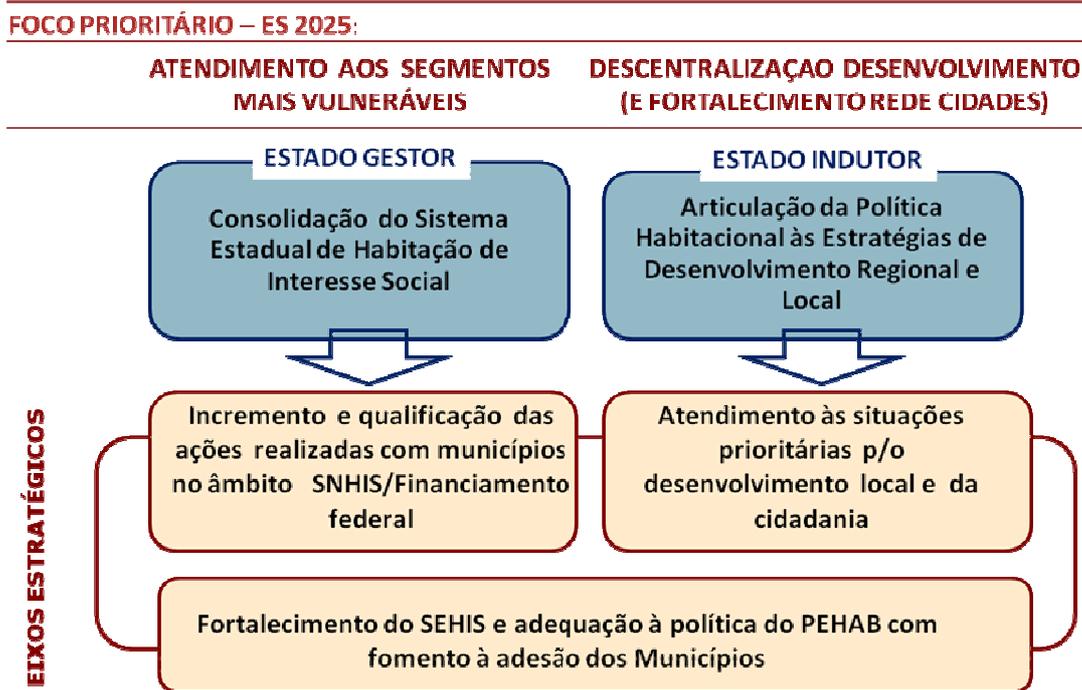
- ✓ Produção habitacional de qualidade, regular, adequada as necessidades da demanda , e bem localizada.

(iii) Em relação à gestão:

- ✓ As estruturas da gestão habitacional fortalecidas e atuando articuladas às estratégias de inclusão social e do desenvolvimento regional;
- ✓ O 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 capacitados para a gestão habitacional municipal.

Estabelecido este marco referencial para a política habitacional do Espírito, considerados os principais desafios pautados pelo diagnóstico e com base na experiência da política vigente, resultam 3 eixos estratégicos que vão determinar por onde será construída a atuação do Estado na área habitacional. Entende-se que o Estado deve dar continuidade e aprimorar o que vem sendo realizado pela política atual através do programa Nossa Casa, mas que deve ampliar 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. O quadro seguinte faz a síntese desta concepção.

Figura 07: Estrutura Geral do Redesenho da Política Estadual de Habitação - ES



Elaboração. LATUS CONSULTORIA

A partir deste escopo, e das pautas e questões apontadas no diagnóstico, foram debatidas as prioridades. Neste debate 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) e da fragilidade institucional dos municípios de menor porte (aqui destacados, aqueles com população menor do que 20.000 habitantes). Estas questões foram determinantes no estabelecimento das prioridades de atendimento. 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). Considera-se também as Comunidades Tradicionais.

Estabelecer prioridades reconhecendo a diversidade do desenvolvimento levou à decisão da abordagem do déficit metropolitano a partir do planejamento regional; também o atendimento aos municípios acima dos 20.000 habitantes através do apoio técnico e financeiro advém da concepção de priorizar o investimento nos municípios de maior fragilidade institucional.

Assume-se desta forma alguns 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).

O quadro seguinte apresenta a síntese da concepção estratégica construída em torno de 3 eixos de atuação e seus objetivos.

Quadro 04: Estratégias e Objetivos Orientadores da Política Habitacional do ES

ESTRATEGIAS	OBJETIVOS
EIXO 1: Atendimento às situações prioritárias para o desenvolvimento local e da cidadania.	
1. Priorizar o atendimento visando a erradicação dos domicílios precários.	- 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;
2. Priorizar a erradicação do déficit habitacional nos municípios menores que 20.000 habitantes	- Integrar os planos habitacionais dos Municípios ao desenvolvimento regional, aumentando dialogo 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;
3. Atender o déficit habitacional dos Projetos de Governo e Ocupações Especiais	- 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.
EIXO 2: Incremento e qualificação das ações com municípios com recursos do SNHIS/Financiamento Federal.	
4. Apoio técnico e financeiro aos municípios de médio porte priorizados	- 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;
5. Apoio na gestão regionalizada do déficit metropolitano	- 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 banco de terras públicas aptas p/ empreendimentos habitacionais e regularização fundiária das áreas estaduais, para induzir e contribuir nas ações municipais de HIS;
EIXO 3: Fortalecimento do SEHIS e adequação à política do PEHAB e fomento adesão dos Municípios	

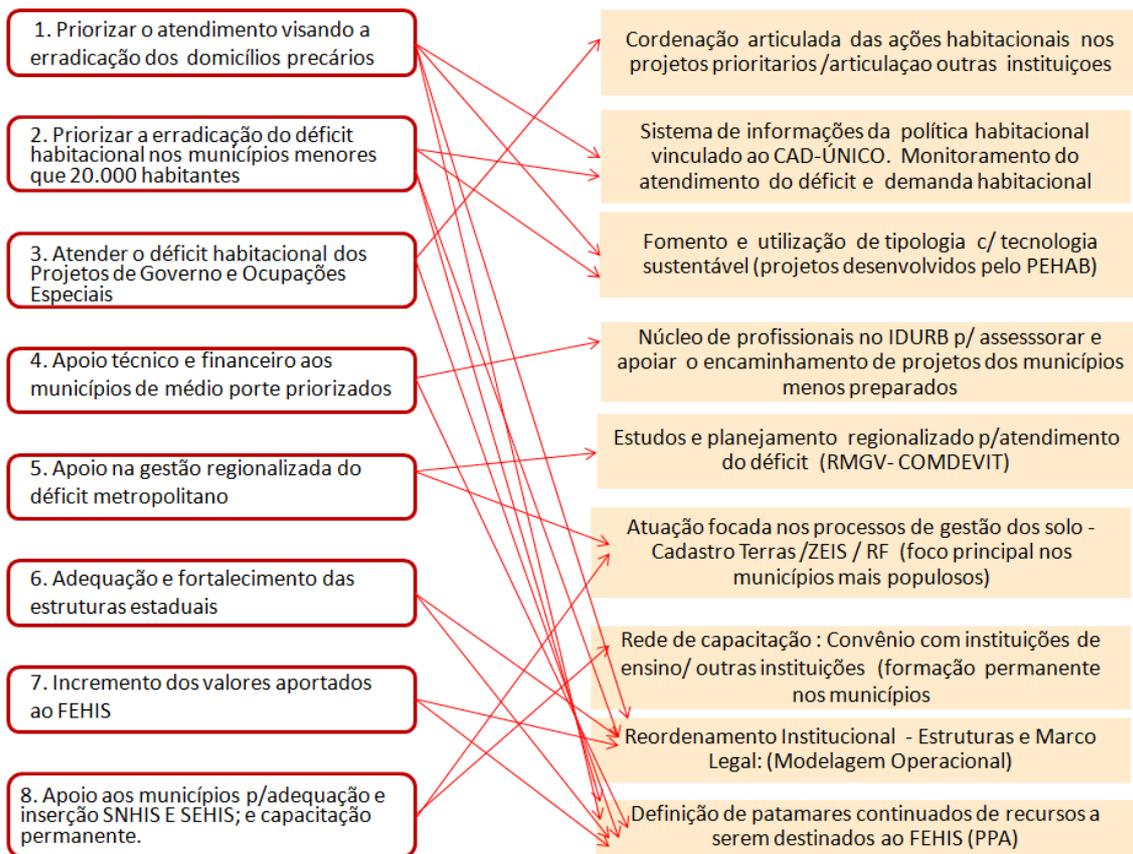
Continua...

...continua

6. Adequação e fortalecimento das estruturas estaduais	- Fortalecer o PEHAB enquanto instrumento de planejamento e gestão da política habitacional do Estado;
7. Incremento dos valores aportados ao FEHIS	- 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;
8. Apoio aos municípios p/adequação e inserção SNHIS E SEHIS; e capacitação permanente.	- Implementar e monitorar as ações determinadas p/ 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;

Por fim, com o objetivo de avançar nas contribuições de um escopo operacional deste cenário de redesenho da política habitacional estadual apresenta-se um esquema da interdependência das estratégias com instrumentos e meios operacionais para sua consecução. Para o PEHAB preliminar, próxima etapa, serão determinados os Programas que implementam as estratégias. O esquema permite verificar a importância das ações relacionadas a uma nova modelagem operacional e no aporte de recursos. No item seguinte estarão sendo apresentados os cenários de atendimento da demanda com a definição das metas físicas e financeiras.

Figura 08: Aspectos Operacionais do PEHAB



Elaboração: Latus consultoria

3.2.2. Cenários de Atendimento da Demanda – Metas físicas e financeiras

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 priorizada 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 Plurianual, face à necessidade quantificada; (ii) uma orientação para a projeção de investimentos futuros.

Para a definição das metas físicas, determinam-se preliminarmente quantitativos referenciais, considerado o escopo estratégico traçado, as estimativas da demanda

habitacional, até o horizonte de 2030, correspondente a 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. Atribui-se as demais situações de inadequação à competência municipal.

Os quantitativos do déficit habitacional estão sistematizados na tabela seguinte, segundo as estratégias propostas, para posterior definição dos cenários de atendimento.

Tabela 15 - Déficit Habitacional priorizado para Atendimento pela Política habitacional do PEHAB

Estratégias	Descrição	URBANO	RURAL	TOTAL
1. Domicílios Precários	Em municípios pequenos	849	993	1.842
	Em municípios médios (20 e 50)	785	1.161	1.946
	Maior 50 mil hab (Pólos)	1.423	819	2.242
	RMGV (exclui Fundão)	4.884	118	5.002
2. Déficit municípios pequenos	Menor 20 mil (exclui precários)	5.236	2.156	7.392
3. Déficit Projetos Governo	Não quantificado	x	x	X
4. Déficit municípios médios	(entre 20/50mil-exclui precários)	8.893	2.400	11.293
	(Pólos maior 50 mil/exclui prec.)	9.638	821	10.459
5. Déficit Metropolitano	(exclui Fundão e precários)	26.134	278	26.412

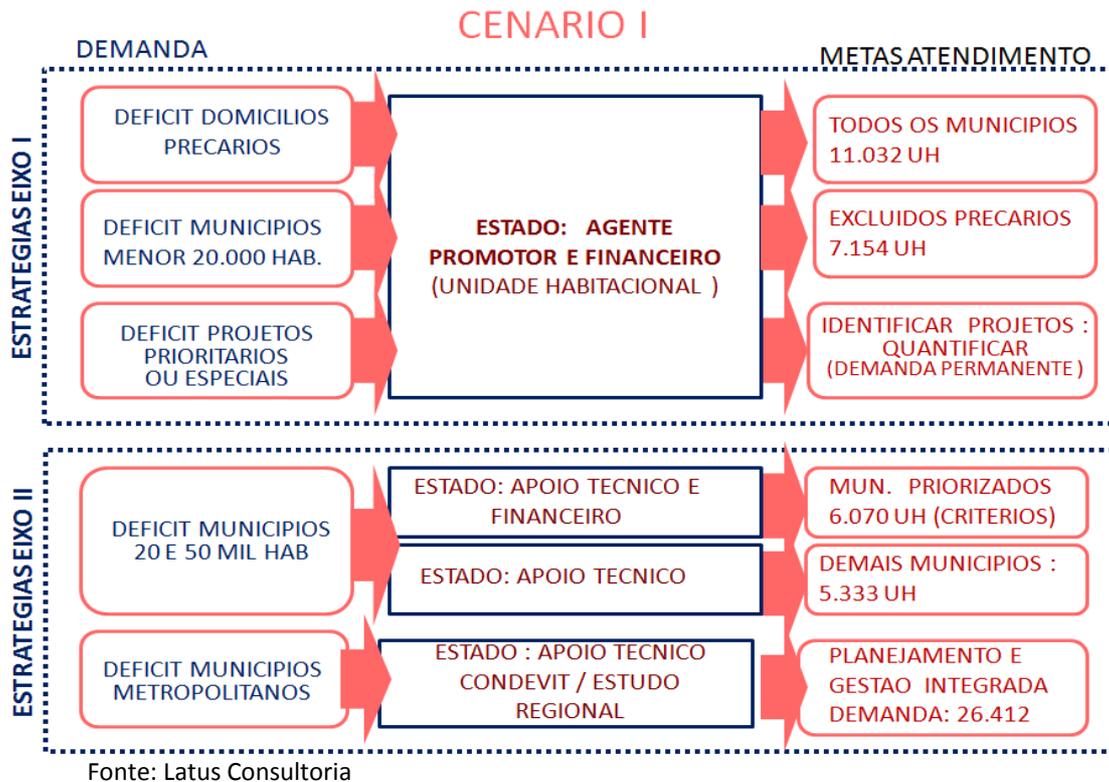
Fonte: Latus Consultoria

Os Cenários de Atendimento da Demanda estimam as metas físicas e financeiras do investimento estadual, consideradas distintas alternativas e tendo por base o tipo de intervenção e composição do investimento. Apresentam-se na seqüência, dois cenários.

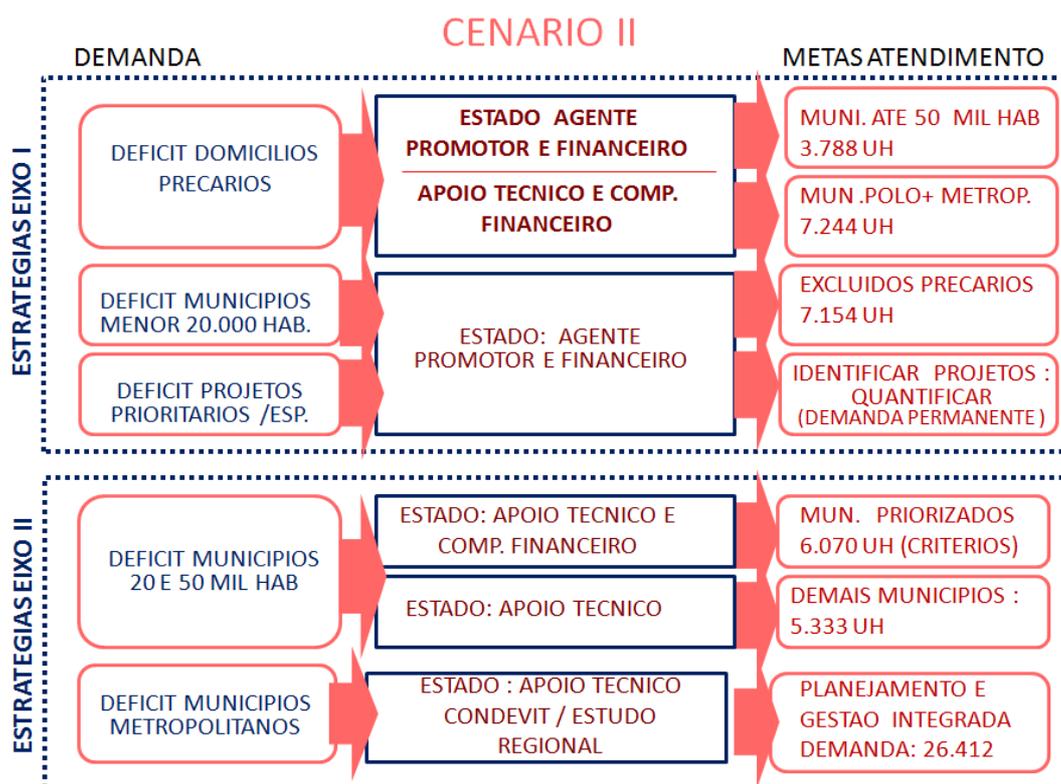
No primeiro, considerando que o Eixo Estratégico I representa as demandas do déficit estabelecidas como prioridade de atendimento, cujo objetivo é a efetiva implementação, se estabelece o Estado como agente promotor e financeiro destas ações. Nas demais situações

do déficit a ser atendidos pelo PEHAB (correspondentes ao Eixo Estratégico II), o Estado vai promover o apoio técnico e/ou financeiro aos municípios que viabilizam o recurso federal.

Figura 09: Síntese esquemática do Cenário 1



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. Permanece o mesmo do Cenário 1, para atendimento das demais situações.

Figura 10: Síntese esquemática do Cenário 2


Fonte: Latus Consultoria

As demais ações, correspondente às Estratégias do Eixo III, 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 à consecução dos cenários propostos, adequando as estruturas, promovendo ações de capacitação dos municípios e aportando a quantidade suficiente de recursos ao Fundo.

E, com este objetivo, de visualizar qual o investimento necessário para o atendimento das parcelas do déficit, determinadas como atendimento para receber o investimento Estadual, apresentam-se as estimativas financeiras que correspondem a cada cenário. Estão representadas nos quadros que seguem:

Quadro 05: Valores Estimados para o Investimento Estadual no Cenário I

DEMANDA	AÇÃO	TOTAL UH (R\$)	VALOR UH (R\$)	VALOR TOTAL
Domicílios Precários	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	58.000,00	R\$ 303.688.000,00
	Construção de UH Rural	2.156	42.000,00	R\$ 90.552.000,00
Défict Priorid. Governo	Identificação/ planejamento	N.Q	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
	Apoio Técnico / projetos	5.223	x	X
Deficit RMGV	Apoio Técnico visão regional	x	x	X
TOTAL INVESTIMENTO				R\$ 1.046.928.200,00
TOTAL /ANO (15 Anos)				R\$ 69.795.213,33

Fonte: Latus Consultoria

Quadro 06 - 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	58.000,00	R\$ 303.688.000,00
	Construção de UH Rural	2.156	42.000,00	R\$ 90.552.000,00
Défict Priorid. Governo	Identificação/ planejamento	N.Q	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
	Apoio Técnico / projetos	5.223	x	x
Deficit RMGV	Apoio Técnico visão regional	x	x	x
TOTAL INVESTIMENTO				R\$ 712.946.800,00
TOTAL /ANO (15 Anos)				R\$ 47.529.786,67

Fonte: Latus Consultoria

Para ambos os cenários o número total de unidades a ser construída no lapso temporal proposto – até 2030, é de 24.494 unidades. Ou seja, a política estabelecida pelo PEHAB estará viabilizando a meta global de 24.500 unidades habitacionais executadas com o recurso federal e/ou na parceria com municípios e com recursos do governo federal. Os investimentos calculados correspondem somente ao montante de responsabilidade do Estado.

Verifica-se ainda que a meta global de 24.500 unidades a serem executadas atende e ultrapassa a meta global de referência, os 23.320 domicílios que correspondem àquela parcela da demanda futura que corresponde a faixa de rendimento de até 2 salários mínimos. Com isto estamos atendendo ao pressuposto inicialmente estabelecido de que podemos chegar a

2030 atendendo o déficit priorizado e sem ter acumulado novo déficit nesta faixa da demanda. Estaríamos, para tanto, contando também que os municípios manteriam suas políticas e que o mercado, continuando os patamares hoje executado, daria 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. Numa avaliação comparativa do cenário de menor investimento, cujo valor anual corresponde a R\$ 47.529.786,67, com a média investida nos últimos anos (que segundo a STN foi de R\$ 14.700.000,00) verifica-se 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 ao previsto na PEC.

Conforme já referido, estes cenários são referenciais na tomada de decisão e determinam as prioridades a serem atendidas. Todos os elementos aqui apresentados foram debatidos com a equipe técnica e contando também com a participação dos municípios nas definições estratégicas. Deverão na seqüência, subsidiar a elaboração preliminar do PEHAB para ser levado novamente ao debate público, em seminário que vai consolidar as propostas finais.