LOTUS

CONSULTORIA, PESQUISA E
ASSESSORIA DE PROJETOS LTDA.

PEHAB 2030

PLANO ESTADUAL DE HABITAÇÃO - ES

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ETAPA 2.2

LEVANTAMENTO DE DADOS E INFORMAÇÕES

CONSULTORIA, PESQUISA E
ASSESSORIA DE PROJETOS LTDA.

Responsáveis pelo Relatório:

Arq. Jacqueline Menegassi

Econ. Gevaci Perroni

Contrato de Prestação de Serviços n° 004/2013

AGOSTO/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 Paraiso 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

INTRODUÇÃO 23

EIXO 1- Aspectos Socioeconômicos 33

1. Contexto histórico: a ocupação e a urbanização do Estado 35

1.1. Desenvolvimento e ocupação territorial do Espírito Santo 35

1.2. A Formação da Região Metropolitana da Grande Vitória 43

2. Inserção Regional: Caracterização do estado, regiões e municípios 47

2.1. Dinâmica demográfica 47

2.1.1. Crescimento demográfico 47

2.1.2. Migrações 51

2.2. Renda 53

2.3. Dinâmica do Trabalho, Emprego e produção regional 58

2.3.1. População Economicamente Ativa 59

2.3.2. Quociente Locacional – Especialização 62

2.4. Valor Adicionado Bruto 69

2.5. Desenvolvimento humano e desigualdade de renda 70

2.5.1. Índice de Desenvolvimento Humano 70

2.5.2. Índice de Gini 71

2.6. Expansão da Rede Federal de Ensino 73

2.7. Dinâmica 73

2.8. Síntese Regional 78

SUMÁRIO

EIXO 2 - Território 79

1. Aspectos relacionados ao ambiente natural do ES 84

2. O Território Urbano e Rural e a Dinâmica Regional 93

3. Serviços Essenciais e de Saneamento nos Territórios Urbano e Rural 103

4. Ocupações Especiais no Território Urbano e Rural 109

4.1. Assentamentos Rurais 113

4.2. Comunidades Tradicionais no Espírito Santo – Quilombolas e Indígenas 113

4.3. Assentamentos Precários e Informais 118

5. Desafios Territoriais 124

SUMÁRIO

EIXO 3 - Necessidades Habitacionais

..... 127

1. Alternativas metodológicas para a caracterização do quadro de necessidades habitacionais no Espírito Santo 132

1.1. A metodologia da Fundação João Pinheiro 134

1.2. A metodologia do Instituto Jones dos Santos Neves 135

1.3. A metodologia desenvolvida no PEHAB ES 138

2. O déficit no Espírito Santo..... 141

2.1. Os números gerais do déficit no Estado 141

2.2. A distribuição regional do déficit 146

3. A inadequação habitacional no Espírito Santo 153

3.1. Os dados produzidos pela FJP a partir do Censo de 2010 – carência de serviços de infraestrutura, ausência de unidade sanitária exclusiva e adensamento excessivo dos domicílios próprios..... 153

3.2. Os dados produzidos pela FJP a partir da PNAD – cobertura inadequada..... 157

4. Os aglomerados subnormais – uma leitura sobre os assentamentos precários no Espírito Santo 157

5. Considerações finais sobre o quadro de necessidades no Espírito Santo.... 172

SUMÁRIO

EIXO 4 - Política Habitacional 173

1. As Políticas Públicas e a Produção Habitacional de Interesse Social no Estado do Espírito Santo 178

1.1. A Produção Estadual da Habitação de Interesse Social no Período BNH e Pós-BNH 181

1.2. A Produção da HIS a Partir do Marco da PNH-SNHIS 189

1.3. As Ações da Atual Política Estadual de Habitação – Programas e Resultados (2012) 201

1.4. Outras Ações Relacionadas ao Tema Habitacional Desenvolvidas pela SEDURB 207

2. A Participação dos Municípios e o Financiamento dos Programas Federais 211

3. A Produção Habitacional de Mercado no Espírito Santo 220

4. Considerações de Síntese Sobre Política Habitacional e a Produção Pública e Privada da Moradia. 231

SUMÁRIO

EIXO 5 - Capacidades Institucionais 223

1. Os Programas Federais de apoio e financiamento da produção habitacional e sua regulamentação 238

1.1. Linhas Gerais sobre o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC II..... 239

1.2. Linhas Gerais sobre o Programa Minha Casa Minha Vida II 242

2. A Questão Habitacional no Governo do Espírito Santo 250

2.1. O Lugar da Moradia no Planejamento Estratégico do Estado 250

2.2. Evolução dos Investimentos Previstos e Realizados na Área Habitacional 258

3. As Estruturas de Gestão da Política Habitacional Estadual 263

3.1. As Estruturas Governamentais – SEDURB e IDURB 263

3.2. Os Instrumentos e Instâncias da Gestão Habitacional Estadual 267

4. A Avaliação dos Municípios na Gestão e Implementação das Ações da Política Habitacional 269

4.1. Aspectos da Gestão Municipal nas Questões Habitacional e Urbana..... 269

4.2. Capacidade operacional de gerenciamento do uso do solo urbano 270

4.3. Estruturas de gestão da política de desenvolvimento urbano 282

4.4. Condições de gestão da política habitacional..... 288

4.5. Aspectos da política habitacional implementada nos municípios 296

4.6. O acesso ao financiamento e os investimentos realizados 301

5. Outros agentes e questões da provisão da moradia de interesse social 305

6. Considerações finais..... 310

ANEXO 311

EIXO 1

QUADROS

Quadro 01 – Informações para o Diagnóstico do Setor Habitacional do Espírito Santo. 28
Quadro 02 – Reuniões Realizadas nas Instituições do Governo Estadual 29
Quadro 03 – Reuniões Setoriais Realizadas (Outros Agentes e Instituições) 30

TABELAS

Tabela 01 – Distribuição da População Província do Espírito Santo Segundo Localidade – 1856/1872 37
Tabela 02 – Dinâmica Demográfica Estadual 48
Tabela 03 – Dinâmica Demográfica Municipal 48
Tabela 04 – Dinâmica Demográfica Regional 50
Tabela 05 – População, Censos 1991, 2000 e 2010 50
Tabela 06 – Migração interna no Espírito Santo: os 10 municípios que mais receberam habitantes (%) 52
Tabela 07 – Migração interna no Espírito Santo: População Recebida 52
Tabela 08 – Migração interna no Espírito Santo: os 10 municípios que mais receberam habitantes – Valores Absolutos 52
Tabela 09 – Domicílios Particulares Permanentes com renda domiciliar per capita menor do que 1/8 de salário mínimo 54
Tabela 10 – Domicílios Particulares Permanentes com renda domiciliar per capita menor do que 1/2 salário mínimo 55
Tabela 11 – Percentual de Domicílios Particulares Permanentes por faixa de renda domiciliar per capita nas Regiões de Desenvolvimento do Espírito Santo 56
Tabela 12 – Rendimento domiciliar per capita (2010) Regional 57
Tabela 13 – Rendimento domiciliar per capita (2010) Regional 57
Tabela 14 – Rendimento domiciliar per capita (2010) Região Sudeste e Bahia, daqueles que possuem renda 58
Tabela 15 – População Economicamente Ativa e crescimento em pontos percentuais 60
Tabela 16 – 10 municípios com a maior Taxa de Desocupação da PEA – 2000 e 2010 61
Tabela 17 – 10 municípios com a menor Taxa de Desocupação da PEA – 2000 e 2010 61
Tabela 18 – Atividades – Região Metropolitana 63
Tabela 19 – Atividades – Central Serrana 63
Tabela 20 – Atividades – Sudoeste Serrana 64
Tabela 21 – Atividades – Litoral Sul 64
Tabela 22 – Atividades – Central Sul 64
Tabela 23 – Atividades – Caparaó 65

FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS & TABELAS

Tabela 24 – Atividades – Rio Doce 65
Tabela 25 – Atividades – Centro-Oeste 66
Tabela 26 – Atividades – Região Nordeste 66
Tabela 27 – Atividades – Região Noroeste 67
Tabela 28 – 10 Municípios com maior Valor Adicionado Bruto Total – 2010 69
Tabela 29 – 10 Municípios com menor VAB Total – 2010 69
Tabela 30 – IDH Municipais ES 70
Tabela 31 – IDH Estados Analisados 70
Tabela 32 – IDH 2010, melhores e piores por Região 71
Tabela 33 – índice de Gini dos Municípios do ES 72
Tabela 34 – índice de Gini dos Estados Analisados 72
Tabela 35 – índice de Gini 2010 , melhores e piores por Região 72
Tabela 36 – Rede Federal de Ensino 73
Tabela 37 – Investimentos no ES (2012-2017) 76
Tabela 38 – Síntese das Regiões de Desenvolvimento 79

GRÁFICOS

Gráfico 01 – Evolução comparada da taxa de crescimento populacional do ES 41
Gráfico 02 – Evolução comparada da taxa de urbanização do ES 41
Gráfico 03 – Evolução da População nos Municípios metropolitanos 45
Gráfico 04 – Evolução – Taxas de Crescimento dos Municípios Metropolitanos Conurbados 46
Gráfico 05 – Dinâmica Demográfica Municipal 1991 a 2010 50
Gráfico 06 – Domicílios Particulares Permanentes com renda domiciliar per capita menor do que 1/8 de salário mínimo (total) 54
Gráfico 07 – Domicílios Particulares Permanentes com renda domiciliar per capita menor do que 1/2 salário mínimo (total) 55
Gráfico 08 – PEA 2010 e PEA 2000 59

FIGURAS

Figura 01 – Regiões de Planejamento 42
Figura 02 – Crescimento Demográfico 49
Figura 03 – Migração Interna 53
Figura 04 – Quociente Locacional 68
Figura 05 – Investimentos no Espírito Santo 77

EIXO 2

FIGURAS

Figura 01 – Áreas de Reserva da Mata Atlântica e de Prioridades de Proteção 86
Figura 02 – Áreas Naturais Protegidas do Estado do Espírito Santo 87
Figura 03 – Unidades de Relevo do Estado do Espírito Santo 88
Figura 04 – Bacias Hidrográficas e Déficit Hídrico 89
Figura 05 – Áreas de maior Vulnerabilidade a Inundações 90
Figura 06 – Áreas Suscetíveis a Deslizamentos de Massa e Maiores Ocorrências HabIt. 91
Figura 07 – Municípios Afetados por Processos de Desertificação 92
Figura 08 – Zoneamento Ecológico Econômico do Espírito Santo 93
Figura 09 – Infraestrutura de Transporte e Limites Administrativos (Regionalização)..... 94
Figura 10 – Rede de Influência das Cidades do Espírito Santo (IBGE/ES-2025) 101
Figura 11 – Proporção de domicílios adequados e com energia elétrica, por municípios ... 108
Figura 12 – Distribuição dos Assentamentos Rurais no Território do ES 113
Figura 13 – Recorte Mapa Terras Indígenas – Situação Fundiária (Ministério da Justiça) ... 117
Figura 14 – Mapeamento das Comunidades Tradicionais do Espírito Santo 118
Figura 15 – Assentamentos Precários nos Municípios não Metropolitanos 122
Figura 16 – Assentamentos Precários nos Municípios Metropolitanos – ZEIS 123
Figura 17 – Propostas Metropolitanas de Mobilidade e Uso do Solo 127

GRÁFICOS

Gráfico 01 – Distribuição e Crescimento Populacional Segundo Regiões 96
Gráfico 02 – Crescimento DPP Ocupados por Região (2000-10) 97
Gráfico 03 – Proporção dos Domicílios com Abastecimento de Água Regular por Região .. 105
Gráfico 04 – Proporção dos Domicílios com Atendimento de Energia Elétrica por Região.. 106
Gráfico 05 – Proporção dos Domicílios com Esgotamento Sanitário Adequado por Região 107
Gráfico 06 – Proporção dos Domicílios com Coleta de Lixo por Região 107
Gráfico 07 – Evolução do número de estabelecimentos agropecuários segundo porte 110
Gráfico 08 – Evolução da área ocupada por estabelecimentos agropec. segundo porte 110

TABELAS

Tabela 01 – Domicílios segundo espécie no Estado do Espírito Santo 98
Tabela 02 – Domicílios com acesso aos serviços básicos de água e energia (absoluto) 104
Tabela 03 – Domicílios com acesso aos serviços básicos de água e energia (proporc.). 104
Tabela 04 – Domicílios com esgotamento sanitário adequado e coleta de lixo (absoluto) . 104
Tabela 05 – Domicílios com esgotamento sanitário adequado e coleta de lixo (proporc.).. 105

FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS & TABELAS

QUADROS

Quadro 01 – Rede de Cidades e Regiões de Influência no Espírito Santo 100
Quadro 02 – Assentamentos do Programa Nacional da Reforma Agrária (INCRA) no ES 111
Quadro 03 – Assentamentos Rurais Estaduais no ES..... 112
Quadro 04 – Comunidades Quilombolas Certificadas pela Fundação Palmares 115
Quadro 05 – Comunidades Quilombolas Identificadas pela Fundação Palmares 116
Quadro 06 – Terras Indígenas no Estado do Espírito Santo..... 117
Quadro 07 – Levantamento das áreas de propriedade do Estado do Espírito Santo..... 125

FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS & TABELAS

EIXO 3

QUADROS

Quadro 01 – Componentes do Déficit, segundo a FJP (2010)..... 134
Quadro 02 – Componentes da Inadequação habitacional urbana, segundo a FJP (2010) ... 135
Quadro 03 – Comparação da metodologia adotada pelo IJSN para a quantificação do déficit com a metodologia adotada pela FJP (2010) 137
Quadro 04 – Comparação da metodologia adotada pelo PEHAB para a quantificação do déficit com a metodologia adotada pela FJP (2010) 141
Quadro 05 – Quadro síntese do déficit habitacional por região..... 152
Quadro 06 – Aglomerados Subnormais identificados no Espírito Santo 161

TABELAS

Tabela 01 – Simulação da utilização do padrão de rendimento familiar de 3 salários mínimos para o componente do déficit Ônus Excessivo com Aluguel 140
Tabela 02 – Simulação da utilização do padrão de rendimento de ½ salário mínimo *per capita* para o componente do déficit Ônus Excessivo com Aluguel 140
Tabela 03 – Déficit no Estado do Espírito Santo (2010) 142
Tabela 04 – Déficit no Estado do Espírito Santo (2010) 143
Tabela 05 – Componentes do Déficit no Estado do Espírito Santo (2010) 144
Tabela 06 – Déficit das Famílias sem Rendimento e com Renda de 0-3 SM (2010) 145
Tabela 07 – Componentes do Déficit no Estado do Espírito Santo (2010) 146
Tabela 08 – Déficit Habitacional por Região 146
Tabela 09 – Déficit por Região 148
Tabela 10 – Componentes do Déficit Habitacional por Região..... 149
Tabela 11 – Componentes do Déficit Habitacional por Região (%) 149

Tabela 12 – Componentes de inadequação habitacional (2010) 155
Tabela 13 – Componentes de inadequação habitacional por região 155
Tabela 14 – Cobertura Inadequada no Espírito Santo 157
Tabela 15 – Número médio de pessoas por domicílio ocupado 165
Tabela 16 – Proporção de domicílios atendidos por item de infraestrutura 166
Tabela 17 – Proporção de domicílios com paredes de taipa, madeira aproveitada, palha ou outro material (exceto alvenaria e madeira aparelhada) 166
Tabela 18 – Características e localização predominante do sítio urbano das Áreas de Divulgação da Amostra dos Aglomerados Subnormais por Município (nº de domicílios) ... 168
Tabela 19 – Classes de predominância de arruamento regular nas Áreas de Divulgação da Amostra dos Aglomerados Subnormais (% de domicílios) 170
Tabela 20 – Classes de predominância de lotes de tamanho e forma regular nas Áreas de Divulgação da Amostra dos Aglomerados Subnormais (% de domicílios) 170

FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS & TABELAS

Tabela 21 – Tipo de via de circulação interna predominante (% de domicílios) 171
Tabela 22 – Acessibilidade possível na maior parte das vias internas (% de domicílios) 171
Tabela 23 – Número de pavimentos predominante nas construções (% de domicílios)..... 171
Tabela 24 – Espaçamento predominante entre as construções (% de domicílios) 172

FIGURAS

Figura 01 – Déficit Total Relativo (2010) 142
Figura 02 – Domicílios com pelo menos um componente de inadequação habitacional – relativo ao total de domicílios por U.F. (%) 154
Figura 03 – Aglomerados Subnormais 163
Figura 04 – Aglomerado Subnormal Olaria, no Município de Linhares 164
Figura 05 – Aglomerado Subnormal Liberdade, no Município de São Mateus 164

GRÁFICOS

Gráfico 01 – Estratificação do déficit por faixa de renda (2010) 143
Gráfico 02 – Componentes do Déficit no Estado do Espírito Santo conforme a localização (2010) 144
Gráfico 03 – Componentes do Déficit no Estado do Espírito Santo (2010) 145
Gráfico 04 – Comparação entre a contribuição municipal de DPP's e de déficit ao conjunto da Região Metropolitana 147
Gráfico 05 – Déficit Total Proporcional por Região 147
Gráfico 06 – Déficit proporcional ao número de DPP's por zona urbana e rural 148
Gráfico 07 – Componentes do Déficit Urbano por Região 151
Gráfico 08 – Componentes do Déficit Rural por Região 151
Gráfico 09 – Domicílios com pelo menos um componente de inadequação habitacional – relativo ao total de domicílios por Região (%) 155
Gráfico 10 – Comparativo entre os dados da FJP de 2000 e 2010 referentes ao número de domicílios com carência de serviços de infraestrutura 156
Gráfico 11 – Comparativo entre os dados da FJP de 2000 e 2010 referentes ao número de domicílios com ausência de unidade sanitária domiciliar exclusiva 156

Gráfico 12 – Proporção de domicílios com terreno com aclive ou declive acentuado..... 167
Gráfico 13 – Características e localização predominante do sítio urbano das Áreas de Divulgação da Amostra dos Aglomerados Subnormais 168

FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS & TABELAS

EIXO 4

TABELAS

Tabela 01 – Produção da COHAB-ES no Período de Vigência do BNH (1968-86) 182
Tabela 02 – Produção da COHAB-ES no Período Pós-BNH/CEF (1987-2002) 184
Tabela 03 – Produção INOCOOPES – Período 1968 a 1996 188
Tabela 04 – Produção da Cohab no Período 2003-2009..... 192
Tabela 05 – UH Produzidas e Investimentos Realizados pela COHAB, por Modalidade..... 195
Tabela 06 – Produção do IDURB – Período 2010-13..... 195
Tabela 07 – Produção UH Rurais 2004-2012..... 199
Tabela 08 – Investimentos do Programa Nossa Casa II, em andamento (2012-2014) 204
Tabela 09 – *Ranking* Regiões - Investimentos do Programa Nossa Casa I e II 206
Tabela 10 – *Ranking* Regiões - Unidades Habitacionais Programa Nossa Casa I e II 207
Tabela 11 – Síntese das Ações da SEDURB - Macrodrenagem..... 208
Tabela 12 – Recursos obtido pelos Municípios por Programa de Financiamento..... 214
Tabela 13 – Unidades Habitacionais do MCMV em Execução e Análise..... 216
Tabela 14 – Unidades Habitacionais Rurais do MCMV/PNHR 218
Tabela 15 – Unidades em Construção na Grande Vitória nos 10 anos de Censo Imobiliário222

FIGURAS

Figura 01 – Produção Habitacional Realizada pela Cohab no Período de 1986 a 2002..... 185
Figura 02 – A Produção do INOCOOPS com Financiamento Habitacional..... 189
Figura 03 – Produção de Unidades Habitacionais Programa Nossa Casa (2003-2013) 198
Figura 04 – Produção de Unidades Habitacionais Rurais até 2012..... 200
Figura 05 – Municípios Contemplados com a Elaboração dos PMRR..... 209
Figura 06 – Unidades Habitacionais do MCMV Construídas/Em Execução 217
Figura 07 – Unidades Habitacionais do MCMV/PNHR Construídas e em Execução 220
Figura 08 – Notícia Divulgada via Internet 229

GRÁFICOS

Gráfico 01 – Unidades Habitacionais Produzidas e Investimento Realizado 2003-09..... 193
Gráfico 02 – UH/Outras Ações e Investimentos Realizados 193
Gráfico 03 – Participação do ES no investimento anual realizado pela COHAB 193
Gráfico 04 – UH/ e Investimentos Realizados, por Modalidade (2010-2013) 196
Gráfico 05 – UH/Outras Ações e Investimento Anual Realizado pelo ES-IDURB (2010-13). 196
Gráfico 06 – Distribuição das UH's Produzidas e dos Investimentos (2010-13) 197
Gráfico 07 – Distribuição UH por Entidade Organizadora e Microrregiões 199
Gráfico 08 – Cidades com Maior Produção UH Rurais (2004-12) 200

Gráfico 09 – Distribuição dos Recursos por Estratégia e UH Viabilizadas..... 203
Gráfico 10 – Recursos Previstos por Região de Planejamento 203
Gráfico 11 – Distribuição do Investimento Estadual por Estratégia - 2012-14 204
Gráfico 12 – Unidades Habitacionais em Produção – Estratégias II e IV 205
Gráfico 13 – UH do MCMV com Solicitação de Investimento Estadual - Estratégia I 205

FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS & TABELAS

Gráfico 14 – Investimentos Previstos e Unidades Habitacionais Estimadas..... 206
Gráfico 15 – Recursos do PAC Segundo Agente Tomador do Empréstimo 212
Gráfico 16 – Investimento do PAC para ES por modalidade de operação..... 213
Gráfico 17 – Investimento Programas MC para ES por Modalidade de Operação..... 214
Gráfico 18 – Municípios com Maior Financiamento PAC..... 215
Gráfico 19 – Municípios com Maior Financiamento MC/OGU 215
Gráfico 20 – Unidades Habitacionais MCMV e Distribuição da População nas Regiões 217
Gráfico 21 – Unidades Habitacionais MCMV/PNHR e Distr. da População nas Regiões 217
Gráfico 22 – Distribuição das UH do MCMV/PNHR segundo Entidade Organizadora..... 217
Gráfico 23 – Unidades em Construção na Grande Vitória, Censo Imob. 222
Gráfico 24 – Unidades em Construção por Tipologia na Grande Vitória, Censo Imob. 223
Gráfico 25 – Unidades em Construção Vendidas p/ Tipologia na Grande Vitória nos 10 anos de Censo Imob..... 225
Gráfico 26 – Perfil do Visitante e Entrevistado 225
Gráfico 27 – Caracterização da Intenção de Compra e do Imóvel..... 225
Gráfico 28 – caracterização da forma de aquisição do imóvel 227
Gráfico 29 – Produção anual INOCOOPES..... 225
Gráfico 30 – Municípios com Produção do INOCOOPES a partir de 1997 231

FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS & TABELAS

EIXO 5

QUADROS

Quadro 01 – Descrição dos Eixos Selecionados do PAC II..... 240
Quadro 02 – Grupos de beneficiários do PNHR 247
Quadro 03 – Projetos e Ações apresentadas no ES-2025 de Interface com a Moradia 252
Quadro 04 – Investimentos Previstos em HIS e Áreas Afins 2008-2011..... 259
Quadro 05 – Investimentos Previstos em HIS e Áreas Afins 2008-2011..... 260
Quadro 06 – Análise das informações relacionadas aos instrumentos da política urbana, segundo a MUNIC 2012..... 278
Quadro 07 – Demanda por Novas Moradias Decorrente das Enchentes 297
Quadro 08 – Proporção dos Municípios na Região que Empreendeu Ações Habitacionais. 299
Quadro 09 – Proporção dos Municípios por Região de Planejamento que Acessoum aos Recursos dos Programas de Financiamento Habitacional 302

Quadro 10 – Organizações Sociais Presentes nos Municípios e Região 308

TABELAS

Tabela 01 – Evolução dos recursos investidos pelo governo do Estado em habitação 261
Tabela 02 – Distribuição regional dos municípios que não têm plano diretor 271
Tabela 03 – Distribuição regional dos municípios que não têm lei de parcel. do solo 273
Tabela 04 – Análise da eficácia do Município na aprovação de loteamentos 274
Tabela 05 – Análise da existência / experiência do instrumento ZEIS 277
Tabela 06 – Análise da existência / experiência do instrumento PEUC 278
Tabela 07 – Número de municípios que possuem os instrumentos da política urbana por Região de Desenvolvimento, segundo a MUNIC 2012..... 279
Tabela 08 – Análise da existência / experiência do instrumento PEUC 279
Tabela 09 – Análise da existência e tipo de cadastro imobiliário 281
Tabela 10 – Análise da existência e tipo de planta genérica de valores 281
Tabela 11 – Número de municípios por período de atualização da PGV por Região 282
Tabela 12 – Proporção de municípios com conselhos setoriais por Região de Desenvolvimento, segundo a MUNIC 2012 283
Tabela 13 – Proporção de municípios que não têm iniciativa para o licenciamento ambiental municipal em relação ao total da região..... 285
Tabela 14 – Proporção de municípios de acordo com condição para o licenciamento ambiental, por região..... 285
Tabela 15 – Síntese das informações sobre a existência de planos setoriais 286
Tabela 16 – Condições de adesão dos municípios ao SNHIS, por região 289
Tabela 17 – Municípios por Região, por Faixa de Atendimento das Exigências para a Adesão ao SNHIS 290
Tabela 18 – Características dos Cadastros de Demanda Habitacional 295
Tabela 19 – Não utilização do CadÚnico para a definição do perfil da demanda 295
Tabela 20 – Número de Cadastrados nos Cadastros Habitacionais Municipais 297

FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS & TABELAS

GRÁFICOS

Gráfico 01 – Evolução dos recursos investidos pelo governo do Estado em Habitação..... 262
Gráfico 02 – Valores do Tesouro estadual Investidos em Habitação pelo Programa Nossa Casa. 262
Gráfico 03 – Proporção de municípios com fundo do meio ambiente por Região..... 262
Gráfico 04 – Síntese das informações sobre a existência de planos setoriais em relação ao número de municípios de cada região 287
Gráfico 05 – Frequência das reuniões dos Conselhos de Habitação nos últimos 12 meses. 291
Gráfico 06 – Municípios em que o Conselho de Habitação é Responsável pela Gestão do Fundo de Habitação de Interesse Social 292
Gráfico 07 – Ações Habitacionais já Empreendidas pelos Municípios..... 298
Gráfico 08 – Número de Municípios por Região que Empreendeu Ações Habitacionais..... 300
Gráfico 09 – Número de Municípios por Região que acessou aos Recursos dos Programas de Financiamento Habitacional 302
Gráfico 10 – Investimentos Realizados na Função Habitação x Despesas..... 304

Gráfico 11 – Investimentos Realizados na Função Habitação x População 304
Gráfico 12 – Cadastro da Demanda Rural por Entidades Representativas do Setor Rural... 306
Gráfico 13 – Demanda Habitacional do Setor Rural 307
Gráfico 14 – Dificuldade no atendimento da demanda rural 307

FIGURAS

Figura 01 – Organograma do IDURB 266

INTRODUÇÃO

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

Este novo quadro institucional federal e de redesenho do financiamento habitacional complementa-se, de forma mais ampla, com os dispositivos da Lei Federal Nº. 10.257/2001, o Estatuto da Cidade e, no nível local, com os conteúdos pertinentes aos Planos Diretores Municipais. Em verdade, a política nacional de habitação resgata um pacto social de enfrentamento da histórica dívida social acumulada no Brasil em relação à carência habitacional, produto de uma urbanização que segrega e exclui. E, nesse sentido, amplia a compreensão do direito à moradia que no atual contexto abarca não só o direito à unidade habitacional, o "teto", mas o direito à cidade e a todos os benefícios urbanos que dela decorrem. Cabe aos entes federados, municípios e Estados, aderirem ao SNH para que a política habitacional se implemente na escala local, efetivando o direito à cidade.

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

Em 2009, através da lei 11.977, o Governo Federal lança o pacote de financiamento habitacional denominado "Minha Casa, Minha Vida"

(MCMV). O aporte de financiamento federal especialmente para os municípios de médio e grande porte representa oportunidade ímpar para a redução do quadro das necessidades habitacionais da população mais vulnerável. Entretanto, verifica-se a grande necessidade das administrações municipais adequarem-se para o gerenciamento deste processo de captação de recursos, juntamente com o setor privado, canalizando-os para aquelas famílias que compõem o seu déficit habitacional prioritário, e para a construção de empreendimentos habitacionais adequados a sua realidade territorial.

As regras do programa definem como limite de renda mensal das famílias a serem atendidas o valor de 10 salários-mínimos. Tendo em vista a demanda reprimida por anos de ausência de uma política habitacional com resultados eficazes, o grupo de menor renda (até 3 salários-mínimos) é considerado o prioritário para o programa. Para este, estão previstos os maiores subsídios e um envolvimento maior das prefeituras municipais e dos governos estaduais como parceiros na implementação do programa federal.

Entretanto, é no atendimento aos grupos de menor renda que se encontram as maiores dificuldades, tendo em vista, especialmente, os limites financeiros do programa e as regras do mercado imobiliário. A ampla oferta de crédito em um mercado imobiliário especulativo tem trazido enormes desafios à implementação do programa em escala. Tem resultado no aumento exagerado dos valores da terra, especialmente naqueles municípios que não contam com processos sólidos de planejamento urbano e que não apresentam capacidade plena de gestão da terra urbana.

Com esse quadro desafiador, cabe aos Planos Habitacionais (estaduais e municipais) estabelecer as estratégias apropriadas, no contexto regional e local, para aproveitar esta oportunidade ímpar de redução do quadro das necessidades habitacionais da população mais vulnerável, de forma equilibrada e sustentável.

Assim, a elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Estado do Espírito Santo (PEHAB) 2030, se insere no âmbito de implementação da atual Política Nacional de Habitação (PNH), atendendo ao que estabelece a lei que institui o SNHIS. Tem como objetivo principal criar novas condições de gestão da política habitacional do Estado, apontando novos caminhos para que se promova a redução significativa das necessidades habitacionais presentes e futuras do Estado, em um prazo temporal estabelecido para 2030.

Considerado o contexto, é importante que se reflita sobre o papel que está reservado para os Estados na nova política nacional de habitação, uma vez que o SNHIS prevê uma maior integração entre os entes federados. A legislação aponta, em relação aos Estados, para as seguintes atribuições[1]:

- Articular as ações do setor habitacional no âmbito do seu território;
- Promover a integração dos planos habitacionais dos Municípios aos planos de desenvolvimento regional, coordenando atuações integradas que exijam intervenções intermunicipais, em especial nas áreas complementares à habitação;
- Dar apoio aos municípios para a implantação dos seus programas habitacionais e das suas políticas de subsídios.

Assim, a elaboração deste plano estadual se constitui também como oportunidade para a consolidação de um sistema estadual de gestão da questão habitacional a partir do fortalecimento institucional no âmbito estadual e dos municípios, da avaliação permanente dos resultados das políticas empreendidas, e estabelecendo os mecanismos para efetivar a estreita integração entre o governo estadual, governos municipais e demais entes envolvidos na condução da política estabelecida.

* * *

Este documento consolida o Produto 2.2 do Diagnóstico do Setor Habitacional, parte integrante da prestação de serviço técnico especializado de consultoria, conforme Contrato 004/2013 firmado com a Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação, e Desenvolvimento Urbano (SEDURB), para a elaboração do PEHAB 2030. Tem por base o Plano de Trabalho já apresentado e aprovado pela Comissão Gestora do Contrato e Comissão do Grupo de Apoio Técnico, instâncias responsáveis, no âmbito institucional, pelo acompanhamento do processo, e atende às orientações estabelecidas pelo Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e pelo Termo de Referência que instruiu o processo licitatório.

É importante lembrar que o Diagnóstico do Setor Habitacional consiste na Etapa 2 do processo de elaboração do PEHAB, e que abrange 3 procedimentos sequenciais que resultam em 3 produtos complementares, 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.

[1] Art.17 da Lei 11.124/2005.

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 a distintas temáticas relacionadas com a questão habitacional, do que resulta o presente relatório;

(iii) e a elaboração das Análises e Cenários, que avalia e faz as prospecções necessárias, concluindo o Diagnóstico do Setor Habitacional do Espírito Santo, com vistas à etapa de proposição do Plano de Ação.

A atividade de Capacitação dos Municípios foi realizada na primeira semana de dezembro de 2013, em quatro sedes municipais. Contou com a participação de 64 municípios, abrangendo 64% do universo dos municípios do Estado do Espírito Santo, e contando com a participação de 149 pessoas. Destas, 84% representavam os gestores municipais e 16%, a sociedade civil organizada, sendo esta parcela constituída, na grande maioria, por representantes do movimento rural[2].

Produto desta segunda etapa do diagnóstico, o relatório ora apresentado corresponde ao Produto 2.2. do Diagnóstico do Setor Habitacional. Resulta do processo de coleta de dados e informações obtidas junto às instituições do Governo do Estado, demais instituições e/ou agentes relacionados à temática, e das ações desenvolvidas junto aos municípios. O quadro a seguir sintetiza e relaciona as principais fontes de informação utilizadas e as estratégias definidas no Plano de Trabalho para a sistemática de coleta.

Quadro 01 – Informações para o Diagnóstico do Setor Habitacional do Espírito Santo.

	INFORMAÇÕES	ESTRATÉGIA DE COLETA
INFORMAÇÕES OFICIAIS	IBGE – CENSO 2000-2010; PNAD; SNIS; FJP; Relatórios do Governo Federal (CEF) sobre investimentos – PAC e MCMV; Dados do Tesouro Nacional, CAD-Único, entre outros.	Coleta em relatórios institucionais e na Internet.
INFORMAÇÕES DO GOVERNO ESTADUAL	Cadastros setoriais, dados sobre investimentos realizados, informações sobre a política empreendida, relatórios temáticos, dados sobre projetos estratégicos, aspectos fundiários, ambientais, etc.	Reuniões com os Departamentos e Secretarias do Governo Estadual relacionados à temática;

Continua...

[2] Para maiores informações ver documento de registro da atividade realizada.

...Continuação

INFORMAÇÕES DOS MUNICÍPIOS	Dados primários que caracterizem a capacidade institucional dos municípios e seus principais problemas habitacionais.	Oficinas regionais de capacitação e coleta de informações; Entrevistas com gestores dos 78 municípios;.
INFORMAÇÕES DA SOCIEDADE	Estudos pré-existentes, relatórios sobre a atuação de instituições não governamentais, trabalhos científicos e universitários, dados primários obtidos junto a distintos agentes que revelem conhecimento empírico, percepções e expectativas, etc.	Reuniões Setoriais: Reuniões com setores e/ou instituições que tenham contribuição relevante na temática; e c/representantes de segmentos da sociedade civil, especialistas locais, agentes da produção, demandantes, etc.

Elaboraçao: Latus Consultoria.

Dentre as estratégias de coleta de informações elencadas acima, dois procedimentos principais merecem destaque. Primeiramente, há que se registrar o conjunto de reuniões realizadas no âmbito institucional do Governo do Estado, onde se procurou construir um diálogo de interesses identificando possibilidades potenciais dos temas de maior interface com o tema da moradia. Procedeu-se ao levantamento e identificação preliminar de possíveis informações e trabalhos que poderiam contribuir para a elaboração deste diagnóstico, concomitante a uma maior sensibilização dos gestores quanto à importância da atuação integrada.

O mesmo objetivo norteou as reuniões setoriais realizadas com instituições e agentes sociais e privados envolvidos com o tema. Inclui-se aqui um seminário realizado com especialista em pesquisa relacionada ao entendimento e quantificação do déficit, representante do IPEA. Os quadros a seguir registram o conjunto de reuniões realizadas nos dois segmentos citados.

Quadro 02 – Reuniões Realizadas nas Instituições do Governo Estadual

ÓRGÃO	DATA/TURNO	PRINCIPAIS TEMAS
SEADH – Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos	27/01: Tarde	O tema habitacional na secretaria; Projeto Incluir; Sistema de informações e GEP's Municipais/cadastros; CadÚnico;…
SEPAM – Secretaria Extraordinária de Projetos Especiais e Articulação Metropolitana	28/01: Manhã	Papel Secretaria (articulação); projetos em andamento relacionados; demandas específicas para HIS: parcerias público-privadas; captação de recursos.
SEAG – Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca	28/01: Tarde	Informações sobre projetos e ações realizadas: Programa Vida no Campo (Habitação rural; Crédito Fundiário; Titulação de terras; Assentamentos Estaduais), Incluir no Campo.
SEDES – Secretaria de Estado de Desenvolvimento	29/01: Manhã	Políticas e projetos c/foco na descentralização e desenvolvimento regional /diferenças regionais/regiões depressivas/principais entraves; novos polos/SUPPIN (banco de áreas), APLS, Incentivos – SUDENE/municípios);

Continua...

...Continuação

IDURB – Instituto de Desenvolvimento Urbano e Habitação	29/01: Tarde	Histórico da produção habitacional no ES; a política recente; Investimentos realizados, Programas em andamento (Nossa Casa, Reg. Fundiária, créditos COHAB, Convênios); Conselho Gestor do Fundo; articulação SEAG.
IEMA – Instituto Estadual de Meio Ambiente	30/01: Manhã	Mapeamento de informações (SNUC, APP's, Reserva Legal), Municipalização licenciamentos; ocupações em APPs; Projetos de Interesse: Corredores ecológicos, combate à desertificação; relação Comitês de Bacias.
SEDURB – Secretaria de Estado de saneamento, habitação e Desenvolvimento Urbano	31/01: Manhã	SEDURB: Reuniões setores de infraestrutura; UGP; Planos Mobilidade e Risco; Projetos drenagem em gestão fluvial.
Patrimônio do Estado	17/02: Tarde	Áreas de propriedade estadual; Relação do patrimônio subutilizado do Estado.
SESA – Secretaria de Estado de Saude	18/02: Tarde	Zonas com problemas endêmicos em consequência de falta de saneamento.
IJSN – Instituto Jones Santos Neves	19/02: Tarde	Projetos prioritários do Governo com interface com o tema; Acesso ao banco de dados dos Planos Estratégicos 2025 e 2030, especialmente quanto aos cenários de crescimento projetados; Estudos e dados produzidos relacionados.
SEAE – Secretaria de Estado Extraordinária de Ações Estratégicas	10/03: Manhã	Informações sobre o Projeto Estado Presente – mapeamento de áreas de vulnerabilidade.
Defesa Civil- ES	25/03: Manhã	Informações e mapeamentos sobre áreas e gestão do risco de eventos naturais.
CGFEHAB – Conselho Gestor do Fundo HIS	02/04: Tarde	Apresentação preliminar dos dados levantados e análises.

Elaboração: Latus Consultoria.

Quadro 03 – Reuniões Setoriais Realizadas (Outros Agentes e Instituições)

INSTITUIÇÕES / ÓRGÃO	DATA/TURNO	PRINCIPAIS TEMAS
UFES – Universidade Federal do Espírito Santo / Arquitetura	10/03: Tarde	Apresentação/Convite para participação na elaboração do PEHAB – Levantamento de eventuais trabalho/contribuições
ADEMI-ES – Associação das Empresas do Mercado Imobiliário do ES	26/03 Manhã	Apresentação/Convite para participação na elaboração do PEHAB – Levantamento de eventuais trabalho/contribuições
CEF – Caixa Econômica Federal	26/03 Manhã	Apresentação/Convite para participação na elaboração do PEHAB – Levantamento de informações sobre Produção Habitacional e financiamento
SINDUSCON – Sindicato da Indústria da Construção Civil	26/03 Tarde	Apresentação/Convite para participação na elaboração do PEHAB – Levantamento de eventuais trabalho/contribuições
CREA – Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura	24/03-Manhã	Apresentação/Convite para participação na elaboração do PEHAB – Levantamento de eventuais trabalho/contribuições
Seminário Sobre Cálculo Do Déficit Habitacional – Técnico representante do IPEA	24/04 Manhã e Tarde	Metodologias utilizadas diferentes Instituições; Definição de critérios a serem utilizados pelo PEHAB

Elaboração: Latus Consultoria.

O segundo procedimento a ser destacado neste processo refere-se ao levantamento das informações municipais, realizado através de pesquisa junto aos gestores e demais agentes municipais, nos 78 municípios capixabas. Através de pré-agendamento e envio de questionário orientador do processo de entrevista e demais levantamentos, buscou-se sensibilizar os gestores municipais para a participação e para a mobilização dos demais agentes locais. Tal procedimento foi realizado no período situado entre a primeira semana de janeiro e final de fevereiro, contando com a participação de 618 pessoas[3].

Buscou-se, nestes procedimentos, contemplar um conjunto de temas considerados necessários para a compreensão da problemática habitacional do Estado dentro de uma visão transversal e articulada da questão. As informações foram produzidas nas agregações territoriais adotadas para esta análise, conforme referidas no Plano de Trabalho, quais sejam: a unidade da federação (o Estado do ES); as Microrregiões de Planejamento; e, quando necessário, pela especificidade apresentada, o município.

Os conteúdos propostos pelo Termo de Referência, e outros considerados necessários para alcançar esta abordagem sistêmica da questão habitacional, foram reorganizados e agrupados em torno de 5 Eixos Temáticos. Tais eixos permitiram organizar preliminarmente o levantamento e análise das informações e também estruturam este relatório.

Assim, este documento apresenta, além desta introdução, 5 capítulos organizados segundo cada eixo temático.

- No Eixo 1, são apresentados dados e informações relacionados aos aspectos sociais e econômicos que contribuem para caracterizar o desenvolvimento do Estado do Espirito Santo e suas diferenças regionais;
- No Eixo 2, são abordados aspectos do território relacionados ao ambiente natural, à estruturação e serviços essenciais e de saneamento, e especificidades mais relacionadas à HIS, como os territórios de ocupação especial;
- O Eixo 3 apresenta os dados que caracterizam e quantificam o quadro de necessidades habitacionais do Espírito Santo e suas microrregiões;
- O Eixo 4 retoma aspectos da política habitacional empreendida pelo governo Estadual e Municípios, resgatando o processo histórico e

[3] As informações levantadas nos municípios serão entregues ao final da etapa do diagnóstico do setor habitacional em arquivo completo, formato Excel, para melhor aproveitamento.

recente da produção viabilizada pelo financiamento federal e sua efetividade;

- Por fim, o Eixo 5 avalia as condições institucionais administrativas e de gestão e implementação para os distintos agentes, das ações da política habitacional a serem empreendidas após a formulação do PEHAB.

Tais eixos constituem um conjunto de "diagnósticos setoriais" que, na etapa seguinte, permitirão, através da sua leitura transversal e articulada, proceder às análises recomendadas no TR e às prospecções necessárias para a elaboração de cenários que orientarão as propostas do Plano de Ação deste PEHAB.

EIXO 1

ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS

1. Contexto histórico: a ocupação e a urbanização do Estado

1.1. Desenvolvimento e ocupação territorial do Espírito Santo[4]

O Estado do Espírito Santo inicia de forma mais significativa a ocupação do território e estabelece as bases da sua formação econômica, social, política e cultural, a partir da cultura do café. Desde meados do século XIX até a década de 1950, nos seus diferentes ciclos, a base econômica do Estado do Espírito Santo esteve ligada à atividade cafeeira.

No período colonial brasileiro, o território da capitania que hoje corresponde ao Estado do Espírito Santo se apresentava ocupado por fazendas e por algumas reduções jesuíticas instaladas nas faixas litorâneas. Adversidades preponderantemente relacionadas à hostilidade dos nativos e às características do sítio natural, de forte incidência do ecossistema da Mata Atlântica, foram os primeiros elementos inibidores da interiorização.

O padrão litorâneo de ocupação e da cultura da cana-de-açúcar introduzida no século XVI pelo donatário Vasco Fernandes Coutinho, e que fora, até 1853, a principal atividade econômica da província, foi reproduzida mesmo quando da atuação jesuítica. Os missionários constituíram aldeias que produziam farinha de mandioca, açúcar e gado nas regiões de Conceição e São João (Serra), em Retiba (Anchieta), Guaraparim (Guarapari), Reis Magos (Nova Almeida), além de fazendas em Itaoca (Cachoeiro do Itapemirim), Araçatiba (Viana) e Muribeca (P. Kennedy) demarcando o início da ocupação destas áreas.

Durante todo o período colonial brasileiro, o Espírito Santo sobreviveu à margem dos principais ciclos econômicos que, de certa forma, marcaram a formação socioeconômica e cultural de regiões como o Nordeste, com a cana-de-açúcar; Minas Gerais, com o ciclo do ouro; e também dos pequenos ciclos que desenvolveram nas franjas destes, como o da pecuária.

Tal isolamento da economia em relação à colônia encontra explicação, segundo os documentos analisados, na ausência de interesse da Coroa Portuguesa pela produção da região, considerada a produtividade e o nível de produção alcançados em

[4] Esta contextualização adota por base de elaboração diversos textos que serão citados conforme o surgimento no texto.

outras capitanias. O fato é que a produção de cana-de-açúcar no Espírito Santo, apesar de rentável, não se transformou num ramo de atividade de grande expressão. As características da monocultura exportadora exigiam grande quantidade de mão de obra barata para serem lucrativas. As grandes propriedades açucareiras do litoral capixaba eram quase inexpressivas no contexto mais amplo da colônia.

O ciclo subsequente da mineração contribuiu ainda mais para manter o território capixaba nesta situação de isolamento econômico e geográfico que prejudicava o processo de ocupação e povoamento. Sabe-se também que o Espírito Santo sofreu restrições quanto à utilização de vias de acesso a Minas Gerais, por razões estratégicas de proteção ao monopólio da comercialização do ouro. No início do século XVIII, o governo português restringia o povoamento como medida de enfrentamento ao contrabando de ouro e pedras preciosas das Minas Gerais, reforçando o caráter litorâneo e não interiorizado da ocupação.

O espaço econômico do período colonial consolidou três regiões geográficas de produção. A região norte, polarizada por São Mateus, tinha predomínio da cultura da mandioca; Vitória que polarizava a região central e Itapemirim, pólo da região sul, produziam a cana de açúcar. Sem a existência de redes de transportes que pudessem interligá-las por via terrestre, tanto a produção da região norte como a da região sul eram escoadas diretamente por via marítima para o Rio de Janeiro, sem passar obrigatoriamente pela capital do Estado.

O território se manteria relativamente isolado e pouco povoado até metade do século XIX, quando finalmente a cultura do café definiria, nos próximos 100 anos, a partir da imigração estrangeira e pela estruturação de pequenas propriedades, a interiorização do povoamento. A expansão da produção do café vai se estabelecer e consolidar a ocupação nas áreas de povoamento no litoral, onde se destaca Vitória; nos vales do Itapemirim e do Itabapoana, região sul da Província; e nos núcleos coloniais de imigrantes europeus, na zona serrana da região central, próximo a Vitória e estendendo-se até o vale do Itapemirim.

Apesar da dispersão demográfica e da reduzida população, em meados do século XIX, começa a se delinear uma configuração territorial e econômica regionalizada na província. Observando os dados da população na província, verifica-se, no ano de 1856, um destaque para a Região Central e nela as cidades de Vitória e Cariacica. Entretanto, a cidade de Itapemirim, na região de mesmo nome, ao sul, se apresente como maior pólo populacional da província. O norte, polarizado por São Mateus, enquanto região tem menos expressividade em termos populacional, mas a cidade é pólo de igual magnitude das demais. A capital e as demais cidades referidas se juntam

aos outros núcleos com importância no total da população, como é o caso de Viana e Guarapari.

Comparando estes dados populacionais com os dados de 1872 quando realizado o primeiro censo brasileiro, verifica-se o expressivo crescimento da região de Itapemirim, que em menos de duas décadas aumentou a sua população em 130%, enquanto as regiões de São Mateus e a Central cresceram 47,2% e 35,5% respectivamente, alterando sobremaneira a contribuição regional no montante da população.

Tabela 01 – Distribuição da População Província do Espírito Santo Segundo Localidade – 1856/1872

Localidade	Ano 1856	%	Ano 1872	%
Região Central	**26.333**	**53,6**	**35.379**	**43,1**
Vitoria	5.002	10,2	4.361	5,3
Espirito Santo	1.311	2,7	1.755	2,1
Viana	3.502	7,1	6.547	8,0
Cariacica	4.122	8,4	5.318	6,5
Mangarahi/Sta Leopoldina	1.704	3,5	1.936	2,4
Carapina	1.330	2,7	1.157	1,4
Serra	2.524	5,1	4.294	5,2
Queimado	1.488	3	3.325	4,1
Nova Almeida	2.513	5,1	2.196	2,7
Santa Cruz	2.837	5,8	4.490	5,5
Região de são Mateus	**6.817**	**13,9**	**10.033**	**12,2**
Linhares	964	2,0	1.863	2,3
São Mateus	3.602	7,3	4.657	5,7
Barra de São Mateus	2.251	4,6	3.514	4,3
Região do Itapemirim	**15.942**	**32,5**	**36.665**	**44,7**
Benevente	3.030	6,2	5.300	6,5
Guarapari	3.342	6,8	3.188	3,9
Itapemirim	5.520	11,2	9.681	11,8
Itabapuana	1.311	2,7	5.391	6,6
Cachoeiro do Itapemirim	2.739	5,6	13.105	16,0
Total da Província	**49.092**	**100**	**82.077**	**100**

Fonte: Macedo e Magalhaes/Revista de Historia Regional 16-1 (2011).

Tal crescimento ao sul – região de Itapemirim – foi realizado, principalmente, por fluminenses e mineiros que se apropriaram de vastas terras devolutas, e também por donos de engenhos de açúcar do litoral, atraídos pelo café. Nessa região, a produção era realizada por vastos latifúndios no sistema de *plantations*[5] – e o elevado

[5] **Plantation** é um tipo de sistema agrícola (uma plantação) baseado em uma monocultura de exportação mediante a utilização de latifúndios e mão de obra escrava. Foi bastante utilizado na colonização da América — sendo mais tarde levada para a África e Ásia —, principalmente no cultivo de gêneros tropicais e é atualmente comum a países subdesenvolvidos, com as mesmas características, exceto, obviamente, por não mais empregar mão de obra escrava. Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Plantation.

crescimento populacional se dá com o incremento da população escrava. É somente após a abolição da escravatura que o migrante europeu lá se estabelece, pela emergente demanda de mão de obra. O migrante, na condição de "parceiro" do latifundiário, contribuirá para que se efetive, a longo prazo, a divisão da grande propriedade.

A expansão do café viria também direcionar o migrante para a serra capixaba. Na região central, a desconcentração da propriedade ocorre já na substituição da cultura do açúcar pelo café, por volta de 1850. A introdução do imigrante europeu, como política de povoamento colonial, foi preponderantemente direcionada para região central, sobre terras devolutas que estavam em mãos do governo, difundindo a pequena propriedade na região.

O café chega a alcançar também a região norte do Espírito Santo, mas em momento que ocorre um recuo expressivo no desenvolvimento da cultura e a produção diminui. Assim, a ocupação dessa região por intermédio da produção do café somente veio a efetivar-se no século XX, ao final da década de 1920, após a construção da ponte sobre o rio Doce no município de Colatina e no contexto da abertura da zona pioneira, o que vão tornar a região dominante na cafeicultura capixaba.

O Rio Doce colocava-se como um limite natural separando geograficamente o norte da região central durante muitos anos, e representou um entrave à ocupação das terras localizadas ao norte de suas margens. Essa região praticamente não se beneficiou da política de colonização europeia ocorrida na segunda metade do século XIX. Os primeiros imigrantes estrangeiros foram introduzidos apenas a partir de 1888, em número bastante reduzido e os poucos núcleos criados não prosperaram economicamente.

O processo migratório do período, portanto, seria decisivo para a organização territorial agora com o adensamento e a criação de núcleos populacionais – embriões de núcleos urbanos – que possibilitaria a formação de uma incipiente rede estadual de cidades que se estrutura a partir do café.

Segundo Macedo e Magalhães[6], do ponto de vista da política de imigração, dois resultados são evidentes. O primeiro foi o próprio povoamento da região que, desde 1872 tomando por base os recenseamentos oficiais, passou a crescer demograficamente acima da média nacional, não apenas em decorrência da montagem dos núcleos de colonização, mas, também, porque, até a década de 1940, o

[6] Formação econômica do Espírito Santo: do isolamento econômico à inserção aos mercados nacional e internacional. http://dx.doi.org/10.5212/Rev.Hist.Reg.v.16i1.061099.

Espírito Santo tornou-se uma área de atração de imigrantes nacionais. (Revista de Historia Regional 16-1/2011)

O segundo foi a conformação da estrutura fundiária decorrente tanto da política de imigração quanto da supressão do trabalho escravo, que levou ao fracionamento de fazendas cafeeiras cujos lotes foram vendidos aos imigrantes. A estrutura de pequenas propriedades e o maior acesso relativo dos imigrantes à terra confeririam ao Espírito Santo um dos menores índices de concentração fundiária ao longo de todo o século XX[7].

Nesse regime de propriedade familiar, dada a fragilidade da produção ante o capital mercantil, não haveria possibilidade de concentração do excedente para contribuir na diversificação da produção, especialmente para as atividades urbanas. A isto se somaria o precário sistema de transporte e o vazamento do excedente para outras praças – especialmente o Rio de Janeiro. Nem as incipientes atividades econômicas desenvolvidas antes da cafeicultura e tampouco a própria cafeicultura promoveram um processo de acumulação que possibilitasse o financiamento da construção de uma infraestrutura potente e eficaz à semelhança do que ocorreu em São Paulo.

Assim, o papel do Estado foi novamente fundamental, agora na consolidação do ciclo cafeeiro, promovendo o financiamento da infraestrutura de suporte às atividades. Destacam os estudiosos, o plano do governo Muniz, nas décadas do final do século XIX e início do século XX, direcionado a centralizar a atividade de comercialização e exportação do café, no município de Vitória, a partir dos investimentos de infraestrutura de transporte, especialmente o portuário.

Na década de 1920, Vitória, com a ampliação dos serviços portuários e com os serviços de exportação e importação, iria consolidar sua posição de principal pólo comercial do Estado através de seu porto, e constituir-se como a única área dotada de infraestrutura adequada para atender a exigências do crescimento urbano-industrial.

Desta forma, ainda que inicialmente atrelada à comercialização do café, e subordinada, portanto, à produção rural, Vitoria incorporaria novos serviços e novas modalidades de inserção na economia nacional/internacional, possíveis graças ao

[7] Estudos revelam que o Estado do Espírito Santo, por sua história de ocupação dos espaços rurais dinamizados a partir de meados do século XIX, baseada na formação da propriedade familiar, possui uma das melhores distribuições da posse da terra no Brasil. No entanto, a partir da década de 1970, se inicia um processo de concentração da terra sendo a unidade da federação que mais evoluiu nesse sentido. (Fassarela e Rego, in Novas Leituras Sobre a Economia do ES. Vitoria:PPGEco/CORECON-ES).

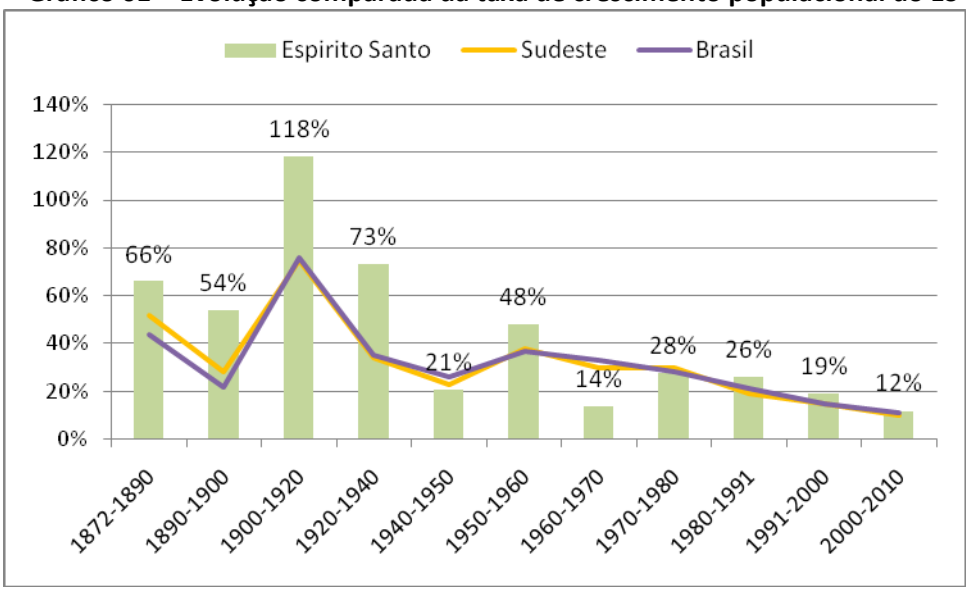
investimento portuário. O marco que possibilitaria uma futura diversificação foi o início das operações da Companhia Vale do Rio Doce – CVRD – em 1942. Durante as décadas de 50 e 60, o Espírito Santo passou por profundo processo de transformação na sua estrutura produtiva – a agricultura cedeu lugar à indústria e ao comércio.

As décadas seguintes seriam de conformação e consolidação de novo modelo de desenvolvimento da economia capixaba baseado na indústria exportadora, que iniciou nas décadas de 70/80 com a instalação dos chamados grandes projetos de impacto[8], e posteriormente com as Estações Aduaneiras e atividades correlatas.

Estes distintos períodos e ciclos de desenvolvimento foram determinantes no crescimento populacional e no processo de urbanização do estado. Os gráficos seguintes comparam o crescimento populacional e a evolução da taxa de urbanização do Espírito Santo com o apresentado pela região sudeste e Brasil. Verifica-se a tardia ocupação do território colonial e decorrente maior magnitude do crescimento ocorrido nos períodos marcados pela política de migração e dos ciclos de desenvolvimento do café, até meados do século XX, em correspondência com o ocorrido nas duas outras escalas analisadas; uma diminuição deste crescimento quando da crise cafeeira, assim como da sua retomada a partir da industrialização e migração que caracterizou a década de 80, quando já com a mudança para uma base econômica industrial-exportadora, as taxas vêm novamente apresentar um incremento ligeiramente superior ao da região e da nação.

[8] Essa transformação se inseria em um projeto maior, dentro de um modelo de crescimento determinado pelo governo federal e centrado na expansão dos setores produtores de bens intermediários industriais (aço, minério de ferro aglomerado, celulose etc.). No Espírito Santo resultou principalmente da expansão da Cia. Vale do Rio Doce e da implantação da Cia. Siderúrgica de Tubarão, da Samarco Mineração e da Aracruz Celulose.

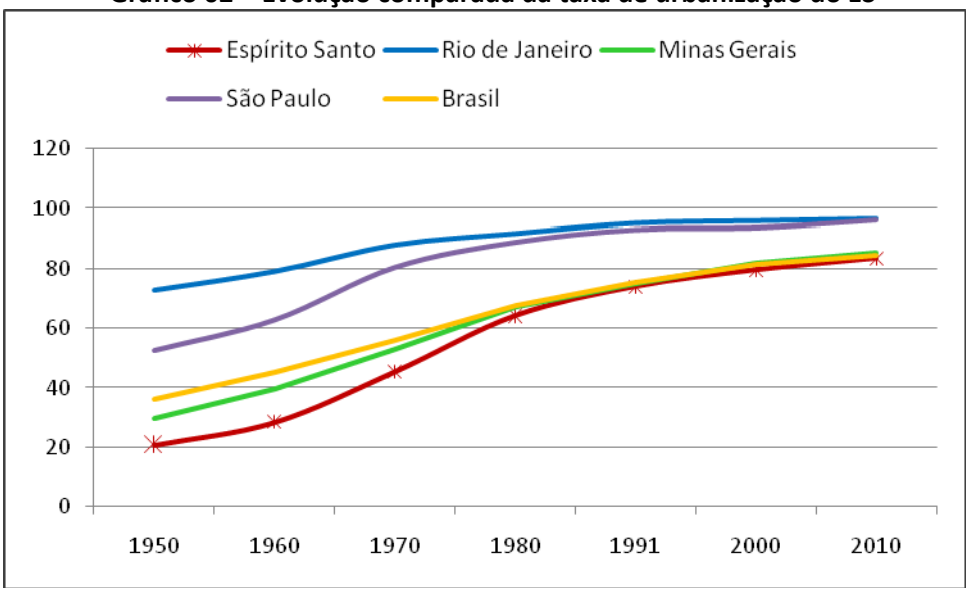
Gráfico 01 – Evolução comparada da taxa de crescimento populacional do ES



Dados: IBGE.

Em relação às taxas de urbanização, verifica-se que a urbanização da sociedade capixaba tem início a partir da década de 60 quando a crise provocada pela erradicação de cafezais intensifica no Espírito Santo o processo de migração campo-cidade. Na década de 60, mais de 70% da população capixaba ainda vivia e produzia no campo. A sociedade se transforma em predominantemente urbana em meados da década de 70 e o Espírito Santo vai se equiparar à taxa de urbanização da federação somente nos anos 90.

Gráfico 02 – Evolução comparada da taxa de urbanização do ES



Dados: IBGE.

Com o deslocamento da população para as cidades, a organização do espaço nas regiões produtoras agrícolas se altera, vindo os centros que se urbanizam a ter maior peso na nova ordem espacial. Destacam-se, nesta nova lógica, os municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória, mas também os pólos de Cachoeiro de Itapemirim, São Mateus, Linhares, Colatina e Nova Venécia, centros de destaque e que vão conformar, junto com mais alguns municípios de desenvolvimento mais recente, a atual rede de cidades que polarizam o espaço econômico do Estado e sua divisão em 10 atuais regiões de planejamento. Tal regionalização se apresenta conforme expresso na figura seguinte e será adotada como divisão territorial de análise para este diagnóstico habitacional, nos 5 eixos que o conformam.

Figura 01 – Regiões de Planejamento

1.2 A Formação da Região Metropolitana da Grande Vitória

Como visto, é somente a partir dos anos cinquenta que Vitória passa a ser a mais importante cidade do estado. O final da década de 60 assiste à montagem de um arcabouço estrutural para apoio à industrialização, calcado em incentivos fiscais que antecederam a implantação, a partir dos anos 70, dos chamados Grandes Projetos, notadamente o portuário e o siderúrgico, voltados para o comércio externo e tendo por objetivo mudar o perfil historicamente agrário da economia capixaba.

Neste contexto, o texto abaixo expressa um crescimento da importância da cidade de Vitória dando início ao processo de metropolização do Estado. Segundo Buffon[9]:

> [...] apesar da sua proeminência no quadro urbano estadual, somente nos anos cinquenta é que Vitória passa a ser a mais importante cidade do Estado, tendência que prossegue em franco desenvolvimento nos dias de hoje [...] [No entanto,] até 1940, a cidade de Vitória é o centro comercial e de serviços de uma região cafeeira e está subordinada fundamentalmente à lógica da produção material que se origina no campo: ou seja, a cidade é exclusivamente rural, cafeeira e capixaba. De 1942 a 1966 abre-se um período de transição, em que às demandas cafeeiras, inclusive já em transformação, somam-se demandas provenientes das atividades da CVRD em solo capixaba, as quais, em última análise, se referem à produção material que se realiza em território de Minas Gerais. A partir de 1966, até o final dos anos oitenta, completa-se o período de transição: a cidade perde completamente seus aspectos cafeeiros e deixa de ser uma cidade exclusivamente capixaba. O porto de Tubarão permitiu um colossal desenvolvimento de certas demandas produtivas que já se projetavam sobre a cidade, quais sejam, as atividades portuárias relacionadas com a produção material realizada em Minas Gerais. Permitiu, da mesma forma, a instalação de indústrias no Espírito Santo, que foram projetadas sob a lógica de localização gerada pelo complexo ferro-portuário, com destaque para a CST e as usinas de pelotização da CVRD. Ao final dos anos oitenta está consolidada em definitivo a transição urbana da cidade.

A maior parte desses empreendimentos foi realizada na região de influência imediata da cidade de Vitória, determinando o crescimento e a concentração das atividades produtivas sobre a microrregião, o que desencadeou o rápido processo de urbanização envolvendo as cidades vizinhas à capital. A região da Grande Vitória, assim denominada na época, e abrangendo os municípios de Vila Velha, Serra, Cariacica,

[9] BUFFON, J. A. O café e a urbanização no Espírito Santo: aspectos econômicos e demográficos de uma agricultura familiar. Campinas: IE/UNICAMP, Dissertação de Mestrado, 1992.

Vitoria e Viana, tornou-se pólo de atração como opção de vida e oportunidade de trabalho para os que deixaram o campo.

Os Grandes Projetos siderúrgico-portuários do segundo Plano de Desenvolvimento Nacional (PND II) e os eixos logísticos criados ou expandidos em função desses, formaram os vetores de expansão urbana que viriam conformar a Região Metropolitana de Vitória, significando igualmente atração de grande número de pessoas, na expectativa de empregabilidade (Monteiro)[10].

O contingente populacional dessa aglomeração urbana aumentou exponencialmente entre as décadas de 1970 a 1990, período em que se intensifica o processo de urbanização no estado demonstrando a grande mobilidade da população em direção à capital e seu entorno. A década de 70 é marcada por intenso processo migratório na região ocasionando o crescimento urbano "desordenado", com início da ocupação de manguezais, áreas alagáveis e encostas, ao mesmo tempo em que se inicia um processo de desconcentração populacional em relação ao município central da aglomeração.

Monteiro[11], quando avalia os desafios do planejamento metropolitano, traduz os resultado deste processo:

> [...] o território acumula um grande passivo urbano em aberto até os dias atuais, onde ainda se equaciona, por exemplo, a coleta e tratamento de esgoto e a poluição dos recursos hídricos (fluvial e marítimo), ao mesmo tempo em que se aprofundam as questões ligadas à violência urbana e aos problemas de mobilidade.

A Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), instituída pela Lei Complementar Nº 204, de 22 de junho de 2001, com vista “à organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, no âmbito metropolitano”, é atualmente formada pelos municípios de Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória, ocupando uma área total de 2.286,54 km^2, que representa cerca de 4,9% da área total do território do Estado do Espírito Santo.

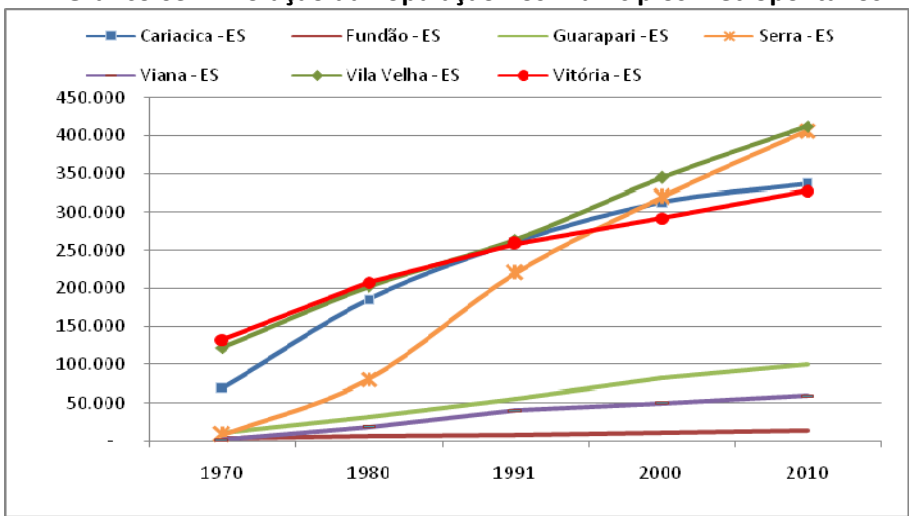
A metrópole foi inicialmente instituída pela Lei Complementar Estadual 58, de 21 de fevereiro de 1995[12], quando era conhecida como Região Metropolitana de Vitória (RMV) e abrangia os cinco municípios que já conformavam a conurbação urbana da

[10] MONTEIRO, L. B. L. Região metropolitana de Vitória: o planejamento metropolitano, a acumulação entravada e a configuração urbana resultante. USP, 2013.
[11] MONTEIRO, L. B. L. Região metropolitana de Vitória: o planejamento metropolitano, a acumulação entravada e a configuração urbana resultante. USP, 2013.
[12] A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 foi delegado aos estados instituir regiões metropolitanas.

capital. Foi posteriormente modificada em 1999 e 2001, quando incorpora os municípios de Guarapari e Fundão, passando a se chamar Região Metropolitana da Grande Vitória.

Algumas singularidades caracterizam a RMGV. Um menor peso relativo da capital em relação aos aspectos populacional e territorial conformam uma região metropolitana que tende à polinucleação (IPES[13]). Verifica-se o expressivo crescimento e concentração populacional dos municípios que conformavam inicialmente a metrópole de Vitória, com destaque para os municípios de Vila Velha e Cariacica que ultrapassam a população da capital já na década de 90 e Serra, em 2000. As taxas de crescimento ocorridas de 1991 a 2000 para os quatro municípios superam em muito a taxa metropolitana, tendência que continua na década seguinte, embora em menor escala para os municípios de Serra , Vila Velha e Viana.

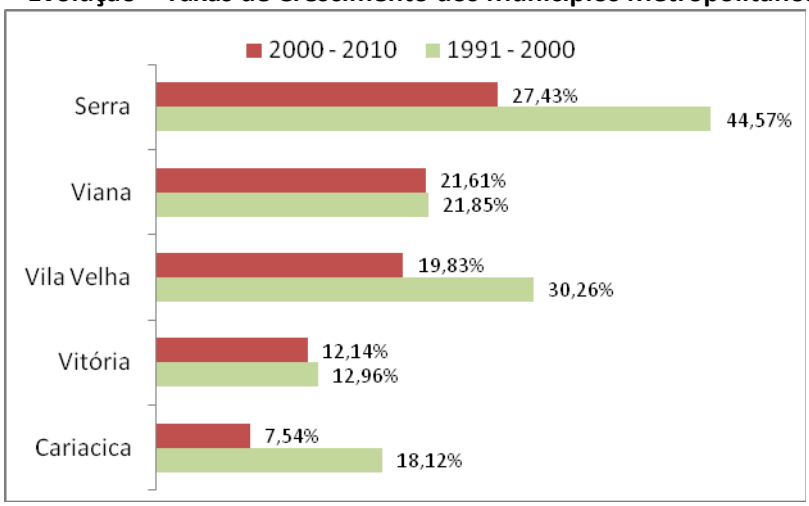
Gráfico 03 – Evolução da População nos Municípios metropolitanos



Dados: IBGE.

[8] Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvovimento – Jones Santos Neves-ES. Região Metropolitana da Grande Vitória – Sistema gestor e Informações Básicas. Vitoria. 2005.

Gráfico 04 – Evolução – Taxas de Crescimento dos Municípios Metropolitanos Conurbados



Dados: IBGE.

O espaço metropolitano contíguo consolidado até a década de 90 foi importante na (re)distribuição do comércio, dos serviços e na localização de novas áreas industriais, desconcentrando definitivamente alguns setores importantes da economia de Vitória, de um lado, e criando, de outro, novos centros nos municípios vizinhos – os subcentros –, os quais, por sua vez, passam a ter papel importante na expansão da aglomeração que ocorreram no seu entorno (Freire)[14].

A centralidade assumida pela RMGV ao longo das três últimas décadas do século passado provocou uma absorção significativa do contingente populacional das outras regiões do Estado e do próprio País. Nas décadas de 90 e 2000, o conjunto dos municípios da RMGV já era responsável respectivamente por 40,95% e 43,17% da população estadual e hoje abarca 44,54% dessa população. Essa concentração populacional em um espaço que ocupa um pouco mais de 5% da área total do Estado trouxe uma série de problemas característicos de regiões com perfil urbano-industrial.

O maior dinamismo concentra-se, especialmente, no aglomerado que envolve os cinco municípios que abrigam as áreas e pontos que apresentam incessante crescimento econômico e populacional mencionados anteriormente. No entanto, as desigualdades sociais são grandes e saltam aos olhos as enormes diferenças entre os sete municípios e demais regiões. Ainda que se implementem hoje políticas e estratégias de desconcentração econômica, o quadro se altera paulatinamente. Retomaremos o assunto mais à frente quando trataremos do eixo de análise que caracteriza o estado e suas regiões.

[14] Freire, Ana Lucy. Dinâmicas Socioespaciais da Região metropolitana da Grande Vitória. (ISSN-1980-4490)

Cabe por fim registrar as dificuldades enfrentadas para a instituição de um sistema de planejamento e gestão da RMGV e sua institucionalização. A lei de 1995 estabeleceu um Conselho Metropolitano composto pelo Governador do Estado e os cinco Prefeitos Municipais, que não se efetivou. Também não previu um sistema gestor. Somente com a aprovação da lei 318 de 2005 institui-se o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT) e o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (FUMDEVIT).

Com a reforma administrativa estadual, foi também criada a Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), à qual passou a ser vinculado o IPES, órgão de Apoio Técnico e Secretaria Executiva do COMDEVIT. Finalmente, em 16 de junho de 2005, é aprovada a LC nº 325, com o objetivo de viabilizar a operacionalização do Sistema Gestor da RMGV e adequar o IPES para o exercício de suas funções de Secretaria Executiva do COMDEVIT e de execução orçamentária e financeira do FUMDEVIT[15].

2. Inserção Regional: Caracterização do estado, regiões e municípios

2.1. Dinâmica demográfica

O significado da dinâmica demográfica pode ser até mais importante do que a evolução de indicadores econômicos tradicionais associados ao valor da produção regional – tais como Produto Interno Bruto (PIB) ou Valor Agregado Bruto (VAB) totais ou setoriais – para revelar quão atrativo (ou quão pouco atrativo) é um território na comparação com as demais alternativas de imigração disponíveis aos cidadãos (PAIVA, 2013). Deste modo, também se faz necessário uma análise do perfil dessa população, buscando compreender as diferenças entre as regiões.

2.1.1. Crescimento demográfico

O Espírito Santo é o estado, entre os analisados[16], que mais cresceu nos últimos 20 anos (IBGE 1991, 2000 e 2010). Seu crescimento foi de 35,16%, o que em termos absolutos consiste em 914.334 pessoas. O segundo estado que mais cresceu no período foi São Paulo (30,62%), estado este que é dez vezes maior do que o Espírito Santo em termos de população absoluta. Rio de Janeiro, Minas Gerais e Bahia

[15] Os dados para o resgate da instituição de um sistema de planejamento e gestão da RMGV foram retirados do documento publicado pelo Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvovimento – Jones Santos Neves-ES. Região Metropolitana da Grande Vitória – Sistema gestor e Informações Básicas. Vitória. 2005.

[16] Para a análise dos aspectos socioeconômicos e de desenvolvimento, optou-se por adicionar o Estado da Bahia que faz "fronteira" com Espírito Santo e que não faz parte da região sudeste.

apresentaram crescimento inferior ao crescimento nacional que foi de 29,92% no período, como segue respectivamente: 24,85%, 24,48% e 18,11%.

Tabela 02 – Dinâmica Demográfica Estadual

	91-00	00-10	91-10
Espírito Santo	**19,11%**	**13,48%**	**35,16%**
São Paulo	17,24%	11,41%	30,62%
Rio de Janeiro	12,37%	11,10%	24,85%
Minas Gerais	13,73%	9,45%	24,48%
Bahia	10,26%	7,12%	18,11%

Fonte: IBGE.

Analisando os municípios do Espírito Santo, percebemos que os 5 municípios que mais cresceram no período 1991-2010 foram, respectivamente, Piúma, Serra, Guarapari, Venda Nova do Imigrante e Fundão, sendo que o município de Serra apresentou o maior crescimento absoluto para o período, 185.796 habitantes. Em termos absolutos Guarapari também apresentou um crescimento expressivo de 45.332 habitantes.

Tabela 03 – Dinâmica Demográfica Municipal

Maior Crescimento 1991-2010				Menor Crescimento 1991-2010			
Municípios	**91-00**	**00-10**	**91-10**	**Municípios**	**91-00**	**00-10**	**91-10**
Piúma	58,93%	20,92%	92,18%	Mucurici	-47,93%	-4,15%	-50,09%
Serra	44,57%	27,43%	84,22%	Itapemirim	-36,80%	10,20%	-30,35%
Guarapari	43,23%	19,10%	70,59%	Santa Teresa	-29,75%	5,82%	-25,66%
Venda Nova do Imigrante	34,31%	26,49%	69,88%	Afonso Cláudio	-19,42%	-3,54%	-22,27%
Fundão	27,49%	30,87%	66,85%	Iúna	-19,68%	4,66%	-15,93%

Fonte: IBGE.

Quando passamos a analisar as regiões, percebemos que apenas três cresceram em termos de população total acima da média do estado no período 1991-2010, sendo elas: Metropolitana, Litoral Sul e Rio Doce. Por outro lado, quando da divisão em população urbana e rural, detectamos diminuição acentuada no número de habitantes da área rural. O estado teve uma diminuição de 13,70%, enquanto que as regiões Noroeste, Central Sul e Caparaó tiveram uma diminuição da população rural ainda maior. No total, neste período de 1991-2010, o estado teve uma redução da população rural em 92.648 pessoas. As três regiões acima citadas foram juntas responsáveis por uma diminuição de população no rural neste período de quase 59%, o equivalente a 54.456 habitantes. No urbano, no mesmo período, em termos percentuais, a região que mais cresceu foi a Sudoeste Serrana. Porém, em termos absolutos, o crescimento de 28.429 habitantes quando ranquiado é o segundo menor. Tal distorção ocorre devido a região possuir um número absoluto de população relativamente baixo quando comparado as outras regiões. No entanto, percebemos que a terceira região em crescimento percentual em população urbana no período, Rio Doce, apresenta um crescimento absoluto de 90.306 habitantes, sendo assim a segunda em termos absolutos no estado, perdendo somente para a metropolitana que foi de 551.282

habitantes. Por fim, quando comparado o crescimento percentual da população total dos períodos 1991-2010 e 2000-2010, acontece uma inversão entre as regiões Metropolitana e Rio Doce. Mesmo assim, cabe destacar que em ambos os períodos o crescimento absoluto da região metropolitana foi bem mais elevado.

Figura 02 – Crescimento Demográfico

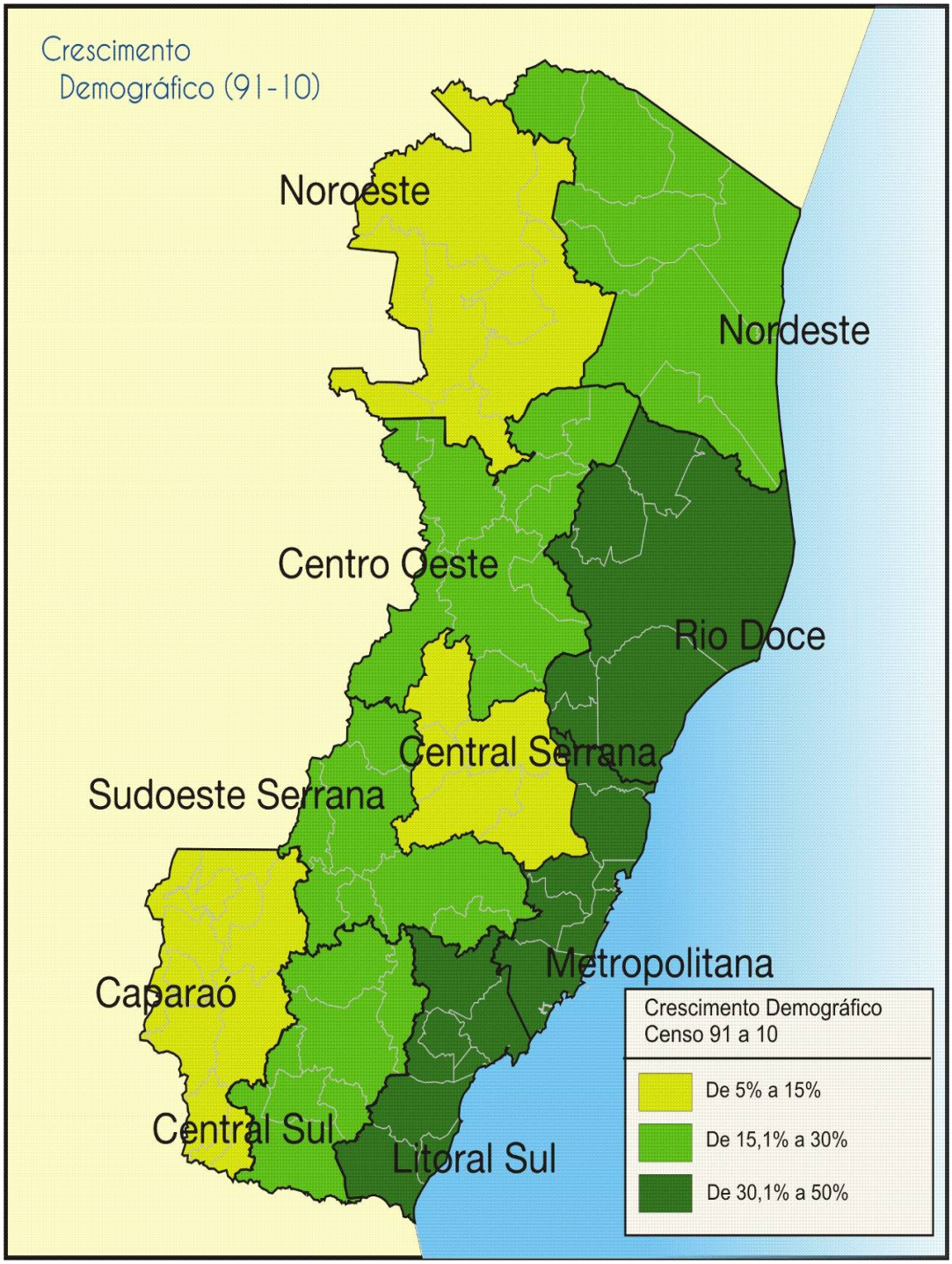


Tabela 04 – Dinâmica Demográfica Regional

Regiões		Crescimento Populacional								
		91-00			00-10			91-10		
		Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
1	Metropolitana	27,52%	-10,55%	26,54%	17,45%	10,19%	17,32%	49,77%	-1,44%	48,46%
2	Central Serrana	15,06%	-5,35%	0,28%	38,39%	-8,66%	6,24%	59,24%	-13,55%	6,54%
3	Sudoeste Serrana	46,96%	2,13%	14,59%	32,02%	-8,52%	5,93%	94,01%	-6,57%	21,38%
4	Litoral Sul	45,46%	1,67%	24,96%	23,01%	-6,36%	11,82%	78,93%	-4,80%	39,74%
5	Central Sul	31,98%	-9,08%	18,13%	14,88%	-14,26%	7,32%	51,62%	-22,04%	26,78%
6	Caparaó	28,26%	-5,77%	10,72%	15,16%	-11,88%	3,30%	47,70%	-16,97%	14,38%
7	Rio Doce	22,37%	-9,78%	12,77%	31,73%	-5,45%	22,84%	61,19%	-14,70%	38,53%
8	Centro-Oeste	25,91%	3,18%	17,24%	16,89%	-7,83%	8,59%	47,18%	-4,90%	27,31%
9	Nordeste	24,94%	-11,36%	12,62%	19,92%	-1,49%	14,20%	49,83%	-12,68%	28,61%
10	Noroeste	27,33%	-16,38%	2,29%	18,99%	-13,01%	4,01%	51,51%	-27,26%	6,39%
	Espírito Santo	**27,95%**	**-6,06%**	**19,11%**	**19,05%**	**-8,14%**	**13,48%**	**52,32%**	**-13,70%**	**35,16%**

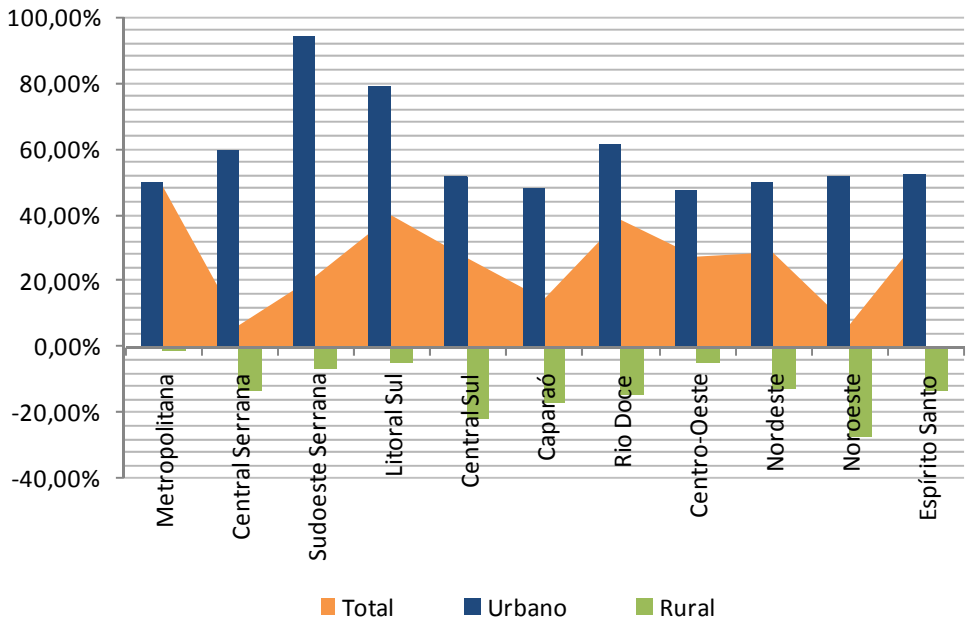
Fonte: IBGE.

Tabela 05 – População, Censos 1991, 2000 e 2010

Regiões		População					
		1991		2000		2010	
		Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
1	Metropolitana	1107686	29156	1412517	26079	1658968	28736
2	Central Serrana	24156	63377	27795	59984	38466	54788
3	Sudoeste Serrana	30239	78564	44439	80236	58668	73401
4	Litoral Sul	59109	52003	85980	52871	105762	49508
5	Central Sul	163259	83083	215468	75543	247531	64774
6	Caparaó	75512	80277	96850	75644	111533	66654
7	Rio Doce	147591	62837	180600	56691	237897	53601
8	Centro-Oeste	124695	76915	157003	79362	183524	73149
9	Nordeste	130719	67190	163322	59557	195859	58667
10	Noroeste	61622	82628	78462	69094	93362	60104

Fonte: IBGE.

Gráfico 05 – Dinâmica Demográfica Municipal 1991 a 2010



Dados: IBGE.

2.1.2. Migrações

Seja pelo alto grau de urbanização, pelo enfraquecimento das atividades agrícolas ou ainda pela industrialização acelerada de parte de um território, as migrações costumam moldar o espaço em que vivemos. Estudar os movimentos migratórios é pré-requisito necessário para entender a ocupação do território.

Em uma época em que "importar" mão de obra passa a ser necessário e obrigatório para o desenvolvimento de certas regiões do país, nota-se que o estado do Espírito Santo tem na migração interna um fator importante de atendimento das demandas de mão de obra dentro dos seus domínios. Não se quer resumir a ocupação do território somente pela questão da demanda pelo desenvolvimento econômico, mas é este sim o principal fator determinante da migração.

Como podemos perceber abaixo, Vitória é o município que mais "envia" população pra os outros municípios, chegando a quase 40% na Serra, ou seja, 38,26% daqueles que residem na Serra e que tinham residência anterior em outro município vieram de Vitória. Esse dado entre a Serra e Vitória pode e deve ser amenizado por serem municípios limítrofes.

O fator de os municípios serem limítrofes apresenta grande influência na distribuição da migração interna dos municípios do Espírito Santo. Quando não são limítrofes surge o fator proximidade, como é o caso de Vila Velha e Serra.

Dentre os 10 municípios mais populosos do estado, segundo dados do Censo 2010, Colatina é o único município que não figura entre os 10 municípios que mais receberam habitantes oriundos de migração interna. Quem ocupou o lugar de Colatina foi o 11º município mais populoso – Viana – que teve um incremento na população de 9.514 moradores, o que corresponde a 15,95% da sua população. Números estes que destacam Viana como o município que teve o maio crescimento percentual de população originário das migrações internas.

Outros municípios que também tiveram um crescimento percentual elevado foram São Matheus, Aracruz e Serra, sendo que Serra foi o maior crescimento absoluto com 42.637 residentes.

Vale destacar que o município de Afonso Cláudio, apesar de não ser tão populoso, que possuía em 2010, segundo o censo, 15.855 habitantes, é um município que tem sido grande "exportador" de pessoas para os outros municípios do estado. No total em 2010, 2.848 pessoas declararam ter vindo de Afonso Cláudio, o que representa 17,96% da população do município.

Tabela 06 – Migração interna no Espírito Santo: os 10 municípios que mais receberam habitantes (%)

	MUNICÍPIO DE RESIDÊNCIA ANTERIOR								
	Afonso Cláudio	Cachoeiro de Itapemirim	Cariacica	Colatina	Linhares	São Mateus	Serra	Vila Velha	Vitória
Serra	0,93%	1,65%	**11,15%**	3,43%	4,51%	2,24%	0,00%	**11,11%**	**38,26%**
Vila Velha	2,07%	3,73%	**16,95%**	3,60%	2,23%	2,06%	**10,04%**	0,00%	**29,71%**
Vitória	1,73%	5,27%	**10,52%**	4,83%	4,96%	5,58%	**16,65%**	**14,06%**	0,00%
Cariacica	3,01%	1,60%	0,00%	3,45%	2,24%	2,02%	9,09%	**20,85%**	**23,16%**
São Mateus	0,00%	1,45%	2,04%	2,07%	9,47%	0,00%	2,92%	4,69%	**14,27%**
Linhares	0,42%	1,18%	2,83%	8,12%	0,00%	**14,86%**	6,46%	2,95%	**14,77%**
Viana	1,66%	0,35%	**37,25%**	2,26%	1,39%	1,20%	6,01%	**13,04%**	**14,21%**
Aracruz	1,18%	0,98%	2,15%	5,77%	**15,58%**	3,42%	**10,55%**	3,46%	**15,38%**
Guarapari	0,59%	7,58%	7,58%	2,51%	1,97%	1,16%	3,54%	**21,27%**	**18,58%**
Cachoeiro de Itapemirim	1,16%	0,00%	0,77%	0,13%	1,53%	1,56%	0,83%	4,03%	8,38%

Fonte: IBGE.

Tabela 07 – Migração interna no Espírito Santo: População Recebida

	População 2010	Total de população recebida na migração interna	População recebida (%)
Viana	59.632	9514	15,95
São Mateus	84.541	11779	13,93
Aracruz	71.451	8387	11,74
Serra	406.411	42637	10,49
Linhares	121.567	10658	8,77
Vitória	327.801	27850	8,50
Vila Velha	412.575	34062	8,26
Cariacica	337.643	27546	8,16
Guarapari	100.528	8090	8,05
Cachoeiro de Itapemirim	173.589	7442	4,29

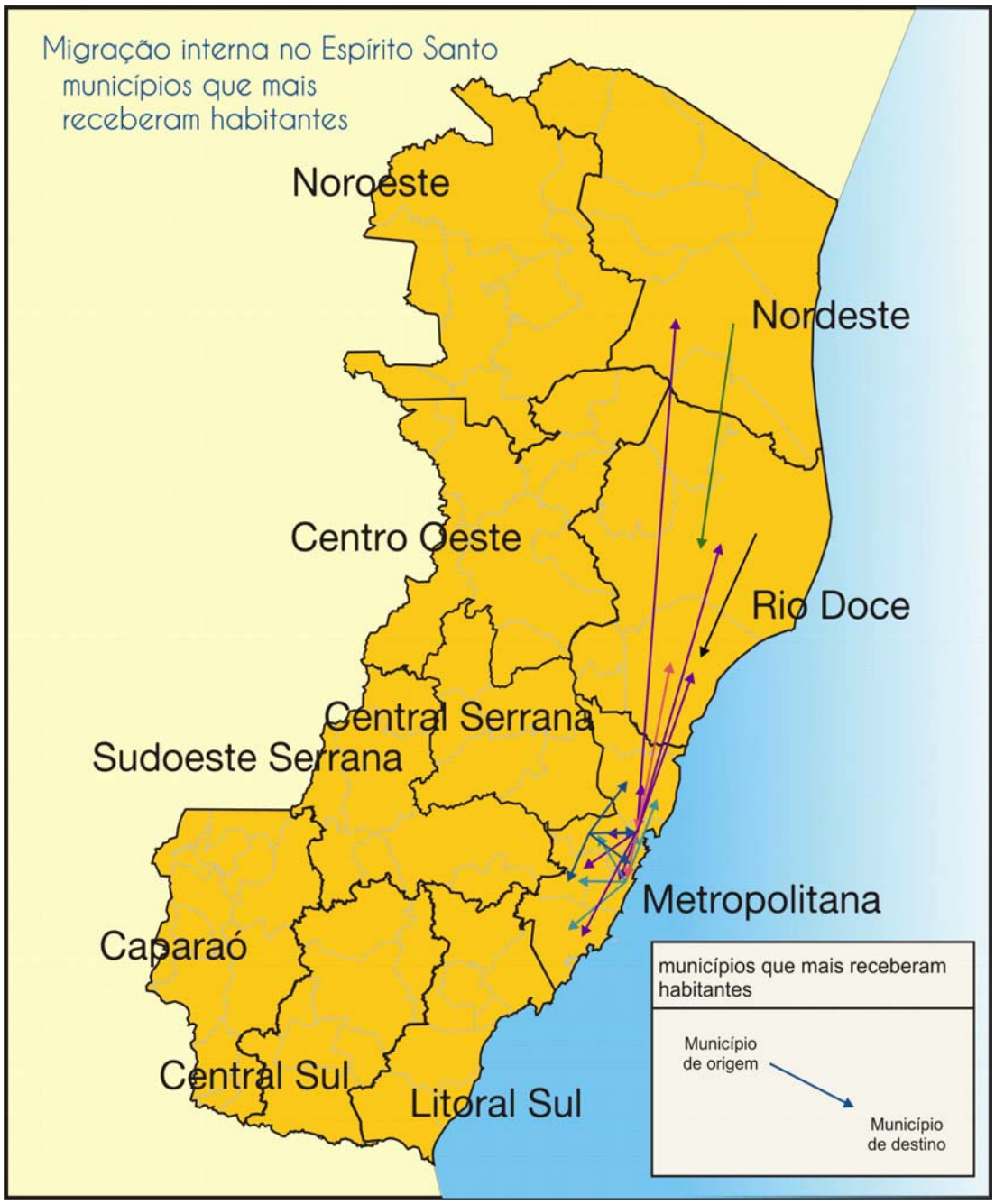
Fonte: IBGE.

Tabela 08 – Migração interna no Espírito Santo: os 10 municípios que mais receberam habitantes – Valores Absolutos

	MUNICÍPIO DE RESIDÊNCIA ANTERIOR									
	Afonso Cláudio	**Cachoeiro de Itapemirim**	**Cariacica**	**Colatina**	**Linhares**	**São Mateus**	**Serra**	**Vila Velha**	**Vitória**	**Total**
Serra	395	702	4756	1461	1925	956	0	4737	16315	42637
Vila Velha	706	1269	5774	1227	758	702	3419	0	10120	34062
Vitória	483	1467	2931	1345	1380	1555	4637	3917	0	27850
Cariacica	828	442	0	951	617	557	2504	5743	6380	27546
São Mateus	0	171	240	244	1115	0	344	553	1681	11779
Linhares	45	126	302	865	0	1584	688	314	1574	10658
Viana	158	33	3544	215	132	114	572	1241	1352	9514
Aracruz	99	82	180	484	1307	287	885	290	1290	8387
Guarapari	48	613	613	203	159	94	286	1721	1503	8090
Cachoeiro de Itapemirim	86	0	57	10	114	116	62	300	624	7442

Fonte: IBGE.

Figura 03 – Migração Interna



2.2. Renda

As pessoas escolhem um local no território para residir e tocar suas vidas. Como já vimos, parte dessa escolha acontece em função das oportunidades que surgem. No entanto, em alguns municípios, essas oportunidades não se mostram tão generosas.

No intuito de servir de subsídio, estaremos destacando principalmente a população que possui menor renda e que seria o foco principal de uma política habitacional. Para tanto, daremos ênfase aos que possuem como renda domiciliar per

capita menor que 1/8 de salário mínimo, o que corresponderia à extrema pobreza; e renda domiciliar per capita menor que 1/2 de salário mínimo, que representa o corte de pobreza.

Abaixo destacamos os municípios que mais se sobressaem quando tratamos dos Domicílios Particulares Permanentes (DPP) com renda domiciliar per capita menor que 1/8 de salário mínimo. O município de Brejetuba possui a maior quantidade percentual de DPP nesta situação, sendo que a maioria está situada na área rural. A característica mais marcante entre os cinco municípios que apresentam um maior percentual de domicílios nesta situação é que a maior parte desses domicílios está situada na área rural.

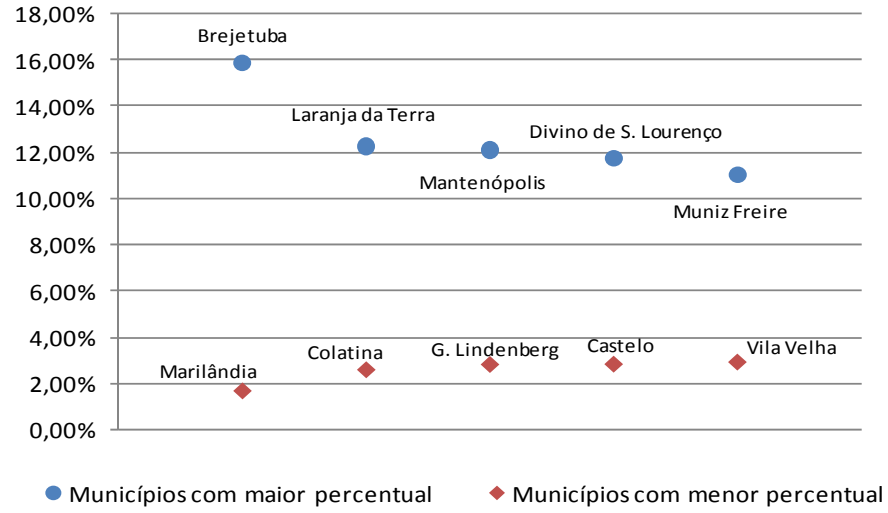
Dentre os cinco municípios com a menor quantidade percentual de domicílios nesta situação, estão alguns municípios populosos, como Vila Velha e Colatina. Fato esse que leva esses municípios a apresentarem números absolutos maiores do que aqueles apresentados pelos cinco "piores".

Tabela 09 – Domicílios Particulares Permanentes com renda domiciliar per capita menor do que 1/8 de salário mínimo

Municípios com maior percentual							Municípios com menor percentual						
Municípios	Urbano		Rural		Total		Municípios	Urbano		Rural		Total	
Brejetuba	53	5,04%	501	20,52%	554	15,86%	Marilândia	22	1,19%	39	2,28%	61	1,71%
Laranja da Terra	51	4,10%	385	16,69%	436	12,28%	Colatina	692	2,16%	260	6,15%	952	2,63%
Mantenópolis	263	9,09%	266	18,01%	529	12,11%	Governador Lindenberg	27	1,94%	69	3,51%	96	2,86%
Divino de São Lourenço	42	7,33%	122	14,81%	164	11,74%	Castelo	124	1,70%	194	5,16%	318	2,88%
Muniz Freire	101	3,55%	520	18,77%	621	11,06%	Vila Velha	3968	2,96%	28	5,56%	3996	2,97%

Fonte: IBGE.

Gráfico 06 – Domicílios Particulares Permanentes com renda domiciliar per capita menor do que 1/8 de salário mínimo (total)



Dados: IBGE.

Em complemento à informação referente à parcela dos domicílios em situação de pobreza extrema, usa-se o dado referente aos domicílios cuja renda domiciliar per capita é menor do que ½ salário mínimo. Esse valor serve de marca para a pobreza. O município de Ibitirama concentra grande parte da pobreza na zona rural, enquanto Mucurici e Água Doce do Norte, também entre os cinco municípios com maior percentual nessa faixa de renda, têm maior incidência na zona urbana.

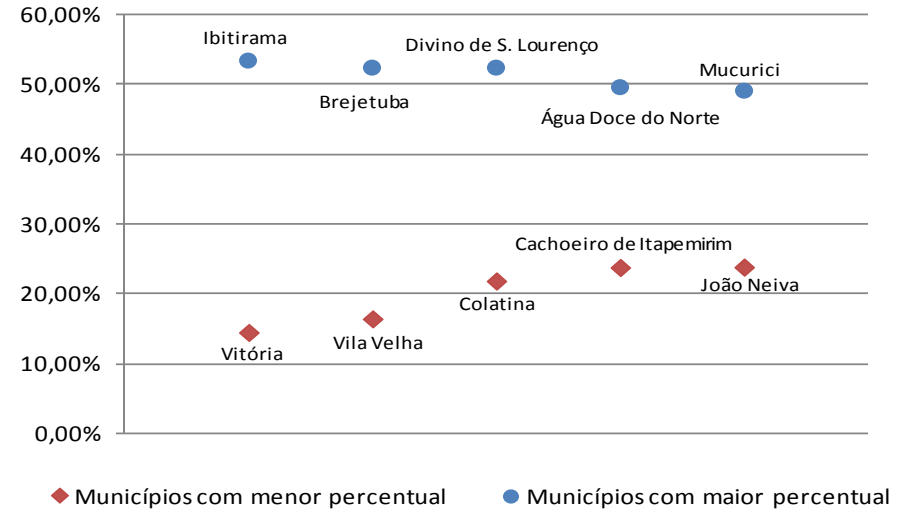
De maneira oposta, grandes centros urbanos capixabas apresentam, proporcionalmente aos domicílios particulares permanentes, menores índices de famílias vivendo abaixo da linha da pobreza. Vitória, por exemplo, apresenta 14,28% dos domicílios nessa condição – o menor índice do estado –, sendo todos eles na zona urbana. Essa tendência se confirma nos demais municípios com os menores percentuais de domicílios abaixo do limite da pobreza, fato que é reflexo da urbanização dessas cidades.

Tabela 10 – Domicílios Particulares Permanentes com renda domiciliar per capita menor do que 1/2 salário mínimo

Municípios com maior percentual							Municípios com menor percentual						
Municípios	Urbano		Rural		Total		Municípios	Urbano		Rural		Total	
Ibitirama	372	35,13%	1062	64,99%	1434	53,25%	Vitória	15501	14,28%	0	-	15501	14,28%
Brejetuba	338	32,16%	1488	60,96%	1826	52,29%	Vila Velha	21640	16,15%	206	40,87%	21846	16,25%
Divino de São Lourenço	207	36,13%	523	63,47%	730	52,25%	Colatina	6066	18,98%	1802	42,63%	7868	21,74%
Água Doce do Norte	930	41,63%	934	61,01%	1864	49,51%	Cachoeiro de Itapemirim	12262	22,38%	1842	39,03%	14104	23,70%
Mucurici	551	46,58%	362	53,39%	913	49,06%	João Neiva	811	20,05%	370	39,96%	1181	23,76%

Fonte: IBGE.

Gráfico 07 – Domicílios Particulares Permanentes com renda domiciliar per capita menor do que 1/2 salário mínimo (total)



Dados: IBGE.

Tabela 11 – Percentual de Domicílios Particulares Permanentes por faixa de renda domiciliar per capita nas Regiões de Desenvolvimento do Espírito Santo

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

Fonte: IBGE.

Quando analisamos as faixas de renda regionalmente, percebemos que as regiões Sudoeste Serrana, Caparaó e Noroeste apresentam mais de 3% dos domicílios particulares permanentes com renda domiciliar per capita inferior a 1/8 de salário mínimo, sendo estes os maiores percentuais no estado.

O percentual de domicílios que se situam acima da linha da pobreza extrema e abaixo da linha da pobreza, representado na categoria "mais de 1/8 a ½ salário mínimo", é bastante elevada em regiões como a Nordeste, Noroeste e Caparaó. Nessa última, mais de 1/3 dos domicílios particulares permanentes se encontra nessa situação, o que caracteriza um quadro crítico em relação à pobreza.

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

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

Tabela 12 – Rendimento domiciliar per capita (2010) Regional

Regiões		Sem rendimento			Até 1/8 de salário mínimo		
		Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
1	Metropolitana	17.820	418	18.238	3.387	114	3.501
2	Central Serrana	251	552	803	73	620	693
3	Sudoeste Serrana	477	928	1.405	248	1.320	1.568
4	Litoral Sul	1.288	475	1.763	504	437	941
5	Central Sul	1.939	712	2.651	660	787	1.447
6	Caparaó	786	1.020	1.806	550	1.177	1.727
7	Rio Doce	1.909	432	2.341	795	419	1.214
8	Centro-Oeste	1.217	829	2.046	484	687	1.171
9	Nordeste	2.399	683	3.082	1.452	696	2.148
10	Noroeste	1.205	612	1.817	755	1.073	1.828
	Espírito Santo	**29.291**	**6.661**	**35.952**	**8.908**	**7.330**	**16.238**
	Bahia	**165.254**	**87.667**	**252.921**	**160.476**	**197.832**	**358.308**
	Minas Gerais	**139.368**	**43.365**	**182.733**	**61.713**	**52.353**	**114.066**
	Rio de Janeiro	**233.550**	**7.895**	**241.445**	**42.196**	**3.321**	**45.517**
	São Paulo	**512.650**	**19.895**	**532.545**	**68.054**	**6.486**	**74.540**

Tabela 13 – Rendimento domiciliar per capita (2010) Regional

Regiões		Mais de 1/8 a 1/2 de salário mínimo			Mais de 1/2 a 1 salário mínimo		
		Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
1	Metropolitana	90.088	2.897	92.985	145.774	3.001	148.775
2	Central Serrana	2.103	6.065	8.168	4.600	5.785	10.385
3	Sudoeste Serrana	3.725	8.574	12.299	6.793	7.206	13.999
4	Litoral Sul	8.764	6.161	14.925	10.886	5.724	16.610
5	Central Sul	15.750	7.332	23.082	27.398	6.619	34.017
6	Caparaó	9.637	9.293	18.930	13.689	5.699	19.388
7	Rio Doce	15.200	6.320	21.520	22.133	5.313	27.446
8	Centro-Oeste	11.479	8.593	20.072	21.413	7.625	29.038
9	Nordeste	17.651	7.456	25.107	19.363	5.480	24.843
10	Noroeste	8.241	7.704	15.945	10.518	5.637	16.155
	Espírito Santo	**182.638**	**70.395**	**253.033**	**282.567**	**58.089**	**340.656**
	Bahia	**1.017.400**	**461.468**	**1.478.868**	**891.145**	**256.124**	**1.147.269**
	Minas Gerais	**1.101.656**	**332.908**	**1.434.564**	**1.722.048**	**283.566**	**2.005.614**
	Rio de Janeiro	**923.160**	**58.281**	**981.441**	**1.449.965**	**59.738**	**1.509.703**
	São Paulo	**1.679.997**	**131.073**	**1.811.070**	**3.331.959**	**174.864**	**3.506.823**

Fonte: IBGE.

Em números gerais, podemos dizer que, daqueles que possuem renda no Espírito Santo, 269.271 famílias estão na faixa de pobreza, enquanto que 340.656 famílias recebem de 1/2 até 1 salário mínimo. No total no estado, 609.627 residências possuem renda per capita até 1 salário mínimo.

Comparando os estados da região sudeste e também o estado limítrofe, Bahia, percebemos que o estado do Espírito Santo fica em posição intermediária quanto ao número de famílias em extrema pobreza, pobreza e menor que 1 salário mínimo. Para tanto, vale destacar que tal consideração está embasada em valores relativos e não absolutos, conforme reproduzido no quadro abaixo.

Tabela 14 – Rendimento domiciliar per capita (2010) Região Sudeste e Bahia, daqueles que possuem renda

Estados	Menor que 1/8 de salário mínimo			Menor que 1/2 de salário mínimo			Menor que 1 salário mínimo		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Espírito Santo	0,96%	4,25%	1,47%	20,62%	45,01%	24,45%	51,05%	78,66%	55,38%
Bahia	5,29%	18,68%	8,75%	38,81%	62,24%	44,87%	68,17%	86,42%	72,89%
Minas Gerais	1,19%	6,23%	1,89%	22,43%	45,81%	25,69%	55,63%	79,53%	58,96%
Rio de Janeiro	0,83%	2,03%	0,87%	19,00%	37,69%	19,59%	47,55%	74,24%	48,38%
São Paulo	0,55%	1,34%	0,58%	14,16%	28,49%	14,70%	41,15%	64,69%	42,04%

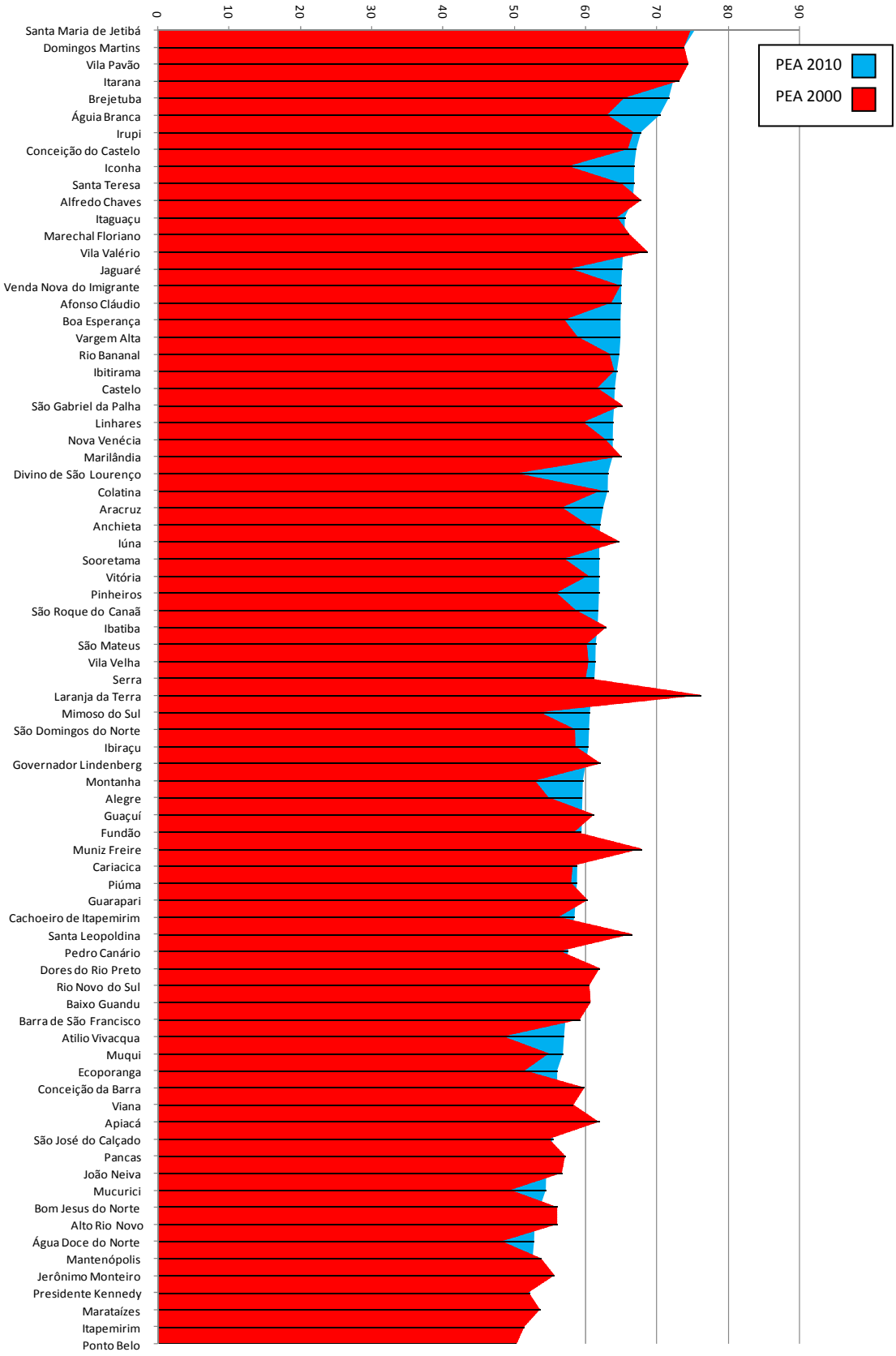
Fonte: IBGE.

2.3. Dinâmica do Trabalho, Emprego e produção regional

As políticas de geração de emprego e renda constituem importante campo das políticas públicas. A análise de suas dimensões e sua dinâmica no estado propicia-nos uma melhor caracterização do território e da sua produção, estabelecendo quais setores são mais especializados em cada região. Para tanto, trabalharemos com a população economicamente ativa e o emprego formal fornecido pelo Ministério do Trabalho.

2.3.1. População Economicamente Ativa

Gráfico 08 – PEA 2010 e PEA 2000



Dados: IBGE.

A População Economicamente Ativa (PEA)[17] engloba o potencial de mão de obra disponível para os setores produtivos. Esse potencial é formado pela população ocupada (que tem trabalho, seja na categoria de empregado, autônomo, etc.) e pela população desocupada (pessoas que não têm trabalho, mas que estavam dispostas a trabalhar e tomaram providências quanto a isso).

Na tabela abaixo, Santa Maria de Jetibá mostra a maior proporção de PEA entre os municípios do Espírito Santo. Entre 2000 e 2010, esse número aumentou 16,06 pontos percentuais. Outro município que se destaca é Brejetuba, que, apesar de ocupar a quinta posição no *ranking* dos municípios com maior PEA, mostrou o maior crescimento do potencial de mão de obra na década passada, com um salto de 21,03 pontos percentuais na PEA.

Tabela 15 – População Economicamente Ativa e crescimento em pontos percentuais

PEA – 10 anos ou mais			
Município	2000	2010	Variação
Santa Maria de Jetibá	59,31	75,37	16,06
Domingos Martins	60,3	73,86	13,56
Vila Pavão	60,25	73,83	13,58
Itarana	60,43	72,32	11,89
Brejetuba	50,67	71,7	21,03
Águia Branca	51,26	70,43	19,17
Irupi	52,64	67,81	15,17
Conceição do Castelo	54,04	67,13	13,09
Iconha	48,14	66,84	18,70
Santa Teresa	54,49	66,83	12,34

Fonte: IBGE.

Em relação aos desocupados, Ponto Belo apresenta 13,4% da PEA como pessoas que não possuem trabalho, mas que tomaram alguma providência efetiva para trabalhar no período analisado. Este é o maior índice do Espírito Santo. O município de Serra apresentou uma diminuição de 11,15 pontos percentuais na taxa de

[17] Segundo o IBGE:

População Economicamente Ativa

Compreende o potencial de mão de obra com que pode contar o setor produtivo, isto é, a **população ocupada** e a **população desocupada**, assim definidas: **população ocupada** – aquelas pessoas que, em um determinado período de referência, estavam exercendo atividade remunerada, ou que estavam empregadas sem trabalhar(por exemplo, em período de férias).

As pessoas ocupadas são classificadas em:

a. **Empregados**: aquelas pessoas que trabalham para um empregador ou mais, cumprindo uma jornada de trabalho, recebendo em contrapartida uma remuneração em Dinheiro ou outra forma de pagamento (moradia, alimentação, vestuário, etc.). Incluem- se, entre as pessoas empregadas, aquelas que prestam serviço militar obrigatório e os clérigos.

Os empregados são classificados segundo a existência ou não de carteira de trabalho assinada.

b. **Conta Própria**: aquelas pessoas que exploram uma atividade econômica ou exercem uma profissão ou ofício, sem empregados.

c. **Empregadores** - aquelas pessoas que exploram uma atividade econômica ou exercem uma profissão ou ofício, com auxílio de um ou mais empregados.

d. **Não Remunerados**: aquelas pessoas que exercem uma ocupação econômica, sem remuneração, pelo menos 15 horas na semana, em ajuda a membro da unidade domiciliar em sua atividade econômica, ou em ajuda a instituições religiosas, beneficentes ou de cooperativismo, ou, ainda, como aprendiz ou estagiário.

População Desocupada - aquelas pessoas que não estavam exercendo atividade remunerada, em um determinado período de referência, mas estavam à procura de emprego (consultando pessoas, jornais, etc.).

desocupação, o que pode evidenciar o aumento da taxa de emprego na cidade ou a saída dessas pessoas da PEA.

Tabela 16 – 10 municípios com a maior Taxa de Desocupação da PEA – 2000 e 2010

Taxa de Desocupação da PEA - 10 anos ou mais			
Município	2000	2010	Variação
Ponto Belo	21,05	13,4	-7,65
Conceição da Barra	18,49	11,74	-6,75
Pedro Canário	19,12	10,46	-8,66
Serra	21,48	10,33	-11,15
Sooretama	10,86	10,18	-0,68
São Mateus	14,62	9,86	-4,76
Viana	18,25	9,82	-8,43
Aracruz	17,45	9,79	-7,66
Mucurici	17,73	9,61	-8,12
Guarapari	17,37	9,47	-7,9

Fonte: IBGE.

Já Laranja da Terra, em 2010, apresentou a menor taxa de desocupação da PEA no estado. O município registrou 1,2% de pessoas nessa condição, conforme a tabela abaixo. Dentre os municípios que mostraram menores taxas de desocupação, Irupi apresentou um salto bastante grande, saindo de 7.97% em 2000 para 2,07% em 2010, o que representa uma queda de 5,9 pontos percentuais em 10 anos.

Tabela 17 – 10 municípios com a menor Taxa de Desocupação da PEA – 2000 e 2010

Taxa de Desocupação da PEA - 10 anos ou mais			
Município	2000	2010	Variação
Santa Teresa	2,5	2,41	-0,09
Vila Valério	3,54	2,4	-1,14
Iúna	3,39	2,22	-1,17
Irupi	7,97	2,07	-5,9
Governador Lindenberg	1,39	1,96	0,57
Domingos Martins	2,76	1,8	-0,96
São Roque do Canaã	3,95	1,8	-2,15
Santa Maria de Jetibá	1,73	1,49	-0,24
Brejetuba	4,28	1,47	-2,81
Laranja da Terra	1,24	1,2	-0,04

Fonte: IBGE.

2.3.2. Quociente Locacional – Especialização

O Quociente Locacional (QL) é a mais importante dentre as diversas medidas de especialização regional desenvolvidas pela Teoria Econômica. Ele nos informa "quantas vezes" o setor i é mais (ou menos) "importante" para a região j vis-à-vis a macro-região de referência. Utiliza-se, nesse caso, a participação percentual do emprego em um determinado setor como medida de importância ou de dedicação a uma atividade.

É dado pela seguinte fórmula:

$$QL_{ij} = \frac{E_{ij} / \sum_j E_{ij}}{\sum_i E_{ij} / \sum_i \sum_j E_{ij}}$$

Onde:

Eij = representa o emprego no setor "i" da região "j";

∑i Eij = representa o emprego em todos os setores da região "j";

∑j Eij = representa o emprego do setor "i" em todas as regiões;

∑i ∑j Eij = representa o emprego de todos os setores de todas as regiões.

Quando:

QL > 1 expressa que a Região (aqui representada pela região de desenvolvimento) é especializada no setor, em comparação com a macrorregião (aqui representada pelo estado).

QL = 1 expressa que a participação da região é igual à participação do estado como um todo.

QL < 1 expressa que a região não é especializada no setor, em comparação com o estado. Ou seja, ela é não exportadora do produto.

Quanto maior o QL, maior será a especialização.

Para a análise da especialização das regiões do estado de Espírito Santo, utilizamos os dados disponibilizados pelo Ministério do Trabalho e Emprego no RAIS para o ano de 2012.

Tabela 18 – Atividades – Região Metropolitana

Metropolitana			
	QL	OCUP	ESTA
ATIVIDADES DE EXPLORAÇÃO DE JOGOS DE AZAR E APOSTAS	**1,618**	2	1
ORGANISMOS INTERNACIONAIS E OUTRAS INSTITUIÇÕES EXTRATERRITORIAIS	**1,618**	4	3
TRANSPORTE AÉREO	**1,618**	467	7
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DO FUMO	**1,618**	35	1
ATIVIDADES DE VIGILÂNCIA, SEGURANÇA E INVESTIGAÇÃO	**1,495**	14815	94
ATIVIDADES LIGADAS AO PATRIMÔNIO CULTURAL E AMBIENTAL	**1,494**	24	4
ATIVIDADES IMOBILIÁRIAS	**1,489**	2434	305
METALURGIA	**1,487**	5853	26
ESGOTO E ATIVIDADES RELACIONADAS	**1,467**	620	19
PESQUISA E DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO	**1,434**	39	4

Dados: MTE.

A Região de Desenvolvimento Metropolitana apresenta diversas atividades que apresentam uma pequena especialização. As mais significativas, para esta análise, se dá na área de **transporte aéreo**, com o QL igual a 1,618 – QL igual a de outras 4 atividades, porém com um número de estabelecimentos e trabalhadores significantemente maior – característicos de regiões com que englobem os grandes aeroportos nacionais. O segundo maior QL, de 1,495, e do setor "**atividades de vigilância, segurança e investigação**" que compreende serviços ligados à segurança, características de grandes aglomerações urbanas. Destaca-se ainda a especialização da região **em atividades imobiliárias** (também características de grandes centros urbanos) de **metalurgia** e **pesquisa e desenvolvimento científico** com QL's de 1,489, 1,487 e 1,434 respectivamente.

Tabela 19 – Atividades – Central Serrana

Central Serrana			
	QL	OCUP	ESTA
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE MADEIRA	**9,674**	484	51
AGRICULTURA, PECUÁRIA E SERVIÇOS RELACIONADOS	**5,185**	2053	493
FABRICAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES, REBOQUES E CARROCERIAS	**4,736**	79	3

Dados: MTE.

A Região Central Serrana apresenta um QL de 9,674, grande especialização (mais de 9 vezes a média do estado) nas atividades relacionadas à **fabricação de produtos de madeira**, com a ocupação formal de 484 trabalhadores (em dezembro de 2012) e 51 estabelecimentos. Também a região é muito especializada, com um QL de 5,185, na **agricultura, pecuária e serviços relacionados**, com um total de 493 estabelecimentos. Segue como uma atividade com QL elevado a "**fabricação de veículos automotores e carrocerias"**. Destaca-se, porém, que o setor conta com apenas três estabelecimentos.

Tabela 20 – Atividades – Sudoeste Serrana

Sudoeste Serrana			
	QL	OCUP	ESTA
FABRICAÇÃO DE BEBIDAS	**7,614**	276	8
PESQUISA E DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO	**5,032**	5	1
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE MADEIRA	**4,455**	357	42
AGRICULTURA, PECUÁRIA E SERVIÇOS RELACIONADOS	**4,426**	2807	552
SERVIÇOS DOMÉSTICOS	**3,590**	9	8
ATIVIDADES DOS SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	**3,239**	358	6

Dados: MTE.

Na Região Sudoeste Serrana, podemos observar uma especialização elevada no setor de **fabricação de bebidas** (QL de 7,614), no setor de **pesquisa e desenvolvimento científico** (QL de 5,032), no setor de **fabricação de produtos de madeira** (QL de 4,455) e no setor de **agricultura, pecuária e serviços relacionados**. Ressalta-se que, destes quatro setores mais especializados, pesquisa e desenvolvimento científico apresenta apenas 5 trabalhadores na atividade vinculados a um único estabelecimento. Destaca-se também especialização em **atividades dos serviços de tecnologia da informação**, com QL de 3,239.

Tabela 21 – Atividades – Litoral Sul

Litoral Sul			
	QL	OCUP	ESTA
PESCA E AQUICULTURA	**19,313**	189	52
EXTRAÇÃO DE MINERAIS METÁLICOS	**8,732**	1129	1
ATIVIDADES ARTÍSTICAS, CRIATIVAS E DE ESPETÁCULOS	**3,864**	18	4
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE BORRACHA E DE MATERIAL PLÁSTICO	**3,474**	85	3
OBRAS DE INFRAESTRUTURA	**3,466**	2522	33

Dados: MTE.

Atividades ligadas à **pesca e aquicultura** apresentam grande QL na Região Litoral Sul. Com 52 estabelecimentos e 189 trabalhadores formais, essa atividade é de grande especialização na região com QL de 19,313. Logo após, também com grande especialização, com QL de 8,732, está a atividade de **extração de minerais metálicos**. **Atividades artísticas, criativas e de espetáculos**; **fabricação de produtos de borracha e de material plástico** e **obras de infraestrutura** também apresentam certa especialização na região com QL's de 3,864, 3,474 e 3,466, respectivamente.

Tabela 22 – Atividades – Central Sul

Central Sul			
	QL	OCUP	ESTA
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE MINERAIS NÃO METÁLICOS	**17,815**	11466	747
PREPARAÇÃO DE COUROS E FABRICAÇÃO DE ARTEFATOS DE COURO, ARTIGOS PARA VIAGEM E CALÇADOS	**7,562**	1446	28
FABRICAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	**4,273**	804	58
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE BORRACHA E DE MATERIAL PLÁSTICO	**3,719**	91	15
EXTRAÇÃO DE MINERAIS NÃO METÁLICOS	**3,700**	1860	143

Dados: MTE.

Na Região Central Sul, destacam-se as atividades de **fabricação de produtos de minerais não metálicos** com QL de 17,815 – grande especialização. Também

destacam-se as atividades de **preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados**, com QL de 7,562. A **fabricação de máquina e equipamentos** é uma atividade em que a região é especializada (QL de 4,273) assim como a **fabricação de produtos de borracha e de material plástico** (QL de 3,719) e **extração de minerais não metálicos**. (QL de 3,700).

Tabela 23 – Atividades – Caparaó

Caparaó			
	QL	OCUP	ESTA
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS TÊXTEIS	**8,473**	242	6
ATIVIDADES ARTÍSTICAS, CRIATIVAS E DE ESPETÁCULOS	**7,498**	22	6
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE MADEIRA	**2,724**	204	22
ATIVIDADES DE ATENÇÃO À SAÚDE HUMANA INTEGRADAS COM ASSISTÊNCIA SOCIAL, PRESTADAS EM RESIDÊNCIAS COLETIVAS E PARTICULARES	**2,317**	79	5
CAPTAÇÃO, TRATAMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA	**2,127**	103	9

Dados: MTE.

Da Região Caparaó, as atividades de **fabricação de produtos têxteis** (QL de 8,473) destacam-se como a mais especializada, logo após as **atividades artísticas, criativas e de espetáculo** (QL de 7,498). A região também é especializada em atividades de **fabricação de produtos de madeira** (QL de 2,724), em **atividade de atenção à saúde humana, integrada com assistência social, prestada em residências coletivas e particulares** (QL de 2,317) e em **captação, tratamento e distribuição de água** (QL de 2,127).

Tabela 24 – Atividades – Rio Doce

Rio Doce			
	QL	OCUP	ESTA
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE BORRACHA E DE MATERIAL PLÁSTICO	**12,587**	308	17
METALURGIA	**10,531**	461	8
FABRICAÇÃO DE MÁQUINAS, APARELHOS E MATERIAIS ELÉTRICOS	**7,626**	1552	2
FABRICAÇÃO DE CELULOSE, PAPEL E PRODUTOS DE PAPEL	**7,486**	756	9
EXTRAÇÃO DE CARVÃO MINERAL	**7,352**	10	7
FABRICAÇÃO DE MÓVEIS	**6,206**	2887	74

Dados: MTE.

A Região Rio Doce é altamente especializada, como se pode ver a partir de um QL de 12,0587, em atividades de **fabricação de produtos de borracha e de material plástico**. Com QL de 10,531, observa-se também uma especialização da **metalurgia**. As atividades de **fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos**; de **fabricação de celulose, papel e produtos de papel;** e de **extração de carvão mineral** (esta com apenas 10 trabalhadores) também fazem parte das atividades de maior especialização da região com QL de 7,626, 7,486 e 7,352, respectivamente. Também se destaca nessa análise a **fabricação de móveis** com um setor de grande especialização, com QL igual a 6,206 e com mais de 2800 trabalhadores no setor.

Tabela 25 – Atividades – Centro-Oeste

Centro-Oeste			
	QL	OCUP	ESTA
CONFECÇÃO DE ARTIGOS DO VESTUÁRIO E ACESSÓRIOS	**8,633**	7496	421
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS TÊXTEIS	**5,907**	486	40
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE BORRACHA E DE MATERIAL PLÁSTICO	**5,149**	126	9
SEGUROS, RESSEGUROS, PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR E PLANOS DE SAÚDE	**3,713**	548	5
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE MADEIRA	**3,699**	798	58
ELETRICIDADE, GÁS E OUTRAS UTILIDADES	**3,500**	336	3
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE MINERAIS NÃO METÁLICOS	**3,146**	2025	103

Dados: MTE.

A Região Centro-Oeste apresenta elevada especialização em atividades de **confecção de artigos do vestuário e acessórios**, com QL de 8,633, com 421 estabelecimentos e 7.496 postos de trabalho formais. Também em relação à atividade mais especializada, a região tem como segunda maior especialização a **fabricação de produtos têxteis**, com QL de 5,907. A terceira atividade de maior especialização é a **fabricação de produtos de borracha e de material plástico**, com QL de 5,149. Com especialização três vezes maior que o estado, destacam-se na região as atividades de **seguros, resseguros, previdência complementar e planos de saúde**; **fabricação de produtos de madeira**; **eletricidade, gás e outras utilidades;** e **fabricação de produtos de minerais não metálicos**.

Tabela 26 – Atividades – Região Nordeste

Nordeste			
	QL	OCUP	ESTA
PRODUÇÃO FLORESTAL	**9,391**	1540	32
FABRICAÇÃO DE COQUE, DE PRODUTOS DERIVADOS DO PETRÓLEO E DE BIOCOMBUSTÍVEIS	**7,585**	623	4
ATIVIDADES DE APOIO À EXTRAÇÃO DE MINERAIS	**7,541**	333	5
AGRICULTURA, PECUÁRIA E SERVIÇOS RELACIONADOS	**6,158**	7988	1416
EXTRAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL	**3,706**	408	3
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE BORRACHA E DE MATERIAL PLÁSTICO	**3,147**	77	5

Dados: MTE.

A **produção florestal** é uma atividade de grande especialização na Região Nordeste, com QL de 9,391. Atividades ligadas à extração de petróleo também possuem grande especialização, quais sejam: **fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis** (QL de 7,585), **atividades de apoio à extração de minerais** (QL de 7,541) e **extração de petróleo e gás natural** (3,706). Destacam-se ainda as atividades de **agricultura, pecuária e serviços relacionados** (QL de 6,158) e a **fabricação de produtos de borracha e de material plástico** (QL de 3,147).

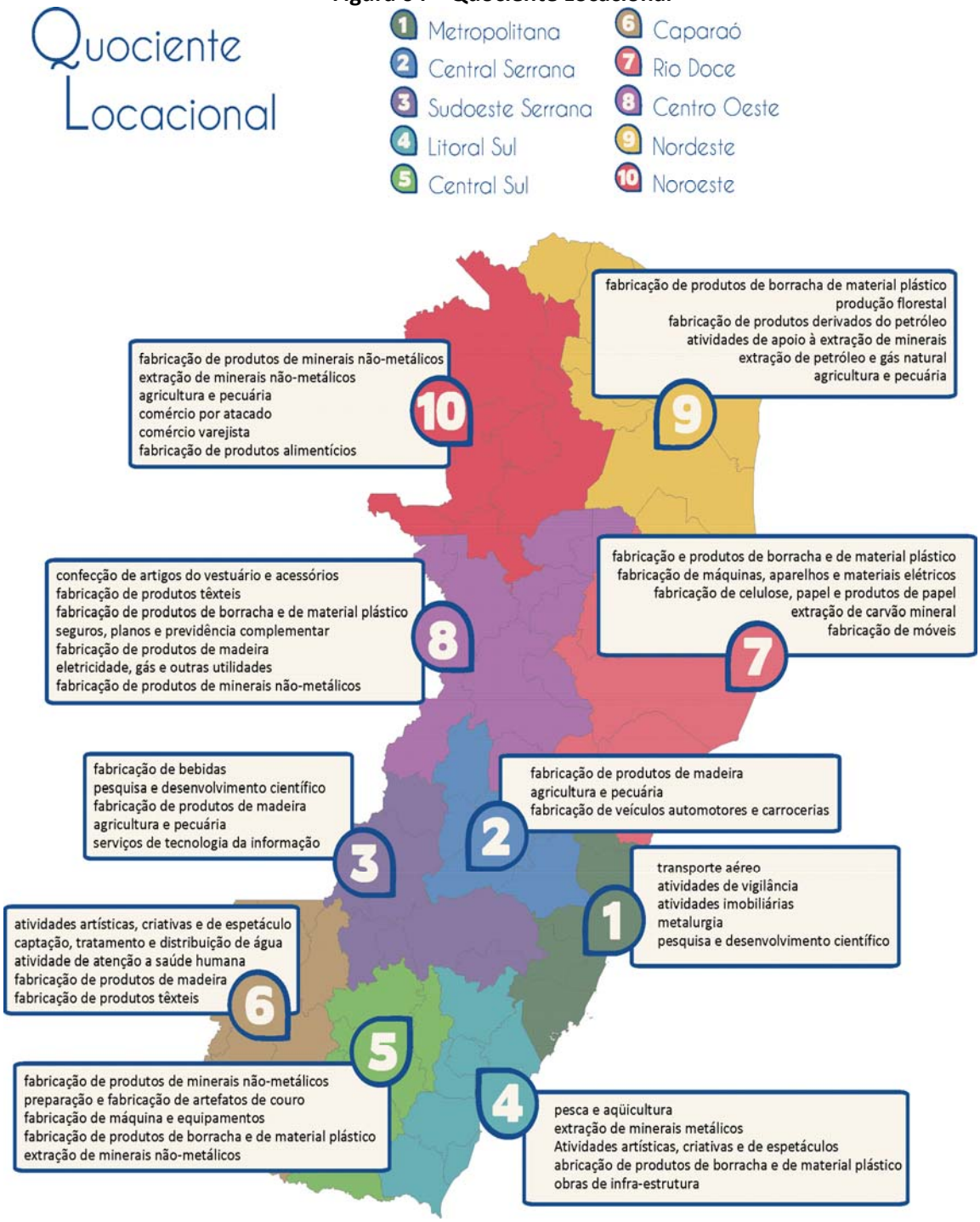
Tabela 27 – Atividades – Região Noroeste

Noroeste			
	QL	OCUP	ESTA
EXTRAÇÃO DE MINERAIS NÃO METÁLICOS	**12,932**	2047	146
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE MINERAIS NÃO METÁLICOS	**3,034**	1953	121
AGRICULTURA, PECUÁRIA E SERVIÇOS RELACIONADOS	**1,948**	1292	666
COMÉRCIO POR ATACADO, EXCETO VEÍCULOS AUTOMOTORES E MOTOCICLETAS	**1,572**	1216	59
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS	**1,398**	672	26
COMÉRCIO VAREJISTA	**1,248**	4048	998

Dados: MTE.

Na Região Noroeste, destacam-se as atividades de **extração de minerais não metálicos,** com QL de 12,932, e a **fabricação de produtos de minerais não metálicos,** com QL de 3,034. A **agricultura, pecuária e serviços relacionados** também é uma especialização da região, com QL de 1,948. O **comércio por atacado, exceto veículos automotores e motocicletas** (QL de 1,572) e o **comércio varejista** (QL de 1,348) destacam-se na região em comparação ao Estado. Por último, também podemos observar especialização na **fabricação de produtos alimentícios**, com QL de 1,398.

Figura 04 – Quociente Locacional



Dados: MTE.

2.4. Valor Adicionado Bruto

O município de Vitória, capital do Estado, possui o maior Valor Adicionado Bruto (VAB) dos municípios capixabas, representando ¼ de todo o valor produzido no Estado. Junto com o município Serra, Vila Velha e Cariacica – todos da Região Metropolitana, Vitória possui um VAB equivalente à metade gerado por todos os municípios do Estado. Assim, os quatro municípios juntos produzem o equivalente a 55% de toda a produção estadual. Podemos observar, também, que grande parte dessa produção está localizada no setor de serviço (em primeiro) e na atividade industrial. Nesses quatro municípios, a atividade agropecuária não passa de 0,14% do total produzido. Constata-se, desta forma, o grande dinamismo econômico que os municípios da Região Metropolitana geram ao Estado.

Tabela 28 – 10 Municípios com maior Valor Adicionado Bruto Total – 2010

Nome do município	R$ 1.000					
	AGRO	INDÚSTRIA, CONSTRUÇÃO SIUP*	COM. E SERV.		TOTAL	VAB munic./VAB Estadual
			ADM. PÚBLICA	DEMAIS ATIVIDADES		
Vitória	8.020	5.736.375	1.186.044	10.316.356	17.246.795	25,5%
Serra	21.214	4.360.208	1.160.516	4.772.732	10.314.669	15,3%
Vila Velha	12.171	1.513.311	1.030.583	3.254.487	5.810.552	8,6%
Cariacica	10.942	1.048.938	809.196	2.212.463	4.081.539	6,0%
Anchieta	27.499	3.346.981	111.088	568.266	4.053.834	6,0%
Aracruz	123.217	1.575.233	287.717	470.009	2.456.175	3,6%
Linhares	260.893	878.550	401.672	814.746	2.355.862	3,5%
Cachoeiro de Itapemirim	39.672	684.374	486.673	1.130.262	2.340.981	3,5%
Colatina	68.078	351.051	306.440	880.810	1.606.379	2,4%
Presidente Kennedy	33.825	1.497.098	50.102	23.350	1.604.376	2,4%

Fonte: IBGE.

Dos 10 municípios com os menores VAB, observamos que quatro pertencem à Região Caparaó, dois à Região Nordeste, duas à Região Centro Sul, uma à Região Centro-Oeste e uma à Região Sudoeste Serrano. Laranja da Terra (Região Sudoeste Serrana) é o município com menor VAB do Estado, representando apenas 0,05% do total. Somando os 10 municípios com menor VAB, temos o valor total de R$ 622.069,000 (para valores de 2010), que não representa nem 1% do total do VAB dos 78 municípios.

Tabela 29 – 10 Municípios com menor VAB Total – 2010

Nome do município	R$ 1.000					
	AGRO	INDÚSTRIA, CONSTRUÇÃO SIUP*	COM. E SERV.		TOTAL	VAB munic./VAB Estadual
			ADM. PÚBLICA	DEMAIS ATIVIDADES		
Laranja da Terra	25.358	7.546	31.535	14.356	78.795	0,05%
Jerônimo Monteiro	14.526	9.645	31.287	20.355	75.813	0,07%
Ibitirama	29.215	5.868	27.340	12.788	75.211	0,08%
Bom Jesus do Norte	3.261	12.411	27.566	27.240	70.479	0,08%
Mucurici	34.341	4.667	18.678	11.721	69.407	0,09%
Ponto Belo	17.536	10.779	21.879	12.840	63.035	0,10%
Alto Rio Novo	12.518	5.034	23.393	11.824	52.769	0,10%
Dores do Rio Preto	12.217	7.775	18.304	12.393	50.688	0,11%
Apiacá	9.124	5.076	23.061	12.465	49.727	0,11%
Divino de São Lourenço	12.438	2.980	14.281	6.446	36.145	0,12%

Fonte: IBGE.

2.5. Desenvolvimento humano e desigualdade de renda

2.5.1. Índice de Desenvolvimento Humano

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), concebido no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e no Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), tem o intuito de voltar a atenção das políticas públicas aos aspectos multidimensionais da pobreza, e não apenas estabelecer metas a partir da renda nacional.

Vitória apresenta o maior IDH do Espírito Santo (0,845), enquanto o Estado, que figura em penúltima posição na comparação com os demais Estados do Sudeste, possui um índice de 0,740. O topo do *ranking* do Espírito Santo é figurado, principalmente, por municípios com altos índices de urbanização e com população elevada, incluindo cidades da região Metropolitana.

Ibitirama ocupa a pior posição no *ranking*, com IDH de 0,622 em 2010. Os 10 municípios com pior desempenho têm o IDH de 2010 pior que o IDH de 2000 dos três municípios com o maior índice em 2010, evidenciando o grande avanço necessário nessas cidades para que o índice não sofra simplesmente um acréscimo em pontos diversos do estado, mas que haja uma paridade na evolução dos municípios.

Tabela 30 – IDH Municipais ES

10 maiores em 2010			10 menores em 2010		
Município	2000	2010	Município	2000	2010
Vitória	0,759	0,845	Dores do Rio Preto	0,57	0,654
Vila Velha	0,709	0,8	Itapemirim	0,525	0,654
João Neiva	0,658	0,753	Pedro Canário	0,544	0,654
Aracruz	0,638	0,752	Água Doce do Norte	0,527	0,652
Cachoeiro de Itapemirim	0,631	0,746	Ibatiba	0,542	0,647
Colatina	0,657	0,746	Muniz Freire	0,54	0,645
Serra	0,634	0,739	Irupi	0,486	0,637
São Mateus	0,61	0,735	Divino de São Lourenço	0,47	0,632
Bom Jesus do Norte	0,622	0,734	Santa Leopoldina	0,468	0,626
Guarapari	0,637	0,731	Ibitirama	0,483	0,622

Fonte: PNUD – Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Tabela 31 – IDH Estados Analisados

	2000	2010
Espírito Santo	0,640	0,740
Bahia	0,512	0,660
Minas Gerais	0,624	0,731
Rio de Janeiro	0,664	0,761
São Paulo	0,702	0,783

Fonte: PNUD – Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Podemos observar, na tabela abaixo, os melhores e os piores IDH Municipais das Regiões de Desenvolvimento. Nesta análise, verificamos que na Região Metropolitana onde se insere Vitória, que tem o maior IDH Municipal do estado, também se localiza o município de Viana, o qual apresenta o pior IDH Municipal da região. Porém, ao

compararmos Viana com o restante de seu grupo (os piores de cada região), observamos que se encontra como o segundo melhor município. Da mesma forma, visualizamos a Região Caparaó, onde se situa o município de Ibitirama, com pior IDH Municipal do Estado. No entanto, Bom Jesus do Norte, o município com melhor IDH Municipal da Região, está em 6º lugar no grupo dos melhores municípios de cada região.

Tabela 32 – IDH 2010, melhores e piores por Região

Região	Melhores					Piores				
	Município	IDH-M	IDH-R	IDH-L	IDH-E	Município	IDH-M	IDH-R	IDH-L	IDH-E
Caparaó	Bom Jesus do Norte	0,734	0,689	0,854	0,67	Ibitirama	0,622	0,609	0,821	0,481
Central Serrana	Santa Teresa	0,714	0,722	0,834	0,6	Santa Leopoldina	0,626	0,646	0,797	0,477
Central Sul	Cachoeiro de Itapemirim	0,746	0,733	0,837	0,68	Vargem Alta	0,663	0,658	0,814	0,544
Centro-Oeste	Colatina	0,746	0,738	0,841	0,67	Alto Rio Novo	0,664	0,634	0,815	0,567
Litoral Sul	Anchieta	0,73	0,696	0,856	0,65	Itapemirim	0,654	0,64	0,808	0,54
Metropolitana	Vitória	0,845	0,876	0,855	0,81	Viana	0,686	0,672	0,816	0,589
Nordeste	São Mateus	0,735	0,719	0,843	0,66	Pedro Canário	0,654	0,643	0,812	0,536
Noroeste	Nova Venécia	0,712	0,692	0,841	0,62	Água Doce do Norte	0,652	0,619	0,819	0,546
Rio Doce	João Neiva	0,753	0,751	0,857	0,66	Sooretama	0,662	0,65	0,802	0,556
Sudoeste Serrana	Venda Nova do Imigrante	0,728	0,731	0,845	0,62	Laranja da Terra	0,656	0,633	0,81	0,55

Fonte: PNUD – Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.
Legenda: IDH-M = Índice de Desenvolvimento Humano Municipal; IDH-R = Renda; IDH-L = Longevidade; IDH-E = Educação.

2.5.2. Índice de Gini

O Coeficiente de Gini, desenvolvido pelo matemático italiano Conrado Gini, é utilizado, entre outros aspectos, para medir o grau de concentração de renda em determinada amostra, variando de 0 a 1, onde 0 é a igualdade total de renda entre todas as pessoas e 1 é a concentração total de renda para uma pessoa.

A seguir, estão elencados os 10 municípios com o maior e o menor índice de Gini. **São Gabriel da Palha** apresenta a pior distribuição de renda do estado, com **índice de 0,6**. Diferentemente do Espírito Santo e dos demais municípios analisados na tabela a seguir, São Gabriel da Palha mostrou aumento do índice desde 2000, o que evidencia o aumento gradativo da concentração de renda e, consequentemente, da desigualdade no município. Também é importante ressaltar que Vitória divide o topo do *ranking* com **São Gabriel da Palha**, com os mesmos **0,6**. A capital, apesar das grandes oportunidades de trabalho e da economia pulsante, ainda mostra uma grande desigualdade de renda, ainda maior do que a do **Espírito Santo**, que ficou, em 2010, em **0,56**. Outro fato alarmante sobre Vitória é que o coeficiente permaneceu o mesmo entre 2000 e 2010, indicando que houve pouco ou nenhum avanço nesse sentido.

No outro extremo da tabela, **Marilândia** apresenta o índice mais baixo no estado, registrando **0,39** em 2010. Nesse município, houve decréscimo de 0,1 no coeficiente entre 2000 e 2010, o que mostra um grande avanço em termos de igualdade de renda entre os marilandenses.

Tabela 33 – índice de Gini dos Municípios do ES

5 piores 2010			5 melhores 2010		
	2000	2010		2000	2010
São Gabriel da Palha	0,55	0,6	Marilândia	0,49	0,39
Vitória	0,6	0,6	Viana	0,46	0,42
Guarapari	0,58	0,58	Itaguaçu	0,53	0,43
São Mateus	0,61	0,57	São Roque do Canaã	0,47	0,43
Ibiraçu	0,62	0,56	Itapemirim	0,49	0,44

Fonte: PNUD – Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Tabela 34 – índice de Gini dos Estados Analisados

	2000	2010
Espírito Santo	0,6	0,56
Minas Gerais	0,61	0,56
Rio de Janeiro	0,6	0,59
São Paulo	0,58	0,56

Analisando a tabela a seguir que traz a relação entre os melhores e os piores Índices de Gini das Regiões de Desenvolvimento, a Região Caparaó apresenta o município com o melhor índice de Gini do Estado (Ibatiba), contrastando com o seu município de pior IDH-M (Ibitirama). Nessa região, também se localiza o município de Alegre, apresentado o melhor índice de Gini no grupo dos piores índices de cada região, junto com Marataízes e Venda Nova do Imigrante. Verifica-se, deste modo, que nas regiões Metropolitana e Centro-Oeste situam-se os municípios com os piores Índices de Gini das regiões analisadas, Vitória e São Gabriel da Palha, respectivamente.

Tabela 35 – índice de Gini 2010 , melhores e piores por Região

	Piores		Melhores	
Região	**Municípios**	**Índice**	**Municípios**	**Índice**
Caparaó	Alegre	0,52	Ibatiba	0,45
Central Serrana	Santa Leopoldina	0,55	Itaguaçu	0,43
Central Sul	Jerônimo Monteiro	0,54	Atilio Vivacqua	0,44
Centro-Oeste	São Gabriel da Palha	0,60	Marilândia	0,39
Litoral Sul	Marataízes	0,52	Itapemirim	0,44
Metropolitana	Vitória	0,60	Viana	0,42
Nordeste	São Mateus	0,57	Boa Esperança	0,45
Noroeste	Águia Branca	0,53	Ibiraçu	0,56
Rio Doce	Ibiraçu	0,56	Sooretama	0,50
Sudoeste Serrana	Venda Nova do Imigrante	0,52	Laranja da Terra	0,47

Fonte: PNUD – Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

2.6. Expansão da Rede Federal de Ensino

Tabela 36 – Rede Federal de Ensino

UNIVERSIDADES FEDERAIS	
CÂMPUS PREEXISTENTES	**CRIADAS (2003/2010)**
(Alegre) Campus de Alegre	(São Mateus) Campus de São Mateus
(Vitória) Campus Alaor Queiroz de Araújo	
(Vitória) Unidade Thomaz Tomazzi	
INSTITUTOS FEDERAIS	
CÂMPUS PREEXISTENTES	**CRIADAS (2003/2010)**
(Alegre) Campus Alegre (Colatina) Campus Colatina (Colatina) Campus Colatina Zona Rural (Santa Teresa) Campus Santa Teresa (Serra) Campus Serra (Vitória) Campus Vitória	(Aracruz) Campus Aracruz (Cachoeiro de Itapemirim) Campus Cacheiro do Itapemirim (Cariacica) Campus Cariacica (Guarapari) Campus Avançado de Guarapari (Ibatiba) Campus Ibatiba (Linhares) Campus Linhares (Nova Venécia) Campus Nova Venécia (Piúma) Campus Avançado de Piúma (São Mateus) Campus São Mateus (Venda Nova do Imigrante) Campus Avançado de Venda Nova do Imigrante (Vila Velha) Campus Vila Velha
Previstos (2011/2012)	**Previstos (2013/2014)**
(Santa Maria de Jetibá) Campus Avançado Central Serrano	(Barra de São Francisco) Campus Barra de São Francisco (Montanha) Câmpus Montanha

Fonte: MEC.

Como podemos observar na tabela acima, o Estado do Espírito Santo possuiu um grande número de universidades e institutos técnicos da Rede Federal de Ensino. São quatro universidades federais, duas na capital Vitória (na Região Metropolitana), uma em São Mateus (na Região Nordeste) e uma em Alegre (na Região Caparaó).

Os dados do Ministério da Educação e Cultura apontam que até o final deste ano serão 20 Institutos Federais, dos quais 5 estão localizados na Região Metropolitana. Nas Regiões Caparaó, Central Serrana, Centro-oeste, Nordeste, Noroeste e Rio Doce, constam 2 em cada. Nas regiões Centro Sul, Litoral Sul e Serrana, consta 1 em cada – um instituto federal em cada região. Observamos, assim, que a Rede Federal de ensino, por conta dos Institutos Federais, está presente em todas as regiões de desenvolvimento do Espírito Santo.

2.7. Dinâmica

Ao se analisar os investimentos feitos e previstos no Estado, é possível identificar as potencialidades, as dificuldades e o crescimento de cada uma das regiões capixabas. Para tanto, é necessário elencar os diversos projetos de cada uma das regiões, além de relacioná-las com seus respectivos desejos e potencialidades. Nessa análise, os dados do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) relativos aos investimentos no Espírito Santo de 2012 a 2017 e os dados contidos no Plano de Desenvolvimento "Espírito Santo 2030" são de primordial importância.

Dentre as 10 regiões capixabas, a **Região Metropolitana** é a que mais atrai investimentos. Mais de R$ 30 bilhões deverão ser investidos nos próximos anos nessa região, totalizando 621 projetos em diferentes áreas. Esses investimentos terão

capacidade de gerar mais de 61 mil empregos, de forma a dinamizar ainda mais a economia da região metropolitana.

De acordo com o Plano de Desenvolvimento, um dos desejos da Região Metropolitana é "configurar plataformas logísticas, integrando rodovias, ferrovias, aeroportos, portos e centros de distribuição". De fato, os investimentos previstos englobam grandes obras de infraestrutura, com vistas a recuperar rodovias e interligar grandes pólos produtivos e de escoamento de produtos. Da mesma forma, melhorias nos portos e no Aeroporto também são projetos constantes nessa lista. Outro eixo de potencialidades levantado pelo Plano, "superar o desafio da mobilidade urbana e das estratégias de ocupação do solo", é amplamente contemplado pelos investimentos do período em questão. Investimentos vultosos em habitação, urbanização e mobilidade urbana são constantemente citados entre as previsões de 2012 a 2017.

A Região **Central Serrana** traz o menor número de investimentos e o menor valor total investido no período analisado entre as dez regiões do Estado. Um dos desejos da região previstos no Plano de Desenvolvimento é "usar de forma sustentável os ativos naturais: cobertura vegetal, mananciais hídricos e paisagens". Para tanto, boa parte dos investimentos previstos se destinam à implementação e ao melhoramento de sistemas de esgoto, construção de aterros sanitários e obras do Programa Estadual de Saneamento.

No **Sudoeste Serrano**, que tem dentre os principais desejos "Providenciar capacitação para o trabalho e o empreendedorismo (associativismo e cooperação) associado à forte presença da agricultura familiar", está prevista a pavimentação de inúmeros acessos a pequenas localidades rurais, de modo a escoar a produção da agricultura familiar da região. Da mesma forma que a região Central Serrana, a sustentabilidade também é assunto recorrente na pauta de investimentos sob a forma de melhoras no sistema de abastecimento de água e de esgoto, uma vez que um dos desejos da região também é "usar de forma sustentável os ativos naturais: cobertura vegetal, mananciais hídricos e paisagens".

No **Litoral Sul**, está concentrado o maior valor de investimentos no Espírito Santo. Embora a Região Metropolitana tenha um número seis vezes maior de projetos, os valores investidos no Litoral Sul são substancialmente maiores, chegando a quase R$ 48 bilhões. Esse número se explica, principalmente, pela exploração de combustíveis fósseis, atividade que atrai a maioria dos investimentos da região. Tais investimentos são de grande aporte financeiro, tendo como objetivo a perfuração e exploração de novos campos de petróleo e de gás natural e da consequente construção de infraestrutura para o processamento desse material. Além disso,

grandes obras relativas ao escoamento dessa produção, como melhoramentos nos portos e construção e recuperação de rodovias, também são previstas. Esses investimentos vão ao encontro dos desejos da região, especialmente os que dizem respeito a "ampliar o encadeamento nas cadeias produtivas existentes e dos novos investimentos anunciados, a exemplo de petróleo e gás natural e o Porto Central". A Pesca e a Aquicultura, apesar de tão características dessa região (conforme o lote 2.2, o Quoeficiente Locacional dessa atividade na região é de 19,313, denotando altíssima especialização regional), não são contempladas diretamente nos investimentos previstos para o período analisado.

A Região **Central Sul,** que tem entre os seus desejos e potencialidades "aproveitar a forte centralidade urbana em Cachoeiro de Itapemirim para desenvolver os setores de serviços pessoais especializados, como saúde e educação técnica e superior", apresenta investimentos na atração de centros universitários e de ensino técnico, além de haver investidores privados focados na expansão da oferta de serviços. Esse aumento ampliaria, por consequência, a oferta de empregos para essa mão de obra recém formada. Além disso, investimentos na área de extração e beneficiamento de calcário condizem com um grande potencial da região, que é a extração e fabricação de minerais não metálicos, indo ao encontro do desejo de fortalecer as cadeias produtivas existentes na região. A ampliação da malha rodoviária e ferroviária é de fundamental importância, dada a posição estratégica da região, devido a sua proximidade com o Rio de Janeiro e com Minas Gerais.

No **Caparaó**, os desejos e potencialidades são intimamente ligados com o desenvolvimento de regiões adjacentes, em especial na exploração de petróleo e na logística gerada pelo movimento de cargas entre o Espírito Santo e os demais estados da Região Sudeste. O Caparaó, por meio do consórcio formado entre os municípios, busca fortalecer o capital social da região. Nesse sentido, inúmeros investimentos voltados à produção habitacional, a melhorias sanitárias, a unidades de saúde da família e ao ensino básico são de essencial importância para que se possa obter sucesso.

Rio Doce, apesar de ocupar a terceira posição relativa ao valor investido, está atrás apenas da Região Metropolitana em número de projetos e de empregos formados. Os desejos e potencialidades da região são bastante focados, e visam ao fortalecimento das cadeias produtivas regionais, à melhora do ensino técnico para a formação de mão de obra e ao aproveitamento das condições favoráveis ao desenvolvimento de novas fontes de energia. Esse último tema é foco de vários projetos, como a construção de termelétricas, parques de energia eólica, gasodutos e o avanço na exploração dos combustíveis fósseis. Em relação à formação de mão de

obra, novas unidades do SENAI e do IFES estão previstas como investimento para o período. A indústria de produtos de borracha, a metalurgia, a fabricação de celulose e a extração de carvão mineral, setores com alta especialização, são contemplados por inúmeros projetos de investimento no período.

O **Centro-Oeste** concentra os seus desejos e suas potencialidades na logística, buscando melhorar o acesso com o mercado interno brasileiro. O fortalecimento dos setores atacadistas da região, que apresentam grande especialização, é amplamente contemplado pelos investimentos, com a atração de novas indústrias para a região.

A região **Nordeste** tem foco no adensamento de cadeias como o petróleo, o gás, a cana-de-açúcar e a silvicultura. A produção de combustíveis, que é de alta especialização na região, recebe diversos investimentos de melhorias na estrutura da indústria regional. A região também tem o objetivo de intensificar os negócios com a Bahia, dada a sua posição estratégica próxima ao estado nordestino.

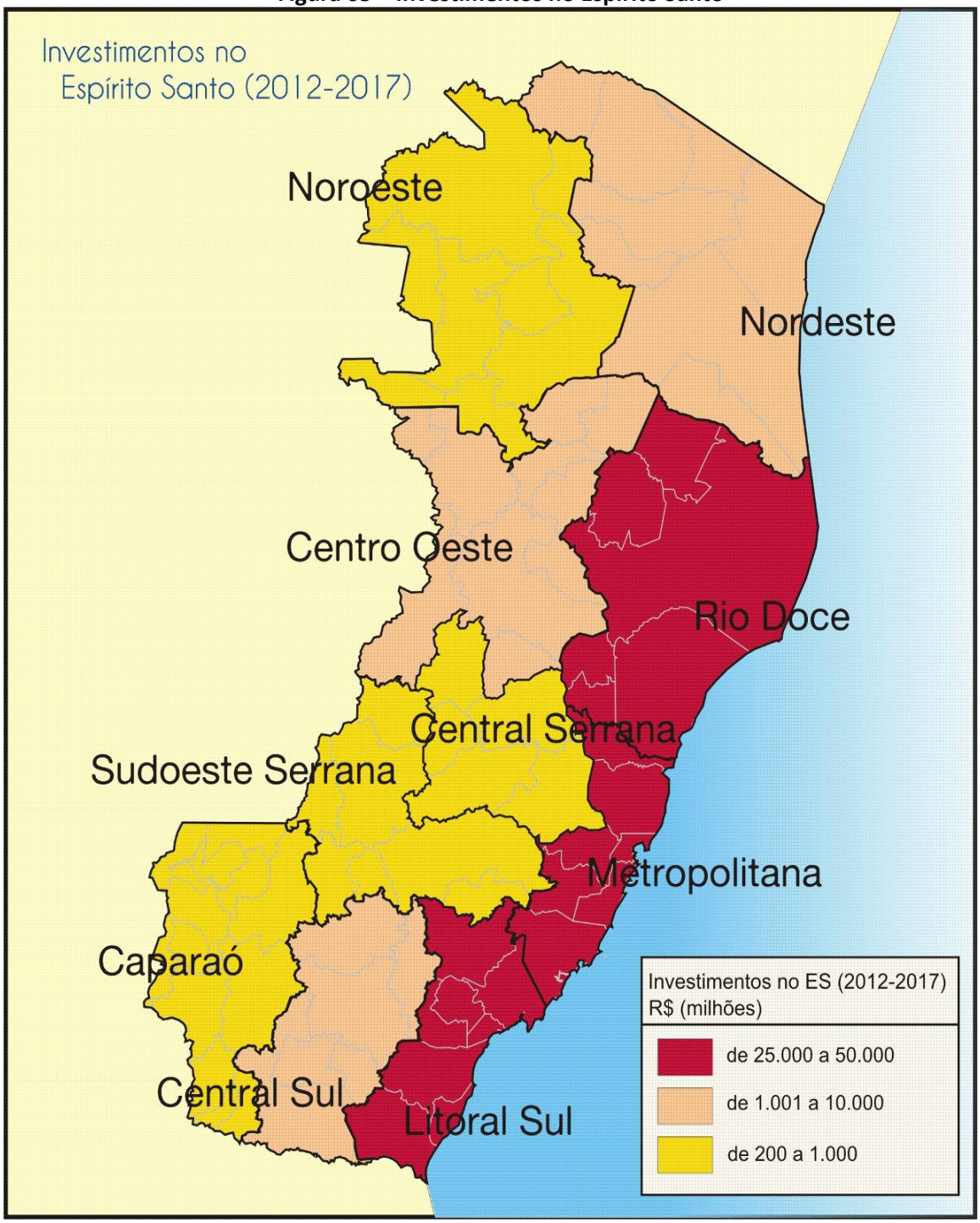
Por fim, a região **Noroeste** do estado deseja fortalecer sua produção agropecuária, em especial o café, a pecuária e a fruticultura. Os investimentos previstos, embora sejam poucos e com pouco volume de capital, envolvem, especialmente, a interligação entre os municípios da região por meio de novas rodovias, melhorias no atendimento básico de saúde e melhorias no tratamento de água e esgoto. Também deseja fortalecer a cadeia do granito, uma vez que possui grande especialização em extração de minerais não metálicos. Para tanto, novas empresas estão sendo atraídas para a região, de forma a dinamizar o mercado.

Tabela 37 – Investimentos no ES (2012-2017)

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

Fonte: IJSN.

Figura 05 – Investimentos no Espírito Santo



2.8. Síntese Regional

As informações utilizadas neste capítulo permitem acompanhar prioritariamente duas das quatro estratégias principais de desenvolvimento estabelecidas no ES 2025. As quatro principais estratégias estabelecidas são:

1. Desenvolvimento do capital humano referenciado a padrões internacionais de excelência;

2. Erradicação da pobreza e redução das desigualdades para ampla inclusão social;

3. Diversificação econômica, agregação de valor à produção e adensamento das cadeias produtivas; e

4. Desenvolvimento do capital social e da qualidade e robustez das instituições capixabas.

A estratégia de diversificação econômica, agregação de valor à produção e adensamento das cidades produtivas vai ao encontro das necessidades históricas diagnosticadas, uma delas é a transposição do Rio Doce que durante bastante tempo se colocou como grande empecilho para o desenvolvimento da região norte do estado. Esta estratégia se reflete na análise do crescimento demográfico em que a própria região de Rio Doce cresceu acima da média do estado.

Como foi dito no contexto histórico, no final dos anos 60 e início dos anos 70 foi montada uma estrutura de desenvolvimento chamada Grandes Projetos o que fez com que a região metropolitana de Vitória decolasse e se diferenciasse das demais regiões do estado. Neste sentido as estratégias de diversificação econômica somada à estratégia de Erradicação da pobreza e redução das desigualdades para inclusão social confluem.

Quando analisado os Quocientes Locacionais das regiões percebemos 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. Dependo 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.

Num contexto geral percebemos que as políticas de desenvolvimento possuem um diagnóstico preciso e estão focados em temas que aos poucos vão mudando a

realidade capixaba. Grande parte dos eixos estratégicos estabelecidos demanda tempo para a efetivação dos objetivos, no entanto vale reforçar que, apesar de ser necessário em alguns momentos o redirecionamento de rumo, os esforços estão direcionados para atender as necessidades do Espírito Santo.

Tabela 38 – Síntese das Regiões de Desenvolvimento

	Área		População		PIB				
	m²	% do total	abs	% do total	% total	% AGRO	% IND	% AMD P	% DEMAIS ATIV
Metropolitana	2315,01	5	1.687.704	48	63,2	0,3	34	11,9	54,3
Central Serrana	2.966,81	6,4	93.254	2,6	1,4	45	7,7	23,5	24,2
Sudoeste Serrana	3.832,98	8,3	132.69	3,8	1,7	28	12	28,4	31,7
Litoral Sul	2.779,75	6	155.270	4,4	9,4	3,1	77	6,9	12,6
Central Sul	3.734,13	8,1	312.305	8,9	4,7	6,7	26	24,3	43,1
Caparaó	3.831,10	8,3	178.187	5,1	1,8	22	11	35,7	31,4
Rio Doce	6.635,68	14,4	291.498	8,3	7,9	11	47	15,6	26,4
Centro-Oeste	5.605,46	12,2	256.673	7,3	3,9	13	19	24,4	42,8
Nordeste	8.018,61	17,4	254.526	7,2	3,9	37	14	23,9	25,3
Noroeste	6.352,27	13,8	153.466	4,4	2	22	21	28,6	28,8

Fonte: Plano de Desenvolvimento – Espírito Santo 2030.

Neste capítulo, traçamos uma breve contextualização histórica que nos permitiu entender melhor a ocupação do território. Esta contextualização serviu para reafirmar a maior densidade demográfica da região metropolitana, principalmente no que tange a oportunidades de geração de emprego e renda. No entanto, o território do Espírito Santo quando dividido nas 10 regiões de planejamento apresenta características peculiares.

Com uma população de 1.687.704 habitantes, 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). A segunda região mais populosa de Espírito Santo é a Centro Sul, com 8,9% da população estadual. Rio Doce aparece com a terceira região mais populosa e também com maior representatividade no 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, representa também 3,9% do PIB Estadual, assim como a Região Nordeste, que possui a quinta maior população. Apesar dos tamanhos, população e PIB semelhantes, 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 possuí 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, Central Serrana (que possuí a menor população) tem o setor agropecuário com maior porcentagem (44) entre todas as outras Regiões de Desenvolvimento.

EIXO 2

TERRITÓRIO

Os aspectos territoriais que caracterizam e conformam as diferenças regionais do Estado do Espírito Santo que particularizam e ajudam a compreender os distintos processos de desenvolvimento social e econômico e, mais especificamente, das características da problemática habitacional hoje existente, são o objeto deste eixo de análise.

Busca-se compreender como o espaço físico do Espírito Santo se estrutura e diferencia segundo a agregação territorial adotada por este PEHAB, quais sejam, as microrregiões de planejamento, identificando principais características e vinculando-as aos aspectos socioeconômicos já abordados no capítulo anterior. Parte-se da concepção de território como espaço geopolítico – resultado da interação entre o meio ambiente e a ação do homem. Nas palavras de Milton Santos, uma configuração que é dada "pelo conjunto formado pelos sistemas naturais existentes numa dada área e pelos acréscimos que os homens superimpuseram a esses sistemas naturais [...]"18.

Nessa concepção, o tema da configuração territorial torna-se extremamente necessário para a formulação de estratégias diferenciadas que reconheçam tais processos no enfrentamento das necessidades habitacionais identificadas. Se, por um lado, os problemas de moradia necessitam ser compreendidos dentro do processo que os criou, ou seja, o processo capitalista de produção do espaço e de organização da sociedade onde a disputa pela terra urbanizada (e pela moradia) se apresenta como tema central; por outro, tal abordagem é também determinante na fundamentação de que o enfrentamento do problema habitacional será efetivo se estruturado através, não de uma política setorial e isolada, mas sim de um sistema de políticas públicas que envolvem variados temas e atores.

Dentre as políticas públicas integradas e/ou relacionadas à política habitacional, as políticas de meio ambiente e de saneamento tratam de temas mais diretamente relacionados à moradia, sobretudo quando inserida no contexto mais amplo da gestão territorial para o desenvolvimento urbano. A produção de habitação e sua localização adequada no território urbano e rural dependem, dentre outros aspectos, da gestão da ocupação do solo em termos de cumprimento das normas ambientais e urbanas, bem como da consideração de situações especiais que impõem limites à ocupação do território.

Particularmente para o Estado do Espírito Santo, aspectos relacionados ao ambiente físico como a preservação e conservação do

[18] SANTOS, Milton. A natureza do espaço – Técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

ambiente natural, região de grande incidência do bioma da mata atlântica, juntamente com aspectos do relevo e da significativa malha hídrica que impõem restrições e limites específicos, como as áreas e setores expostos aos desastres naturais, estão diretamente relacionadas à questão da produção da moradia e da expansão urbana.

Igualmente, as questões de estruturação e aspectos da ocupação territorial podem determinar potencialidades e limites para as questões habitacionais. As distintas territorialidades regionais que configuram hierarquias de cidade e seus espaços de influência; as condições de urbanização e aspectos da evolução do atendimento dos serviços essências de água e de saneamento adequado, aliados a uma série de outros fatores do desenvolvimento, determinam ou são determinados pelos recentes processos da expansão da ocupação e mobilidade populacional que, no território, se materializa nos crescimento domiciliar e no suprimento ou nas carências de saneamento básico e nas infraestruturas de serviço urbano e rural.

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

1. Aspectos relacionados ao ambiente natural do ES

O território do Espírito Santo é formado por diferentes conjuntos de paisagens de extrema riqueza de diversidade e de patrimônio ambiental. Está completamente inserido na Reserva da Biosfera da Mata Atlântica compondo, em conjunto com o sul da Bahia e o Nordeste de Minas Gerais, a zona núcleo do Corredor Central da Mata Atlântica.

A Mata Atlântica recobria, originalmente, 90% do território do Espírito Santo. Ao longo do século XX na expansão da ocupação do território capixaba, 85% dessa cobertura natural foi sendo suprimida. Na década de 1980, ambientalistas de todo o Brasil conseguiram incluir a Mata Atlântica como Reserva da Biosfera – Patrimônio da Humanidade. O Estado do Espírito Santo se insere neste movimento, cria o Consórcio Mata Atlântica, e institui, ao final da década, o tombamento do remanescente desse bioma. Em 2003, dentro do Projeto Corredores Ecológicos do Ministério do Meio Ambiente se constitui o Corredor Central da Mata

Atlântica no Espírito Santo, abarcando remanescentes do bioma e uma série de Unidades de Conservação.

Atualmente, existem aproximadamente 8,9% da cobertura vegetal nativa (remanescentes da Mata Atlântica) que se encontram em diferentes estágios de sucessão e diversidade biológica, sendo que esse percentual de cobertura vegetal praticamente se estabilizou na última década.

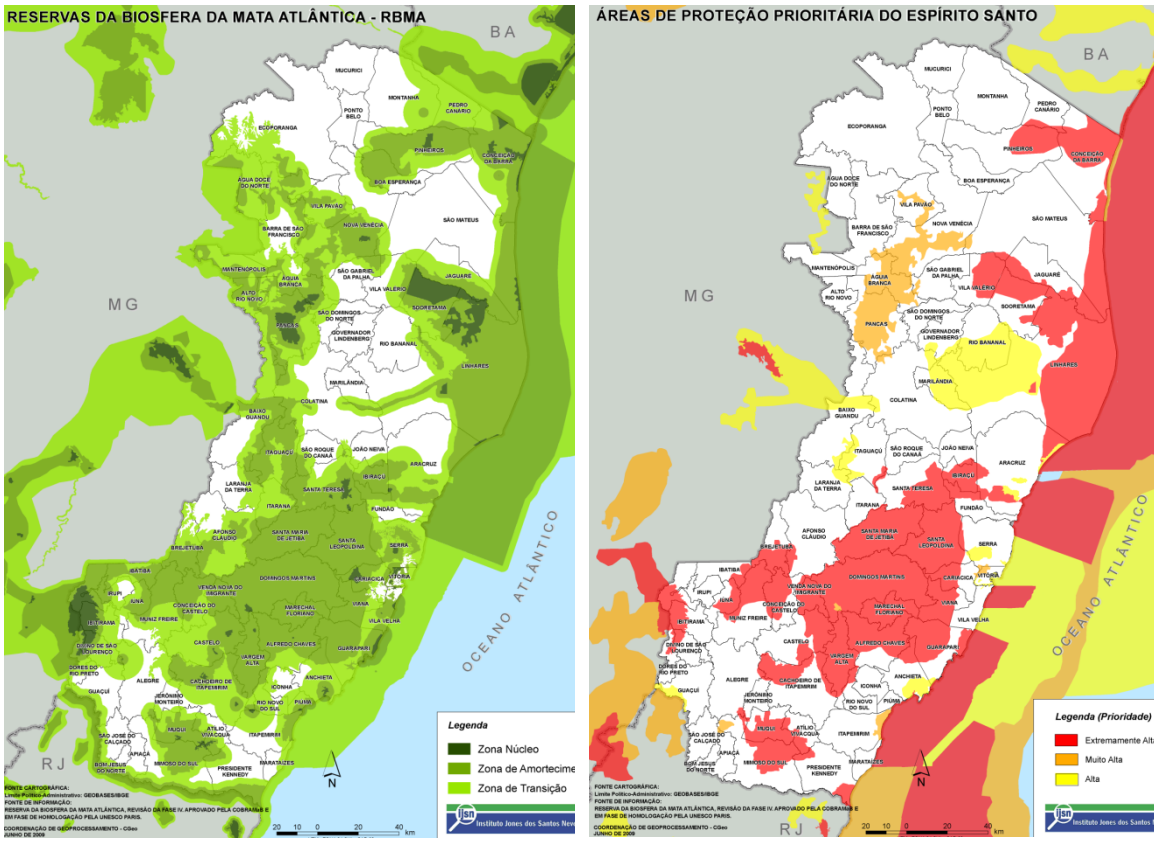
Com distintas modalidades e instrumentos de proteção, as áreas onde a preservação ambiental se impunha foram demarcadas legalmente pelo Estado e, no âmbito municipal, pelos Planos Diretores, compondo: áreas de reserva e de manejo sustentável do uso, áreas de proteção ambiental integral, parques, reservas municipais e APP's19.

Em 2010, foram instituídos pelo Governo do Estado, através do Decreto 2529-R, 10 Corredores Ecológicos identificados como projetos prioritários dentro desta política de preservação e uso sustentável do ambiental natural no âmbito terrestre do Corredor Central da Mata Atlântica e 1 na porção marinha20. Os mapas a seguir apresentam as áreas de reserva da mata atlântica no território estadual, e a prioridade do manejo e conservação.

[19] Na legislação brasileira, existem três tipos básicos de área natural protegida: as APP's (Área de Preservação Permanente); as RL's (Reserva Legal), e as UC (Unidades de Conservação). O Código Florestal (Lei 4.771/65) introduziu o conceito de dois tipos de áreas naturais protegidas: as Áreas de Preservação Permanente, que contemplam as margens de rios e lagoas, dunas, manguezais, restingas, falésias, topos de morros entre outras; e as Reservas Legais, que correspondem a uma parte da propriedade rural que deve obrigatoriamente ser protegida. As Unidades de Conservação são espaços territoriais com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo poder público e sob regime especial de administração. Em 2000, a Lei 9.985 criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), que organizou todos os tipos de unidades de conservação e criou dois grandes grupos: Unidades de Conservação de Proteção Integral e Unidades de Conservação de Uso Sustentável.

[20] São os seguintes os Corredores demarcados no decreto: I. Corredor Córrego do Veado; II. Corredor Pedra do Elefante; III. Corredor Sooretama – Comboios-Goytacazes; IV. Corredor Alto Misterioso; V. Corredor Centro Norte Serrano; VI. Corredor Duas Bocas-Mestre Álvaro; VII. Corredor Saíra-Apunhalada; VIII. Corredor Guanandy; IX. Corredor Burarama- Pacotuba-Cafundó; X. Corredor Caparaó; XI Corredor Marinho do Rio Doce.

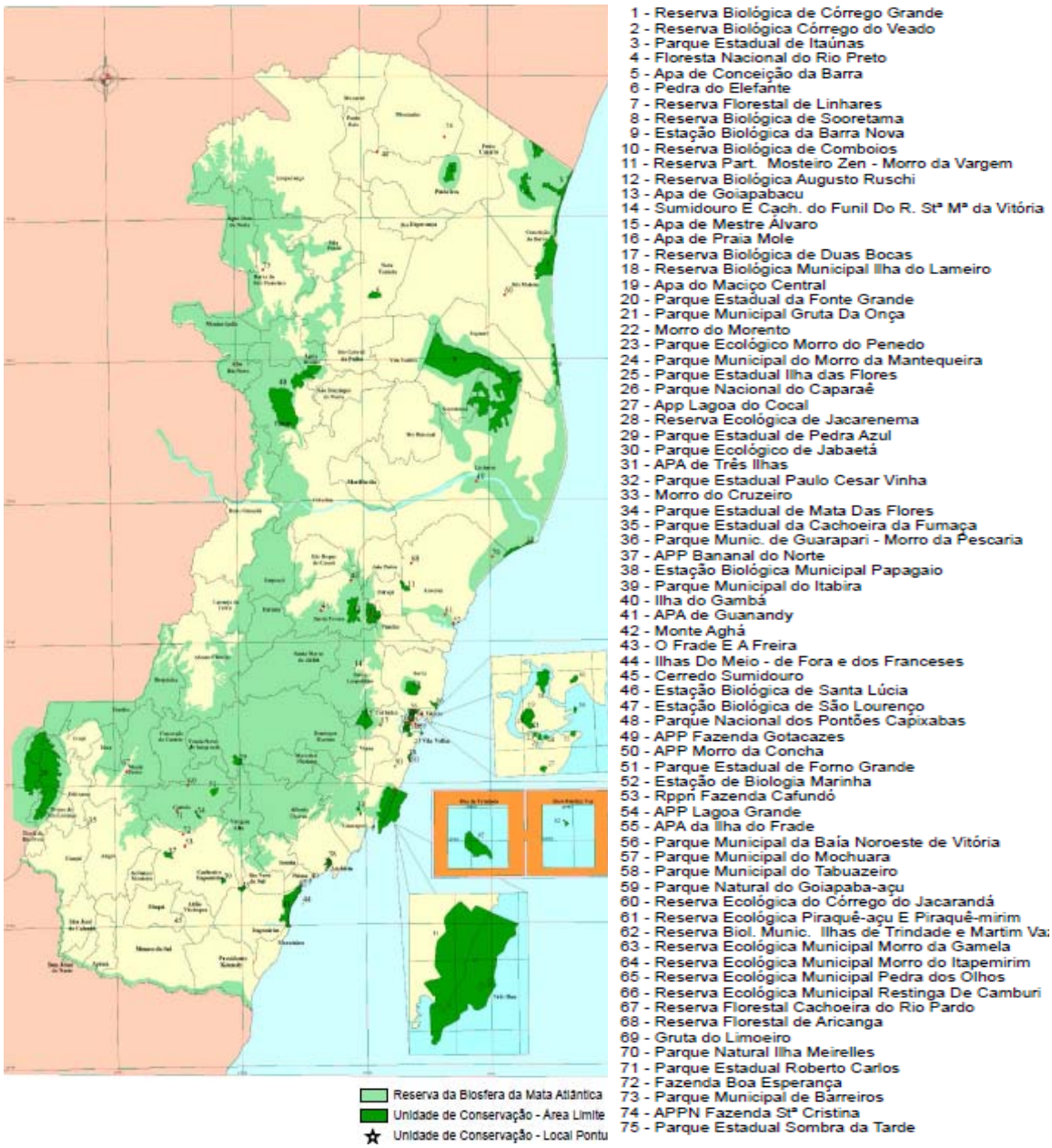
Figura 01 – Áreas de Reserva da Mata Atlântica e de Prioridades de Proteção



Fonte: Espírito Santo em Mapas/IJSN

O quadro completo de áreas naturais protegidas do Espírito Santo é composto por diversas categorias de Unidades de Conservação administradas pelo IBAMA, IEMA, Prefeituras Municipais e pessoas físicas ou jurídicas, além das inúmeras APP's protegidas por lei e outras áreas de interesse. Da área total coberta por florestas nativas presentes no Estado (410.391 ha), 113.405 ha estão protegidos legalmente na forma de Unidades de Conservação. O IEMA é responsável pela administração de 16 Unidades de Conservação Estaduais que totalizam cerca de 0,8% (45.957,50 ha) do território do Espírito Santo.

Figura 02 – Áreas Naturais Protegidas do Estado do Espírito Santo

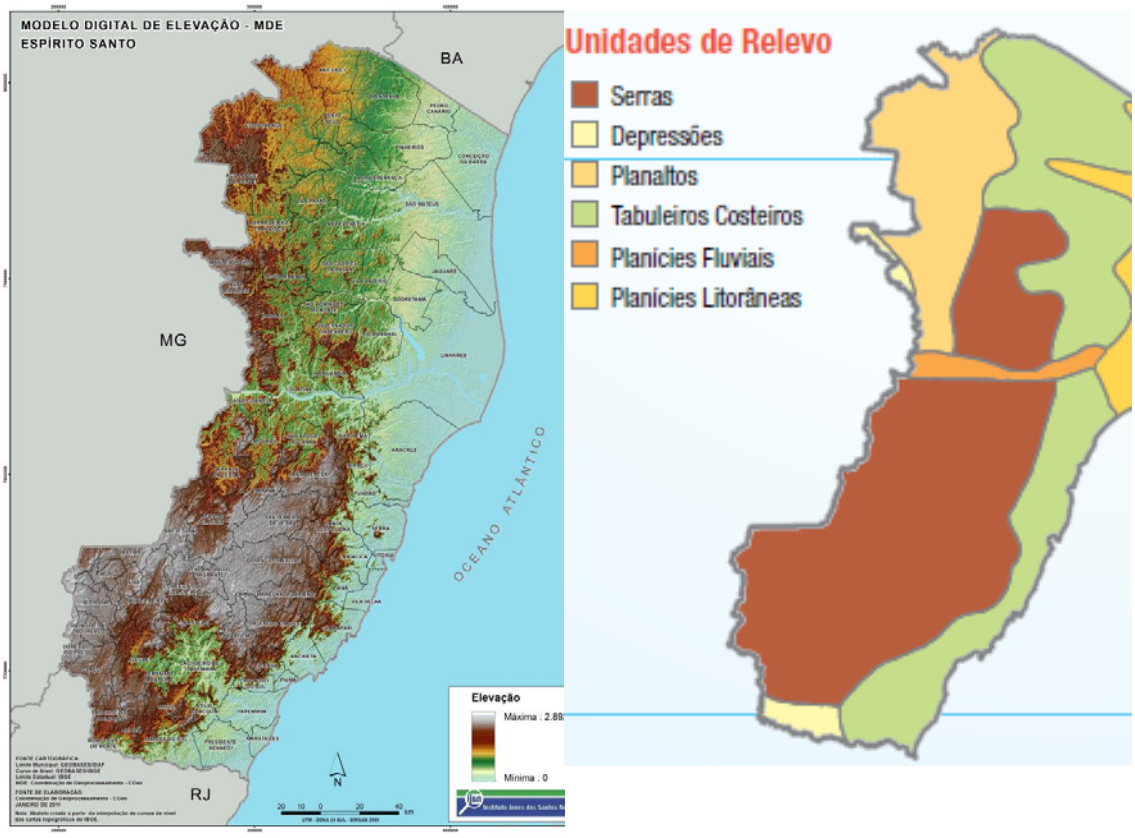


As ricas e diversas paisagens, em áreas não urbanizadas e também em áreas inseridas em zonas urbanas, ainda preservam extensões vegetadas e diversos tipos de ecossistemas, como os mangues, várzeas, morros, fundos de vale, entorno de lagoas, de grande valor ambiental. Mas se esta diversidade confere ao território capixaba potenciais diversos, confere também elevado grau de vulnerabilidade à ocupação em grandes porções territoriais, impondo limites e restrições tanto para o uso agrícola, como para a ocupação urbana.

Aspectos relacionados ao solo, particularmente ao tipo e relevo, têm propiciado padrões diferenciados de ocupação e desenvolvimento no

território estadual. Caracterizado por seis unidades principais de relevo – serras, tabuleiros costeiros, planícies litorâneas e fluviais, planaltos e depressões, é na metade sul do território que predominam as terras mais acidentadas com elevações que chegam a 2.892 metros. Majoritariamente formado por serras, as altas declividades do território sul têm sido fator de dificuldade na urbanização e da expansão das cidades serranas.

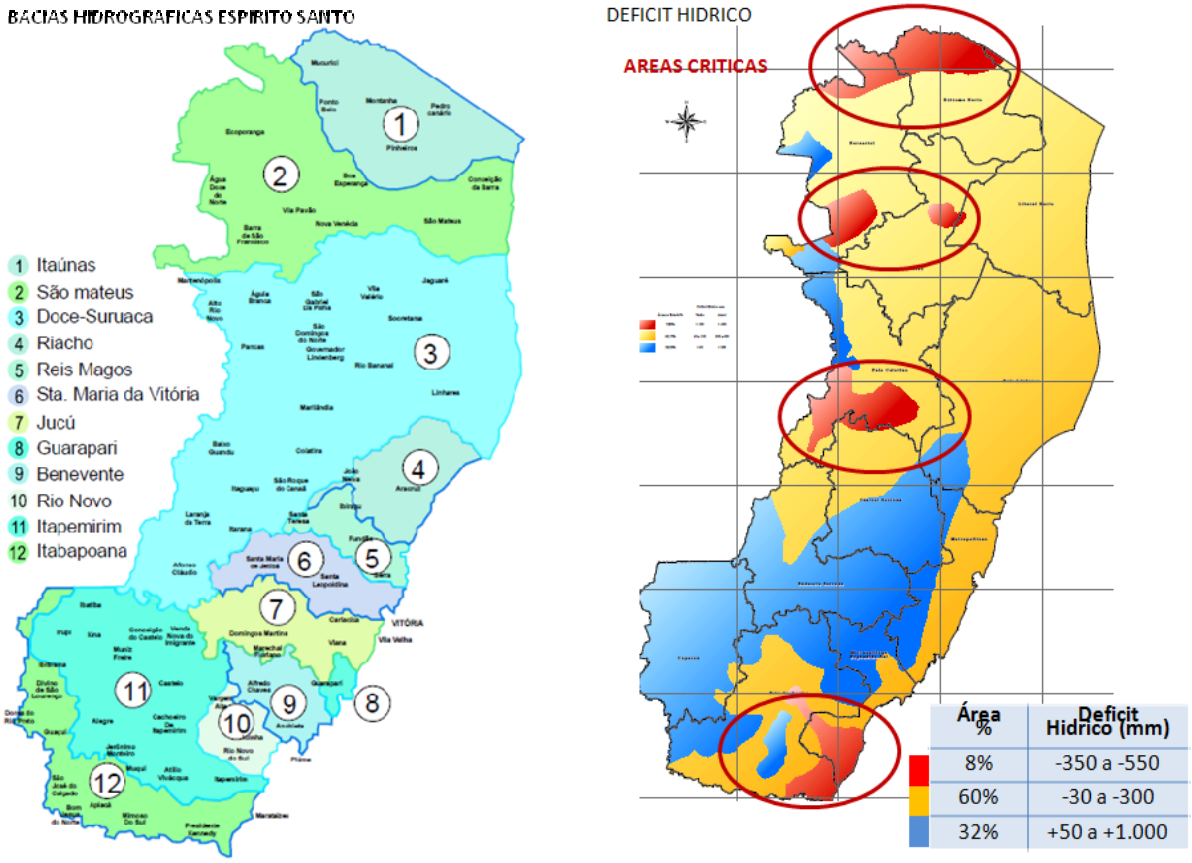
Figura 03 – Unidades de Relevo do Estado do Espírito Santo



Fonte: IJSN/Atlas Ambiental.

Uma expressiva malha hídrica também se apresenta em grande intensidade por todo o território. O Estado do Espírito Santo tem seu território dividido em 12 Bacias Hidrográficas, sendo a bacia do Rio Doce a de maior extensão territorial, com áreas de contribuição que extrapolam o limite estadual. Também se destacam os rios São Mateus, Itaúnas, Itapemirim, Jucu, Santa Maria da Vitória e Itabapoana. Entretanto, porções significativas do território apresentam situação de déficit hídrico constituindo limitações ao desenvolvimento local e regional especialmente para os setores que apresentam potenciais para o uso mais intensivo.

Figura 04 – Bacias Hidrográficas e Déficit Hídrico

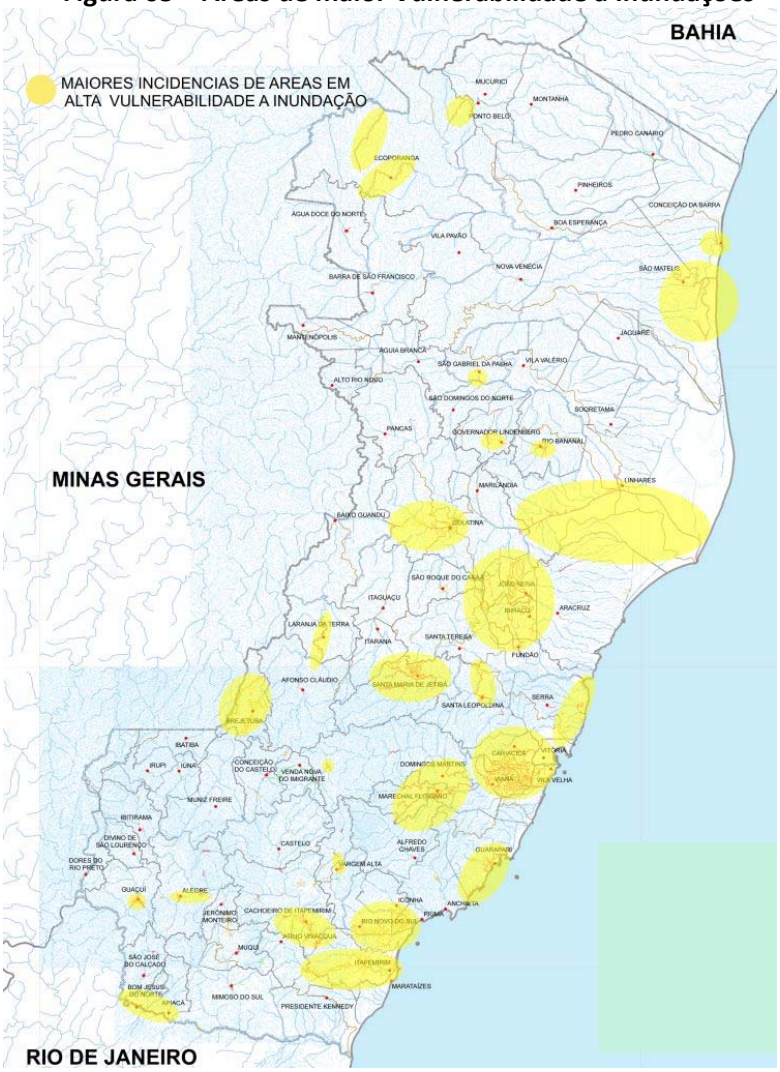


Fonte: SEAMA/IJSN – Elaboração/Latus.

As ocorrências de inundação no Estado são frequentes e não raras vezes de grande impacto, particularmente quando associadas à questão das marés. Foi realizado pela Secretaria do meio Ambiente/Iema o mapeamento da ocorrência e frequência destes eventos que resultou na elaboração do Atlas de Vulnerabilidade à Inundação do ES. Os mapeamentos apontam as regiões de maior vulnerabilidade a inundações e alagamentos.

Sobre o mapeamento realizado, foram demarcadas, para melhor visualização, as áreas de maior ocorrência, verificando-se uma maior vulnerabilidade nas áreas costeiras e na parte sul do território capixaba.

Figura 05 – Áreas de maior Vulnerabilidade a Inundações



Fonte: IEMA/Atlas de Vulnerabilidade à Inundação – Elaboração: Latus.

Os riscos à ocupação são também decorrentes, conforme já referido acima, da vulnerabilidade do solo a deslizamentos e outras fragilidades. Em estudo realizado em vários municípios brasileiros considerados com maior ocorrência de eventos associados ao deslocamento de massas, o CPRM[21] mapeou no Espírito Santo 528 setores, em 45 municípios, considerados de moderado, alto e muito alto grau de vulnerabilidade para distintas tipologias de eventos (desmoronamentos, processos erosivos, queda de blocos, enchentes, alagamentos, entre outras situações).

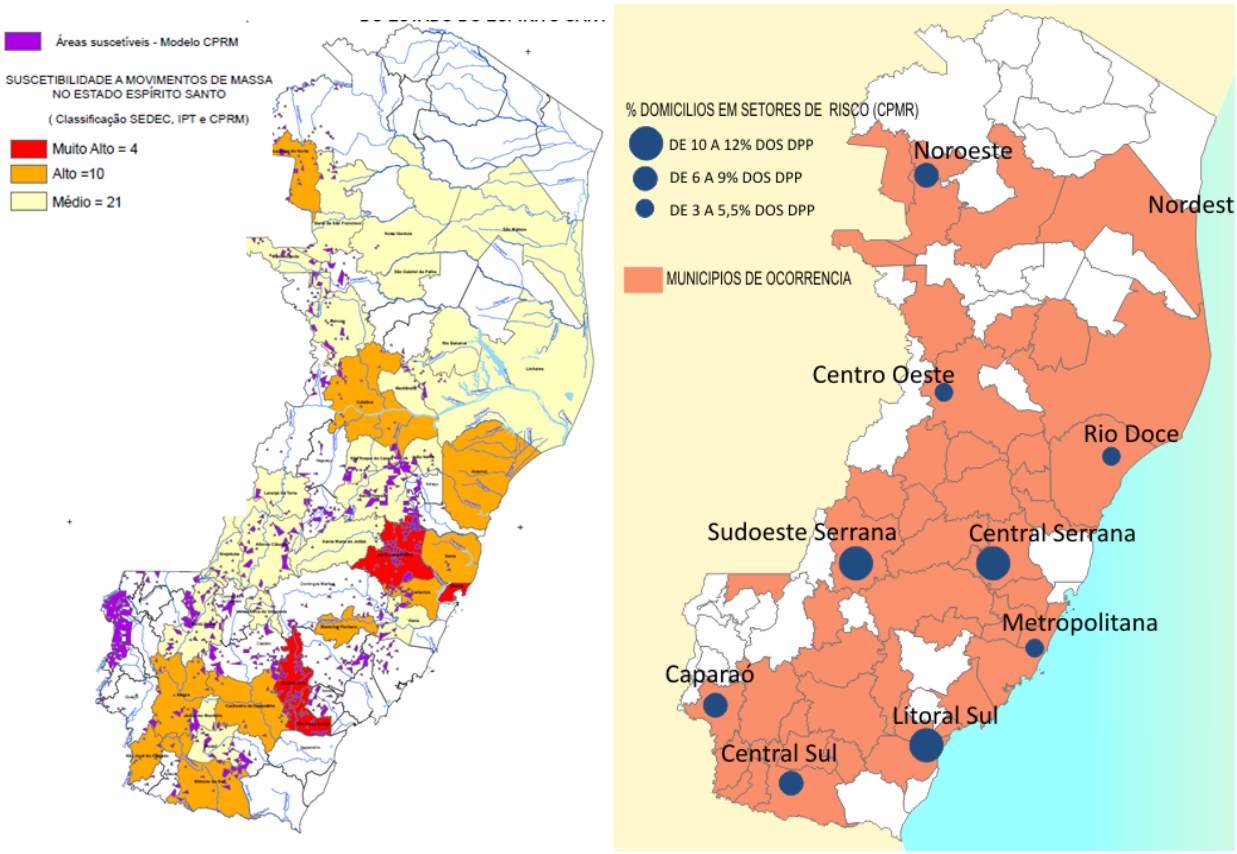
Este mapeamento inicial vem permitindo a ampliação e aprofundamento das informações no âmbito estadual e dos municípios com a elaboração dos Planos de Redução de Risco, de Gestão dos Recursos

[21] O Serviço Geológico do Brasil ou CPRM, nome fantasia advindo da razão social Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais, é uma empresa pública que está diretamente ligada à Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral (SGM) do Ministério de Minas e Energia.

Hídricos, e a implementação de ações de capacitação e instrumentalização da defesa civil nos municípios.

A partir do conjunto de informações já disponibilizadas neste campo, mapeou-se o percentual de domicílios localizados sobre estes setores identificados pelo estudo do CPRM, considerado o total de domicílios (IBGE) da Região. As maiores incidências estão nas regiões Central Serrana, Sudoeste Serrana e Litoral Sul.

Figura 06 – Áreas Suscetíveis a Deslizamentos de Massa e Maiores Ocorrências Habitacionais



Fonte: CPMR/Elaboração: Latus Consultoria.

Outro aspecto relevante a ser destacado por este diagnóstico é a questão da desertificação que afeta inúmeras áreas do território nacional. No estado do Espírito Santo, existem municípios que compõem a chamada Região de Entorno das áreas semiáridas e subúmidas secas, cujas características climáticas apontam uma elevada susceptibilidade à desertificação, como estabelecido pela Lei nº 9.690/1998.

De acordo com o PAN-Brasil – Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca – compõem as chamadas ASD do Estado do Espírito Santo os municípios de Águia Branca, Água Doce do Norte, Alto Rio Novo, Baixo Guandu, Barra de São Francisco, Boa Esperança, Colatina, Ecoporanga, Governador Lindenberg, Mantenópolis,

Marilândia, Montanha, Mucurici, Nova Venécia, Pancas, Pedro Canário, Pinheiros, Ponto Belo, Rio Bananal, São Domingos do Norte, São Gabriel, Sooretama, Vila Pavão e Vila Valério, ocupando uma área de 16.679,69 km2, equivalente a aproximadamente 36% de todo território estadual, onde vivem cerca de 15% de sua população22. Esses municípios se inserem na área de abrangência dos programas da SUDENE23.

Figura 07 – Municípios Afetados por Processos de Desertificação

Fonte: IEMA-ES.

Por fim, haja vista o ZEE (Zoneamento Ecológico Ambiental). Sendo um Instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente regulamentado pelo decreto federal nº 4.297/2002, o ZEE tem como objetivo viabilizar o desenvolvimento sustentável a partir da compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a conservação ambiental. Tem por base o diagnóstico dos meios físico-biótico, socioeconômico e jurídico-institucional e o estabelecimento de cenários exploratórios para a proposição de diretrizes legais e programáticas para cada unidade

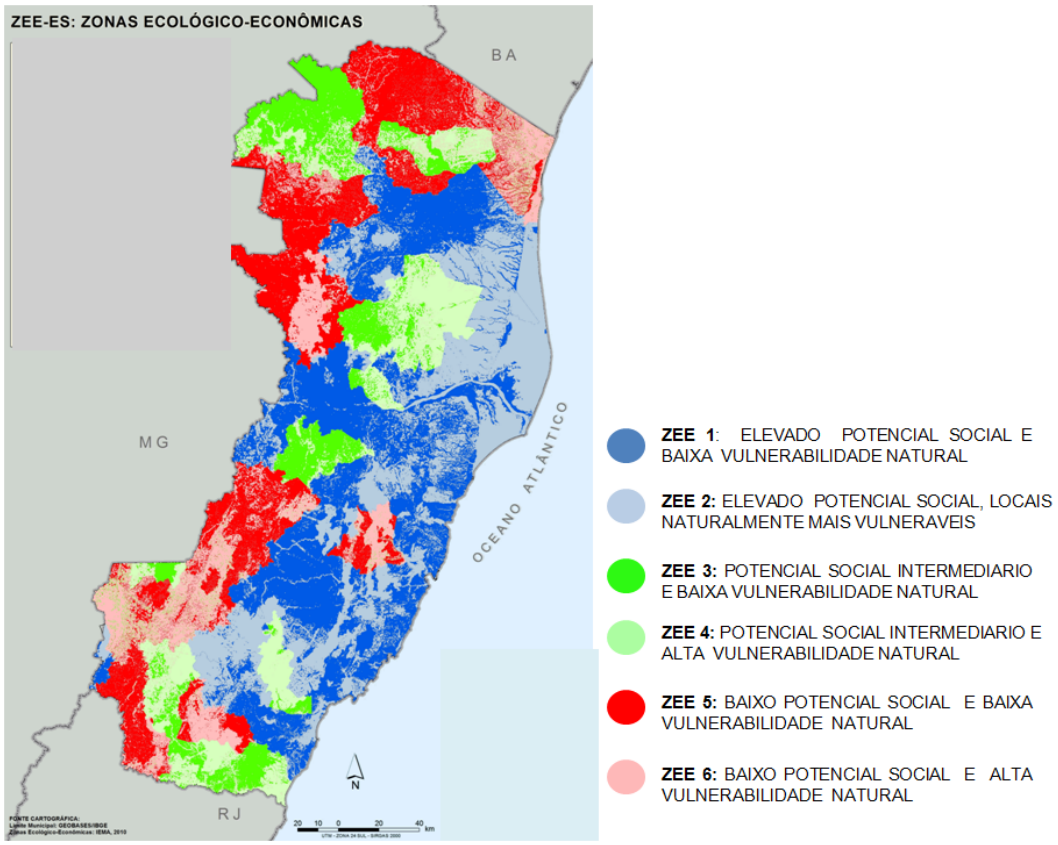
[22] Segundo informações do IEMA.

[23] A área da Sudene inclui ainda os demais municípios da porção norte do território capixaba (acima do Rio Doce).

territorial (zona) identificada, incluindo ações voltadas à mitigação ou correção de impactos ambientais danosos eventualmente identificados.

O ZEE do Espírito Santo estabelece 6 zonas que articulam o grau de desenvolvimento social com as restrições e potencialidades ambientais, sistematizadas na figura a seguir. As Zonas 1 e 2 são avaliadas como aquelas em que empreendedores têm capacidade para estabelecer medidas mitigadoras de eventuais impactos do desenvolvimento; as zonas 3 e 4 são identificadas pela necessidade de incentivos ao desenvolvimento; e as zonas 5 e 6 são as que demandam por políticas de assistência direta e constante do governo para o desenvolvimento e sustentabilidade.

Figura 08 – Zoneamento Ecológico Econômico do Espírito Santo



Fonte: IJSN-ES.

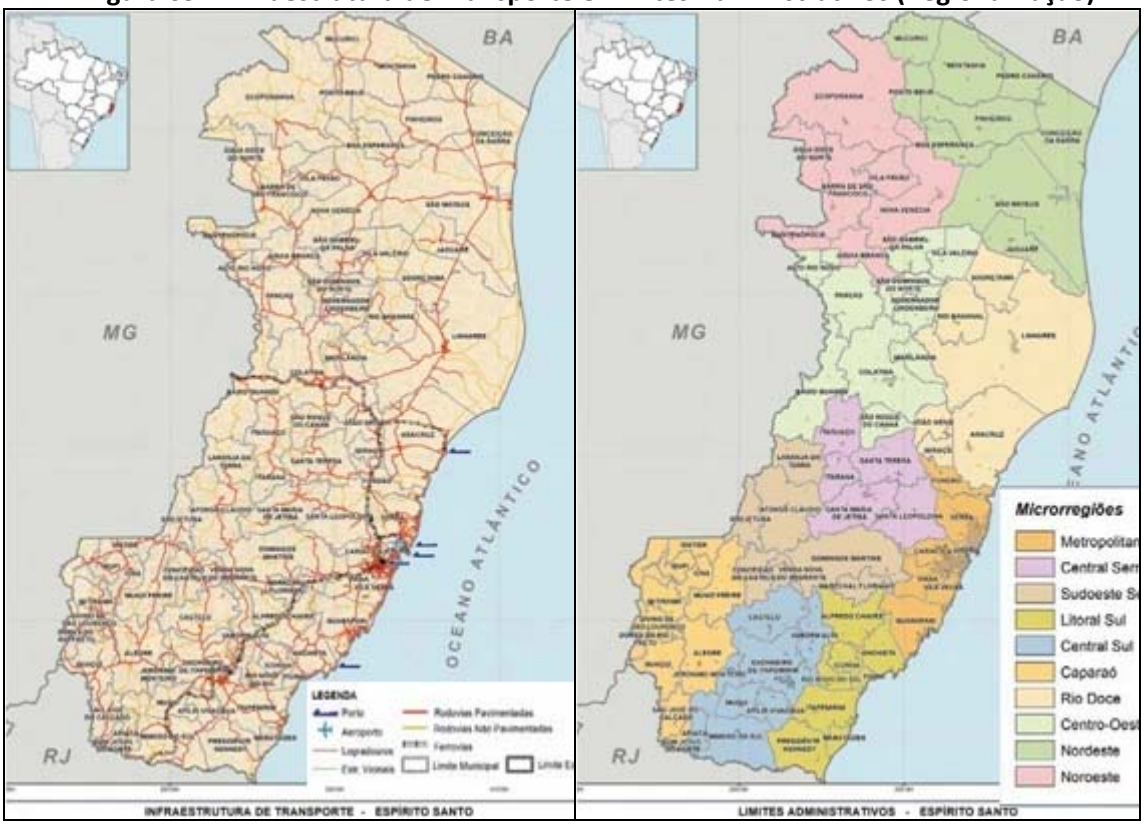
2. O Território Urbano e Rural e a Dinâmica Regional

O território capixaba abrange 46.077,5 km² abrigando uma população residente, segundo o censo 2010, de 3.512.672 milhões de habitantes e representando uma densidade demográfica média estadual de 73,2 habitantes por km². Segundo dados publicados pelo IJSN, a área efetivamente urbanizada do Estado corresponde a 540,5 km². O território

tem ocupação predominantemente urbana apresentando um taxa de urbanização correspondente a 83,4%.

O Espírito Santo é composto por 78 municípios interligados por uma complexa rede de rodovias federais, estaduais, municipais e ferrovia, além de importantes conexões externas que incluem os aeroportos e todo o sistema portuário que compõem a logística de apoio à produção/exportação[24]. Os 78 municípios estão agrupados administrativamente em 10 Microrregiões, conforme estabelecido pela lei 9728/2011, regionalização adotada por este PEHAB e já apresentada no capítulo anterior.

Figura 09 – Infraestrutura de Transporte e Limites Administrativos (Regionalização)



Fonte: ES Perfil 2012 – Dados Gerais/IJSN.

Avalia-se inicialmente a dinâmica populacional/domiciliar dos municípios e das regiões.

O Estado caracteriza-se por apresentar grande diversidade no porte populacional dos municípios, com predomínio de municípios de pequeno e

[24] Os principais eixos rodoviários do estado são a BR-101, que corta o Espírito Santo de norte a sul, atravessando 20 municípios capixabas; a BR-262, que liga a capital capixaba ao centro-oeste do país, constituindo um importante canal de ligação com Minas Gerais e com a região serrana do Espírito Santo; a BR-259, que parte da BR-101, na altura de João Neiva, e liga o estado à BR-116 (Rio-Bahia) na altura de Governador Valadares, Minas Gerais, margeando o Rio Doce e a Estrada de Ferro Vitória-Minas; e a Rodovia do Sol, rodovia estadual, atualmente com trechos privatizados, que liga a região metropolitana ao litoral, portanto, caracterizando-se como uma importante fomentadora do turismo capixaba. Considerando que o sistema de transporte é um importante dispositivo de dinamização e a logística apresenta grande vantagem competitiva, destaca-se o desenvolvimento do eixo litorâneo com forte sistema portuário decorrente da vocação ao comércio exterior.

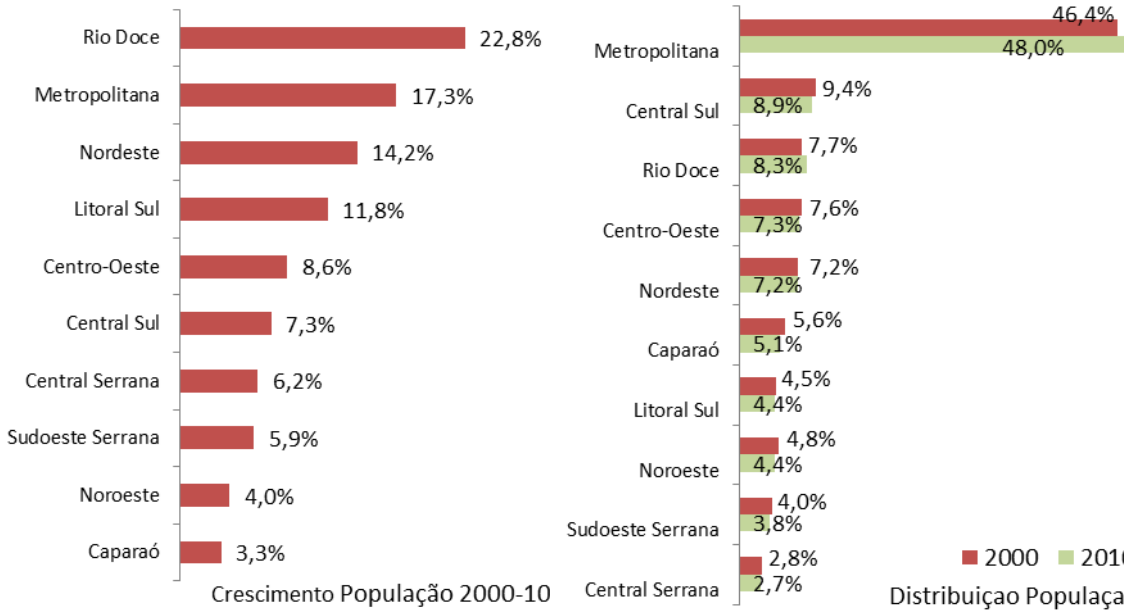
médio porte. Dos 78 municípios, apenas 9 têm população maior do que 100 mil habitantes; destes apenas 4 têm população superior a 300 mil. 2 municípios têm população entre 50 e 100 mil habitantes; 25 municípios, entre 20 e 50 mil habitantes; e 42 abaixo de 20 mil e, destes, 12 municípios abaixo de 10 mil habitantes.

Dos municípios de maior porte (acima de 100 mil habitantes) 5 são da Região Metropolitana (Cariacica, Guarapari, Serra, Vila Velha e Vitória) e os outros 4 correspondem a cidades consagradas como polos regionais e de desenvolvimento, Cachoeiro de Itapemirim, São Mateus, Colatina e Linhares. A Região de Caparaó concentra o maior número (7) de municípios de pequeno porte (abaixo dos 20 mil habitantes), seguida da Centro Oeste (6), Litoral Sul (5) e Central Sul (5). A menor incidência desses municípios é na região Metropolitana com apenas um município – Fundão.

Ainda regionalmente, verifica-se a grande concentração populacional na região metropolitana e de polos históricos, onde também ocorrem as maiores taxas de crescimento populacional. Retomando-se alguns dados já apresentados no capítulo anterior, em 2010 a Região Metropolitana concentrava 48% da população do Estado, seguida neste *ranking* das regiões Central Sul (8,9%) e Rio Doce (8,3%). O crescimento populacional na última década pouco alterou a distribuição populacional no Estado. Entretanto, cresceram acima da média estadual (13,5%) apenas as regiões do Rio Doce (22,8%), Metropolitana (22,8%) e Nordeste (14,2%), não alterando o *ranking*, mas apenas aumentando em 1,6pp a concentração na região metropolitana e em 0,6pp a população da Rio Doce que concentravam, respectivamente, 46,4% e 7,7% da população em 2000.

O incremento populacional decorrente da dinâmica migratória, conforme apresentado no capítulo anterior, concentrou-se majoritariamente nas cidades metropolitanas (Serra, Vila Velha, Vitória, Cariacica, Viana, Guarapari) e nas cidades polos já referidas (Linhares, Aracruz, São Mateus e Cachoeiro de Itapemirim), contribuindo para as taxas registradas pelas regiões de Rio Doce, Metropolitana e Nordeste.

Gráfico 01 – Distribuição e Crescimento Populacional Segundo Regiões



Dados: IBGE 2000-2010 – Elaboração: Latus Consultoria.

Apesar do crescimento regional positivo para todas as regiões, quando analisado os dados populacionais para os municípios, constata-se que um número significativo perdeu população. Em 2010, 18 municípios diminuíram sua população total e 63 tiveram a população rural reduzida.

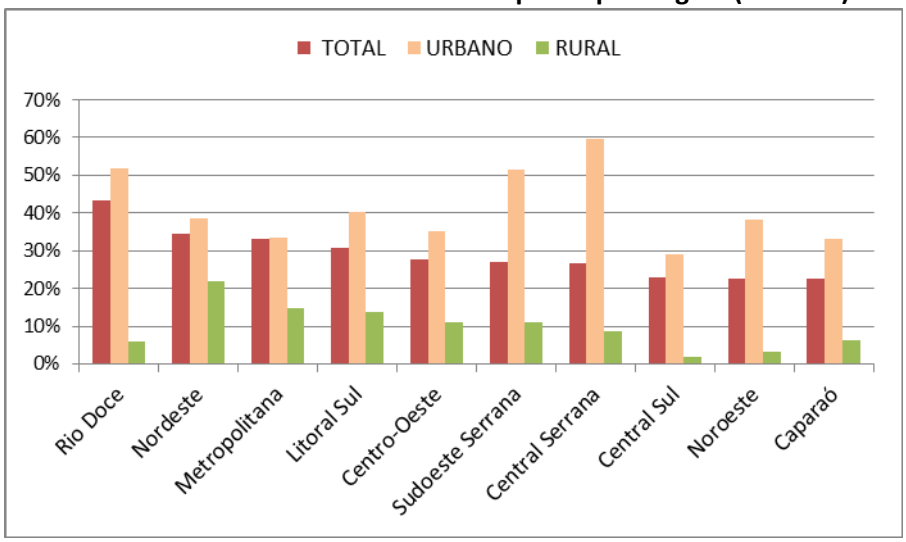
Tomando o número de domicílios, melhor unidade de análise para o objetivo deste PEHAB, esta hierarquia da distribuição regional não se altera em relação à distribuição da população. A Região Metropolitana concentra, em 2010, 48,4% dos DPP's ocupados, seguida da Central Sul, com 8,9%, e da Rio Doce, com 7,9%, mantendo o *ranking*.

Em relação ao crescimento do número de domicílios, cabem algumas considerações. Há que se registrar, primeiramente, que o crescimento populacional não representa o ritmo de ocupação do território, pois este está sendo ocupado por novas edificações com muito mais intensidade. Enquanto a população total do Espírito Santo cresceu 13,5% na última década, o número de domicílios cresceu 31,0%. Observando os dados relativos à zona urbana, verifica-se o mesmo quadro: enquanto a taxa de crescimento da população urbana foi de 19,1%, a de domicílios urbanos foi de 35,8%.

As regiões que apresentaram maior aumento do número de domicílios foram a Rio Doce (43,3%), a Nordeste (34,5%) e a Metropolitana (33,1%), todas acima do crescimento domiciliar médio do Estado. Há que se destacar, entretanto, que os domicílios aumentam em escala muito superior ao aumento da população: as regiões de menor crescimento ficaram acima dos 22pp.

Outro aspecto que merece ser destacado é o expressivo crescimento dos domicílios urbanos nas regiões de menores taxas de urbanização, onde ainda predomina a população rural, como a Central Serrana, cuja taxa de urbanização é de 41,2%, e a Sudoeste Serrana, com 44,4%. O quadro pode ser indicativo do deslocamento da população rural para áreas urbanas da própria região.

Gráfico 02 – Crescimento DPP Ocupados por Região (2000-10)



Dados: IBGE 2000-2010 – Elaboração: Latus Consultoria.

O crescimento do número de domicílios em taxas maiores do que a população é uma realidade recorrente na realidade brasileira. A ampliação da oferta de financiamentos habitacionais ocorrida nos últimos anos contribuiu sobremaneira para esta situação na última década. Como característica intrínseca, tem resultado, em parte, um estoque significativo de domicílios urbanos vagos[25].

A existência deste número significativo de domicílios vagos pode ser resultado de uma série de fatores, tais quais: a produção de unidades habitacionais pelo mercado imobiliário para um público de investidores ou a obsolescência de um estoque de domicílios que deixa de ser habitável. Sobre este tema, assim a Fundação João Pinheiro (FJP) se manifesta:

> De acordo com a Pnad 2008, o Brasil possui 7,542 milhões de imóveis vagos, 72% dos quais localizados em áreas urbanas e 28% em áreas rurais. Desse montante, 6,307 milhões estão em condições de serem ocupados, 894 mil

[25] O IBGE classifica os domicílios recenseados em particulares e coletivos, os particulares em permanentes e improvisados, e os permanentes em: ocupados e não ocupados. Os domicílios particulares não ocupados, por sua vez, podem ser: de uso ocasional, vagos ou fechados. De uso ocasional é aquele que na data de referência servia ocasionalmente de moradia. Ou seja, são aqueles usados para descanso de fins de semana, férias ou outro fim, mesmo que, na data de referência, seus ocupantes ocasionais estivessem presentes. O vago é aquele que não tinha morador na data de referência, mesmo que, posteriormente, durante o período da coleta, tivesse sido ocupado. E o fechado é aquele cujos moradores estavam temporariamente ausentes durante todo o período da coleta.

> estão em construção ou reforma e 340 mil, em ruínas. Excetuando-se estes últimos, os demais são o estoque do mercado, uma vez que representam as unidades prontas e aquelas com potencial para serem habitadas em futuro próximo. Seria essencial poder identificar a que público as unidades vagas estão direcionadas, uma vez que o déficit habitacional atinge com maior intensidade as famílias de mais baixa renda. Especula-se que muitas dessas moradias não sejam adequadas ao perfil do consumidor que realmente precisa ser atendido[26].

Segundo os dados do Censo de 2010, o Espírito Santo tem 148.753 domicílios vagos entre urbanos e rurais, o que corresponde a 11,01% do estoque total dos domicílios. Embora este percentual tenha apresentado leve redução em relação a 2000, permanece um desafio para a política habitacional verificar alternativas para o aproveitamento deste patrimônio construído e não utilizado.

Outra informação relevante na análise dos domicílios urbanos do Espírito Santo é a existência de um conjunto significativo de domicílios de uso ocasional, especialmente nas regiões mais turísticas. Do estoque total dos domicílios do estado, 97.021 foram classificados pelo IBGE como particulares de uso ocasional, o que representa 7,18% do total.

Tabela 01 – Domicílios segundo espécie no Estado do Espírito Santo

Espécie	Número de domicílios-2000		Número de domicílios-2010	
Total de Domicílios	1.043.256	100%	1.351.523	100%
Particular	1.041.839	99,86%	1.349.119	99,82%
Particular – ocupado*	854.448	81,90%	1.103.345	81,64%
Particular – não ocupado	187.391	17,96%	245.774	18,18%
Particular – não ocupado – uso ocasional	66.268	6,35%	97.021	7,18%
Particular – não ocupado – vago	121.123	11,61%	148.753	11,01%
Coletivo	1.417	0,14%	2.404	0,18%

* Os domicílios particulares ocupados de 2000 incluem os particulares não ocupados fechados que em 2010 foram estimados e incluídos na categoria ocupados.

Fonte: IBGE, Censo 2000-2010.

Os 10 municípios que apresentam maior proporção de domicílios vagos são Muniz Freire, Divino de São Lorenço, São José do Calçado e Ibitirama da Região de Caparaó; Piuma, Itapemirim e Marilândia do Litoral Sul; e Brejetuba, Mantenópolis e Mimosos do Sul das regiões Sudoeste Serrana, Noroeste e Central Sul. Os índices percentuais atingidos por esses municípios variam de 15,26 a 18,84 em relação ao total de domicílios.

Os domicílios de uso ocasional aparecem em maior proporção nos municípios litorâneos, sendo que Piuma, Marataizes e Guarapari lideram o

[26] BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Déficit habitacional no Brasil 2008 /– Brasília, Ministério das Cidades, 2011, 140 p. Elaboração: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações.

ranking apresentando taxas percentuais na área urbana correspondente a 38,71%, 35,44% e 34,96%, respectivamente.

A presença de domicílios de uso ocasional exige, especialmente das políticas urbanas municipais, uma atenção. Trata-se de estoque de domicílios que demandam urbanização do território; contudo, os serviços e infraestrutura oferecidos são subutilizados nos períodos do ano em que os domicílios não estão sendo utilizados. Alguns municípios, especialmente os litorâneos, apresentam bairros com grande presença de domicílios nessas condições. Esta situação muitas vezes contrasta-se com outras regiões na mesma cidade, caracterizadas pela presença de domicílios de uso permanente que não dispõem do mesmo grau de oferta de serviços e infraestrutura.

Já a existência de significativo estoque de domicílios vagos costuma ser apontada como um potencial para a política de habitação de interesse social. Há no Estatuto das Cidades instrumento previsto para combater esta situação, se for detectada que sua desocupação determina o não cumprimento da função social daquela propriedade.[27] Outra possibilidade de dar um uso social a esta propriedade vazia é a aplicação de dispositivo legal com base no artigo 1.276 do Código Civil, que trata do imóvel abandonado[28]. Cabe destacar que, ainda que as maiores incidências percentuais de domicílios vagos ocorram nos municípios de menor porte populacional (onde talvez não caibam tais instrumentos), o problema se avoluma muito quando considerados os números absolutos nos municípios maiores, especialmente os metropolitanos. Nestes, certamente cabe o desafio de melhor avaliação e possível utilização do estoque vago.

Toda esta dinâmica populacional e de maior ou menor crescimento urbano é determinante (e determinada) pela atual configuração e principais tendências da rede de cidades polos e suas regiões de influência.

No ano de 2008, o IBGE lançou publicação que analisa as regiões de influência da rede urbana brasileira, hierarquizando as cidades segundo níveis de centralidade do Poder Executivo e do Judiciário no nível federal; níveis de centralidade empresarial; e a presença de diferentes equipamentos e serviços[29]. As cidades foram classificadas em 5 grandes níveis (metrópoles, capitais regionais, centros subregionais, centros de

[27] Está-se referindo ao instrumento Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, previsto na Lei Federal 10.257/2001, Seção II do Capítulo II.

[28] Há algumas experiências no Brasil neste sentido, como a da Lei 2.550/2008 do Município de Niterói, Rio de Janeiro.

[29] GOVERNO FEDERAL, IBGE. Regiões de Influência das Cidades 2007. Rio de Janeiro, 2008. (Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm)

zona e centros locais), os quais são também divididos em subníveis. No Espírito Santo, a classificação desenvolvida pelo REGIC identifica, em 11 cidades, 6 tipologias de centralidade onde se destacam em maior importância regional a capital Vitoria (e municípios metropolitanos) e a cidade de Cachoeiro de Itapemirim.

Quadro 01 – Rede de Cidades e Regiões de Influência no Espírito Santo

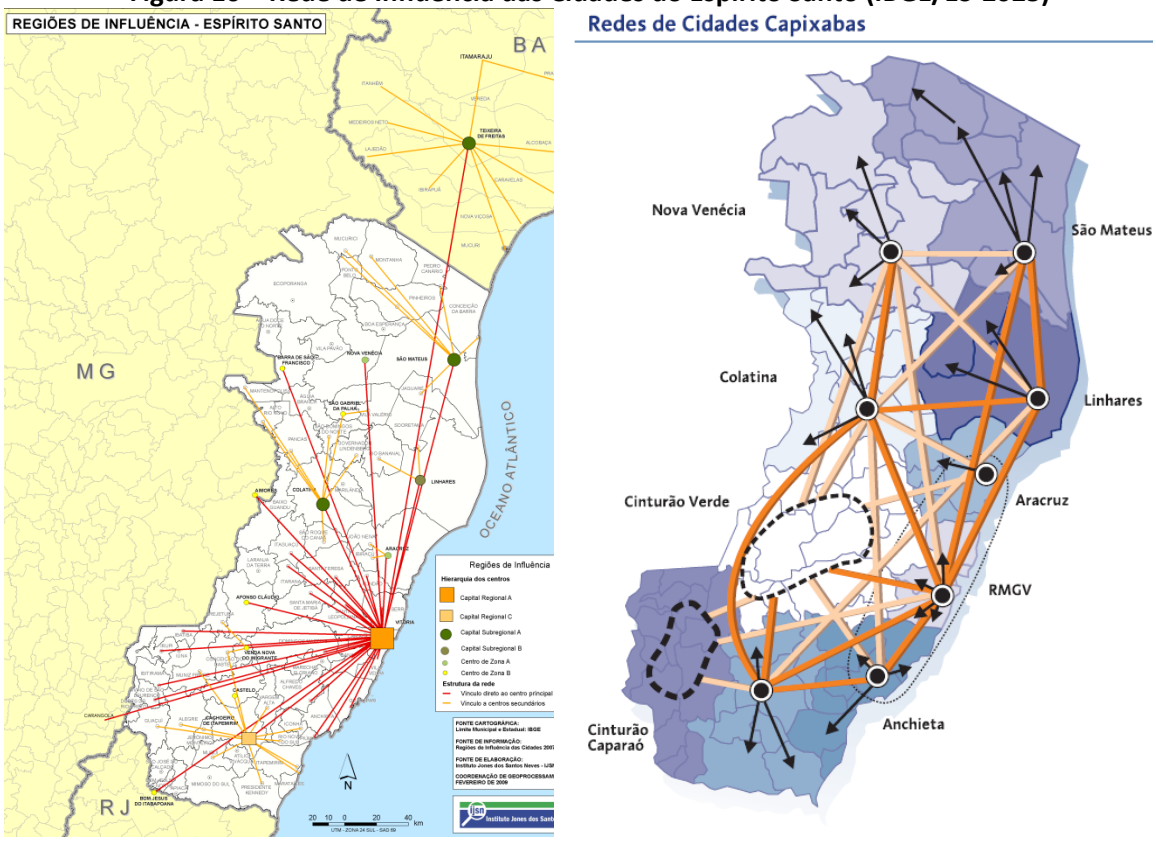
Município	Classificação REGIC/IBGE
Grande Vitoria	Capital Regional A
Cachoeiro de Itapemirim	Capital Regional C
Colatina	Centros Subregionais A
São Mateus	
Linhares	Centro Subregional B
Aracruz	Centro de Zona A
Afonso Cláudio	Centro de Zona B
Barra de São Francisco	
Castelo	
São Gabriel da Palha	
Venda Nova do Imigrante	

Dados: REGIC/IBGE.

O documento ES 2025 que estabelece o planejamento estratégico do Estado traz, dentre seus objetivos, a desconcentração do desenvolvimento exercido pela Região Metropolitana e estabelece como um dos projetos estruturantes para o Espírito Santo o "desenvolvimento da rede de cidades". Para tanto o Plano indica estratégias de fortalecimento das cidades consideradas polos tradicionais do Estado: Cachoeiro de Itapemirim, Colatina, Linhares, São Mateus; e também para aquelas consideradas polos potenciais: Nova Venécia, Aracruz e Anchieta.

A figura a seguir reproduz a classificação do estudo do IBGE e a rede de cidades e regiões de influência a serem reforçadas pelo ES-2025.

Figura 10 – Rede de Influência das Cidades do Espírito Santo (IBGE/ES-2025)



Fontes: IBGE e ES-2025.

Estudo realizado pelo IPEA em 2009, que o IJSN reproduz em 2011[30], analisa a rede urbana do ES com destaque para as transformações na estrutura produtiva e demográfica dos municípios. O documento traz elementos de síntese da dinâmica urbana regional e suas principais tendências, que merecem ser aqui reproduzidos para melhor entendimento da dinâmica urbana regional do Estado do Espírito Santo:

> [...] a hierarquia da rede urbana, em termos populacionais, possui raízes históricas muito arraigadas, relacionadas à implantação de grandes projetos industriais, o que se reflete na manutenção e reforço dos polos urbanos tradicionais. Novos polos que têm despontado encontram-se também associados a novos projetos industriais e a áreas de fronteira econômica, especialmente aquelas ligadas a arranjos produtivos locais (APL's) e à cadeia de petróleo e gás;
>
> [...] embora seja claramente perceptível o papel centralizador da RMGV na rede urbana do Espírito Santo sob diversos aspectos, nota-se que há uma tendência a que outras regiões do Estado participem cada vez mais de algumas dinâmicas até então majoritariamente restritas à Região Metropolitana. Estes movimentos tendem a diminuir o peso relativo da

[30] IJSN. Dinâmica Urbano-Regional do Estado do Espírito Santo. Vitoria, ES, 2011. (Texto para Discussão 39)

> RMGV sem, no entanto, afetar a sua posição hierárquica na rede urbana capixaba;
>
> [...] questão que se coloca para reflexão são as relações entre o norte e o sul do Estado. Sendo Cachoeiro de Itapemirim o principal município do sul, ao estar perdendo espaço relativo para alguns municípios localizados no norte – como Linhares, São Mateus e Nova Venécia – nota-se a tendência de um deslocamento do sul para o norte na dinâmica da rede urbana capixaba;
>
> [...] em relação aos outros polos do Estado, e segundo os indicadores e aspectos estudados, Colatina parece ser o município que mais tem perdido peso relativo na rede urbana estadual nos últimos anos. Esse fato está relacionado com o fato dos municípios de Linhares e Aracruz recentemente estarem recebendo grande parte dos investimentos, juntamente com os municípios da RMGV e do litoral sul. Apesar disso, Colatina continua a figurar como polo estadual por ocupar uma posição de destaque nas áreas de saúde, educação e comércio (principalmente no setor de vestuário), sendo uma referência importante para todo o noroeste da economia capixaba, e até para outros municípios do estado;
>
> [...] os municípios de Nova Venécia, Anchieta e Aracruz foram considerados como novas áreas dinâmicas visto que a previsão de investimento dos setores público e privado aponta para novas polarizações em torno destes municípios. Os municípios de Aracruz, no litoral norte, Anchieta, no litoral sul, ambos por conta dos incrementos das atividades portuárias e petroleiras, e Nova Venécia, no noroeste capixaba, este por conta da consolidação do setor do extrativismo e beneficiamento do granito.

Ao final, o estudo aponta as principais tendências para o Estado; tendências estas que deverão orientar as diretrizes e estratégias a serem estabelecidas por este PEHAB na sua etapa propositiva:

> [...] os municípios maiores, em especial aqueles da RMGV, mas também Cachoeiro de Itapemirim e Linhares, tendem a concentrar ainda mais população, enquanto os menores a crescer menos ou até mesmo a diminuir. Os municípios intermediários também tendem a perder participação na população estadual.
>
> [...] o mesmo ocorre no que se refere à economia estadual, que tende a se manter concentrada nos municípios mais estruturados. A tendência é de aumento da participação dos municípios litorâneos na economia estadual, principalmente depois das recentes descobertas de petróleo e gás natural em mares capixabas;
>
> [...] nesse sentido, o que se percebe é uma crescente consolidação dos principais polos estaduais – RMGV, Cachoeiro de Itapemirim, Linhares, Colatina e São Mateus;
>
> [...] a previsão de investimento dos setores público e privado aponta para algumas novas possíveis polarizações em torno dos municípios de Aracruz, no litoral norte, Anchieta, no litoral sul, ambos por conta dos incrementos das atividades portuárias e petroleiras, e Nova Venécia, no noroeste capixaba, este por conta da consolidação do setor do extrativismo e beneficiamento do granito. Apesar disso, os três municípios não tiveram crescimento demográfico significativo na última década, o que se traduz em uma materialização ainda incerta de tal tendência.

E conclui:

> [...] as tendências apenas citadas confirmam que o modelo de desenvolvimento da economia estadual se mantém nos mesmos pilares das décadas anteriores. Desde a década de 1970, vem se destacando como um Estado cujos investimentos prioritariamente têm sido canalizados para gêneros industriais ligados à produção e exportação de *commodities;*
>
> [...] o Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025 apresenta alguns projetos com o objetivo de promover políticas para inverter esse processo por meio do fortalecimento dos municípios do interior do estado. Porém, dificilmente os projetos propostos para esses municípios conseguirão modificar a estrutura existente atualmente, concorrendo com os grandes projetos (petrolíferos, portuários e siderúrgicos) localizados nos municípios litorâneos.

3. Serviços Essenciais e de Saneamento nos Territórios Urbano e Rural

Cabe ainda, neste capítulo, cujo enfoque é tratar dos aspectos territoriais incidentes sobre as condições de moradia, avaliar aspectos das estruturas de acesso aos serviços essenciais e de saneamento, nos territórios urbano e rural. Buscam-se, mais especificamente, indicadores que auxiliam para a leitura atualizada do quadro relativo à infraestrutura no que concerne ao saneamento ambiental e à melhoria do acesso da população aos serviços essenciais. Em estreita relação com o tema da moradia, a universalização do abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário (coleta, tratamento e destinação final) e a gestão de resíduos sólidos urbanos (coleta, tratamento e disposição final) são desafios que se impõem aos municípios e à construção de uma política habitacional no âmbito Estadual.

Utilizam-se os dados sistematizados pelo IJSN, disponibilizados em publicação – Perfil ES 2012: Censo demográfico que, dentre diversos indicadores, traz, na avaliação da moradia, os dados relacionados à expansão do serviço público de abastecimento de água e de energia elétrica, como condição fundamental para a melhoria das condições de vida da população; e os referentes ao saneamento, pelo acesso ao esgotamento sanitário adequado e à coleta de lixo. O documento sistematiza os dados de 2000 e 2010 para o Estado e para as Regiões.

Analisados os dados referentes ao abastecimento de água e energia elétrica, verifica-se melhora nos indicadores na última década. Considerado o total de domicílios ocupados, o abastecimento de água regular[31] aumentou em 2,8pp, sendo que o maior aumento proporcional ocorreu na

[31] O abastecimento de água é regular com o domicílio ligado à rede geral.

área rural. Na área urbana, em 2010, 96,8% dos domicílios têm abastecimento regular e na área rural, 14,3%.

Em relação à energia elétrica, serviço que já era bastante abrangente em 2000 (98,7% para o total de domicílios ocupados) alcançou, em 2010, a taxa de 99,8%[32]. O maior crescimento ocorreu nos domicílios rurais, que tiveram uma evolução de 4,4pp.

Tabela 02 – Domicílios com acesso aos serviços básicos de água e energia (absoluto)

	2000			2010		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Total de domicílios ocupados	683.844	156.997	840.841	928.491	172.604	1.101.095
Com abastecimento de água regular	659.522	21.166	680.688	898.563	24.678	923.241
Com energia elétrica	680.819	149.496	830.315	926.832	171.900	1.098.732

Dados: Perfil ES-2012/IBGE. Elaboração: Latus Consultoria.

Tabela 03 – Domicílios com acesso aos serviços básicos de água e energia (proporcional)

	2000			2010		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Com abastecimento de água regular	96,4%	13,5%	81,0%	96,8%	14,3%	83,8%
Com energia elétrica	99,6%	95,2%	98,7%	99,8%	99,6%	99,8%

Dados: Perfil ES-2012/IBGE. Elaboração: Latus Consultoria.

Em relação aos indicadores de saneamento utilizados, a evolução é ainda maior. Houve uma ampliação do esgotamento sanitário com soluções adequadas33 para o total dos domicílios ocupados, na ordem de 7,2pp. A melhora foi bastante significativa tanto na área urbana (que passou de 78,9% em 2000, para 84,0% em 2010), como na área rural, onde as taxas cresceram de 15,1% para 21,6%.

A coleta de lixo34 também se ampliou sobremaneira. Dos 77,7% atendidos em 2000, a taxa se elevou para 88,3% em 2010, incluindo domicílios urbanos e rurais. O aumento foi significativo tanto na área urbana (com 5,7pp), como na área rural (com 21,9pp).

Tabela 04 – Domicílios com esgotamento sanitário adequado e coleta de lixo (absoluto)

	2000			2010		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Total de domicílios ocupados	683.844	156.997	840.841	928.491	172.604	1.101.095
C/esgotamento sanitário adequado	539.760	23.671	563.431	779.940	37.328	817.262
Com coleta de lixo	631.718	22.035	653.753	910.406	61.950	972.356

Dados: Perfil ES-2012/IBGE. Elaboração: Latus Consultoria.

[32] O dado refere-se ao total de domicílios com energia elétrica. Quando relacionado à companhia distribuidora, e companhia distribuidora com medidor, reduz para 99,4% e 95,3%, respectivamente.

[33] Quando ligado à rede geral de esgoto ou pluvial ou fossa séptica.

[34] Coletado por serviço de limpeza ou colocado em caçamba de serviço de limpeza.

Tabela 05 – Domicílios com esgotamento sanitário adequado e coleta de lixo (proporcional)

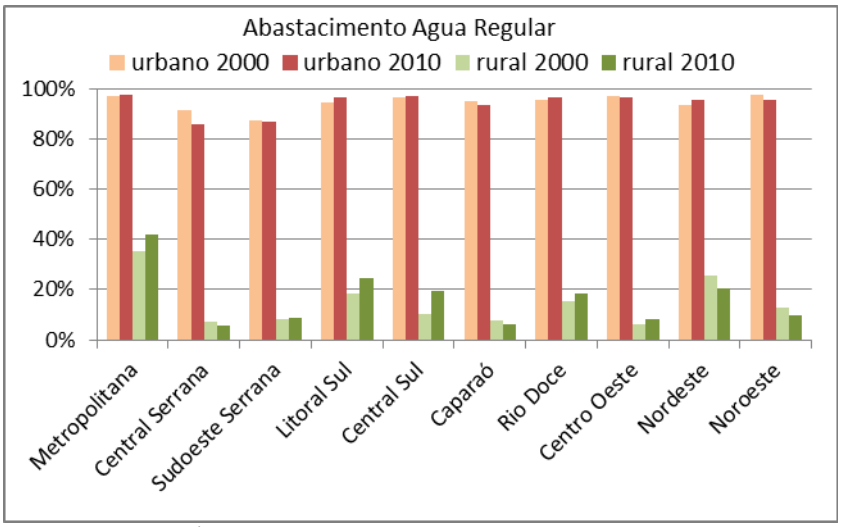
	2000			2010		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
C/esgotamento sanitário adequado	78,9%	15,1%	67,0%	84,0%	21,6%	74,2%
Com coleta de lixo	92,4%	14,0%	77,7%	98,1%	35,9%	88,3%

Dados: Perfil ES-2012/IBGE. Elaboração: Latus Consultoria.

Quando considerados os indicadores de ampliação do acesso aos serviços básicos de abastecimento de água e energia elétrica, segundo as regiões de planejamento, verifica-se que algumas regiões não alcançaram acompanhar o crescimento domiciliar resultando em redução dos percentuais de atendimento, em 2010. As regiões Central Serrana, Caparaó, Centro Oeste, Noroeste e Sudoeste Serrana tiveram uma redução que variou de -5,8pp (Central Serrana) a -4pp (Sudoeste Serrana) no atendimento aos serviços de água na zona urbana. O maior avanço no atendimento do serviço foi na região Nordeste que apresentou um aumento em 2,0pp.

Na zona rural a redução ocorreu nas mesmas regiões: Central Serrana, Caparaó e Noroeste, e também na região Nordeste, com variações negativas de -5,1pp na Nordeste a -1,2pp na Caparaó. O maior aumento registrado foi na região Central Sul, com 8,8pp.

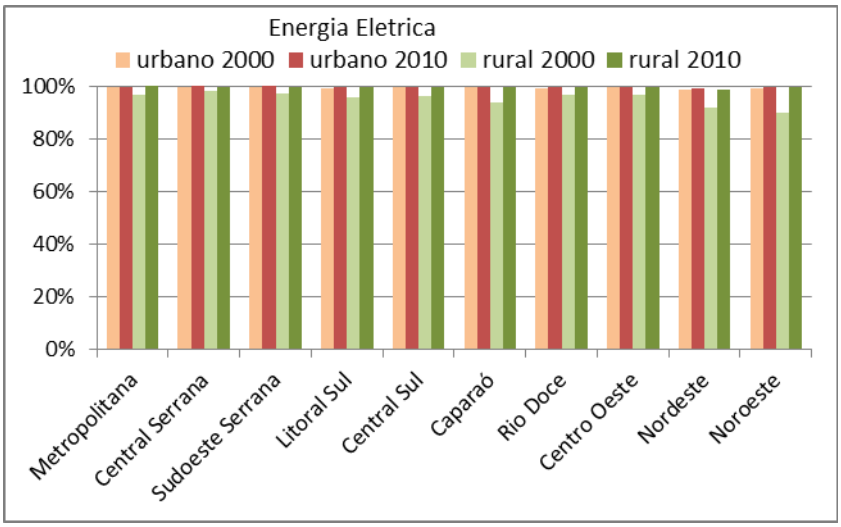
Gráfico 03 – Proporção dos Domicílios com Abastecimento de Água Regular por Região



Dados: Perfil ES-2012/IBGE. Elaboração: Latus Consultoria.

Para o serviço de energia elétrica, todas as regiões ou mantiveram a proporção dos domicílios atendidos, ou ampliaram o acesso ao serviço. As maiores taxas de crescimento ocorreram no atendimento dos domicílios rurais nas regiões Noroeste (9,5pp), Nordeste (6,9pp) e Caparaó (5,9%).

Gráfico 04 – Proporção dos Domicílios com Atendimento de Energia Elétrica por Região



Dados: Perfil ES-2012/IBGE. Elaboração: Latus Consultoria.

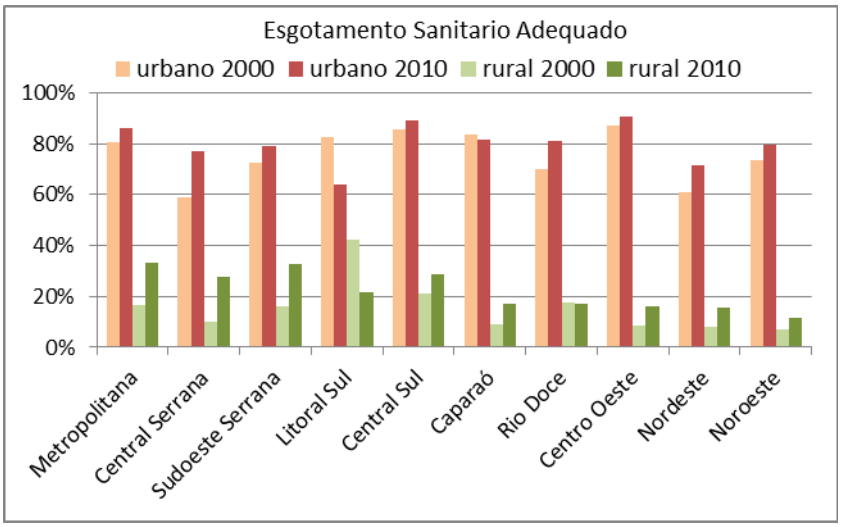
Considerados os indicadores adotados para a verificação de melhorias na questão saneamento, as regiões apresentam distintos desempenhos. No quesito esgotamento sanitário, considerados os domicílios urbanos, apenas a região Litoral Sul teve redução da taxa de atendimento em -18,7pp. Todas as demais tiveram aumento, mas o melhor desempenho ficou com a região Central Serrana que ampliou em 18,2pp o serviço com atendimento adequado. Em 2010, a maior taxa de atendimento é da região Centro Oeste com 90,7% dos domicílios urbanos, apresentando solução adequada para o esgotamento sanitário. O pior atendimento é da Litoral Sul com 64,0%.

Na área rural, novamente, a região Litoral Sul diminui em -21,0pp o alcance de atendimento do serviço de esgotamento sanitário adequado. O mesmo ocorre para a região Rio Doce com -0,8pp. As regiões Central Serrana (17,6pp) e a Sudoeste Serrana (16,6pp) apresentaram a ampliação mais significativa. Em 2010, na área rural, o melhor alcance é das regiões Metropolitana e Sudoeste Serrana, embora abranjam apenas 33,4 e 32,7% dos domicílios. O pior desempenho é da Noroeste com 11,7%.

A coleta de lixo teve aumento do serviço em todas as regiões nas áreas urbanas e rurais. A maior variação no urbano foi na região Noroeste com 14,9pp; em 2010, a maior taxa de atendimento é da Central Sul (99,0%) e a pior da Noroeste (95,1%).

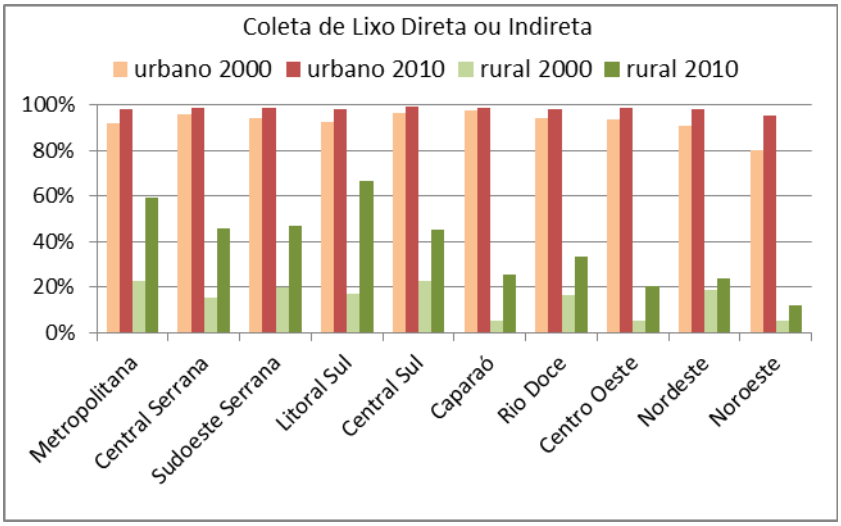
As maiores variações ocorreram na área rural com taxas de incremento do serviço variando em até 49,6pp (Litoral Sul). A menor variação no rural ocorreu na região Nordeste com 5,0pp. Em 2010, a maior taxa de atendimento dos domicílios rurais foi da região Litoral Sul (66,5%) e a pior da Noroeste (95,1%).

Gráfico 05 – Proporção dos Domicílios com Esgotamento Sanitário Adequado por Região



Dados: Perfil ES-2012/IBGE. Elaboração: Latus Consultoria.

Gráfico 06 – Proporção dos Domicílios com Coleta de Lixo por Região



Dados: Perfil ES-2012/IBGE. Elaboração: Latus Consultoria.

Verifica-se, desta forma, que ainda que os avanços tenham sido significativos, especialmente na área de saneamento, ainda há muito que avançar. Os indicadores de esgotamento, na área urbana e rural, e de coleta de lixo, na área rural, ainda merecem atenção para a melhoria da qualidade de vida e sustentabilidade do ambiente.

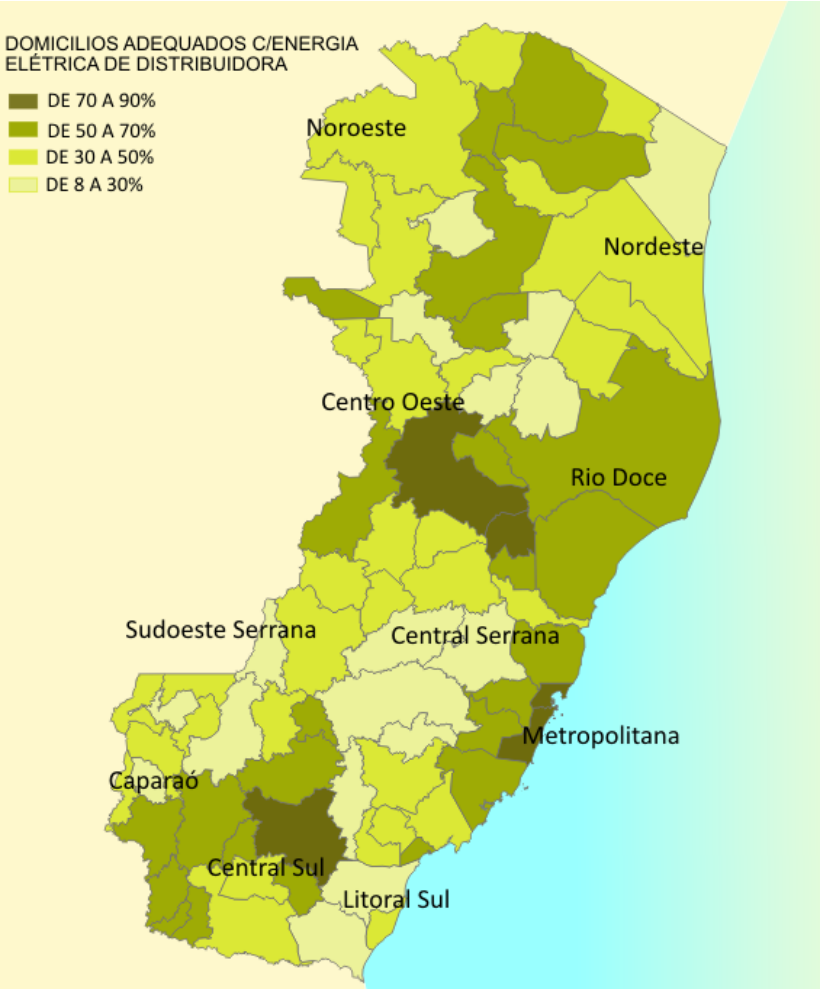
Por fim, e com a finalidade de uma avaliação sintética na escala municipal, retomam-se os dados do censo de 2010 para os domicílios urbanos considerados adequados[35]. Este dado, quando associado ao do atendimento de energia elétrica, permite verificar a proporção de domicílios que não se enquadrarão na inadequação por carência de

[35] O IBGE considera domicílio adequado aquele domicílio particular permanente com rede geral de abastecimento de água, com rede geral de esgoto ou fossa séptica, coleta de lixo por serviço de limpeza, e que tem até 2 moradores por dormitório.

infraestrutura em situação que se soma ao adensamento excessivo, segundo as categorias de inadequação domiciliar adotadas pela FJP[36].

O mapa permite visualizar, nas tonalidades mais claras, a grande ocorrência de municípios que possuem menos de 50% dos seus domicílios urbanos considerados adequados em relação aos quesitos infraestrutura e adensamento excessivo juntos.

Figura 11 – Proporção de domicílios adequados e com energia elétrica, por municípios



Dados: Censo 2010/IBGE – Elaboração: Latus Consultoria.

[36] A inadequação da moradia é tratada no capítulo III deste diagnóstico, onde, juntamente com o déficit habitacional, comporá, conforme os conceitos que vêm se consolidando pelos estudos da FJP, o quadro de necessidades habitacionais do ES.

4. Ocupações Especiais no Território Urbano e Rural

4.1. Assentamentos Rurais

Parte deste capítulo ficou reservada ao levantamento de dados sobre condições especiais de ocupação do território. São setores especiais de ocupação considerados por este PEHAB: os assentamentos urbanos precários, as comunidades tradicionais – quilombolas e povos indígenas –, e os assentamentos da reforma agrária.

Sabe-se dos fortes impactos da migração rural sobre o espaço urbano e da necessidade de se criar meios para a sustentabilidade e permanência destas famílias no local de origem, fazendo com que estratégias para sua fixação e desenvolvimento sejam desenhadas. Oferta de créditos especiais, programas de capacitação, obras estruturantes e necessárias ao enfrentamento de condições ainda precárias de moradia no campo, são ações permanentes nas pautas de governo.

Exemplos destas ações podem ser encontrados em uma diversidade de programas que o atual governo do Espírito Santo vem implantando, como é o caso do Programa Vida no Campo e do projeto Incluir no Campo.

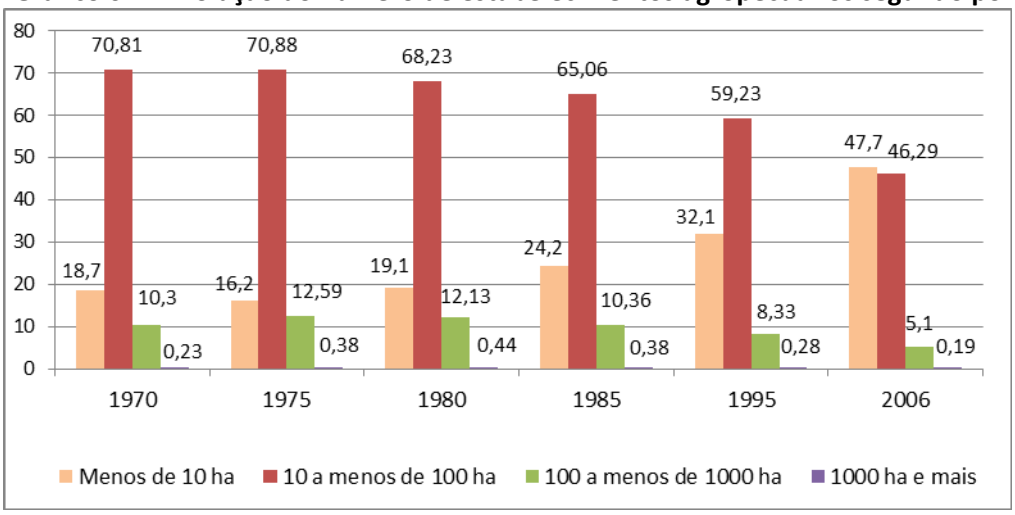
O referido programa agrega 13 projetos nas áreas de infraestrutura produtiva, comercialização, assistência técnica, crédito rural, acesso à terra e habitação, com o objetivo de fortalecimento da agricultura familiar, de gerar renda e melhorar a qualidade de vida de quem vive no campo. Outra ação estratégica do atual Governo se dá no âmbito do projeto Incluir no Campo. O projeto intensifica as ações em áreas identificadas como prioritárias, levando oportunidades de inclusão produtiva e de promoção da cidadania aos agricultores familiares nas situações de maior vulnerabilidade.

Dentre as principais ações em desenvolvimento no Estado mais relacionadas com a pauta deste PEHAB, destacam-se a Habitação Rural, o Crédito Fundiário, a Titulação de Terras e a Revitalização dos Assentamentos Estaduais, nas mais diversas interfaces apresentadas.

A exemplo dos programas citados, também a política estadual de habitação tem buscado construir uma pauta de ações que venha a corroborar com a qualidade de vida da população rural. Entretanto, integrar as políticas de forma mais estratégica torna-se fundamental, pois a política habitacional, especialmente neste caso, extrapola em muito o propósito único de produção de unidades habitacionais.

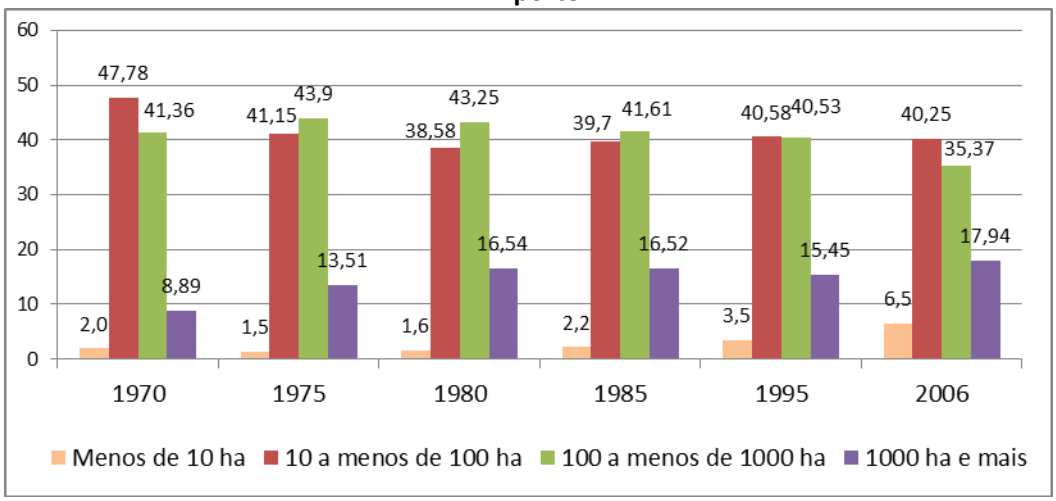
Neste escopo, além da questão da integração da política habitacional às demais políticas dentro de uma concepção estratégica e programática, há que se destacar a questão fundiária rural. Historicamente, o Estado do Espírito Santo, juntamente com Santa Catarina, caracteriza-se por apresentar menores indicadores de concentração da terra rural. Entretanto, essa é uma realidade que vem se alterando. Vários estudos têm pautado a questão, e os gráficos a seguir apresentados corroboram nesse sentido. Apesar do aumento do número de pequenas e médias propriedades no período, verifica-se a pequena proporção no aumento da ocupação do território por estes estabelecimentos, ao mesmo tempo em que aumenta, sobremaneira, a porção territorial ocupada pelos grandes propriedades.

Gráfico 07 – Evolução do número de estabelecimentos agropecuários segundo porte



Dados: IBGE.

Gráfico 08 – Evolução da área ocupada por estabelecimentos agropecuários segundo porte



Dados: IBGE.

O aumento do número de propriedades de pequeno porte certamente está associado às políticas redistributivas da terra rural – ou seja, aos assentamentos rurais promovidos no âmbito federal e estadual, e também às políticas de crédito fundiário que vêm sendo implementadas.

Sobre os assentamentos da reforma agrária federais existentes no Estado, sabe-se que a titulação das terras que transfere o imóvel ao beneficiário é de atribuição do INCRA. O programa federal de reforma agrária possui um conjunto extenso de leis, decretos e normas, sobretudo regulando os critérios para acesso à posse da terra. Cabe também ao Estado colaborar na execução das políticas públicas federais de reforma agrária, promovendo a distribuição da propriedade rural em seu território.

O Estado do Espírito Santo possui inúmeros assentamentos promovidos pelo INCRA, conforme veremos na sequência, além de 23 assentamentos criados pelo Governo do Estado.

A relação de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária de responsabilidade do INCRA do ano de 2014 aponta a existência de 3.727 famílias beneficiadas no Estado, com a implantação de 66 assentamentos, que estão distribuídos em 29 municípios. Os atuais assentamentos do INCRA foram implantados no período de 1986 a 2010. O município que mais concentra assentamentos do INCRA é Nova Venécia com 7 assentamentos e 225 famílias beneficiadas. O município com maior número de famílias beneficiadas é São Mateus, com 411 famílias distribuídas em 5 assentamentos. O total dos 66 assentamentos do INCRA abrange 45.816,63 ha.

Quadro 02 – Assentamentos do Programa Nacional da Reforma Agrária (INCRA) no ES

REGIÃO	MUNICÍPIOS	ASSENT.	FAM. BENEFIC.	AREA (ha)
METROPOLITANA	Fundão	1	28	703,62
	Viana	1	31	307,56
CENTRAL SERRANA	Itaguaçu	1	52	498,80
	Itarana	1	48	225,02
	Santa Teresa	1	38	427,57
LITORAL SUL	Itapemirim	1	96	2.420,37
	Presidente Kennedy	1	48	1.389,11
CENTRAL SUL	Apiacá	2	76	745,43
	Mimoso Do Sul	4	204	2.226,61
	Muqui	2	137	1.473,58
CAPARAÓ	Alegre	2	111	1.122,74
	Guaçuí	4	200	2.646,15
	Muniz Freire	1	27	259,74
RIO DOCE	Aracruz	1	47	494,35
	Linhares	2	115	2.311,48
CENTRO OESTE	Alto Rio Novo	3	108	1.088,40

	Pancas	3	107	1.506,42
	São Gabriel da Palha	1	15	346,52
NORDESTE	Conceição da Barra	3	197	2.437,07
	Montanha	3	200	2.232,53
	Mucuricí	1	117	1.196,38
	Pedro Canário	1	129	1.529,22
	Pinheiros	2	155	1.598,39
	Ponto Belo	2	98	2.275,74
	São Mateus	5	411	2.869,45
NOROESTE	Águia Branca	2	87	1.038,77
	Barra de São Francisco	1	146	1.678,90
	Ecoporanga	5	401	4.784,34
	Mantenópolis	2	73	896,61
	Nova Venécia	7	225	3.085,76
TOTAL		66	3727	45.816,63

Dados: INCRA.

Os assentamentos viabilizados pelo Estado do Espírito Santo são em número de 23. Beneficiam 468 famílias ocupando uma área total de 4,563,30 ha. Esses assentamentos foram viabilizados no período de 1984 a 1991, e hoje demandam por reforço nos investimentos e ações programáticas para sua estruturação, incluindo demanda por novas moradias e melhorias habitacionais.

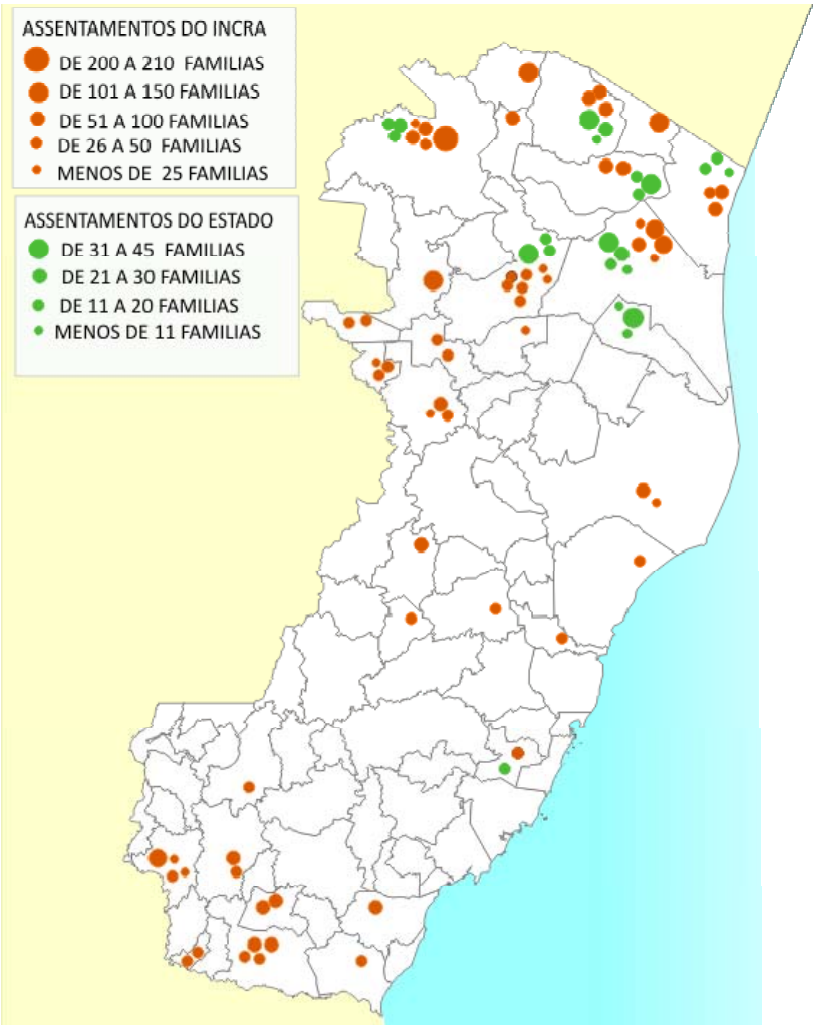
Quadro 03 – Assentamentos Rurais Estaduais no ES

MUNICÍPIO	ASSENTAMENTO	FAMILIAS BENEF.	AREA (ha)
JAGUARE	Córrego da Onça	08	95,04
	Córrego da Areia	32	272,28
	São Roque	10	88,32
SÃO MATEUS	Córrego Grande	27	261,3
	Vale da Vitória	39	473,85
	Pratinha	17	188,80
	São Vicente	05	27,6
CONCEIÇÃO DA BARRA	Rio Itaúnas	18	293,12
	Rio Preto	15	
	Independência	10	103,70
PINHEIROS	Nova Vitória	32	398,2
	11 de Agosto	11	126,98
	Nova Conquista	19	157,65
MONTANHA	Bela vista	34	208,6
	Córrego do Balão	07	44,5
	Francisco Domingos Ramos	25	191,32
NOVA VENÉCIA	Três Pontões	20	206,75
	13 de Maio	45	501,13
	Córrego Alegre	16	123,64
ECOPORANGA	22 de Julho	12	131,63
	Vale Ouro	30	357,62
	Bom Jesus	18	180,71
VIANA	Jucuruaba	19	130,55
TOTAL	23 Assentamentos	468	4.563,29

Dados: SEAG/ES.

No mapa a seguir, visualiza-se a expressiva concentração dos assentamentos estaduais nas regiões Nordeste e Noroeste. Já os assentamentos do INCRA, apesar da concentração nestas mesmas regiões, se expandem também para o sul, mais intensamente na Central Sul e Caparaó.

Figura 12 – Distribuição dos Assentamentos Rurais no Território do ES



Elaboração: Latus Consultoria.

4.2. Comunidades Tradicionais no Espírito Santo – Quilombolas e Indígenas

No que se referem às comunidades tradicionais, as políticas públicas que integram procedimentos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como os estudos, delimitação e demarcação das terras dos povos indígenas, tratam de questões complexas e abrangentes que extrapolam o escopo deste PEHAB.

São, entretanto, parcelas do território que exigem tratamento diferenciado quanto à política habitacional.

É exatamente pautado na importância desse tema, no contexto nacional e do Estado do Espírito Santo, que este diagnóstico propõe a sistematização de dados referentes à localização espacial dessas situações especiais no território, de modo a destacar a necessidade de a política habitacional Estadual integrar-se, cooperativamente, às ações e medidas dos órgãos federais competentes pela demarcação de terras e mediação de conflitos fundiários.

A competência para a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como a determinação de suas demarcações e titulações, segundo a legislação vigente, é da União através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA[37]. O INCRA é o órgão competente, na esfera federal, pela titulação dos territórios quilombolas, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, têm competência comum e concorrente com a União para promover e executar os procedimentos de regularização fundiária dessas terras.

De posse da Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos, emitida pela Fundação Cultural Palmares, cabe às comunidades interessadas encaminhar à Superintendência Regional do INCRA no seu Estado uma solicitação de abertura do processo administrativo para a regularização de seus territórios.

Segundo o INCRA[38], no Estado do Espírito Santo ainda não foram expedidos títulos a comunidades quilombolas, entretanto 6 comunidades capixabas já têm processo tramitando em diferentes estágios de avanço. São elas: São Jorge, Serraria e São Cristovam (no município de São Mateus), Retiro (em Santa Leopoldina), Monte Alegre (em Cachoeiro de Itapemirim) e São Domingos (em Conceição da barra e São Mateus). São 481 famílias aguardando a titulação de mais de 27.800 ha de terras, pelo INCRA.

Em etapa anterior, comunidades autodeclaradas quilombolas buscam a certificação exigida para a posterior regularização das terras pelo INCRA. As informações a seguir referem-se ao processo de obtenção desta certificação solicitado por comunidades quilombolas do Espírito Santo

[37] O Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o artigo 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

[38] Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária. Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas – INCRA-DFQ. Quadro geral do andamento dos processos quilombolas. Atualizado em julho 2014.

junto à Fundação Palmares. São 30 quilombolas certificadas , e outras 33 identificadas aguardando a certificação, conforme quadros a seguir.

Quadro 04 – Comunidades Quilombolas Certificadas pela Fundação Palmares

Município	Código do IBGE	Comunidade	Certificados
Conceição da Barra	3201605	Angelim (Angelim I, Angelim II, Angelim III, Angelim Disa e Córrego do Macuco)	10/12/2004
Presidente Kennedy	3204302	Boa Esperança e Cacimbinha	23/08/2005
Cachoeiro de Itapemirim	3201209	Monte Alegre	12/09/2005
Conceição da Barra	3201605	Linharinho	30/09/2005
Santa Leopoldina	3204500	Retiro	30/09/2005
São Mateus	3204906	São Jorge (Morro das Araras, Vala Grande, São Jorge, Córrego do Sapato I e Córrego do Sapato II)	30/09/2005
Conceição da Barra	3201605	São Domingos	06/12/2005
São Mateus	3204906	São Jorge	25/04/2006
Ibiraçú	3202504	São Pedro	12/05/2006
São Mateus	3204906	São Cristóvão	28/07/2006
São Mateus	3204906	Serraria	28/07/2006
Conceição da Barra	3201605	Córrego do Sertão	13/12/2006
Conceição da Barra	3201605	Córrego Santa Izabel	13/12/2006
Conceição da Barra	3201605	Coxi	13/12/2006
Conceição da Barra	3201605	Dona Guilhermina	13/12/2006
Conceição da Barra	3201605	Roda d'Água	13/12/2006
Conceição da Barra	3201605	Santana	13/12/2006
Conceição da Barra	3201605	Santaninha	13/12/2006
São Mateus	3204906	Beira-Rio Arual	13/12/2006
São Mateus	3204906	Cacimba	13/12/2006
São Mateus	3204906	Chiado	13/12/2006
São Mateus	3204906	Córrego Seco	13/12/2006
São Mateus	3204906	Dilô Barbosa	13/12/2006
São Mateus	3204906	Mata Sede	13/12/2006
São Mateus	3204906	Nova Vista	13/12/2006
São Mateus	3204906	Palmito	13/12/2006
São Mateus	3204906	São Domingos de Itauninhas	13/12/2006
Itapemirim	3202801	Graúna	27/12/2010
Vargem Alta	3205036	Pedra Branca	27/12/2010
Guarapari	3202405	Alto do Iguape	18/05/2012

Fonte: Fundação Palmares. Disponível em: http://www.palmares.gov.br/?page_id=88&estado=ES

Quadro 05 – Comunidades Quilombolas Identificadas pela Fundação Palmares

Município	Código do IBGE	Comunidades
Alegre	3200201	Vanjao
Conceição da Barra	3201605	Alto da Onda, Bicame, Córrego de Santana, Lage
Divino de Sao Lorenço	3201803	Amarelo, Azul
Dores do Rio Preto	3202009	Parada do Rio Preto
Iconha	3202603	Monte Belo
Iúna	3203007	Quilombo, Satiro
Jeronimo Monteiro	3203106	Sertão, Sitio dos Criolos
Laranja da Terra	3203163	Santa Luzia
Mimoso do Sul	3203403	Cascata
Muniz-Freire	3203700	Aguas Claras, Córrego Rico, Guarani, Meia Quarta, Terra Corrida
Muqui	3203809	Andes, Barro Branco, Camara, Colange, Malabar, Santa Joana, Serrinha
Rio Novo do Sul	3204401	Santa Helena
Santa Teresa	3204609	Picadao do Mutum
São Jose do Calçado	3204807	Corrego dos Milagres
São Mateus	3204906	Morro do Arara, Nova Vista II, Palmitinho II

Fonte: Fundação Palmares. Disponível em: http://www.palmares.gov.br/?page_id=88&estado=ES

Já em relação à localização das terras dos povos indígenas, cumpre destacar que a iniciativa dos estudos, delimitação e demarcação das terras dos povos indígenas no país é de competência da União. A iniciativa dos estudos, delimitação e demarcação das terras é da competência do Ministério da Justiça, por meio da Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Os Estados devem cooperar na mediação dos conflitos fundiários nas terras indígenas e nas medidas cooperadas entre o INCRA e a FUNAI.

Atualmente, existem 462 terras indígenas regularizadas que representam cerca de 12,2% do território nacional, localizadas em todos os biomas, com concentração na Amazônia Legal. Tal concentração é resultado do processo de reconhecimento dessas terras indígenas, iniciadas pela FUNAI, principalmente durante a década de 1980, no âmbito da política de integração nacional e consolidação da fronteira econômica do Norte e Noroeste do País. O Censo Demográfico de 2010 apresenta características gerais dos indígenas[39] no Brasil, e refere que, no Estado do Espírito Santo, existem 9.585 pessoas que se declaram e/ou se consideram indígenas. Destas, 3.005 são residentes em terras indígenas[40].

[39] IBGE. Resultados do Universo. 2010.

[40] Segundo o IBGE, foram consideradas "terras indígenas" as que estavam em uma de quatro situações: *declaradas* (com Portaria Declaratória e aguardando demarcação), *homologadas* (já demarcadas com limites homologados), *regularizadas* (que, após a homologação, foram registradas em cartório) e as *reservas indígenas* (terras doadas por terceiros, adquiridas ou desapropriadas pela União). No Estado do Espírito Santo, o Censo identifica apenas 4 territórios indígenas: Comboios, Caieiras Velha I e II e Pau Brasil.

Figura 13 – Recorte Mapa Terras Indígenas – Situação Fundiária (Ministério da Justiça)

Fonte: http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas

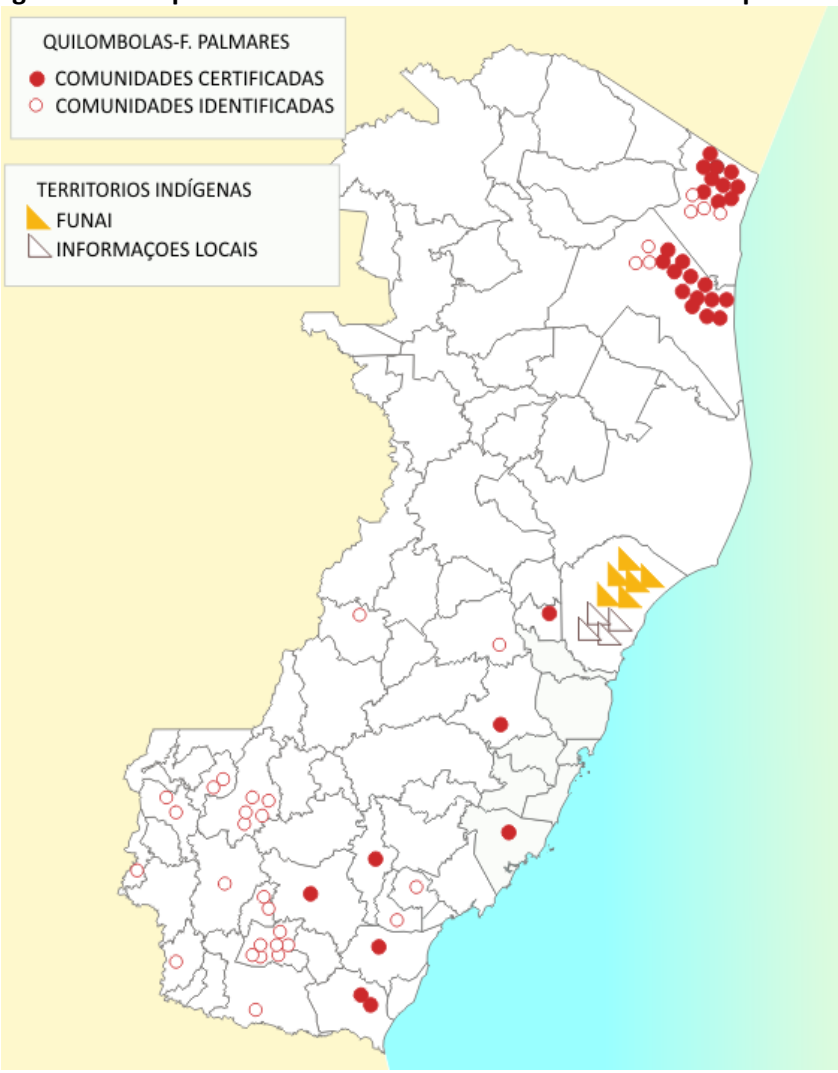
Em relação aos dados oficiais disponíveis sobre a localização das terras dos povos indígenas, no Espírito Santo, o Estado possui 6 áreas de reservas indígenas que, ao todo, ocupam cerca de 26.000 ha que abrigam aproximadamente 3.000 habitantes dos grupos indígenas Mbyá, Guarani e Tupiniquim. Concentram-se no município de Aracruz.

Quadro 06 – Terras Indígenas no Estado do Espírito Santo

Terra indígena	Etnia	Município	Superfície (ha)	Fase do processo
Caieiras Velha	Guarani e Tupiniquim	Aracruz	2.997,25	Regularizada
Caieiras Velha II	Guarani, Mbya e Tupiniquim	Aracruz	57,3935	Regularizada
Comboios	Guarani e Tupiniquim	Aracruz	2.983,65	Regularizada
Comboios	Guarani e Tupiniquim	Aracruz	3.872,14	Homologada
Pau Brasil	Guarani e Tupiniquim	Aracruz	1.579,00	Regularizada
Tupiniquim	Tupiniquim	Aracruz	14.282,80	Homologada

Fonte: http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas

Figura 14 – Mapeamento das Comunidades Tradicionais do Espírito Santo



Elaboração: Latus Consultoria.

4.3. Assentamentos Precários e Informais

Na área urbana, destacam-se como setores especiais os assentamentos precários e informais. Os assentamentos precários são os assentamentos humanos de baixa renda que apresentam condições inadequadas de moradia, normalmente caracterizados como cortiços, loteamentos irregulares, favelas e assemelhados, bem como os conjuntos habitacionais que se encontram degradados. São espaços simultaneamente marcados por carências urbanas e sociais, e pela insegurança da posse.

Os assentamentos precários são um fenômeno majoritariamente urbano e metropolitano, inerente ao próprio modelo de desenvolvimento adotado no país, caracterizado por um processo de urbanização desigual, espacialmente concentrador, ambientalmente desordenado e socialmente excludente, marcado por elevados níveis de desigualdades socioespaciais. Entretanto, ocorrem na maioria das cidades brasileiras, e estima-se que

mais de 50 milhões de brasileiros urbanos ainda se defrontam com algum tipo de carência habitacional relativa à ausência de serviços públicos essenciais como água e esgoto, rusticidade da construção, insegurança da posse, não conformidade com os códigos urbanísticos, entre outras inadequações. De forma geral, no Brasil, tem-se assistido a uma relativa melhora nas condições de moradia nas cidades, com a proporção da população urbana residente em domicílios precários caindo 30% entre 1992 e 2008.

A irregularidade fundiária que caracteriza estes assentamentos resulta, como consequência, da informalidade na ocupação do solo e urbanização do território. Apresentam-se nas mais diversas faces: inadequação pulverizada na zona urbana – terrenos isolados que não estão regularizados frente ao Registro de Imóveis; loteamentos irregulares e clandestinos; ocupações em terrenos alheios; entre outras. Trata-se, pois, de um fenômeno multifacetado e, portanto, de difícil mensuração e avaliação.

De extrema importância, sua caracterização e quantificação têm sido um grande desafio para o planejamento das políticas habitacionais. Em nível nacional, as informações disponíveis referem-se tão somente aos setores subnormais dos recenseamentos do IBGE[41], que, já se sabe, são bastante subdimensionados.

Apesar dos recentes aprimoramentos da metodologia adotada pelo IBGE e do envolvimento das prefeituras municipais, o que se observa, de modo geral e particularmente no Espírito Santo, é que os aglomerados subnormais reconhecidos não representam o universo de assentamentos precários existentes nos municípios. Ainda assim, trata-se de informação valiosa para a gestão da política habitacional municipal, pois, além de identificar o perímetro do assentamento precário, fornece um perfil socioeconômico de seus moradores e qualifica as condições de urbanização desta parcela do território.

Já para um diagnóstico estadual, as informações fornecidas pelo IBGE auxiliam para compreender a realidade deste tipo de ocupação, qualificando problemas de moradia localizados em parcelas específicas do território.

[41] Segundo o IBGE, aglomerado subnormal é: "um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa."

Os aglomerados subnormais do Espírito Santo foram totalizados em 163 núcleos, distribuídos em 10 municípios (a maioria metropolitano) e abrigam cerca de 70.000 domicílios, por volta de 11% da população do estado, ou seja, são 243.327 moradores capixabas que residem em aglomerados subnormais[42].

Como se pode verificar, os números não alcançam a realidade do estado. Sabe-se que estas ocupações precárias e informais estão presentes em quase todos os municípios, independentemente do seu porte. A identificação deste universo de precariedade urbana e habitacional, marcada pela irregularidade fundiária, constitui um desafio para a política habitacional realizada no âmbito municipal, e na ausência desta, de uma política estadual que fortalece e oriente municípios nos procedimentos de regularização destas áreas.

Este diagnóstico habitacional procurou avançar um pouco mais na leitura deste universo dos assentamentos informais e precários existentes nos municípios capixabas. Para tanto, durante o processo de entrevista e pesquisa realizado nos 78 municípios (conforme estabelecido na metodologia de elaboração do PEHAB[43]), foi realizada uma atividade de mapeamento destes assentamentos junto com agentes municipais conhecedores da realidade territorial local. Com base nas informações empíricas destes agentes, estabeleceu-se uma metodologia uniforme para todos os municípios com o objetivo de localizar e estimar o número de domicílios em situação de ocupação informal e precária, segundo avaliação dos presentes.

Trata-se de uma informação bastante preliminar, mas que busca retratar não só a realidade local relacionada ao tema, mas a própria capacidade de reconhecimento e gestão das questões relacionadas ao quadro. Trabalhou-se com as categorias de ocupações precárias, loteamentos irregulares, situações de risco e ZEIS demarcadas pelos municípios.

Certamente o processo não tem validade de informação científica, mas permite uma primeira aproximação de leitura do contexto de irregularidade e precariedade do território estadual, sob a ótica dos municípios.

O mapeamento realizado está sendo transferido para bases georreferenciadas disponibilizas pelo governo estadual. Constitui,

[42] O capítulo 3 deste diagnóstico, que trata das necessidades habitacionais, aborda com profundidade os aglomerados do Espírito Santo.

[43] Documento entregue na primeira etapa deste processo de elaboração do PEHAB-ES.

portanto, um exercício estimativo, devendo ser checado em vistorias de campo pelos governos locais. Apesar das fragilidades do produto alcançado, representa-se um insumo importante para o início do processo de caracterização e estimativa do quadro estadual, base suficiente para as primeiras diretrizes orientadoras de uma política de apoio à regularização e qualificação destes assentamentos a ser estabelecida por este PEHAB.

Como procedimento metodológico, há que se destacar que o mapeamento foi realizado em todos os municípios não metropolitanos e em Fundão e Viana. Nos municípios metropolitanos, optou-se, pelo elevado número de assentamentos existentes e por estes estarem demarcados nos planos diretores como ZEIS, adotar na pesquisa municipal esta informação.

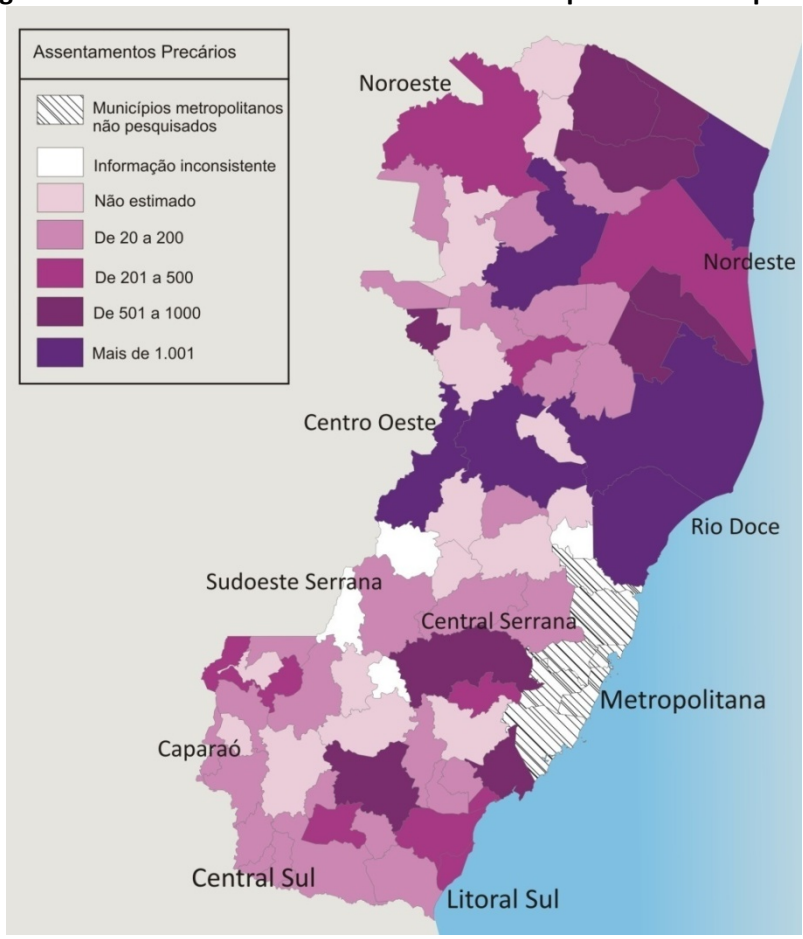
As ZEIS dos municípios metropolitanos já estavam mapeadas e georreferenciadas no acervo do governo estadual, cabendo a atualização em relação a novas demarcações, e uma estimativa do número de domicílios com base nas informações dos setores censitários[44].

Para uma primeira aproximação do universo numérico destes assentamos nos municípios não metropolitanos que tem por base os quantitativos informados pelos municípios, podemos estimar em aproximadamente 28.500 os domicílios nesta condição de moradia, o que corresponde a 6,12% do total dos domicílios ocupados considerado este universo. Para os municípios da região metropolitana onde estabelece outra base de cálculo estimativo (a compatibilização do mapeamento das ZEIS com informações dos setores censitários correspondentes e também dos aglomerados urbanos identificados pelo IBGE), os cálculos finais estimativos serão apresentados no documento que encerra este diagnóstico – Análise e Cenários, com a avaliação correspondente do mapeamento georreferenciado, ainda em conclusão.

As figuras a seguir apresentam os resultados preliminares obtidos com o procedimento realizado, representando os assentamentos informais e precários dos municípios não metropolitanos e as ZEIS dos municípios metropolitanos.

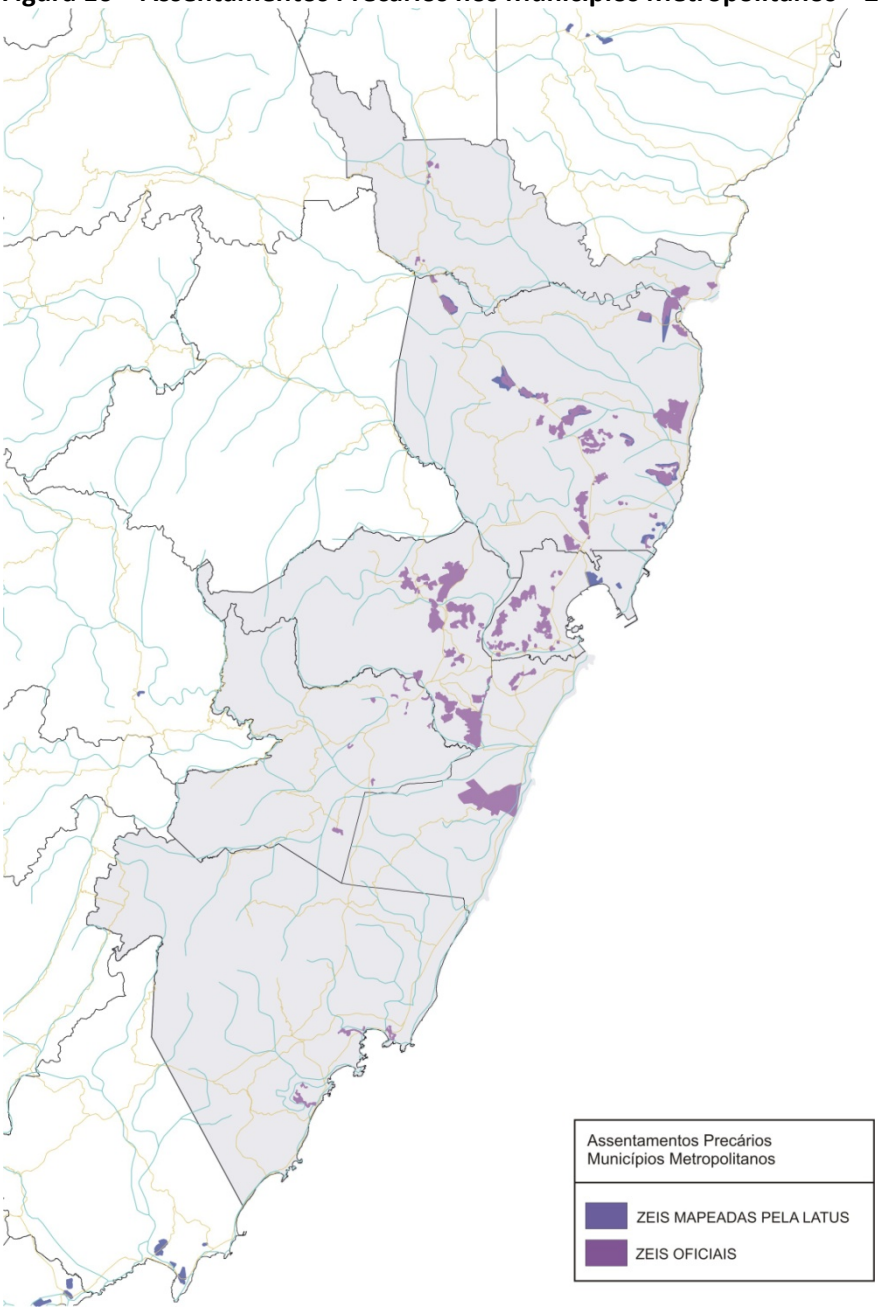
[44] Estes produtos estão sendo concluídos e serão repassados para o GEO-BASES juntamente com o documento que finalizará o diagnóstico.

Figura 15 – Assentamentos Precários nos Municípios não Metropolitanos



Dados: Pesquisa nos Municípios – Elaboração: Latus Consultoria.

Figura 16 – Assentamentos Precários nos Municípios Metropolitanos – ZEIS



Cabe ainda uma avaliação final em relação a estes setores precários, pois, em número significativo, abrigam-se neles as populações de maior vulnerabilidade social. Neste sentido, dois mapeamentos mais foram realizados: a distribuição dos inscritos no Cad-Único segundo as regiões (tendo por base as informações municipais desagregadas e obtidas no cadastro nacional) e o mapa de atuação do programa Estado Presente que atua nos setores de maior violência, com a finalidade mais ampla da promoção daquelas populações.

Em relação ao Cad-Único, o Estado vem atuando na qualificação do cadastro dos municípios e promovendo ações de apoio à busca ativa dos setores populacionais que se situam nas faixas de pobreza e pobreza extrema. Considera-se que potencializar ainda mais esta ação contribuiria para um mapeamento do déficit prioritário a ser abarcado por programas habitacionais do governo direcionados a estas parcelas. Em relação ao programa Estado Presente, há que se estabelecer, na próxima etapa de elaboração deste PEHAB, estratégias que venham potencializar ainda mais as ações empreendidas.

5. Desafios Territoriais

Finalizam este capítulo alguns temas que, a título de conclusão de parte dos elementos já expostos, deverão se constituir em desafios relacionados ao território, na etapa seguinte, de proposição das estratégias de ação do PEHAB. Dois temas são aqui abordados. O primeiro se relaciona com o desafio de viabilizar terra regular e urbanizada para a política habitacional. O segundo pretende trazer uma abordagem na escala regionalizada deste enfrentamento na região metropolitana, onde os desafios se fazem prementes.

A questão da disponibilidade da terra para viabilizar empreendimentos ou demais ações da política habitacional se revelou, durante este diagnóstico, um dos principais desafios, tanto para os municípios de maior porte ou significativa dinâmica urbana, como para os municípios menores. Ademais, também se revelou como um dos principais impeditivos para a ampliação do atendimento habitacional rural.

Desta forma, a questão da reserva de áreas adequadas e mais bem localizadas, assim como as questões relacionadas à regularização fundiária da terra urbana e rural, de grande ocorrência no estado como um todo, além das pautas incluídas pelos municípios que apresentam topografia acidentada onde o problema passa a ser a urbanização da terra disponível, são elementos que deverão pautar o debate de possíveis estratégias a

serem empreendidas pela política habitacional do Estado relacionadas à temática.

Assim, fazer cumprir a função social da propriedade urbana com vistas a ampliar a oferta de moradias de interesse social é um desafio a ser enfrentado na articulação da política habitacional com a de desenvolvimento urbano. Trata-se de um tema típico dos planos diretores municipais que também deve fazer parte dos conteúdos dos planos de habitação de interesse social – especialmente os planos municipais. No âmbito de um plano estadual como o que se apresenta, este tema insere-se com, minimamente, três finalidades:

- entrar na pauta de diálogo entre o Estado e os municípios, pois o primeiro pode capacitar os municípios e induzi-los não só a incluir e regulamentar os necessários instrumentos do Estatuto da Cidade em seus planos diretores, mas a aplicá-los efetivamente, de forma a reservar terrenos ou propriedades não utilizados para a oferta de habitação de interesse social;

- induzir a utilização dos terrenos e imóveis vazios e de propriedade do Estado para a política de habitação de interesse social;

- promover ações junto aos municípios no sentido de identificação e formatação de um cadastro das terras avaliadas como aptas nos contextos municipais para apoio a uma política estratégica de atendimento do déficit.

Para o atendimento da segunda finalidade exposta, ao longo do processo de elaboração deste diagnóstico, buscou-se sistematizar as informações disponíveis sobre o patrimônio imobiliário do Estado do Espirito Santo, mas se considera que esta informação deverá ser aprofundada, ou nas próximas etapas, ou como uma das estratégias do Plano de Ação.

Quadro 07 – Levantamento das áreas de propriedade do Estado do Espírito Santo

MUNICÍPIO	LOCALI-ZAÇÃO	ÁREA TERRENO (m²)	CONDIÇÃO DE OCUPAÇÃO	OBSERVAÇÕES
Cachoeiro de Itapemirim		19.609.300,00	Outros	Concedido ao IASES uma área de terreno medindo 86.811,24m²
Cariacica		60.000,00	Vazio	
Cariacica	Urbano	600,00	Vazio	Antiga DP de Porto de Cariacica; edificação em ruínas
Cariacica	Urbano	82.313,75	Vazio	não regularizado no cartório
Cariacica	Urbano	6.932.304,72	Ocupação irregular - outros	Área ocupada irregularmente, remanescente de área maior
Linhares	Rural	1.143.360,00	Vazio	Parte da área é ocupada pela SEJUS – Penitenciária de Linhares – Área utilizada 72.820,00m², inserida na porção maior medindo 471.600,00m²
São Mateus	Rural	98.231,93	Ocupação irregular - habitação	Área Remanescente da antiga Chácara do Morro (Escola Pio XII; Posto de Saúde)

Serra	Urbano	19.042,20	Vazio	
Serra	Urbano	1.097.954,43	Ocupação irregular - habitação	
Serra	Urbano	47.100,00	Ocupação irregular - habitação	
Serra	Urbano	1.000,00	Ocupação irregular - habitação	
Serra	Urbano	16.870,00	Ocupação irregular - habitação	
Serra	Urbano	23.900,00	Ocupação irregular - habitação	
Vila Velha	Urbano	3.539,00	Construção de 120,00m^2	Galpão desocupado
Vitória	Urbano		Ocupação irregular - outros	Área ocupada irregularmente, remanescente de área maior

Fonte: Patrimônio do Estado.

Para o atendimento da terceira finalidade exposta, também durante a etapa de elaboração deste diagnóstico, mais especificamente no processo de entrevista aos municípios, se procurou mapear áreas vazias identificadas como adequadas para a política habitacional junto a 14 municípios. A dificuldade em realizar tal tarefa revelou o desafio que representa viabilizar a terra urbana na política habitacional do Estado e Municípios[45].

O segundo desafio a ser aqui pautado traz este mesmo tema da demanda por terra para atendimento das necessidades habitacionais em um contexto de escassez de território, como é o caso de Vitória, da extrema valorização imobiliária na capital e municípios costeiros, da insuficiente urbanização e informalidade decorrente da ocupação periférica, fruto de um processo acelerado de metropolização e intenso processo migratório.

A ocupação acelerada e expansão de Vitória geraram inadequações e desigualdades territoriais na escala intraurbana e também regional. Reconhecem-se, com facilidade, ocupações em áreas impróprias ou inadequadas e parcelas de território carentes de infraestrutura, saneamento e de toda sorte de serviços urbanos, constituindo espaços inacabados de cidade. Reconhecem-se também as desigualdades da urbanização entre cidades.

Para a região metropolitana da Grande Vitória, as questões relacionadas ao adequado manejo do solo, ou até mesmo ao próprio enfrentamento do déficit em uma situação de consolidada conurbação,

[45] Este mapeamento integra o documento que finaliza o diagnóstico habitacional – Análises e Cenários – a ser entregue, na sequência.

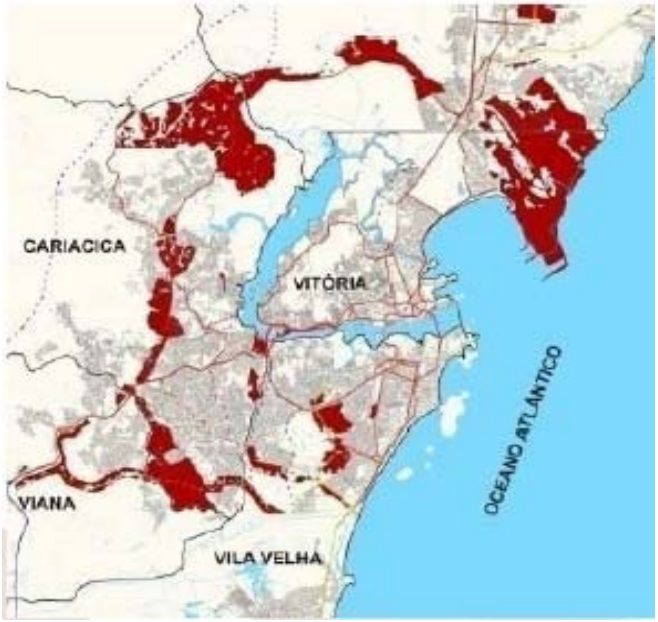
extrapolam a atuação municipal e demandam por uma visão regionalizada das questões.

Para além de questões relacionadas à preservação e recuperação ambiental, tema de fundamental importância regional abordado no início deste capítulo, os estudos e projetos metropolitanos relacionam duas outras temáticas que têm impacto direto nas questões habitacionais: a mobilidade urbana e a gestão do uso do solo para o fomento ao desenvolvimento econômico. Tais estudos, e talvez outros tantos aos quais não se teve conhecimento, têm direta relação de indução e interdependência nas localizações de futuros empreendimentos habitacionais.

Não se pretende aqui retomar todos os estudos e projetos já desenvolvidos no âmbito do CONDEVIT, mas apenas exemplificar e alertar para o necessário diálogo e urgente inserção da pauta habitacional no Conselho. As figuras a seguir apenas exemplificam propostas e estudos existentes realizados no âmbito do CONDEVIT, onde por certo caberiam temas como: a valorização da terra, estratégias de recuperação de parcela desta valorização, reserva de áreas para HIS, entre outros – temas de competência municipal onde estratégias regionalizadas alcançariam maior efetividade.

Figura 17 – Propostas Metropolitanas de Mobilidade e Uso do Solo

SISTEMA VIÁRIO ESTRUTURADOR METROPOLITANO



AREAS ESPECIALIZADAS INDUSTRIAIS E DE LOGISTICA

Fonte: ESTUDO INTEGRADO-CONDEVIT(2010).

EIXO 3

NECESSIDADES HABITACIONAIS

Caracterizar o quadro dos problemas habitacionais do Estado é tarefa de extrema importância no processo de elaboração de seu plano habitacional. Sendo o PEHAB um instrumento de planejamento da política habitacional, os programas, ações e metas a serem estabelecidos para o enfrentamento dos problemas de moradia, devem estar alicerçados na realidade local. Complementarmente, criar uma base de dados sólida e confiável é fundamental para o futuro monitoramento dos resultados da aplicação deste plano.

> O esforço, no sentido de produzir um instrumento concreto de análise sobre as necessidades sociais em termos de moradia, se apresenta como fundamental iniciativa para a formulação de novas bases de estudos sobre a questão da habitação, contribuindo para o debate teórico desse objeto. Bem como, também, pode ser importante ferramenta no auxílio à formulação e implementação de políticas públicas orientadas a combater o problema da moradia[46].

A Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades também reforça em seu *Guia de Adesão para Estados, DF e Municípios*, a necessidade de caracterizar este quadro. Conforme o texto,

> [...] é necessário, entre outros aspectos, um esforço constante de coleta, sistematização e análise de dados relativos às condições habitacionais da população e dos domicílios[47].

Tais propósitos, de forma geral no Brasil, chocam-se diretamente com a fragilidade de informações locais organizadas e sistematizadas e que revelem as distintas faces dos problemas habitacionais existentes em cada município. Neste cenário é importante que o PEHAB oriente o caminho para que o Estado supere esta dificuldade.

No cumprimento desta tarefa, algumas ressalvas metodológicas são necessárias, especialmente porque há no conceito de "problema habitacional" uma generalização que, no âmbito de um trabalho técnico como este, exige uma delimitação. Pode-se reconhecer como "problema habitacional" as famílias que moram em casas alugadas, em casas precárias, em áreas de risco; as famílias que não têm acesso às redes de infraestrutura básica e serviços urbanos; as famílias que residem em casas pequenas demais, em casas que necessitam reformas, em casas sem banheiro. Os problemas habitacionais podem estar relacionados 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 outras inúmeras situações recorrentes nas cidades brasileiras que, com graus diferentes de intensidade, acabam formando este

[46] OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS URBANAS E GESTÃO MUNICIPAL – IPPUR/UFRJ. Necessidades habitacionais – déficit habitacional e inadequação habitacional. Rio de Janeiro, 2003. (www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/nec_hab.pdf)
[47] SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, Ministério das Cidades. Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Guia de Adesão para Estados, DF e Municípios. Brasília, 2006.

quadro de moradia não compatível com um padrão considerado bom, adequado e legal.

Assim, a multidimensionalidade da problemática habitacional permite ampla variedade de métodos que a caracterize.

Também é desafio para a construção do conceito de problema habitacional a existência de diferenças entre as necessidades habitacionais dos distintos extratos sociais. Estas diferenças envolvem elementos de difícil mensuração, pois incluem expectativas relacionadas a questões socioculturais e outros aspectos da dimensão individual e familiar[48] e, ainda, variam ao longo do tempo, pois se transformam com a própria dinâmica da sociedade[49].

Desta forma, para cumprir com a finalidade deste diagnóstico, estabelecendo uma caracterização dos problemas habitacionais, exige-se um recorte metodológico que os conceitue e que defina as estratégias para a sua quantificação e caracterização. A metodologia a ser adotada deve ainda contar com informações que devem: ser legítimas, confiáveis e referirem-se a todo o território do Estado, permitindo comparações entre distintas regiões.

1. Alternativas metodológicas para a caracterização do quadro de necessidades habitacionais no Espírito Santo

Durante o processo de elaboração deste diagnóstico, foram identificados caminhos alternativos para esta caracterização. Apresenta-se a seguir uma descrição.

Primeiramente é importante salientar que, atualmente no Brasil, o Ministério das Cidades adota como referência para esta caracterização a metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro (FJP).

O primeiro estudo da FJP foi lançado em 1995 e, desde então, sua metodologia tem sido aprimorada. A instituição adota como informações as disponibilizadas pelo IBGE, através dos Censos e/ou das PNAD's – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. A credibilidade alcançada por esta metodologia vem em decorrência não só da continuidade ao longo das últimas 2 décadas, mas também pela sua amplitude (para todo o território nacional) e, ainda por trabalhar com informações produzidas pelo IBGE, instituição técnica que coleta e sistematiza informações a partir de metodologia consistente e estável.

[48] BRANDÃO, Arnaldo Barbosa apud FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional do Brasil, 2008. Brasília, 2011, pág.11.
[49] Idem.

Recentemente, a FJP lançou publicação com dados sobre o quadro das necessidades habitacionais com base no Censo de 2010[50]. Em relação ao trabalho feito com base no Censo de 2000, este apresenta variações metodológicas e, ainda, apresenta os números relativos a todos os municípios brasileiros, enquanto o anterior apenas os apresentava para os municípios metropolitanos e para os com mais de 20 mil habitantes.

O trabalho da FJP serviu de base para o desenvolvimento de outros dois caminhos alternativos para a quantificação do déficit habitacional no âmbito deste trabalho. O primeiro foi desenvolvido pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) do Governo do Estado do Espírito Santo, no ano de 2009[51] e revisto em 2010. Este quantifica o déficit do Estado a partir dos dados do *Cadastro Único para Programas Sociais* do Governo Federal – CadÚnico. O outro, desenvolvido no processo de elaboração deste diagnóstico, utiliza também os microdados[52] da amostra do Censo de 2010; mas apresenta algumas adaptações metodológicas em relação ao trabalho da FJP[53].

Mereceu destaque na elaboração deste diagnóstico o tema dos assentamentos precários urbanos. São parcelas do território que, geralmente, concentram diversificados problemas de moradia etêm, desta forma, relevância no quadro dos problemas habitacionais urbanos. E 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 duas fontes de informações em especial: o Censo de 2010 (aglomerados subnormais) e as entrevistas municipais realizadas ao longo da elaboração deste diagnóstico[54].

A identificação destas distintas formas / estratégias de estimativa dos problemas habitacionais ou de caracterização do quadro de necessidades habitacionais revela a necessidade de uma reflexão sobre os objetivos que nos levam a fazer esta estimativa. Muito embora haja hoje no Brasil o reconhecimento de que é através da metodologia da FJP que se chega aos números considerados "oficiais", no âmbito de um trabalho específico como o PEHAB, pode-se construir uma estratégia de quantificação distinta, focada nos objetivos do próprio plano.

---

[50] FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010. Belo Horizonte, 2013.

[51] GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, Instituto Jones dos Santos Neves. Déficit habitacional nos municípios do Estado do Espírito Santo. Vitória, 2009. (Disponível em: www.ijsn.es.gov.br/Sitio/index.php?option=com_attachments)

[52] Os microdados consistem no menor nível de desagregação dos dados de uma pesquisa, retratando, sob a forma de códigos numéricos, o conteúdo dos questionários, preservado o sigilo estatístico com vistas a não individualização das informações (http://www.ibge.gov.br).

[53] Tais adaptações foram definidas 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.

[54] Neste produto apenas apresentaremos as informações referentes aos Aglomerados Subnormais. A análise das informações coletadas junto aos municípios estará inclusa no próximo produto.

1.1. A metodologia da Fundação João Pinheiro

Segundo a metodologia da FJP, as necessidades habitacionais são compostas por situações de **déficit** e de **inadequação habitacional.**[55]

O déficit indica a necessidade de construção de novas moradias. É o resultado da soma das seguintes situações: domicílios precários (domicílios rústicos e domicílios improvisados), coabitação familiar, domicílios alugados com adensamento excessivo e ônus excessivo com aluguel[56].

O quadro a seguir descreve os componentes do déficit, acima referidos:

Quadro 01 – Componentes do Déficit, segundo a FJP (2010)

DOMICÍLIOS PRECÁRIOS	DOMICÍLIOS RÚSTICOS – aqueles cujo material das paredes é: alvenaria, madeira aparelhada ou taipa revestida. DOMICÍLIOS IMPROVISADOS – todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa.
COABITAÇÃO FAMILIAR	Compreende a soma das famílias conviventes secundárias (estimando-se apenas aquelas que têm intenção de constituir domicílio exclusivo são consideradas déficit habitacional) e das que vivem em domicílios localizados em cômodos – exceto os cedidos por empregador.
ÔNUS EXCESSIVO COM ALUGUEL URBANO	Número de famílias urbanas com renda de até três salários mínimos que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel
ADENSAMENTO EXCESSIVO EM DOMICÍLIOS ALUGADOS	Número de domicílios alugados com número médio de moradores por dormitório (cômodos que servem de dormitório em caráter permanente e apenas para os moradores do domicílio) acima de três.

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

A inadequação não está relacionada ao dimensionamento do estoque de moradias, mas sim às especificidades dos domicílios existentes que prejudicam a qualidade de vida de seus moradores. Pode ocorrer através de uma ou mais das seguintes situações: inadequação fundiária, inexistência de unidade sanitária domiciliar de uso exclusivo, adensamento excessivo de imóveis não alugados, cobertura inadequada e carência de serviços de infraestrutura. Contudo, o trabalho da FJP com base nos dados do Censo de 2010 não incluiu dois destes componentes devido à ausência das informações necessárias para o seu cálculo no próprio Censo – apenas através dos dados das PNAD's é possível se fazer a estimativa destes componentes.[57]

[55] FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010. Belo Horizonte, 2013.

[56] Destaca-se que as alterações na metodologia adotada pela FJP ao longo dos anos e das suas sucessivas publicações não permitem a construção de séries históricas do déficit.

[57] Ao contrário do déficit, não é possível obter-se um número total de domicílios inadequados através da soma dos componentes, pois um mesmo domicílio pode apresentar mais de uma condição de inadequação.

O quadro a seguir descreve cada componente do cálculo da inadequação habitacional, segundo o documento da FJP com base no Censo de 2010.

Quadro 02 – Componentes da Inadequação habitacional urbana, segundo a FJP (2010)

DOMICÍLIOS URBANOS CARENTES DE SERVIÇO DE INFRAESTRUTURA	Domicílios que não dispõem, ao menos, de um dos seguintes serviços: esgotamento sanitário (rede geral ou fossa séptica); abastecimento de água (rede geral); abastecimento de energia elétrica (de companhia distribuidora) e coleta de lixo.
DOMICÍLIOS URBANOS SEM UNIDADE SANITÁRIA DOMICILIAR EXCLUSIVA	Domicílios que não dispõem de banheiro ou sanitário de uso exclusivo.
ADENSAMENTO EXCESSIVO EM DOMICÍLIOS PRÓPRIOS	Número de domicílios próprios com número médio de moradores por dormitório (cômodos que servem de dormitório em caráter permanente e apenas para os moradores do domicílio) acima de três.

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

Os componentes que não puderam ser trabalhados a partir do Censo e que, tradicionalmente, são trabalhados a partir dos dados das PNAD's, são os seguintes:

- Inadequação fundiária – quando pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não, total ou parcialmente, a do terreno ou da fração ideal de terreno onde ela se localiza;
- Cobertura inadequada – domicílios que, embora possuam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, têm telhado de madeira aproveitada, zinco, lata ou palha.

1.2. A metodologia do Instituto Jones dos Santos Neves

Partindo do acúmulo da FJP, o IJSN desenvolveu uma adaptação da metodologia para cálculo do déficit habitacional, utilizando, contudo, os dados do CadÚnico. Este trabalho foi desenvolvido no ano de 2009 e os dados foram trabalhados para todos os municípios do Estado do Espírito Santo. Em 2010, o trabalho foi revisto e atualizado.

A utilização dos dados do CadÚnico na gestão das políticas sociais – como a habitacional – é uma boa oportunidade para os governos. Ela fortalece a integração dos diversos programas sociais através de uma base única de dados. Desta forma, ao utilizá-la para a quantificação do déficit habitacional, o Governo do Estado do Espírito Santo faz com que o déficit 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[58].

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 permite 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.

Por outro lado, é importante também salientar que, na alimentação do CadÚnico, não há ainda um padrão de coleta dos dados pelos municípios no que diz respeito, especialmente, à abrangência do cadastramento e à frequência de atualização das informações. Desta forma, podem ocorrer distorções nas análises comparativas[59], o que fragiliza este caminho para o cômputo do déficit para fins de elaboração deste diagnóstico estadual.

Tendo em vista as vantagens apontadas quanto à utilização dos dados do CadÚnico para a quantificação do déficit e as dificuldades para fazê-lo neste momento, entende-se que cabe a este PEHAB:

- Apontar estratégias para a qualificação do CadÚnico junto aos municípios de forma a fortalecê-lo enquanto base de dados para a gestão da política habitacional;
- Prever a construção de um instrumento que permita o cálculo do déficit a partir destes dados pelos municípios;

[58] Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, as famílias de baixa renda são aquelas com renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo e as que possuem renda familiar mensal de até três salários mínimos. Podem ainda estar inscritas no CadÚnico, famílias com renda superior a três salários mínimos quando esta esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implementados por quaisquer dos três entes da Federação. Sendo assim, as famílias com renda mensal total superior a três salários mínimos só devem ser cadastradas por demanda para programas específicos, como os programas de habitação e saneamento que utilizem os registros do Cadastro Único para a seleção das famílias.

[59] À semelhança do cálculo do déficit realizado pelo IJSN, o MDS produz um Índice de Desenvolvimento da Família – IDF – com base nos dados do CadÚnico. Trata-se de um indicador sintético que mede o grau de desenvolvimento das famílias, possibilitando apurar o grau de vulnerabilidade de cada família do CadÚnico, bem como analisar um grupo de famílias ou mesmo o total de famílias do município. Mas, ao apresentá-lo, salienta que tal indicador não permite comparações entre municípios, microrregiões, estados e regiões pelas mesmas razões expostas.

- Prever a capacitação dos municípios para que estes possam calcular o seu déficit, estimando e qualificando a sua demanda de habitação de interesse social e orientando a sua própria política[60].

À semelhança da FJP, o IJSN também trabalhou com os componentes: domicílios rústicos, domicílios improvisados, coabitação familiar e ônus excessivo com aluguel. Não incluiu, contudo, no escopo do déficit, o adensamento excessivo em domicílios alugados, componente que a própria FJP só incorporou aos seus estudos no ano de 2008. Diferentemente da FJP, considerou com rústico todos os domicílios permanentes (casas/apartamentos) próprios, arrendados ou financiados cujo material das paredes não fosse tijolo/alvenaria[61]. Em relação à coabitação, não foram incluídos os dados relativos às famílias conviventes; apenas às que residem em cômodos. Quanto ao componente do ônus excessivo com aluguel, na revisão do trabalho realizada com base nos dados de 2010, optou-se por incluir o universo das famílias cadastradas e residentes em domicílios alugados, independentemente do comprometimento da renda.

As adaptações metodológicas realizadas são apresentadas no quadro comparativo a seguir:

Quadro 03 – Comparação da metodologia adotada pelo IJSN para a quantificação do déficit com a metodologia adotada pela FJP (2010)

	CONCEITOS FJP (2010)	CONCEITOS IJSN (2009)
DOMICÍLIOS PRECÁRIOS	Domicílios sem paredes de alvenaria, madeira aparelhada ou taipa revestida e aqueles construídos sem fins residenciais que servem como moradia, tais como barracas, viadutos, prédios em construção, carros etc.	Domicílios sem paredes de alvenaria e aqueles construídos sem fins residenciais que servem como moradia, tais como barracas, viadutos, prédios em construção, carros etc.
COABITAÇÃO FAMILIAR	Compreende a soma das famílias conviventes secundárias (estimando-se como déficit habitacional apenas aquelas que têm intenção de constituir domicílio exclusivo) e das que vivem em domicílios localizados em cômodos – exceto os cedidos por empregador.	Compreende a soma das famílias que vivem em domicílios localizados em cômodos cedidos ou alugados.

Continua...

[60] O Governo do Estado do Espírito Santo já vem utilizando o CadÚnico como base de dados para seus programas sociais e a Secretaria Estadual de Ação Social tem realizado ações junto aos municípios para qualificar o seu cadastro. Tais ações estão vinculadas ao Programa Incluir, da Estratégia de Combate à Pobreza e à Exclusão.

[61] Em função do perfil socioeconômico das famílias inscritas no CadÚnico, optou-se por considerar todos os domicílios de madeira como rústico.

...Continuação

ÔNUS EXCESSIVO EM ALUGUEL	Número de famílias urbanas com renda de até três salários mínimos que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel.	Número de famílias urbanas que moram em domicílios alugados.
ADENSAMENTO EXCESSIVO EM DOMICÍLIOS ALUGADOS	Número de domicílios alugados com número médio de moradores por dormitório (cômodos que servem de dormitório em caráter permanente e apenas para os moradores do domicílio) acima de três.	Conceito não adotado.

Dados: Instituto Jones dos Santos Neves.

1.3. A metodologia desenvolvida no PEHAB ES

Partindo-se da análise crítica dos métodos e dos resultados alcançados pela FJP e pelo IJSN e do acúmulo alcançado por estas instituições, elaborou-se estratégia específica para o cálculo do déficit habitacional do Estado do Espírito Santo, para fins de construção deste diagnóstico. A necessidade de fortalecer este diagnóstico como instrumento de suporte ao planejamento da futura política habitacional estadual motivou esta construção específica.

Da mesma maneira que foi utilizado pelo IJSN, os componentes do déficit habitacional definidos pela FJP serviram de referência para o presente trabalho, em que foram realizadas algumas adaptações metodológicas. O objetivo destas adaptações foi aproximar mais o que se quantifica como déficit habitacional do que é considerada uma demanda habitacional reprimida, não solvável nas condições dadas pelo mercado imobiliário, e, ainda, aproximar o número do déficit calculado neste diagnóstico ao que se considera a demanda pública prioritária – as famílias mais vulneráveis.

Para cumprir com esta finalidade, a equipe de elaboração deste diagnóstico iniciou a sua reflexão a partir da análise da renda das famílias que compunham o déficit calculado pela FJP. Segundo o documento publicado em 2013, 29,5% do déficit habitacional do Estado do Espírito Santo estaria concentrado nas famílias com rendimento familiar maior do que 3 salários mínimos mensais – o que é uma parcela considerável.

Assim, definiu-se que a construção metodológica a ser adotada para o cálculo do déficit neste PEHAB deveria chegar a um valor correspondente ao déficit de interesse social.

O padrão de renda familiar máxima de 3 salários mínimos mensais tem sido adotado de forma geral como o patamar que define o que é habitação de interesse social no Brasil. Segundo a Política Nacional de Habitação, habitação de interesse social é aquela que diferencia-se de habitação de mercado por ser voltada às famílias que não conseguem, sem programas ou subsídio público, ter acesso a moradias através do mercado imobiliário.

Debates estabelecidos no processo de elaboração do PEHAB com representantes locais apontaram que a definição da renda familiar de 3 salários mínimos mensal, como patamar delimitador de um padrão de interesse social para o Espírito Santo, pode não ser adequada. Esta avaliação partiu de um cálculo que tomou por base os dados do Censo de 2010 os quais apontam uma média de 3,17 moradores por domicílio no Estado. Considerando-se esta média, 3 salários mínimos de renda mensal determina uma renda individual de 0,95 salário mínimo, o que não indica um grau significativo de vulnerabilidade social. Contudo, em famílias mais numerosas, este padrão de renda familiar pode revelar um quadro bastante distinto.

Tendo em vista esta avaliação, construiu-se uma proposta de se trabalhar com um patamar de renda *per capita*, em substituição ao de renda familiar, para identificar, dentro do déficit habitacional, aquele caracterizado como "de interesse social". Desta forma, é possível incluir-se a relação da renda com o tamanho da família, estabelecendo-se uma diferença entre a situação de uma família composta por poucos membros (apenas 2, por exemplo) e de uma família grande; pois suas rendas nominais podem ser a mesma, mas as condições de vida são bem distintas.

As tabelas a seguir simulam a utilização dos distintos patamares de faixa de renda – familiar e *per capita* – no componente Ônus Excessivo com Aluguel (FJP). Na primeira tabela, simula-se a utilização do padrão de rendimento familiar mensal de 3 salários mínimos. Na segunda, o padrão de rendimento *per capita* de ½ salário mínimo[62]. Como se pode observar, subtraindo-se da renda o valor correspondente ao aluguel (30%) chega-se a valores bastante distintos de "sobra por pessoa", o que não ocorre quando se usa o padrão de renda *per capita*.

[62] Critério adotado pelo Ministério do Desenvolvimento Social para o Cadastro Único.

Tabela 01 – Simulação da utilização do padrão de rendimento familiar de 3 salários mínimos para o componente do déficit Ônus Excessivo com Aluguel

Nº DE MORADORES NO DOMICÍLIO	RENDA FAMILIAR	COMPROMETIMENTO MÁXIMO DA RENDA (30%)	SOBRA	SOBRA POR PESSOA
1	R$ 2.172,00	R$ 651,60	R$ 1.520,40	R$ 1.520,40
2	R$ 2.172,00	R$ 651,60	R$ 1.520,40	R$ 760,20
3	R$ 2.172,00	R$ 651,60	R$ 1.520,40	R$ 506,80
4	R$ 2.172,00	R$ 651,60	R$ 1.520,40	R$ 380,10
5	R$ 2.172,00	R$ 651,60	R$ 1.520,40	R$ 304,08
6	R$ 2.172,00	R$ 651,60	R$ 1.520,40	R$ 253,40

Obs.: Foi utilizado o valor de salário mínimo atual: R$ 724,00.
Fonte: Latus Consultoria.

Tabela 02 – Simulação da utilização do padrão de rendimento de ½ salário mínimo *per capita* para o componente do déficit Ônus Excessivo com Aluguel

Nº DE MORADORES NO DOMICÍLIO	RENDA FAMILIAR	COMPROMETIMENTO MÁXIMO DA RENDA (30%)	SOBRA	SOBRA POR PESSOA
1	R$ 362,00	R$ 108,60	R$ 253,40	R$ 253,40
2	R$ 724,00	R$ 217,20	R$ 506,80	R$ 253,40
3	R$ 1.086,00	R$ 325,80	R$ 760,20	R$ 253,40
4	R$ 1.448,00	R$ 434,40	R$ 1.013,60	R$ 253,40
5	R$ 1.810,00	R$ 543,00	R$ 1.267,00	R$ 253,40
6	R$ 2.172,00	R$ 651,60	R$ 1.520,40	R$ 253,40

Obs.: Foi utilizado o valor de salário mínimo atual: R$724,00.
Fonte: Latus Consultoria.

As simulações realizadas demonstraram que, para fins de orientação da futura Política Estadual de Habitação do Espírito Santo, a utilização do patamar de rendimento de ½ salário mínimo *per capita* é mais adequado para a caracterização do déficit habitacional de interesse social do que o de 3 salários mínimos familiar. Com base nesta definição, elaboraram-se ajustes aos conceitos dos componentes do déficit habitacional da FJP.

O quadro a seguir sintetiza os conceitos utilizados em comparação aos da FJP. De forma geral, adotou-se o corte de renda proposto, excetuando-se o componente dos domicílios precários, para o qual se manteve o conceito original da FJP, tendo em vista ser o tipo de problema mais intrinsecamente relacionado à pobreza e à vulnerabilidade

social. Com relação à coabitação familiar, optou-se por incluir o corte de renda proposto, sem levar em consideração a motivação da família em coabitar.[63]

Quadro 04 – Comparação da metodologia adotada pelo PEHAB para a quantificação do déficit com a metodologia adotada pela FJP (2010)

	CONCEITOS FJP (2010)	CONCEITOS IJSN (2009)
DOMICÍLIOS PRECÁRIOS	Domicílios sem paredes de alvenaria, madeira aparelhada ou taipa revestida e aqueles construídos sem fins residenciais que servem como moradia, tais como barracas, viadutos, prédios em construção, carros etc.	=
COABITAÇÃO FAMILIAR	Compreende a soma das famílias conviventes secundárias (estimando-se como déficit apenas aquelas que têm intenção de constituir domicílio exclusivo) e das que vivem em domicílios localizados em cômodos – exceto os cedidos por empregador.	Compreende a soma das famílias conviventes secundárias com rendimento *per capita* igual ou inferior a ½ salário mínimo e das que vivem em domicílios localizados em cômodos – exceto os cedidos por empregador.
ÔNUS EXCESSIVO EM ALUGUEL	Número de famílias urbanas com renda de até três salários mínimos que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel.	Número de famílias urbanas com renda *per capita* de até 1/2 salário mínimo, que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel.
ADENSAMENTO EXCESSIVO EM DOMICÍLIOS ALUGADOS	Número de domicílios alugados com número médio de moradores por dormitório (cômodos que servem de dormitório em caráter permanente e apenas para os moradores do domicílio) acima de três.	Número de domicílios alugados, com rendimento *per capita* de até ½ salário mínimo, com número médio de moradores por dormitório (cômodos que servem de dormitório em caráter permanente e apenas para os moradores do domicílio) acima de três.

Fonte: FJP; Latus Consultoria.

2. O déficit no Espírito Santo

2.1. Os números gerais do déficit no Estado

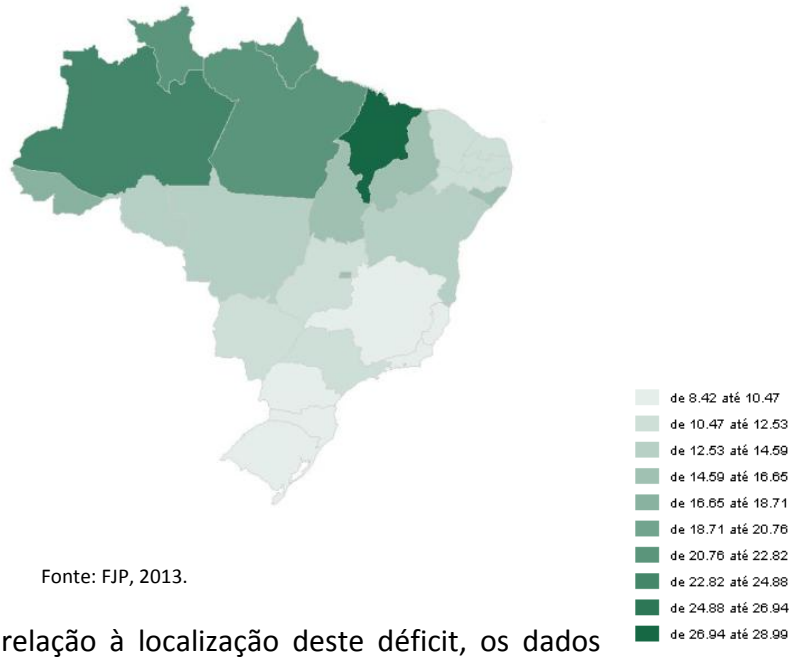
Detalhadas as metodologias, incluem-se neste relatório dados relativos ao déficit habitacional no Espírito Santo, objetivando-se estabelecer um panorama geral. Para melhor caracterizar este panorama, buscar-se-á estabelecer um paralelo entre os resultados obtidos através das distintas estratégias de cálculo. Posteriormente, apresentar-se-á análise regional de distribuição deste déficit, com base na metodologia própria deste PEHAB.

[63] A FJP estimou o número de famílias que tinham intenção de constituir domicílio exclusivo a partir das da média aritmética dos percentuais de famílias conviventes consideradas déficit, observados nas Pnad 2009 e 2011.

Os dados da FJP são relevantes porque permitem compreender-se a situação da moradia no Espírito Santo em comparação a das demais Unidades da Federação.

Segundo a FJP, em seu estudo de 2010, o déficit do Estado do Espírito Santo é de 106.447 domicílios, o que representa 9,6% do total dos seus domicílios[64]. Comparativamente às demais Unidades da Federação, o Espírito Santo tem o 4º menor déficit total relativo. E, se compararmos às demais Unidades da Federação da Região Sudeste, tem o segundo menor déficit total relativo, logo após o Estado de Minas Gerais (9,2%). O déficit total relativo da Região Sudeste é 10,6%.

Figura 01 – Déficit Total Relativo (2010)



Fonte: FJP, 2013.

Em relação à localização deste déficit, os dados apontam que 91,8% está localizado em zona urbana – 97.696 domicílios. E observando-se estes mesmos dados em relação ao número de domicílios de cada zona, verifica-se que proporcionalmente também o déficit é mais expressivo na zona urbana do Espírito Santo, conforme a tabela a seguir.

Tabela 03 – Déficit no Estado do Espírito Santo (2010)

DÉFICIT HABITACIONAL ABSOLUTO			DÉFICIT HABITACIONAL RELATIVO		
Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
106.447	97.696	8.751	9,6%	10,5%	5,1%

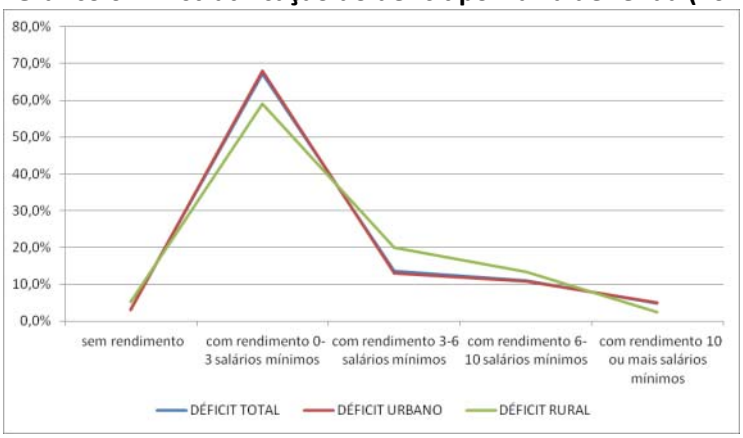
Dados: FJP, 2013.

[64] O cálculo do déficit relativo é feito pela FJP em relação ao total dos domicílios particulares permanentes adicionados aos improvisados.

A concentração absoluta do déficit na zona urbana é a realidade de todas as regiões brasileiras. Contudo, em algumas delas o déficit relativo rural é superior ao urbano[65], como também o é no território nacional como um todo – embora 84,8% do déficit brasileiro seja urbano, seu déficit relativo rural (13,0%) é superior ao urbano (11,9%).

A segmentação do déficit habitacional por faixa de renda aponta uma significativa concentração nas famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos. Nesta faixa de renda a FJP aponta a existência de um déficit de: 71.548 domicílios, sendo 66.392 urbanos e 5.156 rurais. E se somar-se a estes os domicílios classificados como "sem rendimento", ter-se-ão 75.025 domicílios, sendo 69.404 urbanos e 5.621 rurais.

Gráfico 01 – Estratificação do déficit por faixa de renda (2010)



Dados: FJP, 2013.

O recorte de renda do déficit também está presente, mesmo que indiretamente, na metodologia desenvolvida pelo IJSN na medida em que trabalha com os dados relativos aos domicílios das famílias cadastradas no CadÚnico. Segundo esta metodologia, o déficit habitacional do Estado do Espírito Santo no ano de 2010 era de 83.738 domicílios.

Adotando-se o método desenvolvido ao longo deste PEHAB, o qual trabalha com o parâmetro de ½ salário mínimo *per capita*, o déficit total do Espírito Santo foi calculado em 66.586 domicílios, sendo 86,9% deste localizado na zona urbana, conforme tabela a seguir.

Tabela 04 – Déficit no Estado do Espírito Santo (2010)

DÉFICIT HABITACIONAL ABSOLUTO			DÉFICIT HABITACIONAL RELATIVO		
Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
66.586	57.841	8.745	6,0%	6,2%	5,1%

[65] Este é o caso das Regiões Norte e Nordeste.

Dados: Latus Consultoria.

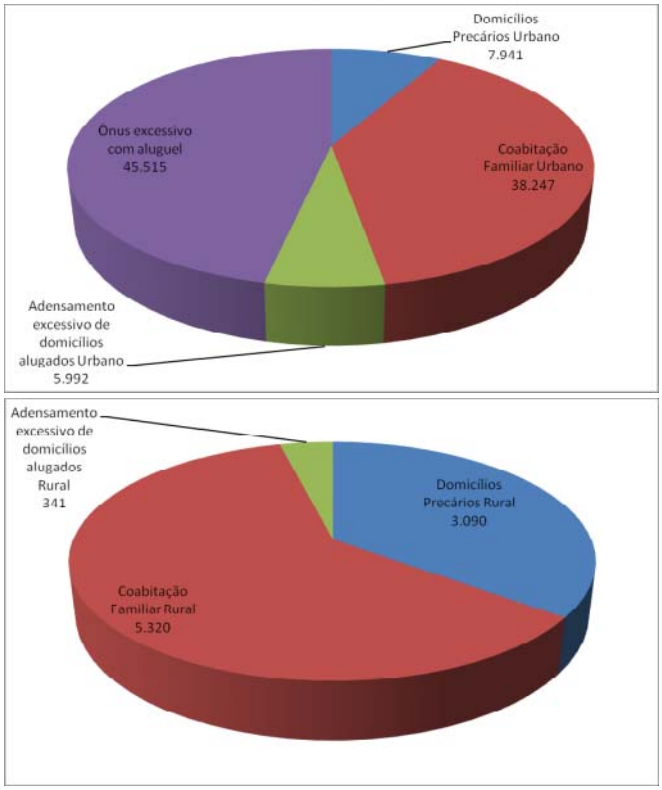
Quanto aos componentes do déficit, segundo a FJP, o ônus excessivo com aluguel é o seu principal componente – responsável por 42,8% do déficit total do Espírito Santo – seguido pela coabitação familiar. Se analisarmos separadamente as realidades urbana e rural, verifica-se a relevância do problema do aluguel na zona urbana e da coabitação na zona rural.

Tabela 05 – Componentes do Déficit no Estado do Espírito Santo (2010)

Domicílios Precários		Ônus excessivo com aluguel		Coabitação Familiar		Adensamento excessivo de domicílios alugados	
11.031	10,4%	45.515	42,8%	43.568	40,9%	6.333	5,9%

Dados: FJP, 2013.

Gráfico 02 – Componentes do Déficit no Estado do Espírito Santo conforme a localização (2010)



Dados: FJP, 2013.

Analisando-se a composição do déficit relacionado aos domicílios sem rendimento e com rendimento de até 3 salários mínimos, segundo a FJP, verifica-se que a maior proporção também é de situações de ônus excessivo com aluguel – 45.515 domicílios. Em segundo lugar, estão as de coabitação familiar – 16.277 domicílios, os quais representam apenas 37,4% de todas as situações de coabitação do Estado.

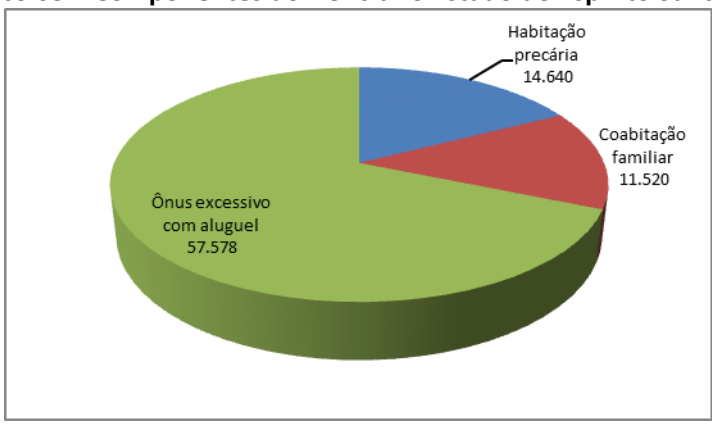
Tabela 06 – Déficit das Famílias sem Rendimento e com Renda de 0-3 SM (2010)

	TOTAL DE DOMICÍLIOS	DOMICÍLIOS SEM RENDIMENTO E COM RENDA DE 0-3 SM	
		nº	% em relação ao total do componente
DOMICÍLIOS PRECÁRIOS	11.031	9.118	82,7%
COABITAÇÃO FAMILIAR	43.586	16.277	37,4%
ÔNUS EXCESSIVO COM ALUGUEL	45.515	45.515	100,0%
ADENSAMENTO EXCESSIVO EM DOMICÍLIOS ALUGADOS	6.333	4.115	65,0%
TOTAL	106.447	75.025	70,5%

Dados: FJP, 2013.

Esta composição da parcela do déficit, correspondente aos domicílios sem rendimento e com rendimento de até 3 salários mínimos, é bastante semelhante aos resultados alcançados pelo IJSN (dados de 2010). Os dados trabalhados pelo IJSN apontam que os principais problemas que geram o déficit no Espírito Santo também seriam as situações de aluguel. Na sequência, os principais problemas seriam os domicílios precários e a coabitação.

Gráfico 03 – Componentes do Déficit no Estado do Espírito Santo (2010)



Dados: IJSN, 2010.

A partir da metodologia desenvolvida no processo de elaboração deste PEHAB, chegou-se a uma distinta composição do déficit. O corte de renda proposto definiu que o componente principal do déficit habitacional é a coabitação familiar, conforme se verifica na tabela a seguir. Em um segundo lugar está a situação de ônus excessivo com aluguel e, após, os domicílios precários. As situações de adensamento excessivo nos domicílios alugados são as menos significativas.

A distribuição dos componentes no déficit urbano é a mesma do déficit total e também da zona rural. Na zona rural não é contabilizado o componente do ônus excessivo com aluguel.

Tabela 07 – Componentes do Déficit no Estado do Espírito Santo (2010)

	Domicílios Precários		Ônus excessivo com aluguel		Coabitação Familiar		Adensamento excessivo de domicílios alugados	
URBANO	7.941	13,7%	17.596	30,4%	29.204	50,5%	3.100	5,4%
RURAL	3.091	35,3%	-	-	5.454	62,4%	200	2,3%
TOTAL	11.032	16,6%	17.596	30,4%	34.658	52,0%	3300	5,0%

Dados: Latus Consultoria.

2.2. A distribuição regional do déficit

Utilizando-se a estratégia de cálculo desenvolvida ao longo da elaboração deste diagnóstico, apresenta-se uma análise regional de distribuição do déficit habitacional no Estado do Espírito Santo.

Segundo a leitura realizada, a Região Metropolitana agrega 54,2% do déficit habitacional do Espírito Santo (31.782 domicílios) – dado compatível com a concentração populacional e de domicílios que apresenta. Em segundo lugar no *ranking* da maior concentração de déficit, encontra-se a Região Rio Doce com o déficit de 7.146 domicílios, o que representa cerca de 10,2% do déficit do Espírito Santo.

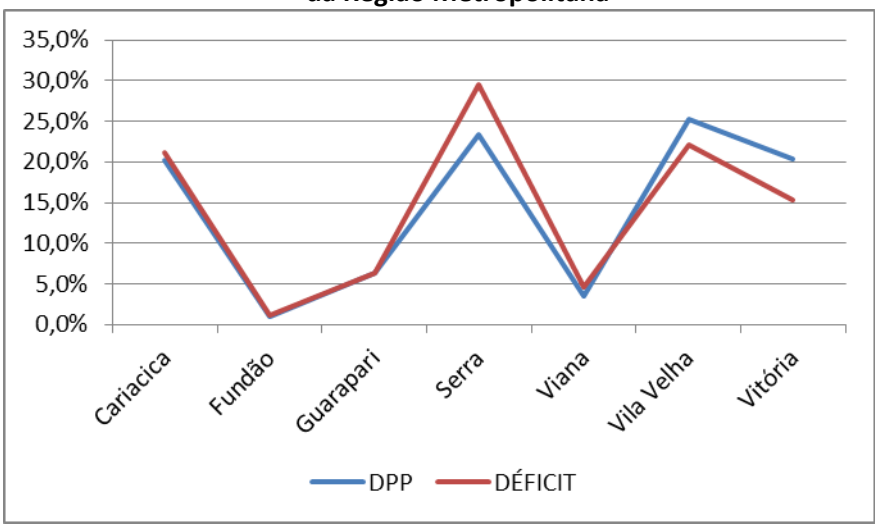
Tabela 08 – Déficit Habitacional por Região

	Déficit Total
Caparaó	3.009
Central Serrana	1.531
Central Sul	4.836
Centro-Oeste	4.518
Litoral Sul	2.832
Metropolitana	31.782
Nordeste	5.759
Noroeste	2.811
Rio Doce	7.146
Sudoeste Serrana	2.362
ESPÍRITO SANTO	**66.586**

Fonte: Latus Consultoria.

Observando-se os dados da Região Metropolitana no gráfico a seguir, verifica-se que, de forma geral, em relação ao total de DDP, a contribuição de cada município ao déficit total da região. Contudo, chama a atenção as situações de Serra, Vila Velha e Vitória. Enquanto Vila Velha e Vitória apresentam um déficit menos significativo frente aos seus DPP's, na Serra acontece o contrário. Cerca de 29,4% do déficit da região se concentra no município de Serra, sendo que este município detém apenas 23,4% dos DPP's da Região.

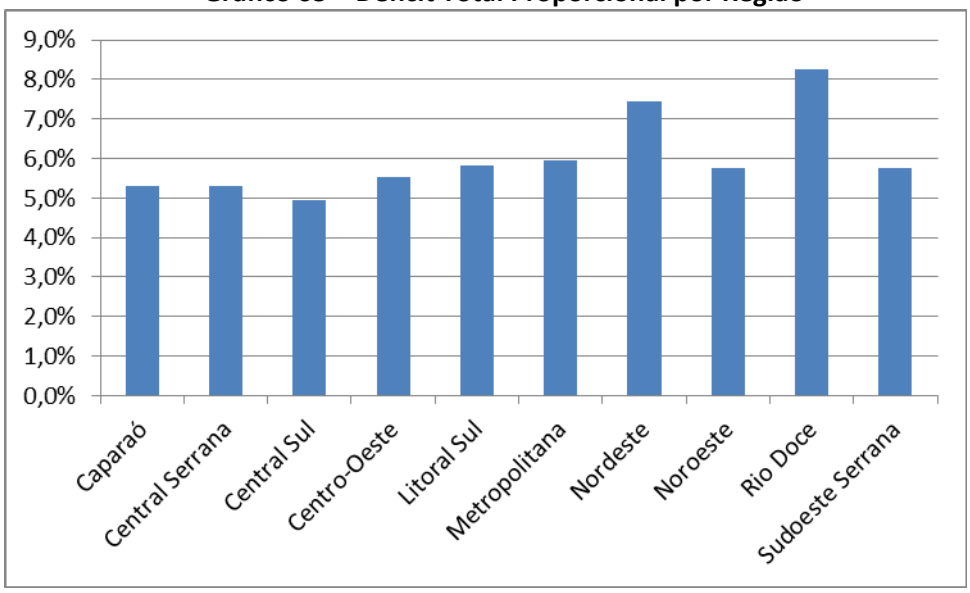
Gráfico 04 – Comparação entre a contribuição municipal de DPP's e de déficit ao conjunto da Região Metropolitana



Fonte: Latus Consultoria.

A Região Rio Doce se destaca também do ponto de vista proporcional – maior déficit proporcional do Espírito Santo – 8,3% de seus domicílios particulares permanentes. No outro extremo, a Região Central Sul apresenta o menor déficit proporcional – 4,9%.

Gráfico 05 – Déficit Total Proporcional por Região



Fonte: Latus Consultoria.

Quanto à distribuição territorial, o déficit se concentra especialmente na zona urbana do Estado do Espírito Santo e em praticamente todas as regiões, exceto na Região Central Serrana. E, do ponto de vista proporcional ao número de DPP's, a situação se repete: apenas na Região Central Serrana o déficit rural é mais significativo.

Quanto à distribuição absoluta, destacam-se, na zona urbana, a Região Metropolitana (31.328) com os maiores valores e, com os menores, a Central Serrana

(665). Já quanto ao déficit rural, destacam-se as Regiões Rio Doce (1.222) e Sudoeste Serrana (1.187) com os maiores valores e, com os menores, a Metropolitana (454).

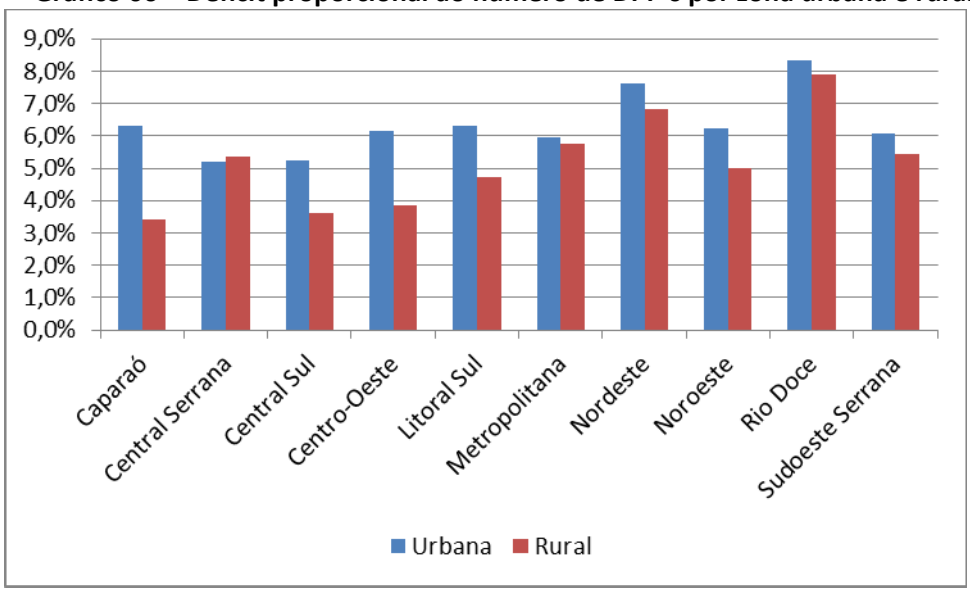
A região com o maior déficit urbano proporcional é a Rio Doce (8,3%) e a com o menor, a Central Serrana (5,2%). Já quanto ao déficit proporcional rural, a região que apresentou maiores proporções foi também a Rio Doce (7,9%) e a que apresentou o menor, a Caparaó (3,4%).

Tabela 09 – Déficit por Região

	Urbano	Rural	Total
Caparaó	2.342	667	3.009
Central Serrana	665	866	1.531
Central Sul	4.150	686	4.836
Centro-Oeste	3.659	859	4.518
Litoral Sul	2.106	726	2832
Metropolitana	31.328	454	31.782
Nordeste	4.591	1.167	5.759
Noroeste	1.900	911	2.811
Rio Doce	5.924	1.222	7.146
Sudoeste Serrana	1175	1187	2362

Fonte: Latus Consultoria.

Gráfico 06 – Déficit proporcional ao número de DPP's por zona urbana e rural



Fonte: Latus Consultoria.

Os dados permitem também a análise dos componentes do déficit, conforme é possível ser verificado através dos dados da tabela a seguir.

Tabela 10 – Componentes do Déficit Habitacional por Região

	DOMICÍLIOS PRECÁRIOS		COABITAÇÃO FAMILIAR		ÔNUS ALUGUEL	ADENSAMENTO EXCESIVO	
	urbano	rural	urbano	rural		urbano	rural
Metropolitana	4.980	152	15.977	277	8.700	1.671	25
Central Serrana	106	184	239	677	274	46	5
Sudoeste Serrana	175	523	453	664	525	22	0
Litoral Sul	135	129	1.217	584	666	88	13
Central Sul	203	148	2.415	533	1.242	290	5
Caparaó	116	151	1.027	480	1.059	140	36
Rio Doce	965	692	2.694	503	1.902	363	27
Centro-Oeste	517	193	1.720	649	1.296	126	17
Nordeste	584	552	2.587	574	1.145	276	41
Noroeste	160	367	875	513	787	79	31
TOTAL	**7.941**	**3.091**	**29.204**	**5.454**	**17.596**	**3.100**	**200**

Fonte: Latus Consultoria.

Observando-se a proporção de cada componente por Região, é possível visualizar de melhor forma qual é componente mais significativo, ou seja, o problema habitacional mais presente – informação imprescindível para o estabelecimento de estratégias regionais.

Tabela 11 – Componentes do Déficit Habitacional por Região (%)

	DOMICÍLIOS PRECÁRIOS		COABITAÇÃO FAMILIAR		ÔNUS ALUGUEL	ADENSAMENTO EXCESIVO	
	urbano	rural	urbano	rural		urbano	rural
Metropolitana	15,9%	33,5%	51,0%	61,0%	27,8%	5,3%	5,5%
Central Serrana	15,9%	21,3%	35,9%	78,2%	41,2%	7,0%	0,5%
Sudoeste Serrana	14,9%	44,1%	38,5%	55,9%	44,7%	1,9%	0,0%
Litoral Sul	6,4%	17,8%	57,8%	80,4%	31,6%	4,2%	1,8%
Central Sul	4,9%	21,6%	58,2%	77,7%	29,9%	7,0%	0,7%
Caparaó	5,0%	22,6%	43,9%	71,9%	45,2%	6,0%	5,5%
Rio Doce	16,3%	56,6%	45,5%	41,2%	32,1%	6,1%	2,2%
Centro-Oeste	14,1%	22,5%	47,0%	75,6%	35,4%	3,4%	2,0%
Nordeste	12,7%	47,3%	56,3%	49,2%	24,9%	6,0%	3,5%
Noroeste	8,4%	40,3%	46,0%	56,3%	41,4%	4,1%	3,4%

Fonte: Latus Consultoria.

A seguir, apresentam-se algumas observações quanto a cada componente e sua representatividade nas regiões. Adotar-se-á, para a análise, os dados absolutos e a participação de cada componente em relação ao número de DPP's da região.

COABITAÇÃO FAMILIAR:

Componente de maior relevância na composição do déficit do Espírito Santo, tanto na zona urbana (3,1%), quanto na rural (3,2%). Na zona urbana varia de 4,3% (Nordeste) a 1,9% (Central Serrana). Já na zona rural, varia de 4,2% (Central Serrana) a 2,5% (Caparaó). Do ponto de vista absoluto, destaca-se, na zona urbana, a Região Metropolitana (15.977) e, na zona rural, a Região Central Serrana (677).

ÔNUS EXCESSIVO COM ALUGUEL

Trata-se de componente apenas valorado na zona urbana e o segundo em relevância quantitativa no Estado. A região que apresentou proporcionalmente mais domicílios classificados neste componente foi Caparaó (2,8%) e a que apresentou menos domicílios foi a Central Sul (1,6%). Do ponto de vista absoluto, destaca-se a Região Metropolitana pela maior presença deste componente do déficit: 8.700 domicílios; e a Região Central Serrana pela menor: 274 domicílios.

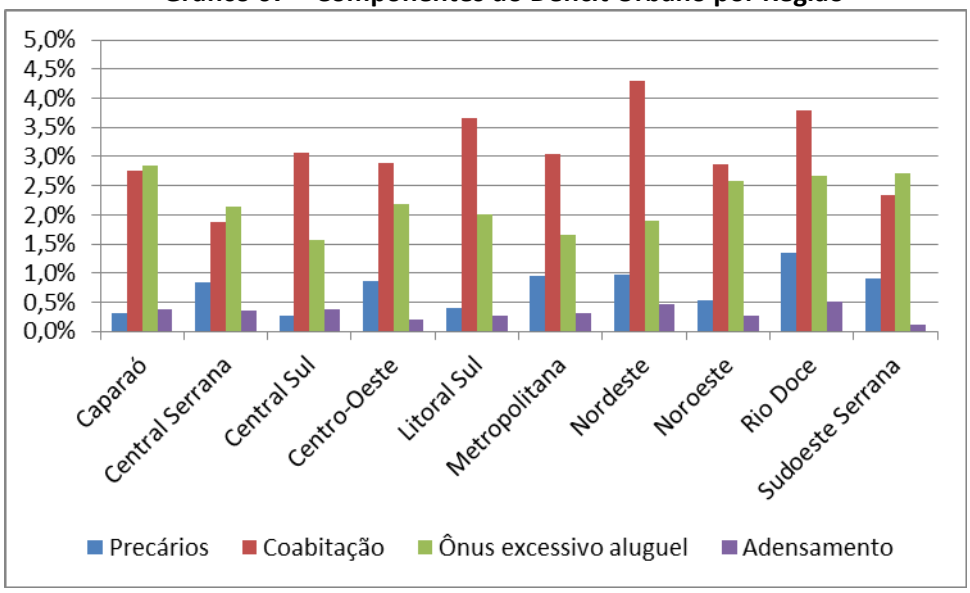
DOMICÍLIOS PRECÁRIOS:

Na zona urbana varia proporcionalmente de 0,30% (Central Sul e Caparaó) a 1,4% (Rio Doce). Em relação ao déficit rural, as proporções variam de 0,8% (Caparaó, Central Sul e Litoral Sul) até 4,5% (Rio Doce). E, do ponto de vista absoluto, destaca-se a maior presença urbana, na Região Metropolitana (4.980), e a rural, na Região Rio Doce (692).

ADENSAMENTO EXCESSIVO EM DOMICÍLIOS ALUGADOS:

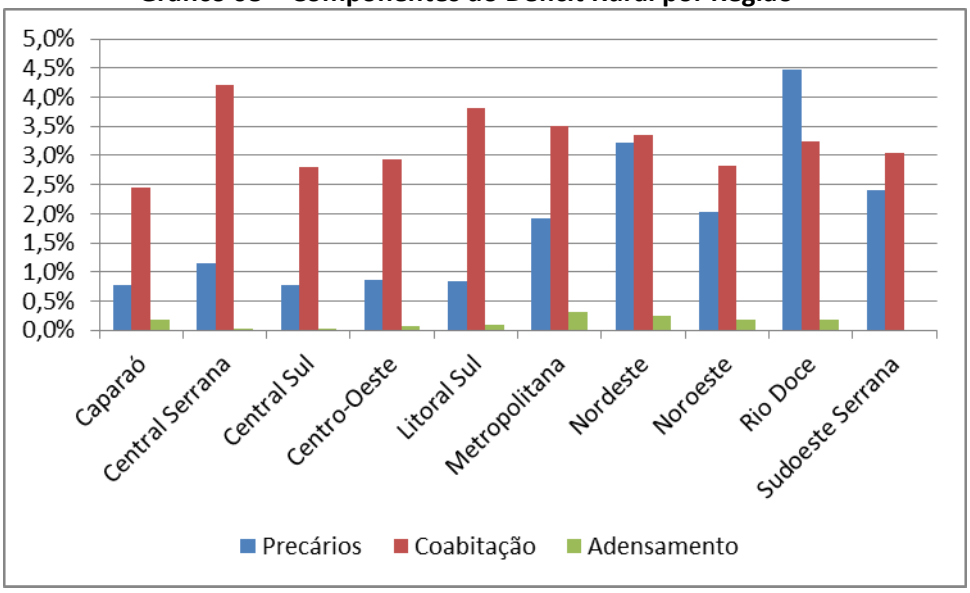
Componente que representa a menor contribuição ao déficit, tanto urbano quanto rural. Na zona urbana, sua proporção varia de 0,1% (Sudoeste Serrana) a 0,5% (Nordeste e Rio Doce). Em termos absolutos, destaca-se a Região Metropolitana, com 1.671 domicílios nesta condição. Já na zona rural, a maior proporção se encontra na Região Metropolitana (0,3%). Destaca-se, neste contexto, a Região Sudoeste Serrana, pois não apresentou nenhum domicílio rural nesta condição.

Gráfico 07 – Componentes do Déficit Urbano por Região



Fonte: Latus Consultoria.

Gráfico 08 – Componentes do Déficit Rural por Região



Fonte: Latus Consultoria.

Os dados apresentados e sistematizados por região permitem uma leitura territorial sintética do quadro do déficit no Espírito Santo. Tais problemas de moradia devem ser compreendidos dentro da realidade socioeconômica de cada região e sua caracterização serve de base para a construção futura de distintas estratégias de atuação para o enfrentamento destes problemas.

Quadro 05 – Quadro síntese do déficit habitacional por região

		ABSOLUTO		PROPORCIONAL	
		URBANO	RURAL	URBANO	RURAL
DÉFICIT	+	Metropolitana	Rio Doce	Rio Doce	Rio Doce
	-	Central Serrana	Metropolitana	Central Serrana	Caparaó
COABITAÇÃO FAMILIAR	+	Metropolitana	Central Serrana	Nordeste	Central Serrana
	-	Central Serrana	Metropolitana	Central Serrana	Caparaó
DOMICÍLIOS PRECÁRIOS	+	Metropolitana	Rio Doce	Rio Doce	Rio Doce
	-	Central Serrana	Litoral Sul	Central Sul e Caparaó	Central Sul, Caparaó e Litoral Sul
ÔNUS EXCESSIVO COM ALUGUEL	+	Metropolitana		Caparaó	
	-	Central Serrana		Central Sul	
ADENSAMENTO EXCESSIVO COM ALUGUEL	+	Metropolitana	Nordeste	Nordeste e Rio Doce	Metropolitana
	-	Sudoeste Serrana	Sudoeste Serrana	Sudoeste Serrana	Sudoeste Serrana

Fonte: Latus Consultoria.

O quadro elaborado permite a seguinte síntese:

- A Região Metropolitana destaca-se pela participação significativa em termos absolutos no déficit urbano total e em todos os seus componentes. Observando-se, contudo, os dados proporcionais, esta região não se destacou em nenhum dos componentes do déficit urbano e nem do rural. O destaque quanto aos números absolutos indica ser resultado, desta forma, da grande concentração de domicílios urbanos nesta região e não de uma situação de precariedade habitacional específica. Olhando-se para os números dos municípios localizados nesta região, Vila Velha é o que apresenta o maior número de DPP's urbanos, mas é o município de Serra que apresentou o maior déficit urbano, seguido por Vila Velha.

- O mesmo raciocínio, feito para a zona urbana, quanto à relação entre o déficit absoluto e o número de DPP's, levado à zona rural traz resultados distintos. A região que apresenta a maior concentração de DPP's rurais é a Centro Oeste, a qual não obteve destaque em nenhum dos componentes do déficit rural e se encontra no sexto lugar do *ranking* do déficit rural absoluto. Este é um indicativo de boa condição de moradia na zona rural da Região Centro Oeste. No que diz respeito à realidade municipal, encontram-se situações distintas. Enquanto Colatina é o município da região Centro Oeste que apresenta o maior número de DPP's rurais e o maior déficit rural, o município de Baixo Guandú é o que

apresenta o menor déficit rural da região e é o 5º (dentre 10) com o maior número de DPP's rurais.

- A Região Central Serrana é a única que apresentou um déficit maior na zona rural do que na zona urbana. Esta situação está coerente com a sua taxa de urbanização dos seus domicílios – trata-se da única região que apresenta mais DPP's na zona rural do que na urbana. Com exceção do componente urbano *adensamento excessivo dos domicílios alugados*, a Região Central Serrana foi a que apresentou os menores números absolutos em todos os demais componentes do déficit urbano. Apresentou também o menor déficit urbano proporcional. Internamente à região, o município que apresentou o menor déficit urbano foi Santa Leopoldina. Negativamente, a região se destaca pela significativa existência de situações de *coabitação familiar* na zona rural. Santa Maria do Jetibá foi o município da região que apresentou o maior número de coabitação rural.

- A Região Rio Doce foi a que obteve as maiores taxas de déficit urbano e rural relativas ao número de DPP's. Comparando-se com as outras regiões, seu destaque está na presença de *domicílios precários*, tanto na zona urbana quanto na rural. Porém, comparando-se a representatividade de cada componente na própria região, o destaque na zona urbana está na *coabitação familiar*. Quanto aos seus municípios, Linhares foi o que apresentou o maior déficit proporcional total e rural, e Ibiraçu, o maior urbano.

3. A inadequação habitacional no Espírito Santo

Para quantificar a inadequação habitacional neste diagnóstico, fez-se uso dos dados do Censo de 2010 e da FJP. Apresenta-se, a seguir, a análise realizada.

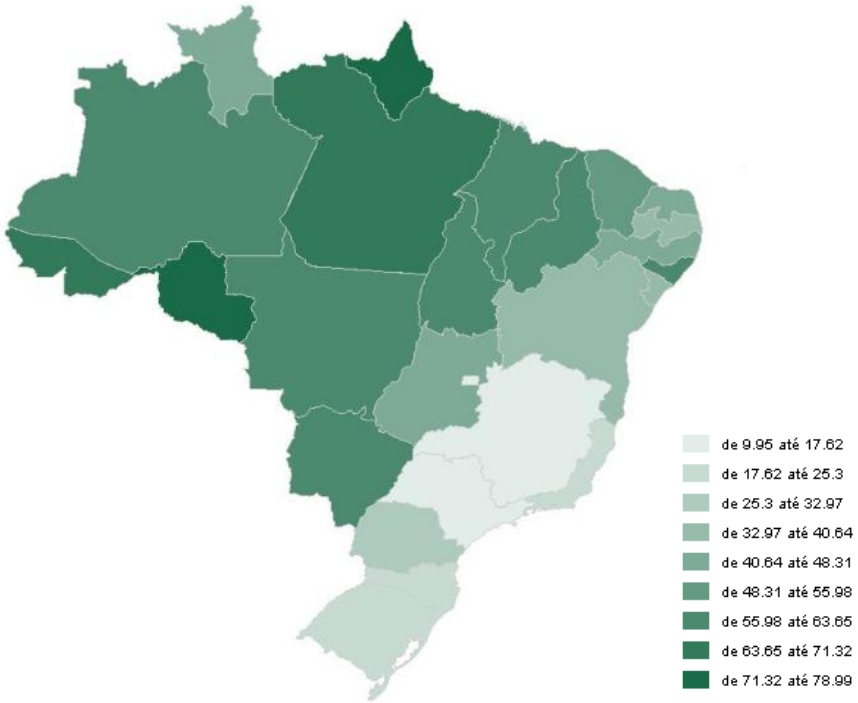
3.1. Os dados produzidos pela FJP a partir do Censo de 2010 – carência de serviços de infraestrutura, ausência de unidade sanitária exclusiva e adensamento excessivo dos domicílios próprios

Resgatando conceitos trabalhados anteriormente, a publicação de 2013 da FJP apresentou dados relativos às seguintes categorias de inadequação habitacional: carência de infraestrutura, ausência de unidade sanitária domiciliar exclusiva e adensamento excessivo em domicílios próprios. Tais dados foram trabalhados apenas para a zona urbana e não podem ser somados, pois um mesmo domicílio pode apresentar mais de um tipo de inadequação.

Os componentes citados foram trabalhados pela FJP a partir das informações do Censo de 2010 e podem ser agregados por municípios e, consequentemente, por Regiões.

Segundo a FJP (2013), no Estado do Espírito Santo, há 175.657 domicílios urbanos com pelo menos umas das situações de inadequação habitacional. 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 e a terceira em relação à Região Sudeste. São Paulo, Distrito Federal e Minas Gerais são as Unidades da Federação com menores proporções de domicílios com pelo menos uma categoria de inadequação habitacional no Brasil.

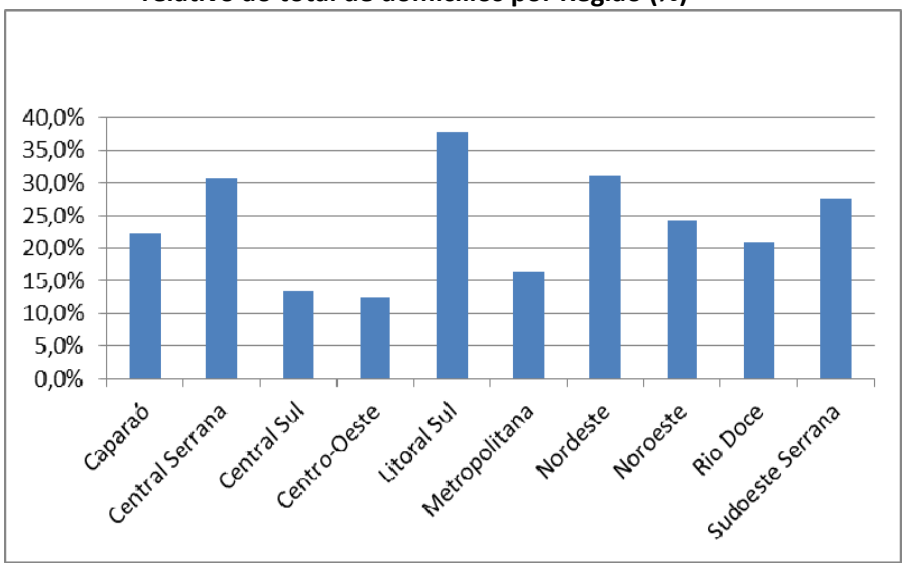
Figura 02 – Domicílios com pelo menos um componente de inadequação habitacional – relativo ao total de domicílios por U.F. (%)



Fonte: FJP, 2013.

Analisando-se estes dados por região, verifica-se que a Litoral Sul é a que apresenta a maior proporção de domicílios urbanos com pelo menos um componente de inadequação habitacional, em relação ao seu total de DPP's urbanos (37,9%). A região que apresenta a menor proporção é a Centro Oeste (12,6%).

Gráfico 09 – Domicílios com pelo menos um componente de inadequação habitacional – relativo ao total de domicílios por Região (%)



Dados: FJP, 2013.

Em relação aos componentes, os dados sintetizados na tabela a seguir revelam que a carência de infraestrutura é o problema mais frequente no Espírito Santo e em patamares bem mais elevados do que os demais. Segundo a FJP, esta é também a realidade das demais regiões do Brasil.

Tabela 12 – Componentes de inadequação habitacional (2010)

CARÊNCIA DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA		AUSÊNCIA DE UNIDADE SANITÁRIA DOMICILIAR EXCLUSIVA		ADENSAMENTO EXCESSIVO EM DOMICÍLIOS PRÓPRIOS	
159.090	17,1%	6.456	0,7%	19.943	2,1%

Fonte: FJP, 2013.

Quanto à distribuição regional, em números absolutos, todos os componentes se concentram com maior intensidade na Região Metropolitana. Contudo, proporcionalmente ao número de DPP's urbanos de cada região, a Litoral Sul se destaca quanto à carência de serviços de infraestrutura; e a Nordeste, quanto à ausência de unidade sanitária domiciliar exclusiva e ao adensamento excessivo em domicílios próprios.

Tabela 13 – Componentes de inadequação habitacional por região

	CARÊNCIA DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA		AUSÊNCIA DE UNIDADE SANITÁRIA DOMICILIAR EXCLUSIVA		ADENSAMENTO EXCESSIVO EM DOMICÍLIOS PRÓPRIOS	
Caparaó	7.928	21,3%	121	0,3%	378	1,0%
Central Serrana	3.838	30,1%	37	0,3%	93	0,7%
Central Sul	9.289	11,8%	167	0,2%	1.388	1,8%
Centro-Oeste	6.784	11,4%	311	0,5%	611	1,0%
Litoral Sul	12.170	36,5%	159	0,5%	737	2,2%
Metropolitana	76.466	14,5%	2.825	0,5%	12.700	2,4%
Nordeste	17.131	28,4%	1.367	2,3%	1.651	2,7%
Noroeste	7.024	23,0%	293	1,0%	457	1,5%
Rio Doce	13.263	18,6%	1.107	1,6%	1.833	2,6%
Sudoeste Serrana	5.199	26,9%	70	0,4%	95	0,5%

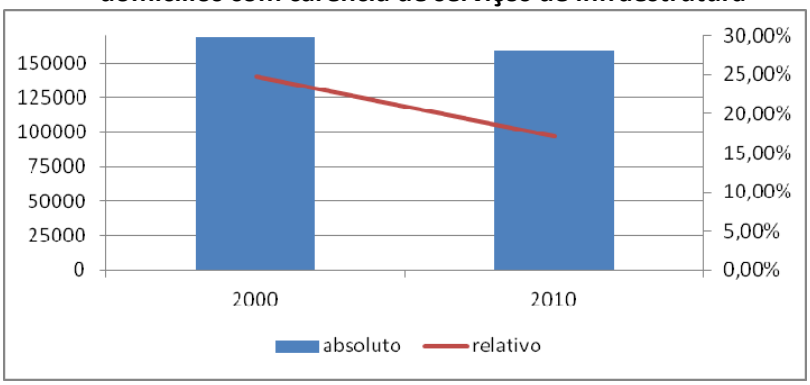
Fonte: FJP, 2013.

Quanto aos destaques no nível municipal, Cariacica (Região Metropolitana) apresentou o maior número absoluto de domicílios com carência de serviços de infraestrutura – 21.114 domicílios (20,2%) – e de domicílios próprios com adensamento excessivo – 3.345 domicílios (3,2%). Linhares (Rio Doce) apresentou a maior carência de unidade sanitária de uso exclusivo – 675 domicílios nesta condição (1,9%).

Diferentemente dos componentes do déficit habitacional, é possível se estabelecer uma comparação entre os dados relativos a alguns dos componentes da inadequação habitacional produzidos pela FJP com base nos Censos de 2000 e de 2010, pois não houve alteração na metodologia de cálculo. Isto é possível de ser feito para a carência de serviços de infraestrutura e para a ausência de unidade sanitária domiciliar exclusiva.

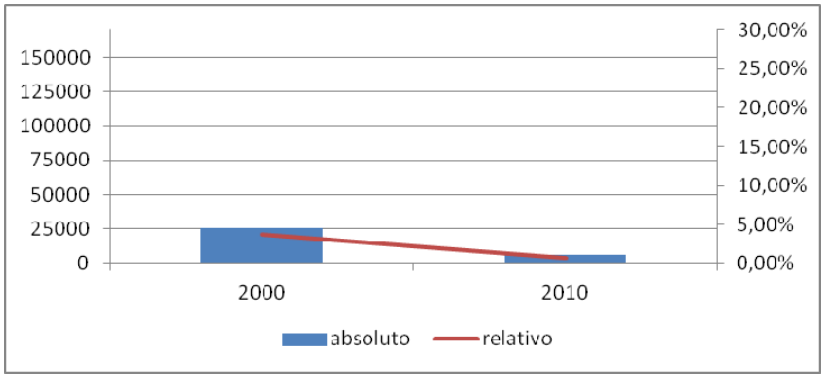
A referida comparação é apresentada no gráfico a seguir e revela uma melhora significativa dos dois componentes analisados, com uma redução do número de domicílios inadequados. Tal redução seria ainda mais significativa se considerássemos o aumento do número de domicílios urbanos ocorrido na última década.

Gráfico 10 – Comparativo entre os dados da FJP de 2000 e 2010 referentes ao número de domicílios com carência de serviços de infraestrutura



Dados: FJP.

Gráfico 11 – Comparativo entre os dados da FJP de 2000 e 2010 referentes ao número de domicílios com ausência de unidade sanitária domiciliar exclusiva



Dados: FJP.

Para complementar o quadro da inadequação habitacional, agrega-se no presente relatório as informações que caracterizam as situações de: cobertura inadequada – informações produzidas pela FJP com base na PNAD – e de irregularidade fundiária – informações relativas aos Aglomerados Subnormais – produzidas pelo IBGE, através do Censo de 2010.

3.2. Os dados produzidos pela FJP a partir da PNAD – cobertura inadequada

Sob cobertura inadequada, estão incluídos todos os domicílios que, embora possuam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, têm telhado de madeira aproveitada, zinco, lata ou palha. Na medida em que o Censo não inclui informações sobre o material da cobertura dos domicílios, a FJP os trabalha com base nas PNAD's.

Os dados da FJP a respeito das situações de cobertura inadequada revelam que não se trata de um problema significativo no Espírito Santo. A tabela a seguir revela os quantitativos referentes aos anos de 2007, 2008 e 2009.

Com exceção do Estado do Acre – onde foi detectado, em 2009, 14,6% dos domicílios com cobertura inadequada –, este é um problema de pouca incidência em todas as regiões brasileiras.

Tabela 14 – Cobertura Inadequada no Espírito Santo

2007		2008		2009	
7.610	0,9%	15.261	1,7%	9.381	1,0%

Dados: FJP, 2009.

4. Os aglomerados subnormais – uma leitura sobre os assentamentos precários no Espírito Santo

Dentro do escopo de um diagnóstico sobre problemas habitacionais, o estudo sobre os assentamentos precários urbanos assume significativa importância. Os assentamentos precários são os assentamentos humanos de baixa renda que apresentam condições inadequadas de moradia, tais como: cortiços, loteamentos irregulares, favelas e assemelhados, bem como os conjuntos habitacionais que se encontram degradados. Segundo manuais elaborados pelo Ministério das Cidades, apresentam algumas características em comum[66]:

[66] GOVERNO FEDERAL, Ministério das Cidades. Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários. Brasília, 2010.

- São áreas predominantemente residenciais, habitadas por famílias de baixa renda;
- As condições de moradia são ruins e caracterizam-se por inúmeras carências e inadequações – irregularidade fundiária, ausência de infraestrutura, falta de saneamento, carência de serviços, etc.;
- Localizam-se em terrenos alagadiços, sujeitos a riscos geotécnicos;
- São excessivamente adensados, compostos por terrenos pequenos com urbanização precária;
- Contam com unidades habitacionais precárias;
- Têm uma origem ligada às estratégias das famílias de baixa renda de aquisição de uma moradia bem localizada e com preços acessíveis, usualmente através de ocupações de terrenos de propriedade alheia e/ou do mercado imobiliário informal.

Desta forma, por serem perímetros de concentração de diversos problemas ligados à moradia e devido a sua alta incidência em grande parte dos municípios brasileiros, sua caracterização e quantificação é um importante desafio para o planejamento das políticas habitacionais.

Dentro da metodologia trabalhada pelo IBGE nos Censos, as informações relativas aos aglomerados subnormais são as que melhor se adequam à caracterização de assentamentos precários. Segundo a instituição, aglomerado subnormal é: "um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa."[67]. Deve atender aos seguintes critérios:

- Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos);
- Possuírem, pelo menos, uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes – refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; e
- Precariedade de serviços públicos essenciais (abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica).

[67]Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Aglomerados Subnormais – primeiros resultados. Rio de Janeiro, 2010. (http://www.ibge.gov.br /home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/agsn2010.pdf).

Tal definição, portanto, aproxima-se do conceito de assentamento precário. Metodologicamente é importante destacar ainda que, apesar deste conceito de aglomerado subnormal ter permanecido o mesmo desde o Censo de 1991[68], em 2010, foram adotadas algumas inovações metodológicas e operacionais, as quais fazem com que os resultados alcançados com o último Censo não possam ser comparados diretamente com os dos anteriores.

Na nova metodologia adotada foram utilizados recursos tecnológicos – imagens de satélite de alta resolução. Tais imagens foram utilizadas para encontrar partes dos municípios que possuíssem morfologia característica de aglomerados subnormais, posteriormente, investigadas em campo para a confirmação das características. Além disto, foi feita uma pesquisa específica, sobre as características morfológicas das áreas, e realizadas reuniões sobre o tema nas *Comissões Municipais de Geografia e Estatística*.

Segundo o IBGE, o trabalho contou com a participação ativa das Prefeituras Municipais. Conforme publicação, tem-se que:

> Estas puderam opinar, comparar dados, reconhecer, incluir e rejeitar áreas, aprimorando as informações sobre as mesmas, seus limites, nomes e subdivisões internas. Em alguns casos, houve verificações em campo, em conjunto ou não, com a equipe do IBGE. Desse trabalho realizado nas CMGE's, consolidou-se um panorama atualizado acerca dessas áreas, respaldado e construído em conjunto com os gestores públicos, gerando uma nova relação de aglomerados por município.[69]

Mas, apesar da aproximação do conceito de aglomerado subnormal com o de assentamento precário e dos avanços na metodologia aplicada pelo IBGE, é importante destacar que os resultados alcançados no último Censo tendem, de forma geral, a subdimensionar o universo dos assentamentos precários, na medida em que[70]:

- Foram excluídos todos os assentamentos com menos de 51 domicílios, o que reduz o universo de análise;
- Loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais deteriorados podem ser assentamentos precários e tendem a não ser classificados como aglomerados subnormais;

[68] Conforme publicação do IBGE: Aglomerados subnormais no Censo 2010, de dezembro de 2011 e disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000006923512112011355415675088.pdf

[69] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Aglomerados Subnormais – primeiros resultados. Rio de Janeiro, 2010.

[70] GOVERNO FEDERAL, Ministério das Cidades. Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários. Brasília

- A ausência ou fragilidade das informações existentes nos municípios sobre a localização dos assentamentos precários existentes limita a abrangência do trabalho realizado pelo IBGE.

Assim, apesar da sofisticação da metodologia adotada pelo IBGE e do envolvimento das prefeituras municipais, o que se observa de forma geral é que os aglomerados subnormais reconhecidos não representam o universo de assentamentos precários existentes nos municípios brasileiros. Contudo, trata-se de informação valiosa para a gestão da política habitacional municipal, pois além de identificar o perímetro do assentamento precário, fornece um perfil socioeconômico de seus moradores e qualifica as condições de urbanização desta parcela do território. Já para um diagnóstico estadual, as informações ajudam a compreender a realidade deste tipo de ocupação do território. Mas, sem dúvida, não servem para a quantificação do universo dos problemas de inadequação fundiária[71].

A seguir, apresenta-se uma síntese das informações disponíveis no Censo de 2010 sobre os aglomerados subnormais no Espírito Santo. O IBGE apresenta dois tipos de informações:

- Informações originadas da aplicação do questionário básico, os quais foram aplicados em todos os domicílios recenseados;
- Informações originadas da aplicação do questionário da amostra, o qual foi aplicado em parte dos domicílios recenseados e cujo resultado é apresentado por Áreas de Ponderação (APOND)[72], através de procedimentos de expansão da amostra.

Quanto às informações da amostra coletada nos aglomerados subnomais, estas são apresentadas através de áreas com:

- pelo menos 400 domicílios em áreas de aglomerados subnormais onde foram aplicados o questionário da amostra; e
- pelo menos 400 domicílios em outros setores onde foram aplicados o questionário da amostra, quando foi necessário juntar mais de um aglomerado subnormal para somar o número mínimo de domicílios expresso no item anterior.

[71] No próximo produto deste PEHAB, apresentar-se-á levantamento dos assentamentos precários urbanos com base nas informações municipais.

[72] "As APOND'S são agregados de setores censitários vizinhos e semelhantes e que procuram respeitar os limites da divisão territorial, como subdistrito, distrito, município e Unidade da federação." (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Áreas de Divulgação da Amostra para Aglomerados Subnormais. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/ 00000015171711202013170405298260.pdf)

Tendo em vista a forma como foram trabalhados os dados da amostra, municípios com menos de 400 domicílios no questionário da amostra e localizados em aglomerados subnormais não tiveram geradas as estimativas com base nestas informações. No Espírito Santo, este é o caso dos municípios Colatina e Viana. Quanto aos demais municípios, apenas Serra e Vila Velha têm mais de uma APOND – Serra tem duas e Vila Velha, três.

Segundo o Censo de 2010, foram identificados 163 aglomerados subnormais em 10 municípios no Espírito Santo, sendo 06 metropolitanos. Tais são os municípios: Cachoeiro de Itapemirim, Cariacica, Colatina, Guarapari, Linhares, São Mateus, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. No total, foram identificados:

- 70.022 domicílios particulares permanentes, o que representa 10,0% do total de domicílios particulares permanentes do Estado;
- 243.327 moradores, o que representa 11,0% do total da população residente em domicílios particulares ocupados do Estado.

Os números são, portanto, significativos mesmo considerando-se o provável subdimensionamento do universo da precariedade da ocupação do território.

Quadro 06 – Aglomerados Subnormais identificados no Espírito Santo

REGIÃO	MUNICÍPIO	AGLOMERADOS SUBNORMAIS		DOMICÍLIOS		POPULAÇÃO	
Central Sul	Cachoeiro de Itapemirim	Abelardo Ferreira Machado, Aeroporto, Alto União, Teixeira Leite, Campo da Leopoldina, Nossa Senhora Aparecida, Doutor Gilson Carone, São Francisco de Assis, Bela vista, Rubem Braga, Santa Cecilia, Zumbi, São Luiz Gonzaga, Alto Independência, Nossa Senhora de Fátima, Elpidio Volpini, Boa Vista, Santa Cecília	18	7452	12,5%	25530	13,5%
Centro Oeste	Colatina	Morro do Café; Novo Horizonte; São Brás, São Judas Tadeu, São Marcos	5	1223	3,4%	3979	3,6%
Metropolitana	Cariacica	Itangua, Mangue Seco, Flexal I, Flexal II, Itanguá, Porto Santana, Operário, Porto Novo, Flexal, Jardim Botânico, Padre Gabriel, Nova Canaã	12	8050	7,5%	27516	7,9%
	Guarapari	Concha D'Ostra, Coroado, Praia do Riacho, Portal Clube de Guarapari, Prainha da Olaria, Camurugi, São Gabriel, Bela Vista, Nossa Senhora da Conceição	9	4599	13,8%	16123	15,4%
	Serra	Boa Vista I, Cidade Pomar, Área Verde de Feu Rosa, Cantinho do Céu, José de Anchieta III, Nova Carapina I, Parque Jacaraípe, Planalto Serrano Bloco A, Santa Rita de Cássia, São João, São Pedro, Taquara I, Taquara II, Vila Nova de Colares, Novo Horizonte (Área APP), Solar de Anchieta, José de Anchieta II, Planalto Carapina, Central Carapina, Diamantina	20	10515	8,4%	36071	8,8%

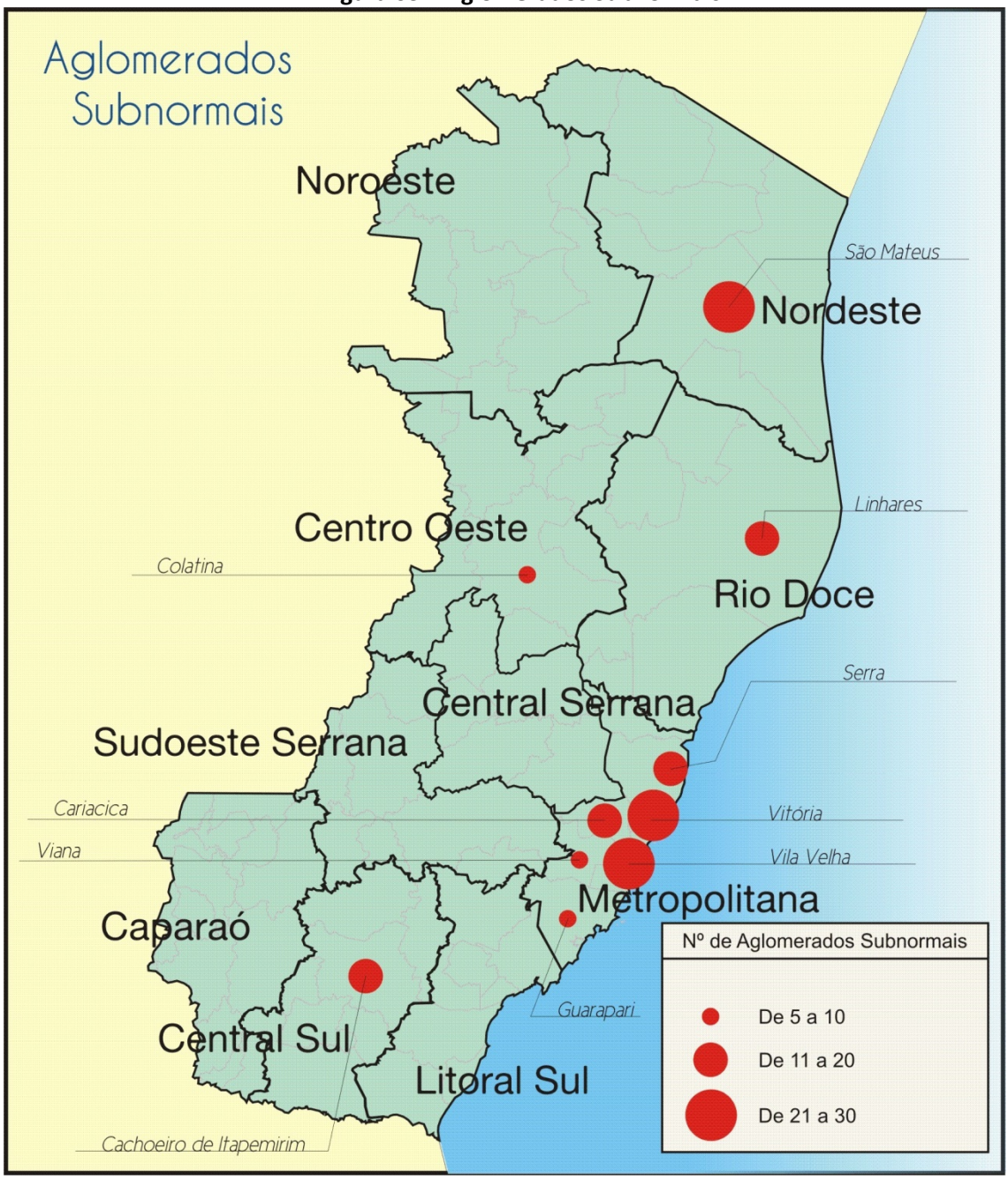
Continua...

...Continuação

	Viana	Marcilio de Noronha, Loteamento Vila Nova, Canaã, Universal, Caxias do Sul, Centro, Areinha	7	2997	15,8%	10536	16,9%
	Vila Velha	Alecrim, Cavaliere, Cidade da Barra, Ilha das Flores, Jardim Guaranhuns, Jardim Marilândia, João Goulart, Morada da Barra, Morro do Cruzeiro, Morro Jaburuna, Normilha, Pedra dos Búzios, Primeiro de Maio, Rio Marinho, Santa Clara, Terra Vermelha, Zumbi dos Palmares, Vinte e Três de Maio, Cobilândia, Barramares, Ilha da Conceição, Ulisses Guimarães, Vila da Vitória, Cobi de Baixo, Cobi de Cima, Darly Santos, São Torquato, Argolas, Vila Garrido	29	17925	13,3%	61479	14,9%
	Vitória	Região IV Maruípe - 01, Região III Bento Ferreira / Jucutuquara - 01, Hélio Ferraz, Região I Centro - 01, Região IV Maruípe - 02, Região I Centro - 02, Região IV Maruípe - 03, Região IV Maruípe - 04, Região II Santo Antônio - 01, Região III Bento Ferreira / Jucutuquara - 02, Região I Centro - 03, Região III Bento Ferreira / Jucutuquara - 03, Região I Centro - 04, Região III Bento Ferreira / Jucutuquara - 04, Região IV Maruípe - 05, Região I Centro - 05, Região III Bento Ferreira / Jucutuquara - 05, Região V Praia do Canto - 01, Região II Santo Antônio - 02, Região VII São Pedro - 01, Região VII São Pedro - 02, Região VII São Pedro - 03, Região VII São Pedro - 04,	23	7390	6,8%	26484	8,1%
Nordeste	São Mateus	Areinha, Aroeira, Boa Vista, Bom Sucesso I, Bom Sucesso II, Buraco do Sapo, Cacique, Cacique II, Colina, Jambeiro, Jardim Eldorado, Liberdade, Litoraneo, Morada do Lago, Novo Horizonte, Porto, Santa Teresa, Seac, Sermamby, Vila Nova, Vitória	21	4837	14,8%	17147	15,7%
Rio Doce	Linhares	Contorno do Araça, Campo do Nacional, Cavaco, Beco do Junal, Gogó, Contorno Interlagos I, Interlagos II / Cemitério, Contorno Interlagos II, Araças / DNER, Vila Capixaba, Movelar, Nova Esperança / Lagoa do Testa, Nova Esperança, Olaria, Contorno do Planalto, Pó do Shell, Pó do Aviso, Porto do Bote, Santa Cruz	19	5034	12,0%	18462	13,2%
			163	70022	10,0%	243327	11,0%

Dados: Censo 2010.
Fonte: Latus Consultoria.

Figura 03 – Aglomerados Subnormais



É importante ainda destacar que, dentre todos os aglomerados subnormais identificados pelo IBGE, apenas 2 encontram-se em território considerado como rural: Olaria no município de Linhares e Liberdade no município de São Mateus.

Figura 04 – Aglomerado Subnormal Olaria, no Município de Linhares

Imagem: IBGE, Censo 2010.

Figura 05 – Aglomerado Subnormal Liberdade, no Município de São Mateus

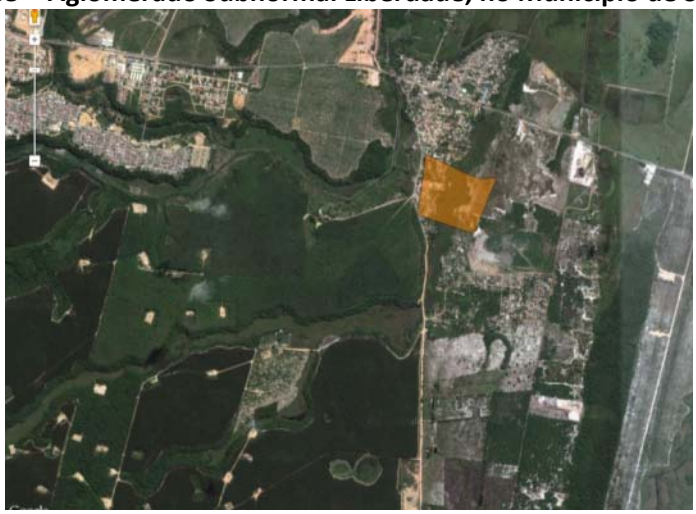


Imagem: IBGE, Censo 2010.

Para caracterizar os domicílios localizados nos Aglomerados Subnormais do Espírito Santo, apresentam-se os dados relativos a estes de forma comparativa aos localizados em outros setores. Contrapõe-se também a realidade metropolitana à dos demais municípios. Assim, neste caso, as informações não foram organizadas por Região de Desenvolvimento por duas razões em especial:

- Por terem sido identificados aglomerados subnormais em apenas 10 municípios em todo o Estado, sendo que apenas na Região Metropolitana há um agrupamento mais significativo (6 municípios), a análise regional enfraquece-se;
- Busca-se compreender a dinâmica metropolitana comparativamente às demais realidades do Estado.

Média de moradores por domicílio:

Os dados apontam, em geral, uma maior média de pessoas por domicílio ocupado nos aglomerados subnormais, comparativamente à realidade dos demais setores (urbanos e rurais); tanto na realidade metropolitana quanto nas demais regiões. Verifica-se ainda um número médio maior de pessoas por domicílio ocupado nos municípios não metropolitanos, tanto nos aglomerados subnormais quanto nos demais setores.

Tabela 15 – Número médio de pessoas por domicílio ocupado

	AGLOMERADOS SUBNORMAIS	DEMAIS SETORES
Metropolitanos	3,46	3,11
Não Metropolitanos	3,51	3,18

Dados: Censo, 2010. Fonte: Latus Consultoria.

Oferta de serviços de infraestrutura:

Para analisar-se o padrão de oferta de infraestrutura dos domicílios, foram analisados os dados relativos aos aglomerados subnormais de forma comparativa aos dados de todos os domicílios localizados nos setores urbanos. Adotou-se, portanto, estratégia metodológica diferente da adotada nas demais análises, quando se comparou os dados relativos aos aglomerados subnormais com os de todos os demais setores (urbanos e rurais). As diferentes necessidades e padrões de oferta de infraestrutura da zona rural apontaram para a necessidade deste ajuste metodológico na análise das informações. É importante que se destaque ainda que no universo dos aglomerados subnormais analisado há dois setores (nos municípios de São Mateus e Linhares) que se localizam na zona rural, segundo o IBGE. Contudo, entende-se que, mesmo nestes casos, a comparação a ser feita é com os setores urbanos, pois trata a análise das condições de urbanização.

Posta esta ressalva metodológica, os dados apontam um padrão excelente de oferta de infraestrutura nos municípios em geral; mesmo nos aglomerados subnormais. À exceção da disponibilidade de rede geral de esgoto ou pluvial, o padrão de oferta está sempre acima de 90% dos domicílios.

De forma geral ainda, verifica-se uma menor proporção de domicílios atendidos pelos itens de infraestrutura analisados nos aglomerados subnormais em comparação aos setores urbanos. Esta constatação é válida

para todos os itens de infraestrutura analisados e para os municípios metropolitanos e não metropolitanos.

Comparando-se a realidade metropolitana e não metropolitana, observa-se que, quanto aos setores urbanos, há uma ligeira melhor oferta nos municípios não metropolitanos em todos os itens de infraestrutura analisados. Já nos aglomerados subnormais, apenas quanto ao item "rede geral de abastecimento de água", encontra-se um melhor resultado nos municípios metropolitanos.

Tabela 16 – Proporção de domicílios atendidos por item de infraestrutura

	MUNICÍPIOS METROPOLITANOS		MUNICÍPIOS NÃO METROPOLITANOS	
	AGLOMERADOS SUBNORMAIS	SETORES URBANOS	AGLOMERADOS SUBNORMAIS	SETORES URBANOS
COM REDE GERAL DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA	98,6%	97,7%	96,7%	97,8%
COM REDE GERAL DE ESGOTO OU PLUVIAL	64,4%	81,7%	70,6%	82,8%
COM COLETA DE LIXO	94,8%	97,9%	96,1%	99,0%
COM ENERGIA ELÉTRICA DE CIA DISTRIBUIDORA	98,3%	99,3%	99,0%	99,6%

Dados: Censo, 2010. Fonte: Latus Consultoria.

Material das paredes dos domicílios:

Tomando-se os dados referentes ao material das paredes dos domicílios localizados nos aglomerados subnormais em comparação com os localizados nos demais setores, confirma-se a precariedade das unidades habitacionais dos aglomerados subnormais. A presença de domicílios cujas paredes são feitas de taipa, madeira aproveitada, palha ou outro material (que não seja alvenaria e nem madeira aparelhada) nos aglomerados subnormais é significativamente superior do que nos demais setores, especialmente nos municípios metropolitanos. A presença de domicílios com estas características é maior nos municípios metropolitanos do que nos demais.

Tabela 17 – Proporção de domicílios com paredes de taipa, madeira aproveitada, palha ou outro material (exceto alvenaria e madeira aparelhada)

	AGLOMERADOS SUBNORMAIS	DEMAIS SETORES
METROPOLITANOS	3,2%	0,7%
NÃO METROPOLITANOS	2,0%	0,6%

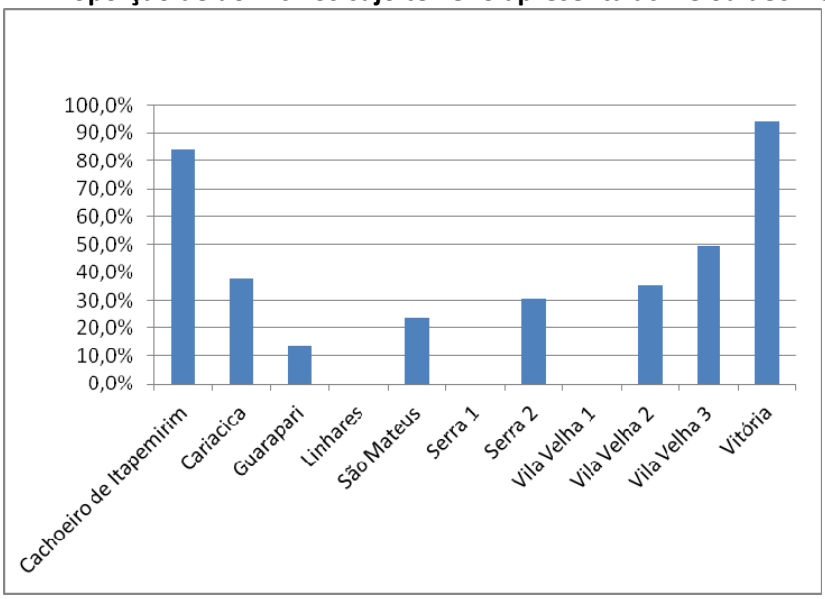
Dados: Censo, 2010. Fonte: Latus Consultoria.

Características do terreno – topografia e localização:

Como as informações deste bloco estão relacionadas muito mais às peculiaridades do sítio do que a processos socioeconômicos, optou-se por não regionalizá-las e sim caracterizar cada Área de Divulgação da Amostra separadamente.

Primeiramente quanto às características topográficas, os dados apontam que 36,2% dos domicílios localizados nas Áreas de Divulgação da Amostra dos Aglomerados Subnormais do Espírito Santo estão em áreas que apresentam aclive ou declive acentuado (23.821 domicílios). Este é um indicativo de situações com risco geológico, que merecem um olhar atento das políticas habitacionais e de defesa civil. Observando-se o gráfico a seguir, percebe-se que a concentração de domicílios em área com aclive ou declive acentuado é mais significativa em Cachoeiro do Itapemirim e em Vitória. Mas com exceção de Linhares e em uma das Áreas de Serra e Vila Velha, nas demais áreas foram encontrados domicílios nesta condição.

Gráfico 12 – Proporção de domicílios cujo terreno apresenta aclive ou declive acentuado

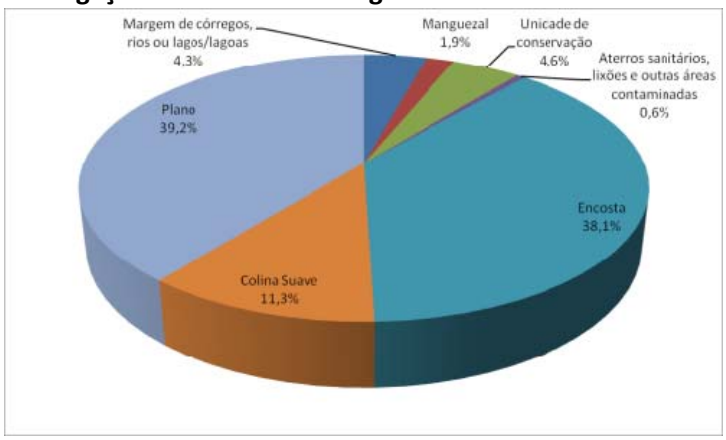


Dados: Censo, 2010. Fonte: Latus Consultoria.

Apesar da significativa presença de domicílios localizados em encosta, a característica mais presente no universo dos temas trabalhados pelo IBGE, para caracterizar o sítio das Áreas de Divulgação da Amostra dos Aglomerados Subnormais do Espírito Santo, é a localização em "terreno plano", conforme gráfico e tabela a seguir. Quanto à presença de elementos do ambiente natural que determinam limitações ao uso do solo, destaca-se:

- Quantitativamente, a presença de domicílios em Unidades de Conservação – nas Áreas de Divulgação da Amostra dos Aglomerados Subnormais de Guarapari, Linhares e Serra;
- Pela distribuição na maior parte dos municípios, a presença de domicílios nas margens de córregos, rios ou lagoas/lagoas.

Gráfico 13 – Características e localização predominante do sítio urbano das Áreas de Divulgação da Amostra dos Aglomerados Subnormais



Dados: Censo, 2010. Fonte: Latus Consultoria.

Tabela 18 – Características e localização predominante do sítio urbano das Áreas de Divulgação da Amostra dos Aglomerados Subnormais por Município (nº de domicílios)

	Margem de córregos, rios ou lagos/lagoas	Manguezal	Unidade de conservação	Aterros sanitários, lixões e outras áreas contaminadas	Encosta	Colina Suave	Plano
Cachoeiro de Itapemirim	281	-	-	-	6.282	317	572
Cariacica	272	775	-	-	3.136	1.311	2.556
Guarapari	-	478	446	-	1.012	2.424	239
Linhares	295	-	1892	-	230	955	1.662
São Mateus	611	-	-	257	935	1.216	1.818
Serra 1	506	-	699	-	243	164	2.518
Serra 2	-	-	-	117	2.042	659	3.567
Vila Velha 1	-	-	-	-	-	365	8.455
Vila Velha 2	738	-	-	-	1.609	-	2.240
Vila Velha 3	108	-	-	-	2.222	-	2.188
Vitória	-	-	-	-	7.390	-	-
TOTAL	**2.811**	**1.253**	**3.037**	**374**	**25.101**	**7.411**	**25.815**

Dados: Censo, 2010. Fonte: Latus Consultoria.

Características da ocupação – regularidade do arruamento e dos lotes:

Dentre as características apresentadas por um assentamento precário, o padrão do arruamento e dos lotes ilustra de forma muito visível, o seu processo de urbanização, revelando a existência ou não de um projeto inicial de ocupação, as possibilidades/dificuldades para a regularização urbanística, a possível adequação às normas locais, etc.

As Áreas de Divulgação da Amostra dos Aglomerados Subnormais foram classificadas por "classes de predominância de arruamento regular" e por "classes de predominância dos lotes de tamanho e forma regular". Por área foram classificados os domicílios quando a regularidade estava: em todo o setor (95% ou mais), na maior parte do setor (entre 60% e 94,99%), em metade do setor (entre 40% e 59,9%), na menor parte do setor (entre 5% e 39,99%) e em nenhuma parte do setor (menos de 5%).

Quanto à regularidade do arruamento, 49,1% dos domicílios encontram-se em área que apresenta arruamento regular na menor parte do setor (entre 5% e 39,99%). E, quanto à regularidade dos lotes, esta é a situação de 84,7% dos domicílios, ou seja, a irregularidade do arruamento e dos lotes é uma forte característica dos Aglomerados Subnormais do Espírito Santo. Esta é uma característica típica dos assentamentos precários e que, geralmente, agrega dificuldades à regularização urbanística e fundiária.

Os números não apontaram uma diferença significativa entre as realidades dos municípios metropolitanos e não metropolitanos. A irregularidade é uma marca em ambas as realidades.

Tabela 19 – Classes de predominância de arruamento regular nas Áreas de Divulgação da Amostra dos Aglomerados Subnormais (% de domicílios)

	Em todo o setor (95% ou mais)	Na maior parte do setor (entre 60% e 94,99%)	Em metade do setor (entre 40% e 59,99%)	Na menor parte do setor (entre 5% e 39,99%)	Em nenhuma parte do setor (menos de 5%)
METROPOLITANOS	0,0%	15,0%	23,3%	47,7%	14,0%
NÃO METROPOLITANOS	1,6%	6,5%	30,2%	52,9%	8,8%
TOTAL	0,4%	12,7%	25,1%	49,1%	12,7%

Dados: Censo, 2010. Fonte: Latus Consultoria.

Tabela 20 – Classes de predominância de lotes de tamanho e forma regular nas Áreas de Divulgação da Amostra dos Aglomerados Subnormais (% de domicílios)

	Em todo o setor (95% ou mais)	Na maior parte do setor (entre 60% e 94,99%)	Em metade do setor (entre 40% e 59,99%)	Na menor parte do setor (entre 5% e 39,99%)	Em nenhuma parte do setor (menos de 5%)
METROPOLITANOS	0,0%	2,4%	5,5%	83,3%	8,8%
NÃO METROPOLITANOS	0,0%	0,0%	9,3%	88,5%	2,3%
TOTAL	0,0%	1,8%	6,5%	84,7%	7,0%

Dados: Censo, 2010. Fonte: Latus Consultoria.

Características da ocupação – tipo de via e acessibilidade:

Complementando a informação anterior a respeito da regularidade do arruamento, os dados a seguir dizem respeito ao tipo de via predominante nas áreas de análise, bem como à acessibilidade existente.

Os dados apontam que, quanto ao traçado viário, embora tenha sido detectada uma irregularidade significativa, a maior parte dos domicílios localizam-se em área cuja via de circulação interna predominante foi considerada como "rua" e tem acessibilidade ao automóvel. Comparando-se os dados, não se percebe nenhuma diferenciação significativa entre a realidade metropolitana e das demais áreas do Espírito Santo.

Destaca-se a existência de uma proporção significativa de domicílios localizados em áreas cuja via de circulação interna predominante é uma escadaria – solução urbana adotada, provavelmente, para vencer a topografia acidentada.

Tabela 21 – Tipo de via de circulação interna predominante (% de domicílios)

	Rua	Beco/ travessa	Escadaria	Rampa	Passarela/ pinguela	Caminho/ trilha	Não existe via de circulação interna
MUNICÍPIOS METROPOLITANOS	65,9%	14,2%	19,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%
MUNICÍPIOS NÃO METROPOLITANOS	82,8%	9,4%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	7,5%
TOTAL	70,4%	12,9%	14,6%	0,0%	0,0%	0,0%	2,1%

Dados: Censo, 2010. Fonte: Latus Consultoria.

Tabela 22 – Acessibilidade possível na maior parte das vias internas (% de domicílios)

	Caminhão	Carro	Motocicleta	A pé/ bicicleta	Não existem vias internas
MUNICÍPIOS METROPOLITANOS	33,1%	32,3%	6,9%	27,5%	0,2%
MUNICÍPIOS NÃO METROPOLITANOS	26,7%	56,1%	4,7%	5,0%	7,5%
TOTAL	31,4%	38,6%	6,3%	21,6%	2,1%

Dados: Censo, 2010. Fonte: Latus Consultoria.

Características da ocupação – edificação:

Sobre as edificações localizadas nas Áreas de Divulgação da Amostra dos Aglomerados Subnormais, os dados apontam que a maior parte delas conta com apenas um pavimento e tem um espaçamento médio entre as construções vizinhas. Comparando-se a realidade metropolitana com a das demais regiões do Estado do Espírito Santo, percebe-se uma presença um pouco mais significativa de construções de dois pavimentos e de situações de ausência de afastamento entre as edificações. Estes elementos indicam uma provável maior densidade de ocupação dos territórios dos Aglomerados Subnormais metropolitanos.

Tabela 23 – Número de pavimentos predominante nas construções (% de domicílios)

	UM PAVIMENTO	DOIS PAVIMENTOS
MUNICÍPIOS METROPOLITANOS	80,8%	19,2%
MUNICÍPIOS NÃO METROPOLITANOS	84,0%	16,0%
TOTAL	81,6%	18,4%

Dados: Censo, 2010. Fonte: Latus Consultoria.

Tabela 24 – Espaçamento predominante entre as construções (% de domicílios)

	SEM ESPAÇAMENTO	ESPAÇAMENTO MÉDIO	ESPAÇAMENTO GRANDE
MUNICÍPIOS METROPOLITANOS	37,9%	62,1%	0,0%
MUNICÍPIOS NÃO METROPOLITANOS	11,8%	88,2%	0,0%
TOTAL	31,0%	69,0%	0,0%

Dados: Censo, 2010. Fonte: Latus Consultoria.

5. Considerações finais sobre o quadro de necessidades no Espírito Santo

Em produto posterior deste PEHAB, analisar-se-á o quadro de necessidades habitacionais face ao contexto socioeconômico, territorial e político do Estado do Espírito Santo e de suas regiões. Esta análise será fundamental para a compreensão dos distintos processos que produzem os problemas de moradia aqui descritos.

O conjunto de dados apresentados revelou as múltiplas faces dos problemas relacionados à moradia no Estado e como eles se revelam de forma distinta em cada região. A necessidade de novos domicílios – o déficit –, mesmo tomado em sua parcela vinculada às famílias mais vulneráveis (com renda *per capita* de até ½ salário mínimo), soma um número significativo e exigirá boa capacidade de investimento e de gestão para ser superado. Quanto aos problemas de inadequação habitacional, sua variabilidade requer uma atuação transversal da estrutura estatal não restrita à produção habitacional, mas relacionada ao saneamento, à oferta de serviços, às condições urbanas e jurídicas de acesso à terra e à moradia, etc.

Olhando-se apenas para os números absolutos do déficit habitacional, a concentração na Região Metropolitana e na zona urbana é expressiva e pode induzir a uma atuação da política habitacional limitada a estes territórios. Contudo, não pode ser ignorada a presença de problemas também na zona rural e nas demais regiões. A Região Serrana, por exemplo, apresentou um déficit rural superior ao urbano. A Região Rio Doce foi a que apresentou os maiores patamares de déficit urbano e rural, proporcionalmente ao seu número de DPP's. Se o objetivo da política for melhorar a condição de moradia de toda a população de baixa renda, há de serem desenhadas distintas estratégias para atender às especificidades de cada parte do território.

As diferentes proporções identificadas, de participação de cada componente do déficit em cada região, revelam a necessidade da política

habitacional contar com programas e ações específicos para cada caso. Os números apresentados balizarão estas definições e orientarão a identificação de prioridades de atendimento. Chama a atenção, por exemplo, a grande proporção de domicílios rurais precários na Região Rio Doce e a coabitação familiar urbana na Região Nordeste.

Apesar da situação privilegiada do Espírito Santo a nível nacional quanto à presença de domicílios inadequados, não se pode ignorar a existência de alguns problemas ainda em patamares preocupantes. A carência de infraestrutura – problema mais significativo – exige uma atuação integrada entre os departamentos de habitação e de saneamento. A carência de banheiro, embora seja bem menos significativa, preocupa devido à gravidade do problema que reflete negativamente no meio ambiente e na qualidade de vida das famílias.

Os dados do IBGE referentes aos aglomerados subnormais demonstraram que a realidade analisada é constituída realmente por núcleos de precariedade urbana. Os domicílios são mais ocupados e precários e contam com menor oferta de infraestrutura – tanto na realidade metropolitana como nas demais regiões. Os dados quanto à estrutura urbana revelaram uma significativa irregularidade no padrão do arruamento e dos lotes – característica típica das ocupações informais sem projeto prévio. Contudo, os assentamentos têm boa acessibilidade de forma geral, com ruas que permitem o trânsito de automóveis. As edificações são baixas (majoritariamente com um pavimento) e a maioria conta com afastamentos em relação às demais. Foram ainda analisados dados que indicam a existência de assentamentos precários em sítios ambientalmente sensíveis do ponto de vista da topografia e do ambiente natural.

Os assentamentos precários urbanos merecerão, com certeza, linhas de atuação específicas da futura política estadual de habitação. Trata-se de tema de suma importância devido à má qualidade de moradia nestes territórios, ainda mais se forem consideradas as situações de risco, de conflitos ambientais e fundiários.

EIXO 4

POLÍTICA HABITACIONAL

O quadro de necessidades habitacionais apontado no capítulo anterior resulta como um passivo do tardio, porém acelerado processo de urbanização que marcou o estado do ES, quando da transformação da sua base econômica agro-exportadora para industrial-exportadora. Os expressivos contingentes populacionais que migravam do campo para as cidades, e de outras cidades para o estado, atraídos pelo novo ciclo de desenvolvimento, nem sempre encontravam condições de acesso à moradia adequada. As cidades que começavam a se conformar como polos e o entorno da capital Vitória assistiram a uma ocupação urbana desordenada e insuficiente.

A insuficiência das políticas públicas tem papel preponderante na conformação deste quadro de carência habitacional, apesar de ser resultado de um conjunto de fatores, tanto em promover o atendimento das demandas através da produção pública da habitação de interesse social, como em induzir um atendimento também pela produção de mercado. Compreender o papel do Estado como gestor do conjunto de agentes que produzem habitação e cidade é, certamente, um dos desafios colocado pela recente normativa federal no campo urbano-habitacional que o PEHAB deverá pautar, objetivando uma atuação integral e mais efetiva de apoio e de parceria junto aos municípios no enfrentamento do quadro demonstrado.

Assim, neste capítulo, pretende-se, primeiramente, fazer um breve resgate histórico da política pública de HIS implementada no âmbito estadual e seus resultados, incluindo a caracterização também do que se produziu pelo mercado da moradia popular com o financiamento público. A política recente, hoje em implementação pelo governo estadual, é avaliada neste capítulo a partir dos resultados alcançados e do investimento realizado, à luz das novas normativas e financiamento viabilizado no âmbito federal. Por fim, é importante construir uma análise em relação ao que efetivamente vem sendo produzido em termos de moradia de interesse social em todo o estado, a produção realizada pelos municípios a partir do acesso ao financiamento dos programas federais. Através da análise da produção municipal, são resgatados os investimentos realizados e em implementação dos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e do programa Minha Casa minha Vida (MCMV).

Um rápido olhar sobre a produção realizada pelo mercado privado da habitação no Espírito Santo é aqui apresentado com limitações, uma vez que não se alcançou identificar a parcela produzida através do programa MCMV nas faixas de mercado devido à falta de acesso a informações.

1. As Políticas Públicas e a Produção Habitacional de Interesse Social no Estado do Espírito Santo

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

Assim, nas décadas de 30 a 50, as Carteiras Prediais vinculadas aos institutos previdenciários e, depois, a Fundação da Casa Popular (1946) não chegam a induzir a consolidação de políticas institucionalizadas no âmbito estadual e municipal. O primeiro, atuando de forma fragmentada e de abrangência limitada aos seus associados, não chega a constituir uma política macro; a FCP de concepção bastante ampla, mas de pouca viabilidade financeira, tem pequeno impacto no Estado do Espírito Santo, concentrando as suas ações em outros Estados e cidades[73].

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

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

Assim como as COHAB's (operadoras da política no âmbito público estadual e municipal), na iniciativa privada as cooperativas habitacionais também poderiam

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

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

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

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

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

E, finalmente, com as mudanças institucionais e jurídicas ocorridas no âmbito federal para promover o pacto federativo de ampliação da autonomia dos entes federados com o fortalecimento do poder local, a municipalização das políticas públicas e a retomada gradativa do financiamento. Tal processo traz na temática habitacional a redefinição da política nacional determinada pela lei 11.124, que institui o Sistema Nacional de Habitação e promove sua consolidação através da adesão dos estados e municípios, concomitante ao novo financiamento público de larga escala que se consolida nos programas do governo federal PAC e MCMV.

No Estado do Espírito Santo, é já na primeira metade dos anos 50, a partir do Governo Jones Santos Neves, que se verificam as primeiras medidas de definição e conformação de uma política pública habitacional para a população de menor poder aquisitivo. Embora a agenda governamental dos anos 50 conferisse absoluta prioridade às questões do desenvolvimento econômico, as questões urbanas, a que se associam as classes populares e as demandas de infraestrutura social básica (saneamento, educação, assistência, habitação, abastecimento, entre outras),

orientaram a definição das políticas sociais do governo, em um sentido fortemente desenvolvimentista de reprodução da força de trabalho. Tal concepção focalizava basicamente a alternativa industrial como meio de transformação das estruturas econômicas e sociais, mas não prescindindo de um planejamento também das questões sociais, muito embora se visualizasse "uma subalternidade destas questões em relação às questões econômicas".

Assim, na reestruturação e modernização administrativa efetuada no Governo Jones, a área habitacional é contemplada com uma autarquia. A Lei nº 627, de 22 de fevereiro de 1952, criou, especialmente para o atendimento das demandas sociais, o Instituto de Bem Estar Social (IBES). O texto legal estabelece como finalidade do Instituto, entre outras questões, a questão da moradia. O IBES teve uma duração de maior relevância no governo em que foi criado e uma repercussão tímida em relação ao atendimento da demanda das necessidades habitacionais da época. Mas tem como contribuição o fato de consolidar a inserção da questão habitacional na gestão estadual em articulação com a política vigente dos institutos previdenciários e da FCP. O processo de implementação do núcleo Residencial Alda Santos Neves, em Vila Velha, conhecido como Bairro IBES, é considerado, nos documentos de seu registro, inovador para a época, uma vez que amplia a atuação pública para além do mero atendimento da demanda da unidade habitacional, implementando um processo que procura unir a questão social com avanços técnicos[74].

Mas é a partir da instituição do SFH e do BNH que se instauram, no âmbito estadual, as instâncias e instrumentos para a implementação de ações de maior vulto no enfrentamento dos problemas habitacionais que já se configuravam em significativa escala em todo o território do Estado do Espírito Santo, mas em maior escala, nos municípios que viriam a conformar a região metropolitana de Vitória.

Os itens seguintes fazem o resgate histórico da produção habitacional realizada no Estado do Espírito Santo registrando, primeiramente, a produção da COHAB-ES, considerando os momentos de vigência do financiamento habitacional operado pelo BNH e quando do repasse do financiamento para CEF; e após já com o novo contexto jurídico-institucional promovido no âmbito federal a partir da aprovação do Política Nacional de Habitação e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, onde a

[74] A teoria que alimentava o instituto afirmava: A redução no custo da construção através de ganhos de produtividade se faz lidando com a organização do trabalho e o aprimoramento técnico no processo produtivo. Questões relacionadas ao projeto, ao processo construtivo, à produção de matérias estavam na pauta dos procedimentos a serem implementados.

COHAB permanece atuando até a instituição do IDURB, autarquia que passa a operar os programas nacionais e a fortalecer a implementação do Programa Estadual Nossa Casa. Registram-se ainda aspectos da política hoje implementada pelo IDURB, destacando ações em andamento, o investimento do governo estadual nas ações em pauta, e os impactos do financiamento disponibilizado pelos programas federais do PAC e MCMV implementados no âmbito estadual e no âmbito municipal.

1.1. A Produção Estadual da Habitação de Interesse Social no Período BNH e Pós-BNH

Após período de tratativas infrutíferas para a concretização da COHAB de âmbito estadual[75], esta viria a ocorrer somente no ano de 1968, através da inserção do capital do estado na já existente Companhia Habitacional de Vitoria (COOHAB–VT). Criada no ano de 1965 pela administração municipal daquele município, como sociedade de economia mista, inicialmente com 98,99% de capital da Prefeitura Municipal, foi gradativamente ampliando seu quadro acionário, inclusive com a adesão de outras prefeituras, o que lhe permitiria ampliar sua atuação para outras regiões. A amplitude dos objetivos e do programa habitacional por ela formulado viria revelar uma insuficiência financeira que culminaria em sua transformação, quando o Governo do Estado do Espírito Santo se colocaria como seu acionista majoritário, alterando sua composição acionária e ampliando sua finalidade. Com 75% do capital social, o governo estadual passaria a assumir a supervisão do problema habitacional popular em todo o Estado do Espírito Santo, alterando-se o nome para Companhia Habitacional do Espírito Santo (COHAB-ES).

A COHAB-ES produziu ao longo da sua existência, período que vai desde a sua fundação em 1968 até o ano de 2009, quando da sua extinção, um número bastante significativo de unidades habitacionais, nas tipologias de casas e apartamentos, que quando somadas às demais modalidades de atuação (urbanização, embrião habitacional e assistência técnica) totaliza um atendimento de 51.068 famílias beneficiadas pelas ações do Governo Estadual. Destas, 36.986 correspondem à produção da unidade habitacional. Considerando o período de vigência do BNH e Pós–BNH (1968 a 2002)[76], foram 49.789 famílias atendidas em 34 anos, o que representa um produção média de quase 1500 famílias/ano. O número pode ser insuficiente, mas ainda não se atingiu igual meta.

[75] Alguns movimentos no sentido de se estabelecer uma política habitacional estadual haviam sido encaminhados pelo Governador Francisco Lacerda de Aguiar sem êxito. Em 1965, um projeto de lei, com ementa para criação da Companhia de Habitação Popular, não foi aprovado pela Assembléia Legislativa. (Zorzal, Helena. Documento impresso- versão preliminar/monografia sem título).

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

No primeiro período, durante a vigência do BNH, a COHAB–ES alcança o auge da sua produção, resultando também em vasta carteira de administração de crédito das unidades produzidas. Em 18 anos, foram viabilizados 79 empreendimentos com o atendimento de 32.735 famílias.

Apesar de atuar em todo o território estadual, verifica-se, já nesta época, a concentração da produção da COHAB-ES na Região Metropolitana da Grande Vitória. É certo que os problemas já se avolumavam na capital e seu entorno, entretanto a produção na região atinge a taxa de 80% do total produzido. As regiões de Rio Doce, Centro Oeste e Nordeste, polarizadas com a produção nos municípios de Linhares e Aracruz, na primeira, e Colatina e São Mateus, nas outras duas regiões, vão abarcar juntas, respectivamente, mais 15% desta produção.

A tabela seguinte sintetiza a produção e/ou atendimento das famílias, por região, destacando também o número de empreendimentos e municípios contemplados.

Tabela 01 – Produção da COHAB-ES no Período de Vigência do BNH (1968-86)

REGIÃO/MUNICÍPIOS		FAMÍLIAS ATENDIDAS	EMPREEN-DIMENTOS
METROPOLITANA		26.384	38
	Cariacica	4.973	8
	Serra	12.225	11
	Viana	2.270	2
	Vila Velha	3.592	10
	Vitória	3.324	7
CENTRAL SERRANA		159	3
	Itaguacu	50	1
	Itarana	54	1
	Santa Leopoldina	55	1
SUDOESTE SERRANO		105	1
	Conceição do Castelo	105	1
CENTRAL SUL		868	6
	Cachoeiro de Itapemirim	600	3
	Castelo	208	2
	Muqui	60	1
CAPARAÓ		82	2
	Alegre	42	1
	Muniz Freire	40	1
RIO DOCE		3.047	15
	Aracruz	783	2
	Ibiraçu	141	3
	João Neiva	144	2
	Linhares	1.979	8
CENTRO-OESTE		1.049	7
	Baixo Guandu	241	1
	Colatina	736	5
	São Gabriel da Palha	72	1
NORDESTE		918	6
	Boa Esperança	60	1
	Conceição da Barra	100	1
	São Mateus	758	4
NOROESTE		123	1
	Nova Venécia	123	1
TOTAL		**32.735**	**79**

Dados: IDURB-ES.

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

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

Em 1995, ocorre uma retomada nos financiamentos de habitação e saneamento com base nos recursos do FGTS, depois de vários anos de paralisação dos financiamentos, em um contexto de alterações significativas na concepção vigente sobre política habitacional. Em 1996, a Secretaria de Política Urbana, gestora do setor habitacional, divulgou o documento da Política Nacional de Habitação, que trazia na sua concepção uma nova visão, deixando de privilegiar unicamente o financiamento à produção. Dentre os programas criados, incluiu-se, como principal alteração, a criação de programas de financiamento voltados ao beneficiário final[77], (Carta de Crédito, individual e associativa) e um programa voltado para o poder público focado na urbanização de áreas precárias (Pró-Moradia). Com recursos da União (OGU), são disponibilizados ao poder público pelo programa Habitar Brasil. Em 1999, é criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que estabelece o financiamento para a produção privada de unidades destinadas ao arrendamento, e que utiliza um *mix* de recursos formados pelo FGTS e de origem fiscal.

[77] Para Nabil Bonduki, "a preponderância das modalidades de acesso ao crédito está vinculada à consolidação de uma visão bancária no financiamento habitacional, personificado no papel central que passou a ter a Caixa Econômica Federal como o único agente financeiro a operar os recursos destinados à habitação. Premida pela preocupação de evitar rombos nos fundos destinados à habitação, sobretudo o FGTS, a Caixa passou a privilegiar a concessão de créditos em condições de maior garantia e de mais fácil acompanhamento, o que explica a preferência pelo financiamento do imóvel usado. Pela mesma razão de natureza financeira, a implementação desses programas não significou interferir positivamente no combate ao *déficit* habitacional, em particular nos segmentos de baixa renda. De uma maneira geral, pode-se dizer que se manteve ou mesmo se acentuou uma característica tradicional das políticas habitacionais no Brasil, ou seja, um atendimento privilegiado para as camadas de renda média. Entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 SM, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 SM) onde se concentram 83,2% do *déficit* quantitativo".

É importante registrar que tais alterações têm novo marco na aprovação da constituição Federal de 1988, com o rearranjo institucional que estabelece o fortalecimento do poder local. Tal rearranjo projeta a municipalização das políticas públicas, cabendo ao Governo Federal a coordenação destas e o estabelecimento de diretrizes gerais. No período, tais processos ainda estão sendo delineados jurídica e institucionalmente, o que terá início efetivo no campo urbano-habitacional com a aprovação do Estatuto da Cidade (2001) e a criação do Ministério das Cidades (2003).

No âmbito estadual, a COHAB–ES permanece atuando como agente promotor, fiscalizador e de assessoria técnica junto aos municípios capixabas a partir do financiamento viabilizado pela União (Habitar Brasil) e da Caixa Econômica Federal (Pró-Moradia). Apesar de reduzidas as suas atribuições e sua a capacidade de intervenção, a Cohab-ES, no período de 1987-2002, atinge, com as distintas ações, mais 17.053 famílias.

Tabela 02 – Produção da COHAB-ES no Período Pós-BNH/CEF (1987-2002)

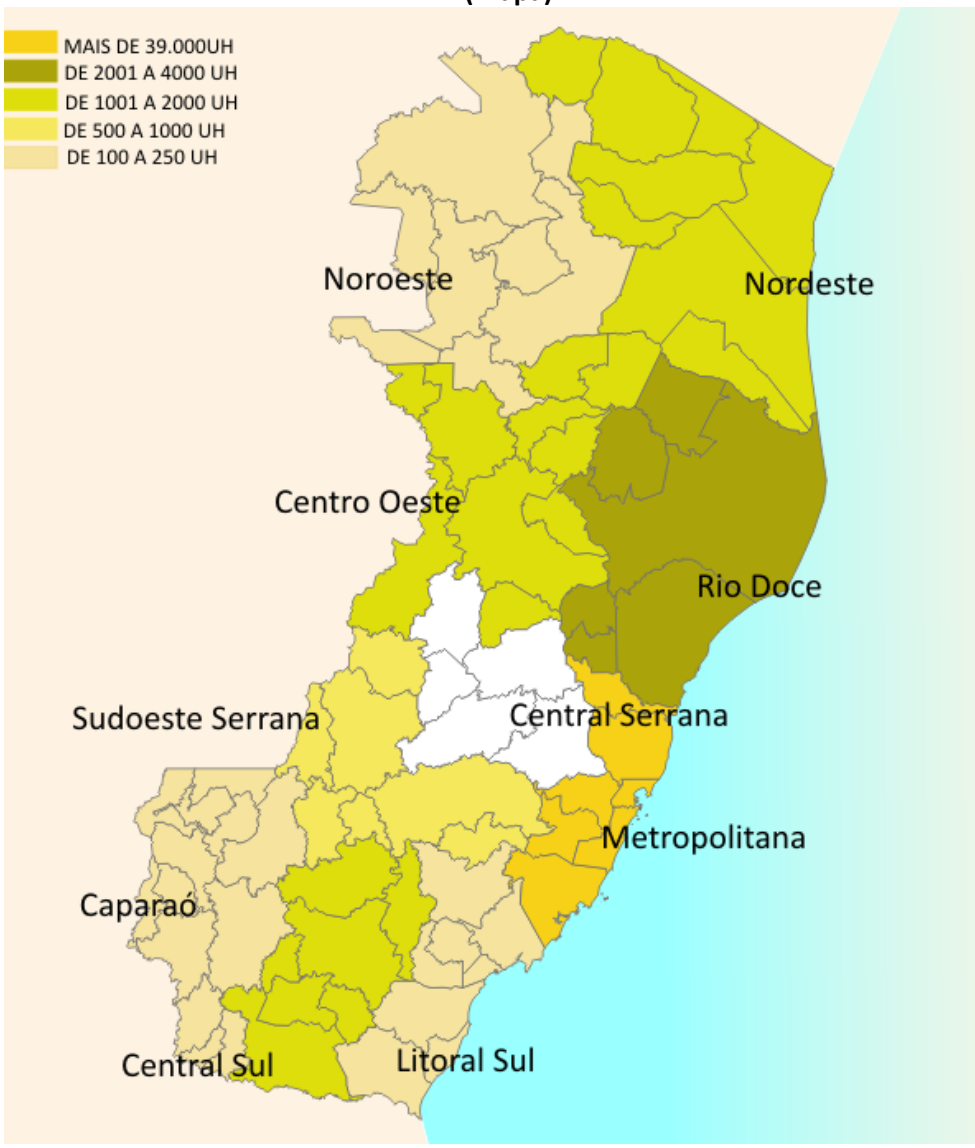
Região/Municípios		Famílias atendidas	Financiamento
Metropolitana		13.603	
	Cariacica	2.071	Hab.Brasil/OGU Emp/FGTS Urb. Assent. Precários
	Serra	2.865	
	Vila velha	8.667	
Central Serrana		86	
	Itaguacu	86	Emp/FGTS
Sudoeste Serrano		420	
	Afonso Cláudio	300	Hab.Brasil/OGU Emp/FGTS
	Conceição do Castelo	53	
	Domingos Martins	32	
	Marechal Floriano	35	
Litoral Sul		148	
	Anchieta	98	Hab.Brasil/OGU Pró-Moradia/FGTS
	Iconha	50	
Central Sul		375	
	Atílio Vicacqua	140	Hab.Brasil/OGU Pró-Moradia/FGTS
	Mimoso do Sul	200	
	Vargem Alta	35	
Caparaó		40	
	Bom Jesus do Norte	40	Tesouro Estado
Rio Doce		900	
	Aracruz	721	Hab.Brasil/OGU Pró-Moradia/FGTS Conso/FGTS
	João Neiva	179	
Centro-Oeste		656	
	Colatina	656	Pró-Infra/FGTS
Nordeste		737	
	Conceição da barra	526	Hab.Brasil/OGU Pró-crédito/FGTS
	Ponto Belo	21	
	São Mateus	190	
Noroeste		88	
	Água Doce do Norte	48	Hab.Brasil/OGU Emp/FGTS
	Nova Venécia	40	
TOTAL		17.053	

Dados: IDURB-ES.

Novamente a concentração desta produção é massiva na região metropolitana que permanece concentrando 80% do total produzido. Vem seguida, em bem menor escala, das intervenções nas mesmas regiões do Rio Doce, Centro Oeste e Nordestes que totalizam 10% da produção realizada; as duas primeiras com concentração majoritária ou exclusiva nos municípios de Aracruz e Colatina.

O mapa seguinte territorializa a produção, considerado o total de intervenções da COHAB no período de 1968 a 2002, segundo regiões de planejamento adotadas pelo Estado.

Figura 01 – Produção Habitacional Realizada pela Cohab no Período de 1986 a 2002 (Mapa)



Fonte: Latus Consultoria.

Por fim, ainda merece destaque, neste período de análise, a produção habitacional viabilizada com recursos do SFH pelas cooperativas habitacionais através do INOCOOP-ES – Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais do Espírito Santo.

O INOCOOP-ES foi criado em 1968, e praticamente antecedeu a ação das cooperativas habitacionais do Estado, à exceção da COOPHAB-ES, primeira cooperativa formada no Estado e com uma atividade em andamento anterior à criação do Instituto.

Teve papel articulador e formador das cooperativas que atuaram no estado, capitaneando o processo de produção de habitações pelas cooperativas que assessorou, sendo que estas foram também por ele fomentadas, na fase inicial dos financiamentos do SFH. As cinco primeiras cooperativas organizadas foram, pela ordem, a Cooperativa Habitacional dos Subtenentes e Sargentos da Guarnição Militar de Vitória – COOPHABMI-VT, a dos Trabalhadores do Espírito Santo – COOPTRAB-ES, a dos Bancários de Vitória – COOPBANC-VT, a dos Trabalhadores da Grande Vitória - COOPGRANVIT e a dos Trabalhadores de Cachoeiro de Itapemirim – COOPHAB-CI. Depois delas, muitas outras foram criadas, tendo, quase todas, desenvolvido mais de um projeto com recursos do SFH.

Ao final do período em que o BNH ainda vigia o Estado, apresentava um quadro bastante significativo da produção habitacional através das cooperativas e do INOCOOPES. São referidas nos documentos que registram este processo as especificidades favoráveis que propiciaram efetivação desta produção da HIS neste formato, quais sejam: (i) a existência de um mercado, e de empresas de construção civil que já atuavam para uma comercialização da sua produção para uma classe de compradores em que predominavam profissionais liberais, funcionários públicos e comerciantes, cujos excedentes de poupança capazes de financiar suas edificações; (ii) a possibilidade efetiva de ampliar este mercado com o financiamento disponibilizado pelo BNH e o fato de já estarem ocorrendo articulações neste sentido, tanto da demanda como das empresas locais; (iii) as faixas salariais intermediárias representavam um vazio do atendimento do mercado imobiliário estadual, não preenchido pelas construtoras e incorporadoras cujas atenções se voltavam para obras condominiais e de incorporação, trabalhando para uma clientela posicionada acima daquelas faixas de rendimento.

Em termos de produção de unidades habitacionais, o INOCOOP-ES contribuiu para o atendimento das faixas salariais de renda familiar situadas entre três e meio e oito salários mínimos através de empreendimentos disseminados por todo o Estado. Atuou majoritariamente nos municípios da Grande Vitória sem, entretanto, conseguir viabilizar empreendimentos em Cariacica e Viana. No interior do Estado, também as cidades de Cachoeiro de ltapemirim, Colatina, Linhares, São Mateus, lbiraçu e Anchieta contaram com a presença desses agentes promotores de habitações sociais.

Segundo os documentos analisados, o auge do Programa no Espírito Santo se situa entre 1977 e 1984, quando foram entregues cerca de 75% de todas as unidades construídas ao longo de sua história, com recursos do SFH.

A extinção do BNH e a conjuntura recessiva do período vieram a afetar fortemente essa forma de produção em todo o território brasileiro. O emprego de recursos captáveis junto à Caixa Econômica Federal não alcançou evitar o fim do

Programa de Cooperativismo. No início da década de 90, o INOCOOP-ES assessorava apenas quatro projetos cooperativos, trabalho insuficiente para garantir a sobrevivência financeira da entidade. Segundo Neves[78], em 1996 ocorre a entrega de 192 apartamentos em Vila Velha finalizando a atuação do INOCOOP com recursos da CEF.

A partir daí, o INOCOOP-ES passa a atuar através do autofinanciamento com recursos da poupança dos associados, o que deslocará ainda mais a faixa de atendimento para os setores de maior renda.

Segundo as informações obtidas[79], desde a sua criação em 1968 até abril de 1996, foram entregues 31.534 unidades habitacionais, consideradas a produção com recursos do SNH, via BNH e CEF.

Foi possível resgatar parte do histórico da produção destas unidades, com dados quantitativos, sua localização e as tipologias adotadas. Visualiza-se a absoluta predominância da intervenção das cooperativas habitacionais que operaram através de recursos do SFH e do INOCOOPES nos municípios da Grande Vitória com maior destaque para os municípios de Vila Velha e Serra, fato justificado nos textos pesquisados pelo elevado valor da terra na capital. O fato justifica também a opção da tipologia verticalizada para o município de Vitória, enquanto em Vila Velha e Serra a opção dada é a unidade horizontal. Fato que não pode deixar de ser mencionado foi o papel indutor da ocupação urbana para os municípios de Vila Velha e Serra com empreendimentos realizados em zonas ainda de ocupação rural, mas que direcionaram a expansão da ocupação no território.

Registram-se, no quadro, os empreendimentos entregues até 1996, considerando um período de migração para o procedimento de autofinanciamento desta produção, quando começa a mudar o perfil do atendimento de uma demanda habitacional que inclui setores da demanda de mercado habitacional popular, vinculado à existência do financiamento habitacional. A partir daí a tendência é de evolução para uma estratégia de produção em que ganham espaço os setores com maior capacidade de poupança e o investidor. Os dados mais recentes serão abordados no item que avaliará a produção de mercado.

---

[78] Santos Neves, Luis Guilherme. Instituto Histórico e Cultural do ES. In: http://www.estacaocapixaba.com.br/temas/arquitetura-e-urbanismo/o-programa-de-cooperativas-habitacionais-no-espirito-santo/

[79] Os dados foram compatibilizados a partir de duas fontes utilizadas complementarmente: DUARTE, Maurizete P.L. A expansão da periferia por conjuntos habitacionais na Região Metropolitana da Grande Vitória (1964 – 1986). Vitória, Grafitusa, 2010. E Inocoop-ES 2013, disponível em: http://www.inocoopes.com.br/?p=buscar&tipo=4.

Tabela 03 – Produção INOCOOPES – Período 1968 a 1996

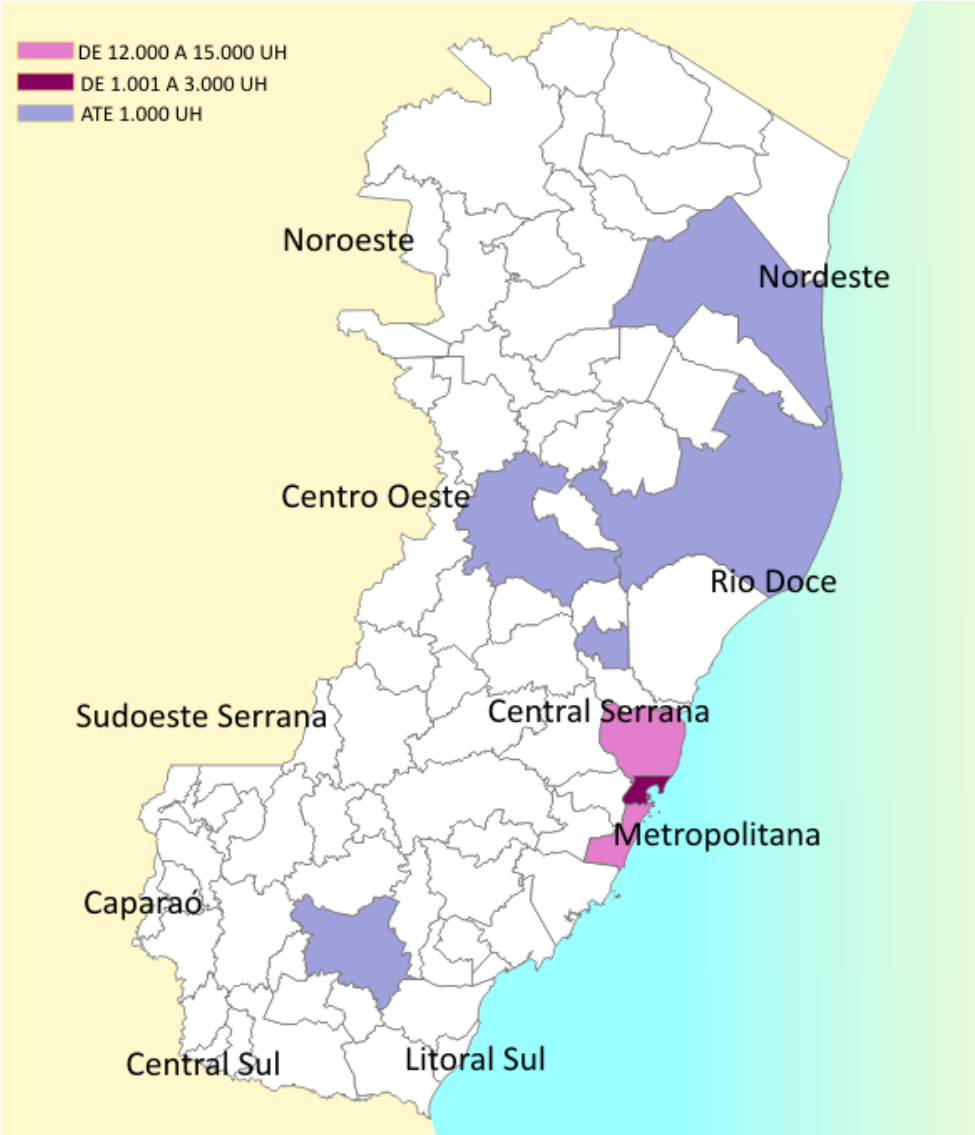
MUNICÍPIO	EMPREENDIMENTO/BAIRRO	UH	TIPOLOGIA	ANO
VITÓRIA	CAMBURI J. OLIMPIO	64	CASA	1964
	CAMBURI/J. SOLAR	96	APTO	1972
	JARDIM ASTRAL	104	S/I	1975
	JARDIM CAPITAL	256	S/I	1975
	CAMBURI BANCARIOS I e II	328	APTO	1972/1975
	CAMBURI I e II	120	APTO	1977/1978
	JARDIM DOS ESTADOS	288	APTO	1975
	MATA DA PRAIA I, II e III	345	CASA/APTO	1978/1980
	RESIDENCIAL PRAIA CAMBURI	444	APTO	1978/1980
	BARRO VERMELHO	96	APTO	1980
	MARUIPE	78	S/I	1990
	J. CAMBURI/P. DEL ESTE-(COOPTRAB-ES)	312	APTO	1992
	PARQUE CAMBURI - 8 ETAPAS	312	APTO	1992/1996
	PARQUE DA PRAIA I e II	48	S/I	1996
	SOLAR DE CAMBURI-I	42	S/I	1996
	TOTAL UH	2.933		
VILA VELHA	WELINTON PEIXOTO/CONJ.MILITAR	76	CASA	1970
	JARDIM COLORADO Ie II	318	CASA	1970
	JARDIM ASTECA	344	CASA	1972
	GUADALAJARA	209	CASA	1972
	PRAIA DA COSTA VERA CRUZ	64	S/I	1975
	NOVO MEXICO Ie II	845	CASA	1970/1994
	COSTA AZUL	200	S/I	1977
	PRAIA DA COSTA UNIVERSAL PARQUE	120	S/I	1978
	JARDIM ITAPOA	176	S/I	1978
	GUARANHUS E NOVO GUARANHUS	471	S/I	1978/1981
	BEIRA MAR	320	S/I	1979
	ABACATEIROS	456	S/I	1979
	ILHA DOS BENTOS	354	CASA	1982
	ARAÇAS	1217	CASA	1980
	ITAPARICA I a VII	5096	APTO	1981/1984
	MAR AZUL I e II	480	S/I	1985
	GAIVOTAS	858	CASA/APTO	1990/1996
	RESIDENCIAL PRAIA ANDORINHAS	320	S/I	1993
	RESIDENCIAL VILA BELA	160	S/I	1994
	TOTAL UH	12.084		
SERRA	SAO DIOGO I e II	323	CASA	1975
	CHACARA PARREIRAL	260	CASA	1976
	PARQUE RESIDENCIAL LARANJEIRAS	1855	CASA	1974
	FAZENDA CACU MATA DA SERRA	620	CASA	1979
	SERRA DOURADA I,II e III	2948	CASA	1979 a 1982
	PORTO CANOA	848	S/I	1982
	JACARAÍPE I, II e III	2032	S/I	1982/1983
	BARCELONA/PROSINDI	3112	CASA	1984
	CALABOUÇO	1288	S/I	1982
	MAGISTRADOS	62	CASA	1984
	VALPARAISO I e II	600	S/I	1986/1990
	COSTA DO MARFIM	240	S/I	1992
	RESIDENCIAL ALTEROSAS	100	S/I	1993
	RESID. LARANJEIRAS-ETAPAS I,II, III	96	S/I	1996
	TOTAL UH	14.384		
CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM	3 EMPREENDIMENTOS	537	S/I	1972/81/90
COLATINA	3 EMPREENDIMENTOS	335	S/I	1976/1981
LINHARES	2 EMPREENDIMENTOS	770	S/I	1978/1982
SÃO MATEUS	1 EMPREENDIMENTO	280	S/I	1982
IBIRAÇU	1 EMPREENDIMENTO	211	S/I	1992
TOTAL UH		31.534		

Dados: Duarte/2010 e INOCOOPES (http://www.inocoopes.com.br/?p=buscar&tipo=4).

Nesse período, também tem espaço na produção habitacional o financiamento direcionado ao setor privado através do PAR (Programa de Arrendamento Residencial). Entretanto, não se alcançou, nesta etapa, a relação dos empreendimentos realizados por esta linha de financiamento, para uma avaliação mais detalhada.

O mapa seguinte territorializa, por região de planejamento, a produção realizada pelo Inocoop-ES durante a vigência do financiamento habitacional (BNH/CEF).

Figura 02 – A Produção do INOCOOPS com Financiamento Habitacional



Fonte: Latus Consultoria.

1.2. A Produção da HIS a Partir do Marco da PNH-SNHIS

O terceiro momento deste resgate histórico da política habitacional tem como marco inicial o ano de 2003, quando é criado o Ministério das Cidades trazendo mudanças determinantes para o contexto jurídico-institucional, e representando grande avanço na articulação dos temas relacionados ao desenvolvimento urbano. Destaca-se, também, a criação do Conselho Nacional das Cidades, no mesmo ano. Em 2004, aprova-se, no âmbito do Conselho Nacional das Cidades, o documento que orienta a Política Nacional de Habitação. Em 2005, é aprovada a Lei Federal que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de

Habitação de Interesse Social (FNHIS). Em 2010, conclui-se a elaboração do Plano Nacional de Habitação

Este novo quadro institucional federal complementa-se de forma mais ampla com os dispositivos da Lei Federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade e, no nível local, com os conteúdos pertinentes aos planos diretores municipais. Compreende-se, neste instituto legal, o direito à moradia não só como o direito à unidade habitacional, mas, sobretudo, como direito pleno à cidade e a todos os benefícios urbanos que dela decorrem.

A Lei Federal 11.124/2005, que dispõe sobre o SNHIS, cria o Fundo e institui o seu Conselho Gestor, tem como princípio fundamental "a compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social"[80]. Os municípios e Estados, através dos departamentos de habitação, são parte deste Sistema, desde que a ele estejam aderidos, cumprindo ao que determina o artigo 12 da referida legislação[81]. A partir da consolidação do SNHIS e do FNHIS, o financiamento habitacional passa a ser novamente disponibilizado aos entes federados que aderirem ao SNHIS.

Os programas federais, a partir da aprovação da PNH e da criação do SNHIS, foram divididos em dois grandes eixos de atuação: (i) urbanização de assentamentos precários e (ii) produção habitacional. Dentre os programas voltados à produção e aquisição de unidades, incluem-se: programas de financiamento voltados ao beneficiário final como o Carta de Crédito (Individual e Associativo), que passou a absorver a maior parte dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); Programa de Arrendamento Residencial (PAR), operado com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR); Programa Crédito Solidário, operado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), que não eram utilizados para habitação desde 1996; e Programa de Subsídio à Habitação (PSH) operado com recursos do Orçamento Geral da União (OGU).

O Estado do Espírito Santo, nesse terceiro período de análise, inicia atuando ainda através da COHAB-ES (extinta somente em 2009); e após com a criação do

[80] Art. 4º da Lei 11.124/2005.

[81] Para esta adesão, os Estados, Distrito Federal e Municípios deverão: (i) constituir fundo com dotação orçamentária própria destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS; (ii) constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares; (iii) apresentar Plano Habitacional de Interesse Social considerando as especificidades local/regional e da demanda; (iv) firmar termo de adesão ao SNHIS; (v) elaborar relatórios de gestão; e (vi) observar os parâmetros e diretrizes para concessão de subsídios no âmbito do SNHIS.

Instituto de Desenvolvimento Urbano (IDURB), autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB).

A SEDURB foi instituída no ano de 2007 e, à semelhança do Ministério das Cidades, articula no âmbito estadual as políticas de desenvolvimento urbano, tendo sob sua competência a gestão das pastas de habitação, saneamento e melhoramentos urbanos, bem como a supervisão da execução destas competências que se dá através das suas vinculadas. O IDURB, como autarquia, constitui-se enquanto órgão gestor e executor das principais ações na área urbano-habitacional. Foi criado através da lei Complementar 488 de junho de 2009; a mesma lei que extinguiu a COHAB-ES. Neste contexto institucional, é também assinado o termo de adesão ao SNHIS, instituído o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social e seu Conselho Gestor através da lei 8784 em dezembro de 2007, e criado o Conselho das Cidades, através do Decreto 2514-R de 07 de maio de 2010[82].

O IDURB atua no planejamento, gestão e implementação das políticas de habitação de interesse social e de desenvolvimento urbano e rural, em consonância com as demais políticas públicas do Estado do Espírito Santo, com o objetivo de incidir para a redução do déficit habitacional e para a ampliação do acesso à moradia digna. É agente operador, promotor e executor do FEHAB, tendo também sob suas atribuições promover o apoio técnico e financeiro aos municípios na implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social e na execução de obras de infraestrutura básica.

Desta forma, primeiro sob a gestão da COHAB, no período de 2003-2009, e depois sob a gestão do IDURB (a partir de então), são implementadas ações que dão continuidade aos programas viabilizados com recurso do governo federal e CEF (o Pró-Moradia, e o PSH-Programa de Subsídio Habitacional/Resolução-460), quando se iniciam as primeiras intervenções do programa habitacional criado no âmbito Estadual – Programa Nossa Casa. O Nossa Casa vai aportar recursos para a produção de unidades habitacionais e ações relacionadas, ou na complementação de recursos viabilizados junto aos programas federais pelo próprio IDURB e também para complementação/contrapartida das ações municipais mediante assinatura de convênio com o IDURB.

Nesse primeiro período (2003 a 2009), a atuação da COHAB se dará em menor escala que os períodos anteriores, e com recursos majoritariamente do governo estadual, este correspondendo, conforme se verifica nos dados abaixo, a quase 70% do total do investimento realizado no período.

[82] No capítulo seguinte são apresentadas e analisadas as estruturas institucionais e sua relação com a questão habitacional do Governo do Estado.

Em números absolutos, são produzidas pela autarquia 1.277 unidades habitacionais[83], sendo que 56% desta produção se concentra nas regiões Metropolitana e Nordeste. Na tabela seguinte, são sistematizadas as principais informações da produção do período. O gráfico representa a distribuição das unidades produzidas e o recurso do Governo do Estado investido, segundo as regiões de planejamento.

Tabela 04 – Produção da Cohab no Período 2003-2009

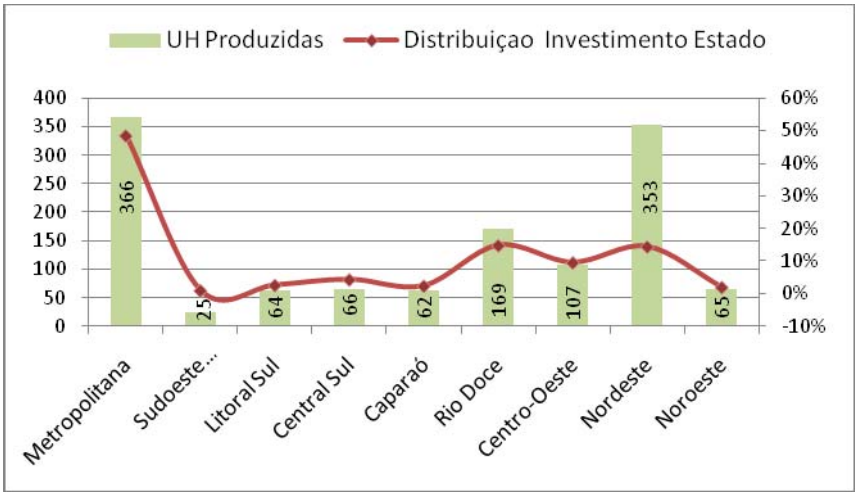
Região/Município	Modalidade	Programa	UH	Valor Investimento (R$)	Contrapartida Gov. Estado (R$)
Metropolitana			366	R$ 5.801.949,06	R$ 5.801.949,06
Vila Velha	Construção	Nossa Casa/Gov. Estado	366	R$ 5.801.949,06	R$ 5.801.949,06
Sudoeste Serrana			25	R$ 269.207,96	R$ 127.170,23
Marechal Floriano	Construção	Morar Melhor-OGU	25	R$ 269.207,96	R$ 127.170,23
Litoral Sul			64	R$ 965.517,44	R$ 320.000,00
Marataízes	Construção	CAIXA - Res. 460	64	R$ 965.517,44	R$ 320.000,00
Central Sul			66	R$ 709.750,12	R$ 533.310,07
Apiacá	Construção	Nossa Casa/Gov. Estado	36	R$ 511.582,94	R$ 511.582,94
Castelo	Construção	Morar Melhor-OGU	30	R$ 198.167,18	R$ 21.727,13
Caparaó			62	R$ 331.962,54	R$ 155.846,91
Alegre	Reforma	Nossa Casa/Gov. Estado	32	R$ 141.013,93	R$ 136.000,00
São José do Calçado	Construção	Morar Melhor-OGU	30	R$ 190.948,61	R$ 19.846,91
Rio Doce			169	R$ 2.429.273,06	R$ 1.653.576,45
Aracruz	Construção	Nossa Casa/Gov. Estado	50	R$ 805.554,18	R$ 770.361,80
João Neiva	Construção	Nossa Casa/Gov. Estado	40	R$ 649.561,92	R$ 526.187,52
João Neiva	Construção	CAIXA - Res. 460	39	R$ 761.121,09	R$ 181.291,54
João Neiva	Reforma	Nossa Casa/Gov. Estado	40	R$ 213.035,87	R$ 175.735,59
Centro-Oeste			107	R$ 1.539.236,64	R$ 1.164.922,36
Pancas	Construção	Nossa Casa/Gov. Estado	15	R$ 300.000,00	R$ 300.000,00
São Gabriel da Palha	Construção	Morar Melhor-OGU	26	R$ 249.355,44	R$ 72.922,36
Vila Valério	Construção	Nossa Casa/Gov. Estado	66	R$ 989.881,20	R$ 792.000,00
Nordeste			353	R$ 4.020.599,25	R$ 1.757.514,29
Conceição da Barra	Construção	Nossa Casa/Gov. Estado	53	R$ 653.450,28	R$ 653.450,28
Jaguaré	Construção	CAIXA - Res. 460	34	R$ 408.348,21	R$ 75.073,69
Montanha	Construção	Morar Melhor-OGU	23	R$ 192.959,06	R$ 27.736,24
Mucurici	Construção	CAIXA - Res. 460	83	R$ 928.770,00	R$ 415.000,00
Mucurici	Construção	Morar Melhor-OGU	29	R$ 213.014,60	R$ 42.236,38
Pedro Canário	Construção	Nossa Casa/Gov. Estado	23	R$ 286.835,21	R$ 286.835,21
Pinheiros	Construção	Morar Melhor-OGU	29	R$ 243.521,59	R$ 75.155,01
Ponto Belo	Construção	CAIXA - Res. 460	79	R$ 1.093.700,30	R$ 182.027,48
Noroeste			65	R$ 359.971,04	R$ 247.800,60
Águia Branca	Reforma	Nossa Casa/Gov. Estado	48	R$ 224.871,80	R$ 208.802,27
Nova Venécia	Construção	Morar Melhor-OGU	17	R$ 135.099,24	R$ 38.998,33
TOTAL UH			1.277	R$ 16.427.467,11	R$ 11.762.089,97
OUTRAS AÇOES					
Serra	Urbanização	Morar Melhor-OGU	1	R$ 1.814.657,53	R$ 84.449,01
São José do Calçado	Terreno	Nossa Casa/Gov. Estado	1	R$ 160.000,00	R$ 140.000,00
João Neiva	Infraestrutura	Nossa Casa/Gov. Estado	1	R$ 149.385,69	R$ 149.385,69
TOTAL UH E OUTRAS AÇOES			1.280	R$ 18.551.510,33	R$ 12.135.924,67

Dados: IDURB-ES.

O investimento realizado pelo governo estadual através do Nossa Casa promoveu uma desconcentração em relação ao período anterior. A Região Metropolitana atinge cerca de 50% do total investido, sendo o município de Vila Velha o responsável pela alta concentração do investimento, com a construção de 366 unidades habitacionais com recursos do Programa. As Regiões Rio Doce e Nordeste somam quase 30% do recurso investido.

[83] Incluídas, neste montante, 250 UH entregues em 2009 já pelo IDURB. Optou-se por considerar a totalidade da produção do ano para a COHAB pela vigência do período de execução das unidades.

Gráfico 01 – Unidades Habitacionais Produzidas e Investimento Realizado 2003-09



Dados: IDURB-ES.

Avaliando-se a evolução das ações realizadas, verifica-se a importância do Programa que se torna mais efetivo em 2006 quando o Estado começa a promover o atendimento das demandas habitacionais com grande parcela de recursos do Tesouro Estadual. Antes disto, os investimentos eram majoritariamente do Governo e Programas Federais com parcela de contrapartida estadual. Entretanto, os resultados do período são inexpressivos, pois representam uma média anual de unidades entregues, correspondente a 183 moradias.

Nas tabelas e gráficos a seguir, é possível verificar a maior contribuição orçamentária do recurso estadual através do Programa Minha Casa e suas contrapartidas junto aos programas federais. Também foi possível verificar, através da avaliação do desempenho anual desta produção, que os anos de 2006 e 2007 foram praticamente de ações realizadas com recursos do governo estadual. Nos anos seguintes, verifica-se um aumento do investimento realizado, com a redução da parcela correspondente ao investimento estadual, significando um aumento do recurso via financiamento federal.

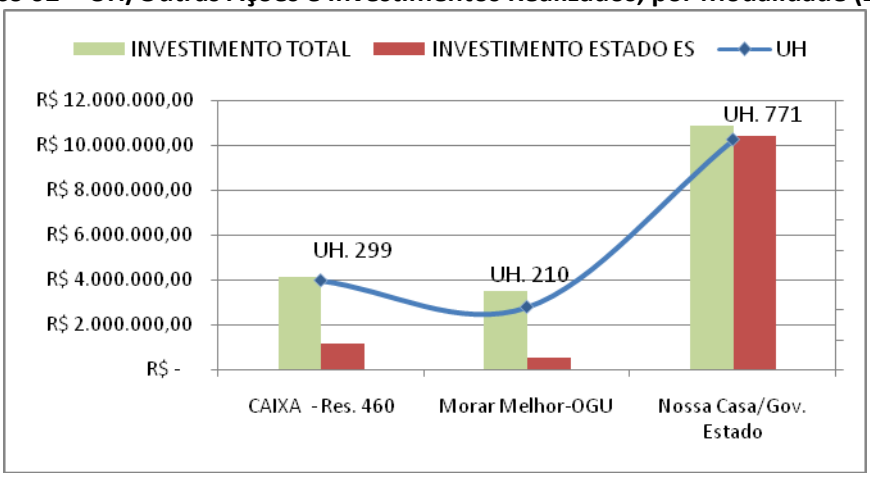
Conclui-se que, neste período de vigência da PNH, a atuação da COHAB foi bastante determinada pelas condições de acesso ao financiamento federal, entretanto a atuação através do Programa Nossa Casa representou a maior parcela do investimento realizado, auxiliando também para uma desconcentração da produção.

Tabela 05 – UH Produzidas e Investimentos Realizados pela COHAB, por Modalidade (2003-09)

PROGRAMA/FINANCIAMENTO	UH/OUTRAS AÇÕES	INVESTIMENTO TOTAL	INVESTIMENTO ESTADO ES
CAIXA - Res. 460	299	R$ 4.157.457,04	R$ 1.173.392,71
Morar Melhor-OGU	210	R$ 3.506.931,21	R$ 510.241,60
Nossa Casa/Gov. Estado	771	R$ 10.887.122,08	R$ 10.452.290,36

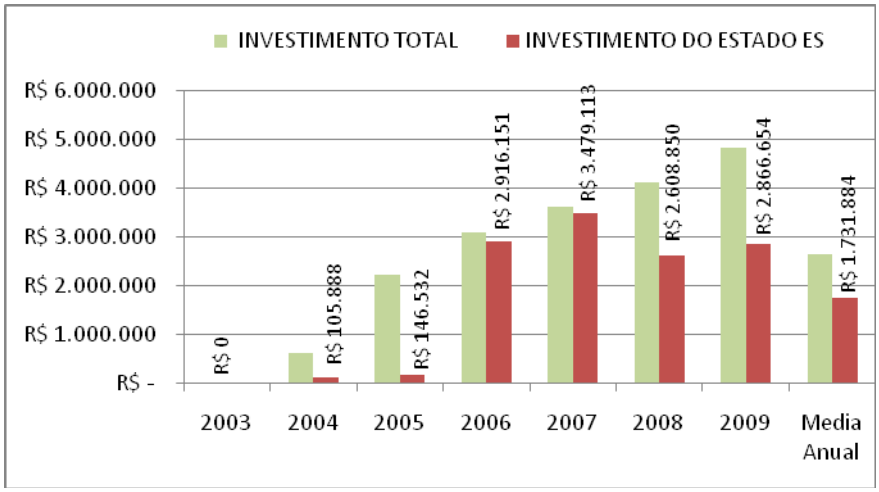
Dados: IDURB-ES.

Gráfico 02 – UH/Outras Ações e Investimentos Realizados, por Modalidade (2003-09)



Dados: IDURB-ES.

Gráfico 03 – Participação do ES no investimento anual realizado pela COHAB período 2003-09



Dados: IDURB-ES.

A partir de julho de 2009, a gestão da questão habitacional no governo estadual do ES passa a ser de competência do IDURB. Com a instituição do IDURB, ficará mais evidenciado o desempenho das suas atribuições de forma vinculada ao SNH e à política por ele estabelecida. A atuação do IDURB contará com maior disponibilidade de recursos federais, aumentando sua capacidade de intervenção.

O Programa Nossa Casa passa a atuar sob 3 modalidades: (i) com recursos do governo federal – através do Programa Pró-Moradia; (ii) com recursos da CEF, através da Resolução 460; (iii) e com recursos exclusivos do Governo Estadual. Há que se destacar a maior contribuição do período para o financiamento do programa federal Pró-Moradia[84]; na qualidade de empréstimo, o governo estadual devolve o recurso repassado aos cofres federais.

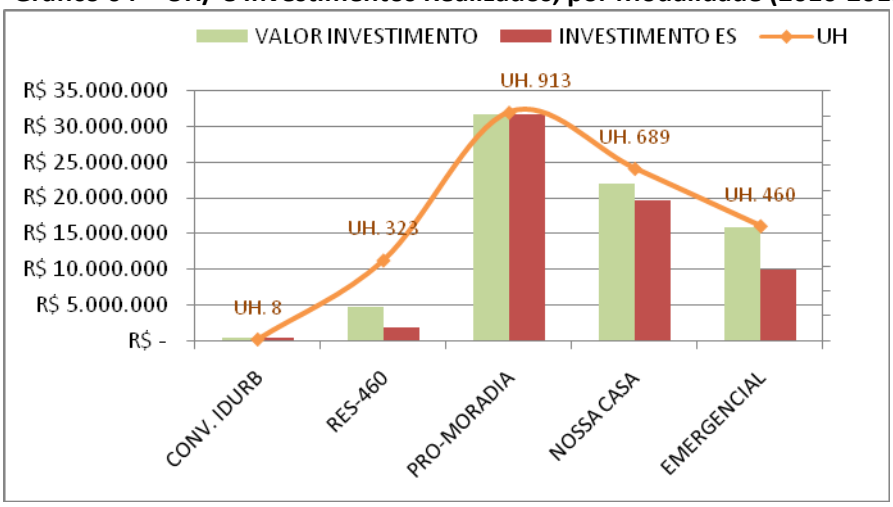
[84] Segundo informações obtidas no site do MC, foram construídas no Estado do ES 1255 moradias com recursos do Pró-Moradia. Pelos dados do Governo Estadual, 913 foram executadas através do Estado, as demais foram diretamente por financiamentos realizados pelos próprios municípios.

Tabela 06 – Produção do IDURB – Período 2010-13

REGIÃO/MUNICÍPIO	PROGRAMA	UH	VALOR INVESTIMENTO	CONTRAPARTIDA GOV. ESTADO
CAPARAÓ		312	11.385.213,51	11.385.213,51
Alegre	Execução Direta (Pró Moradia)	50	1.715.417,00	1.715.417,00
Guaçui	Execução Direta (Pró Moradia)	49	1.681.108,66	1.681.108,66
Ibatiba	Execução Direta (Pró Moradia)	28	1.411.975,19	1.411.975,19
Ibitirama	Execução Direta (Pró Moradia)	40	1.313.466,00	1.313.466,00
Iúna	Execução Direta (Pró Moradia)	44	1.444.812,60	1.444.812,60
Muniz Freire	Execução Direta (Pró Moradia)	50	2.068.708,95	2.068.708,95
São José do Calçado	Execução Direta (Pró Moradia)	51	1.749.725,11	1.749.725,11
CENTRAL SUL		22	791.039,73	770.000,00
Cachoeiro de Itapemirim	Convênio (Prog. Nossa Casa)	22	791.039,73	770.000,00
CENTRO-OESTE		272	6.985.541,22	6.228.622,68
Alto Rio Novo	Execução Direta (Pró Moradia)	40	1.525.591,13	1.525.591,13
Baixo Guandu	Execução Direta (Emergencial)	10	266.998,77	122.660,77
Gov. Lindenberg	Caixa - Res. 460	15	233.628,10	75.000,00
Gov. Lindenberg	Nossa Casa - Gov. Estado	68	1.030.077,62	816.000,00
Gov. Lindenberg	Convênio (Prog. Nossa Casa)	21	318.112,21	252.000,00
Pancas	Execução Direta (Pró Moradia)	50	1.873.506,50	1.873.506,50
São Gabriel da Palha	Convênio (Prog. Nossa Casa)	46	1.173.370,01	1.056.033,00
Vila Valério	Convênio (Prog. Nossa Casa)	22	564.256,88	507.831,28
LITORAL SUL		110	2.124.357,77	1.367.368,60
Iconha	Execução Direta (Emergencial)	10	290.256,21	167.368,60
Itapemirim	Nossa Casa - Gov. Estado	100	1.834.101,56	1.200.000,00
METROPOLITANA		624	22.563.408,52	16.896.351,61
Cariacica	Convênio (Nossa Casa)	38	986.981,60	684.000,00
Cariacica	Execução Direta (Nossa Casa)	109	5.933.394,96	5.933.394,96
Viana	Nossa Casa - Gov. Estado	42	462.817,37	333.557,85
Viana	Execução Direta (Emergencial)	10	294.188,24	259.372,45
Vila Velha	Execução Direta (Emergencial)	400	14.167.523,96	8.967.523,96
Vila Velha	Execução Direta (Nossa Casa)	25	718.502,39	718.502,39
NORDESTE		815	19.706.332,62	16.650.660,53
Boa Esperança	Convênio (Nossa Casa)	47	1.196.937,16	1.077.243,44
Boa Esperança	Execução Direta (Pró Moradia)	76	2.232.047,31	2.232.047,31
Montanha	Convênio (Nossa Casa)	50	1.282.402,13	1.154.161,92
Montanha	Convênio (Nossa Casa/Res. 460)	134	1.347.509,36	543.509,36
Montanha	Execução Direta (Pró Moradia)	76	2.541.360,96	2.541.360,96
Mucurici	Convênio (Nossa Casa/Res. 460)	57	780.951,57	438.951,87
Mucurici	Execução Direta (Pró Moradia)	72	2.407.605,12	2.407.605,12
Pedro Canário	Execução Direta (Pró Moradia)	40	1.098.402,40	1.098.402,40
Pinheiros	Convênio (Nossa Casa)	65	1.648.165,52	1.483.348,98
Pinheiros	Execução Direta (Pró Moradia)	50	1.373.002,69	1.373.002,69
Ponto Belo	Caixa - Res. 460	6	992.500,30	161.327,48
Ponto Belo	Convênio (Nossa Casa/Res. 460)	95	1.133.500,10	467.751,00
Ponto Belo	Execução Direta (Pró Moradia)	47	1.671.948,00	1.671.948,00
NOROESTE		196	6.484.347,07	5.945.843,72
Água Doce do Norte	Execução Direta (Pró Moradia)	54	1.842.089,45	1.842.089,45
Água Doce do Norte	Execução Direta (Emergencial)	30	824.788,41	436.072,62
Ecoporanga	Execução Direta (Pró Moradia)	46	1.723.625,83	1.723.625,83
Mantenópolis	Execução Direta (Pró Moradia)	50	1.873.506,50	1.873.506,50
Nova Venécia	Caixa - Res. 460	16	220.336,88	70.549,32
RIO DOCE		15	398.703,53	358.833,17
Ibiraçu	Convênio (Prog. Nossa Casa)	15	398.703,53	358.833,17
SUDOESTE SERRANA		14	376.390,44	338.751,99
Venda Nova Imigrante	Convênio (Prog. Nossa Casa)	14	376.390,44	338.751,99
TOTAL UH		2380	70.815.334,41	59.941.645,81
OUTRAS AÇOES		13	3.587.611,00	3.335.749,60
Diversas	Prog. Nossa Casa (Terrenos)	4	1.268.003,00	1.060.000,00
Santa Tereza	Convenio (pavimentação)	1	85.530,93	80.000,00
Água Doce do Norte	Convenio Idurb (ponte /abrigos)	6	206.668,48	195.013,76
Ponto Belo	Convenio Idurb (ilum.publica)	1	144.274,03	117.601,28
Vila Velha	EXEC. DIRETA (Pav/drenagem)	1	1.883.134,56	1.883.134,56
TOTAL UH e OUTRAS AÇÕES		2393	74.402.945,41	63.277.395,41

Dados: IDURB-ES.

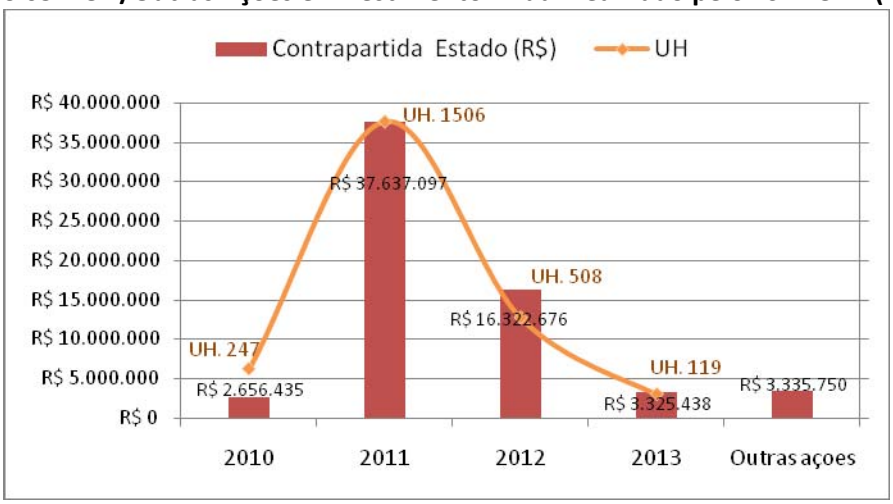
Gráfico 04 – UH/ e Investimentos Realizados, por Modalidade (2010-2013)



Dados: IDURB-ES.

Avaliando o investimento realizado anualmente, o primeiro ano praticamente mantém a média investida nos últimos de atuação da COHAB, aumentando sobremaneira nos anos seguintes (apesar da queda a partir de 2012), e estabelecendo um patamar ligeiramente superior à média anual do período anterior, em 2013.

Gráfico 05 – UH/Outras Ações e Investimento Anual Realizado pelo ES-IDURB (2010-13)

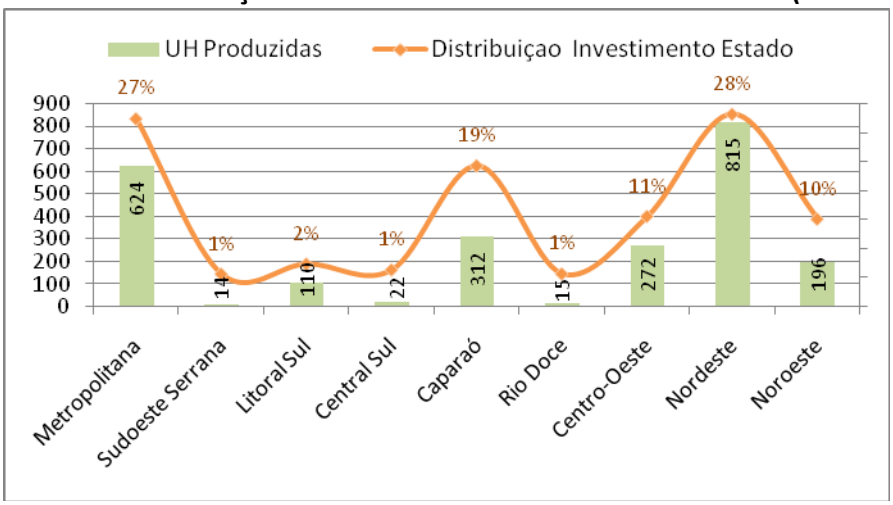


Dados: IDURB-ES.

Apesar de reduzido, o número de unidades habitacionais construídas através da atuação do IDURB nesses três primeiros anos de existência chega a 2.380 moradias entregues[85], o que representa uma média anual de 595 unidades, um número quase três vezes superior à média anual apresentada durante a permanência da atuação da COHAB no período de 2003 a 2009.

[85] Não estão incluídas no cômputo desta produção do IDURB as 290 unidades habitacionais da programação de 2013, que não foram finalizadas e têm conclusão prevista para 2014.

Gráfico 06 – Distribuição das UH's Produzidas e dos Investimentos (2010-13)



Dados: IDURB-ES.

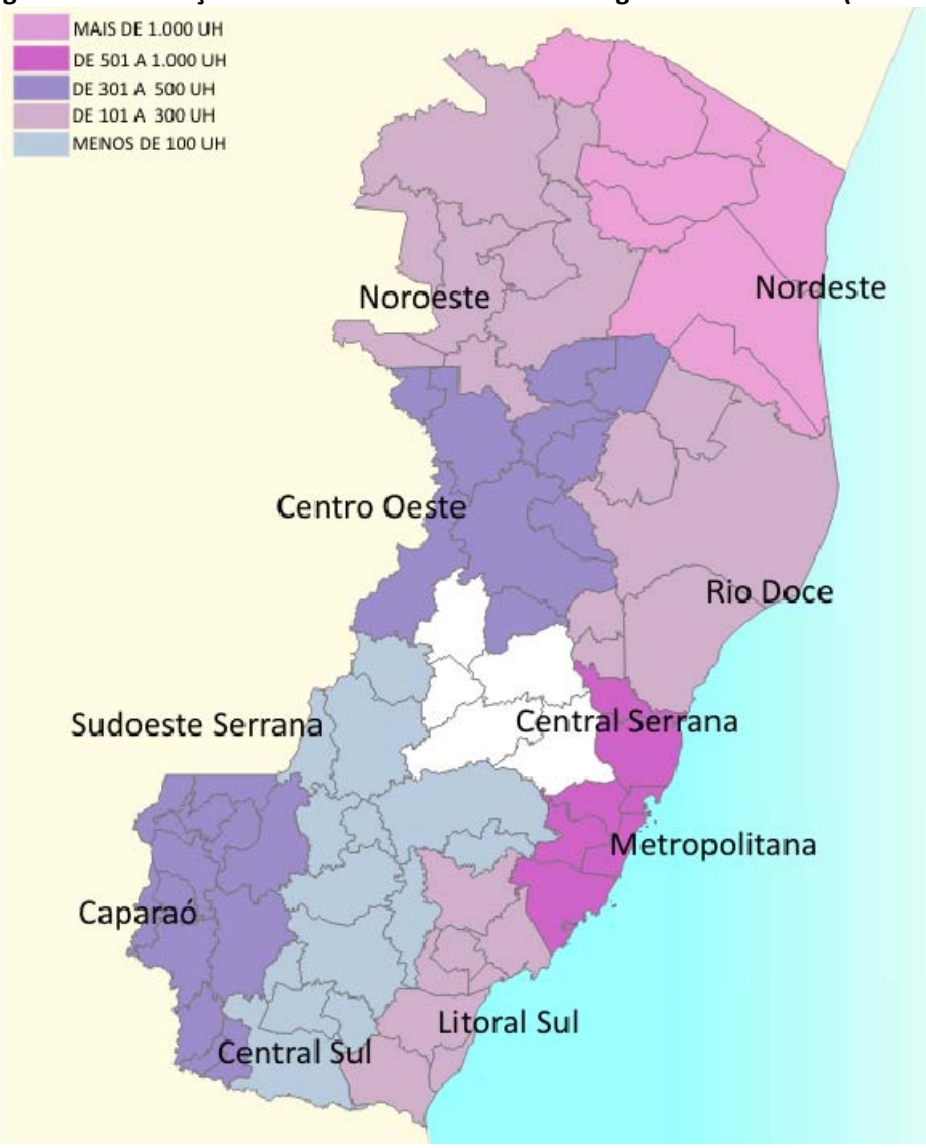
Somados, os dois momentos contribuíram para produzir cerca de 3.660 novas moradias com a participação de recursos oriundos do Tesouro Estadual no valor de R$ 75.413.320,08 de um investimento total correspondente a R$ 92.954.455,74. Se os números da produção alcançados permanecem pouco expressivos diante da demanda existente, há que se considerar que tanto a criação da SEDURB, que veio dar lugar particular para o tema habitacional, quanto a instituição do IBURB como braço executor da política e do programa habitacional criado, são decisões concretizadas da retomada da questão habitacional pelo Governo do Estado do Espírito Santo. O mapa seguinte territorializa a produção realizada no período 2003-2013 sob a vigência do Programa Nossa Casa I[86].

Concomitante a atuação do IBURB, com a extinção da COHAB em 2009 e o repasse da sua carteira de crédito imobiliário para a CEF, permanece o trabalho de liquidação da Companhia, com uma parcela da carteira imobiliária não aceita pela CEF pendente de regularizações, e parcela da produção mais recente ainda por comercializar. As informações obtidas junto à liquidante foram de que permanece sob o controle da Companhia em liquidação 903 financiamentos ativos, 1328 foram devolvidas pela CEF e 385 estão pendentes de comercialização.

É muito comum nos casos das COHAB's existir pendências de regularização dos conjuntos junto ao registro de imóveis, em decorrência da irregularidade urbanística dos projetos e/ou pendências em alguma documentação. Tal fato não foi relatado no Espírito Santo. Entretanto, há que se aprofundar essa questão minimamente em relação à existência ou não de pendências de regularização por ocupação das áreas verdes e institucionais dos empreendimentos e de áreas de propriedade da Companhia que foram ocupadas informalmente, assim como se existem estratégias de encaminhamento das soluções.

[86] O Programa Nossa Casa II começa a atuar partir de 2012 e está descrito no item seguinte.

Figura 03 – Produção de Unidades Habitacionais Programa Nossa Casa (2003-2013)



Fonte: Latus Consultoria.

Cabe, por fim, destacar que nesse período a produção habitacional rural começa a ser viabilizada pelos financiamentos federais e no Espírito Santo, tal atuação passa a ter destaque. Os recursos federais destinados ao atendimento da demanda organizada em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil, através dos programas Crédito Solidário e Programa de Subsidio à Habitação, foram viabilizados pelas principais entidades rurais do Estado que atuaram sob a orientação e capacitação da Secretaria Estadual da Agricultura (SEAG), com grande efetividade.

Com o apoio da SEAG, foram produzidas, no período de 2004 a 2012, por meio das principais entidades representativas do setor rural – FETAES, APAGEES, CEMAAF, e alguns Sindicatos de Trabalhadores Rurais, 2.188 novas unidades habitacionais, sendo 908 já viabilizadas sob convênio com a CEF e complementação de recursos do Estado. Esse processo alavancará o fortalecimento e implementação do PNHR no Espírito

Santo a partir do financiamento do Programa Minha Casa Minha Vida, constituindo-se em um dos principais eixos de atuação do IDURB, conforme veremos na sequência.

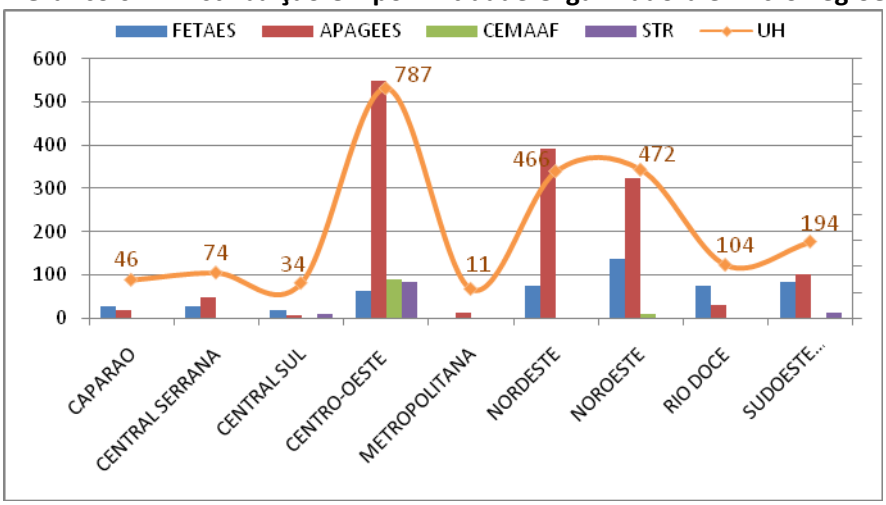
A tabela e gráficos a seguir permitem visualizar a produção deste período, segundo entidades organizadoras e sua distribuição por Microrregião de Planejamento. Vale registrar a expressiva concentração da produção pela APAGEES (68%) e nas regiões Centro-Oeste (36%), Nordeste (21%) e Noroeste (22%). Registram-se também os 10 municípios onde se concentram 65% das unidades produzidas.

Tabela 07 – Produção UH Rurais 2004-2012

	FETAES	APAGEES	CEMAAF	STR	TOTAL
CAPARAO	28	18			46
CENTRAL SERRANA	27	47			74
CENTRAL SUL	17	7		10	34
CENTRO-OESTE	63	550	90	84	787
METROPOLITANA		11			11
NORDESTE	74	392			466
NOROESTE	137	325	10		472
RIO DOCE	75	29			104
SUDOESTE SERRANA	83	100		11	194
TOTAL	369	1479	100	105	2188

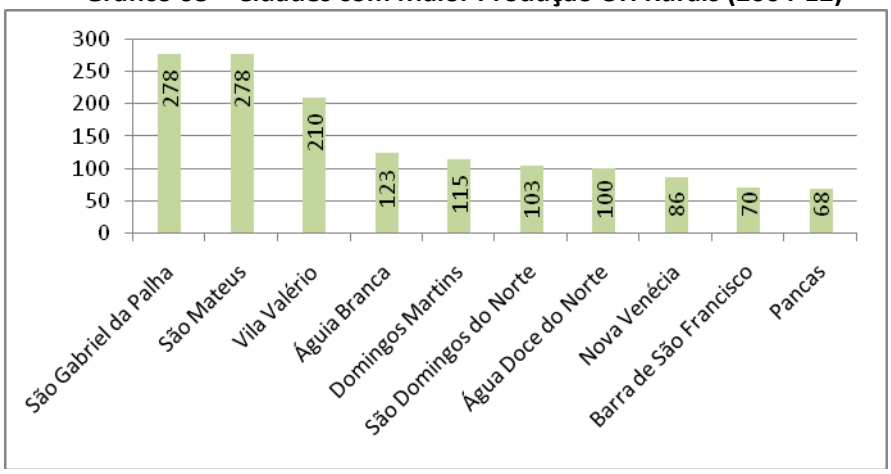
Dados: SEAG-ES.

Gráfico 07 – Distribuição UH por Entidade Organizadora e Microrregiões



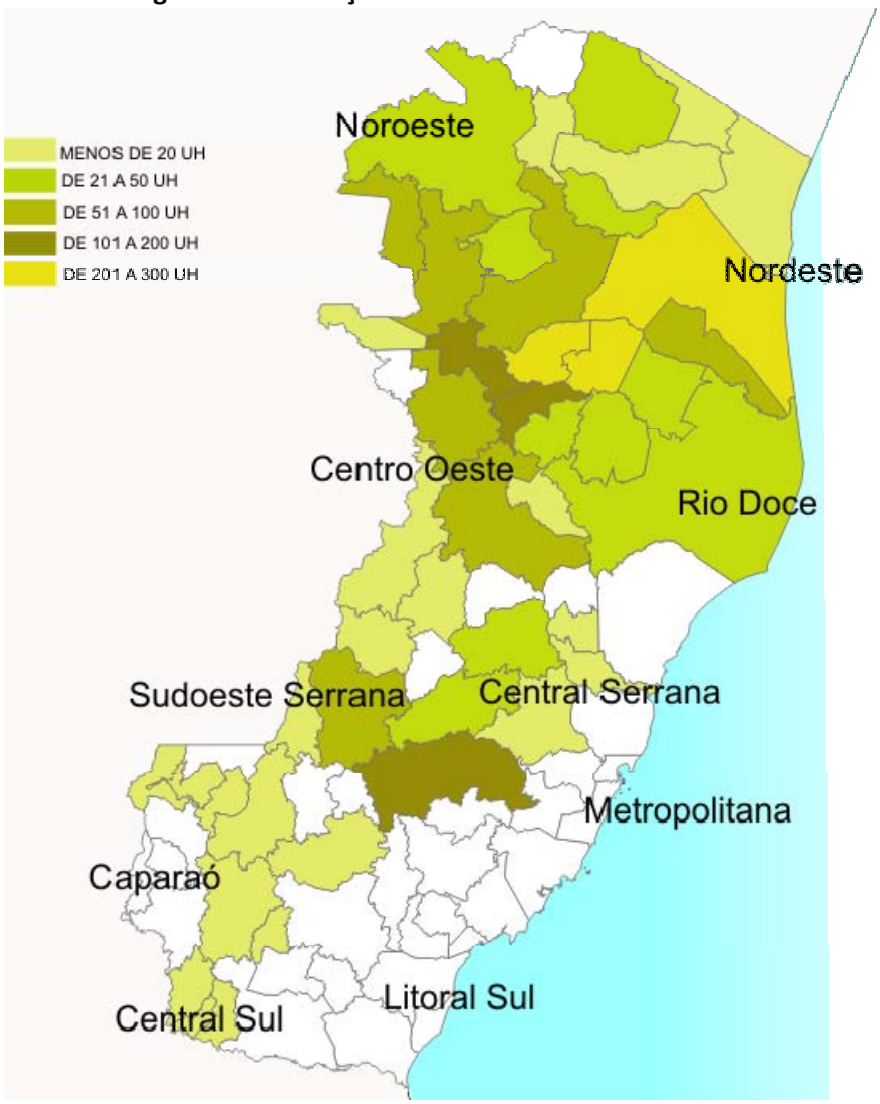
Dados: SEAG-ES.

Gráfico 08 – Cidades com Maior Produção UH Rurais (2004-12)



Dados: SEAG-ES.

Figura 04 – Produção de Unidades Habitacionais Rurais até 2012



Dados: SEAG-ES.

1.3. As Ações da Atual Política Estadual de Habitação – Programas e Resultados (2012)

Após esta retrospectiva das ações da política e da produção habitacional realizada no âmbito do financiamento público da HIS, é importante lançar um olhar mais apurado sobre a atualidade, revisando a política em desenvolvimento no Estado do Espírito Santo através do levantamento das ações em andamento e da legislação que a instrui.

A atual política dá continuidade à implementação do Programa Nossa Casa que se amplia na sua finalidade, com a instituição legal do programa através da lei 9899 de agosto de 2012 e seu decreto regulamentador 3166 do mesmo ano, sendo um dos Programas Estruturantes do atual governo. No novo marco legal fica preservada a finalidade original do Programa de operar na construção e reforma de unidades habitacionais, e na melhoria e ampliação da infraestrutura, através de execução direta e/ou através de convênios com os municípios, com recursos provenientes do Fundo Estadual de Habitação e recursos dos programas federais.

A lei determina as atribuições, competências e condições de implementação do Programa, e autoriza a execução de ações nas áreas acima referidas, regulamentando também a complementação de recursos financeiros aos programas federais voltados para área de habitação urbana e rural de interesse social, com destaque para a complementação ao programa federal Minha Casa Minha Vida, como se pode verificar nos artigos 3º e 4º da lei.

> **Art. 3º** Fica o Estado do Espírito Santo autorizado a aportar recursos financeiros ao Programa "Minha Casa, Minha Vida", instituído pela União Federal, pela Lei Federal nº 11.977, de 07.7.2009 para municípios com população acima de 50.000 (cinquenta mil) habitantes, em limite que será definido pelo Conselho Gestor do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – FEHAB, mediante Resolução, nos termos da competência definida pelo artigo 5º, I, da Lei Estadual nº 8.784, de 21.12.2007.
>
> **Art. 4º** Fica o Estado do Espírito Santo autorizado a complementar recursos financeiros ao Programa "Minha Casa, Minha Vida" para municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, instituído pela União Federal, pela Lei Federal nº 11.977/09 e regulamentação expedida pelo Ministério das Cidades, em limite que será definido pelo Conselho Gestor do FEHAB, mediante Resolução, nos termos da competência definida pelo artigo 5º, I, da Lei Estadual nº 8.784/07.

O decreto 3166 que regulamenta o Programa Nossa Casa estabelece: 2 Subprogramas – o Programa Estadual de Habitação Urbana (PEHU), e Programa de Habitação Rural (PEHR); as diretrizes orientadoras, com destaque para o cumprimento dos princípios constitucionais, entre eles, o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, e a democratização da gestão. Estabelece ainda 4 estratégias orientadoras da atuação que determinam por nova estruturação da intervenção do Estado, na forma que segue.

(i) A Estratégia I é denominada Infraestrutura de Acesso e disponibiliza recursos do Programa Nossa Casa para os municípios com mais de 50.000 habitantes, direcionados à execução/complementação de obras de infraestrutura e saneamento nos empreendimentos contratados pela CEF e BB do Programa MCMV;

(ii) A Estratégia II promove Apoio Técnico e Financeiro aos municípios com população menor do que 50.000 habitantes, disponibilizando recursos de contrapartida para construção de unidades habitacionais, em complementação ao Programa MCMV – Oferta Pública (Sub-50) do Governo Federal;

(iii) A Estratégia III viabiliza a transferência de recursos através da realização de Convênios com os municípios visando à contratação de projetos ou implantação de infraestrutura básica e pavimentação em áreas de HIS, e a construção de unidades habitacionais;

(iv) A Estratégia IV se destina à complementação de recursos de produção da moradia rural para os investimentos viabilizados pelo programa MCMV/PNHR e do Programa Nacional da Reforma Agrária.

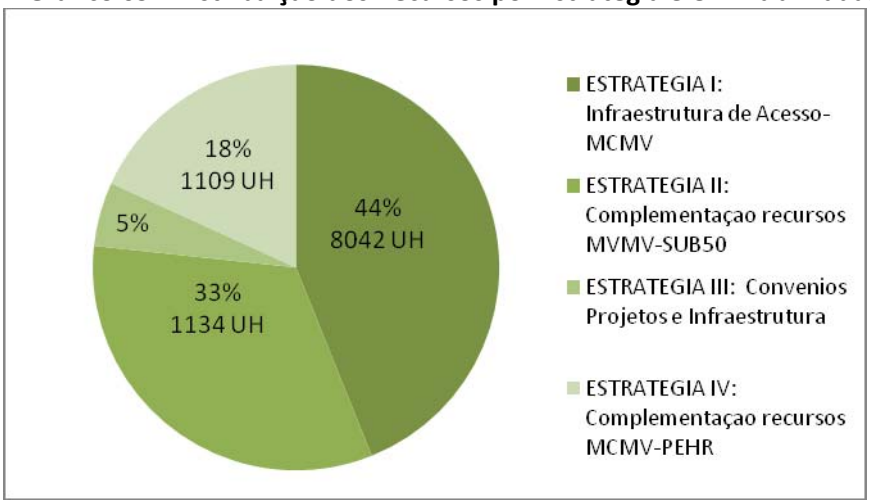
O programa, a partir da sua instituição legal, passa a ser operado como Programa Nossa Casa II, com o objetivo operacional de articular recursos do Governo Federal, Estadual e dos Municípios. A prioridade do atendimento da demanda é estabelecida para famílias incluídas no CAD-Único e inseridas no Programa INCLUIR , e/ou moradora de áreas de risco, e/ou residente nos aglomerados identificados pelo programa Estado Presente; também as famílias rurais que integram os programas do governo e com aptidão ao PRONAF e Programa da Reforma Agrária.

O Programa Nossa Casa II, desde a sua instituição em dezembro de 2012 até março de 2014, alcança, nas ações em andamento ou propostas, uma projeção de execução de investimentos provenientes do Tesouro Estadual correspondente a R$ 37.977.084,45. Esse montante poderá viabilizar, através das distintas estratégias, 10.285 novas unidades habitacionais em todo o Estado do Espírito Santo.

Cabe o registro de que 44% desse montante está direcionado ao atendimento de demandas da Estratégia I – Infraestutura de Acesso, embora não estejam ainda estabelecidas as prioridades de atendimento por parte do Estado, da demanda cadastrada por solicitação da CEF e municípios. As demais estratégias já estão sendo executadas. Nas Estratégias II e , o programa viabiliza a complementação de recursos para a produção de unidades habitacionais já contempladas com o financiamento

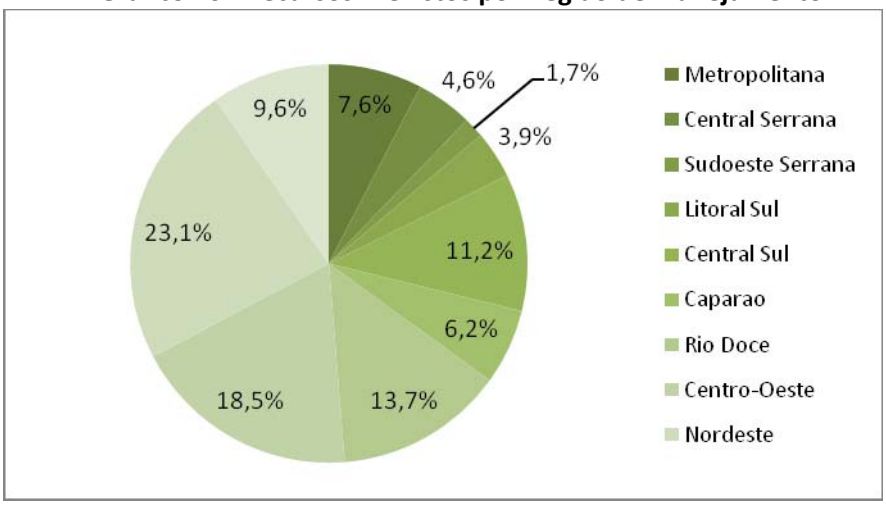
federal MCMV nas modalidades SUB-5087 e PNHR, tendo como proponentes o Governo Estadual, ou Municípios e entidades. A Estratégia III repassa recursos do Governo do Estado, mediante convênio com municípios para elaboração de projetos e execução de infraestrutura, não havendo nas ações que estão em andamento a contrapartida dos municípios.

Gráfico 09 - Distribuição dos Recursos por Estratégia e UH Viabilizadas



Dados: IDURB-ES.

Gráfico 10 - Recursos Previstos por Região de Planejamento



Dados: IDURB-ES.

A tabela a seguir sistematiza o montante de recursos do Governo Estadual previsto e em execução para cada Estratégia, distribuídos segundo as microrregiões de planejamento. Os gráficos auxiliam na interpretação destes dados.

[87] No Sub-50, os agentes financeiros são instituições habilitadas através de ofertas públicas de recursos. As unidades contempladas pelo Programa do Estado não estão, portanto, nas relações da CEF tratadas no item que fala da produção pelos municípios.

Tabela 08 - Investimentos do Programa Nossa Casa II, em andamento (2012-2014)

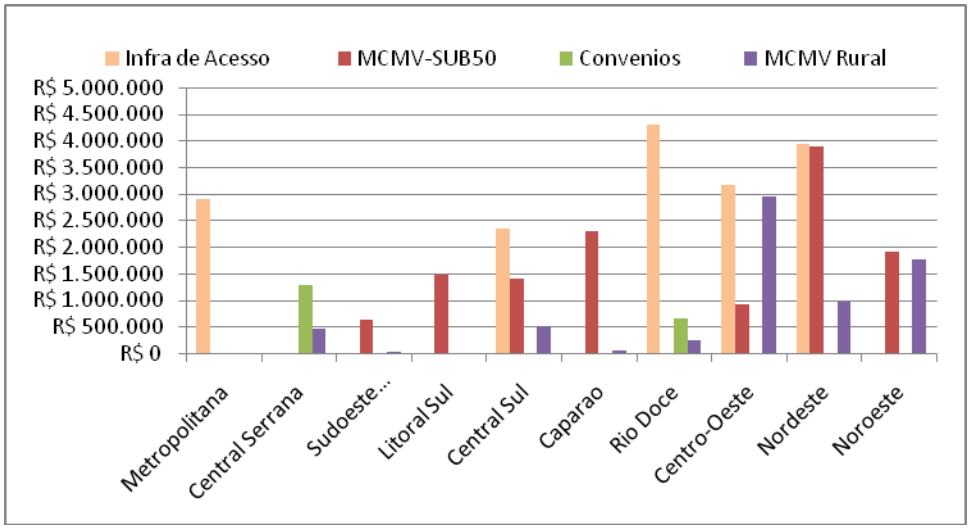
REGIÃO	ESTRATÉGIA I- INFRAESTRUTURA DE ACESSO		ESTRATÉGIA II- SUB50		ESTRATÉGIA III- CONVÊNIOS INFRA/PROJETOS		ESTRATÉGIA IV - HABITAÇÃO RURAL		TOTAL INVESTIMENTO ES (R$)
	UH	INVESTIMENTO ES (R$)	UH	INVESTIMENTO ES (R$)	UH	INVESTIMENTO ES (R$)	UH	INVESTIMENTO ES (R$)	
Metropolitana	1600	2.886.868,12							2.886.868,12
Central Serrana					1	1.277.785,36	95	460.000,00	1.737.785,36
Sud. Serrana			56	616.000,00			2	16.000,00	632.000,00
Litoral Sul			133	1.463.000,00					1.463.000,00
Central Sul	1744	2.337.364,43	127	1.397.000,00			106	504.000,00	4.238.364,43
Caparaó			209	2.299.000,00			5	40.000,00	2.339.000,00
Rio Doce	2560	4.307.885,78			2	657.397,27	52	244.000,00	5.209.283,05
Centro-Oeste	984	3.174.132,83	83	913.000,00			405	2.944.500,00	7.031.632,83
Nordeste	1154	3.946.650,66	353	3.883.000,00			162	952.000,00	8.781.650,66
Noroeste			173	1.903.000,00			282	1.754.500,00	3.657.500,00
TOTAL	8042	16.652.901,82	1134	12.474.000,00	3	1.935.182,63	1109	6.915.000,00	37.977.084,45

Dados: IDURB-ES.

Considerado o conjunto das Estratégias, a região que poderá receber maior investimento do Governo Estadual é a Microrregião Nordeste, com 23% do total dos investimentos previstos ou em execução, seguida da Microrregião Centro-Oeste, com 18,5%. O menor investimento encontra-se na Região Sudoeste Serrana com menos de 2% do total em execução.

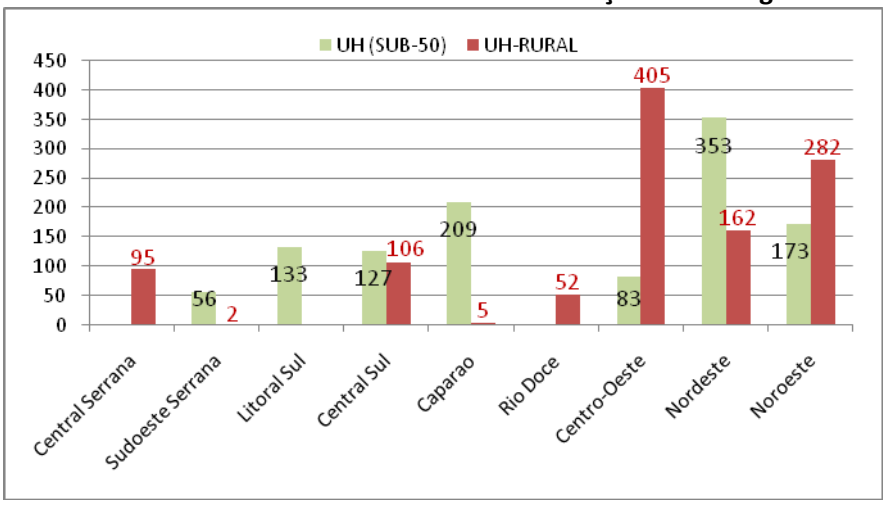
Quanto ao tipo de intervenção, verifica-se que o investimento na produção de unidades habitacionais nos municípios com menos de 50.000 habitantes e/ou nas zonas rurais dos municípios, Estratégias II e IV (MCMV-Sub 50 e Habitação Rural), predomina nas regiões Centro-Oeste, Nordeste e Noroeste. A Estratégia III, projetos e obras de Infraestrutura básica, tem menor incidência e ocorre apenas nas regiões Rio Doce e Central Serrana.

Gráfico 11 – Distribuição do Investimento Estadual por Estratégia - 2012-14



Dados: IDURB-ES.

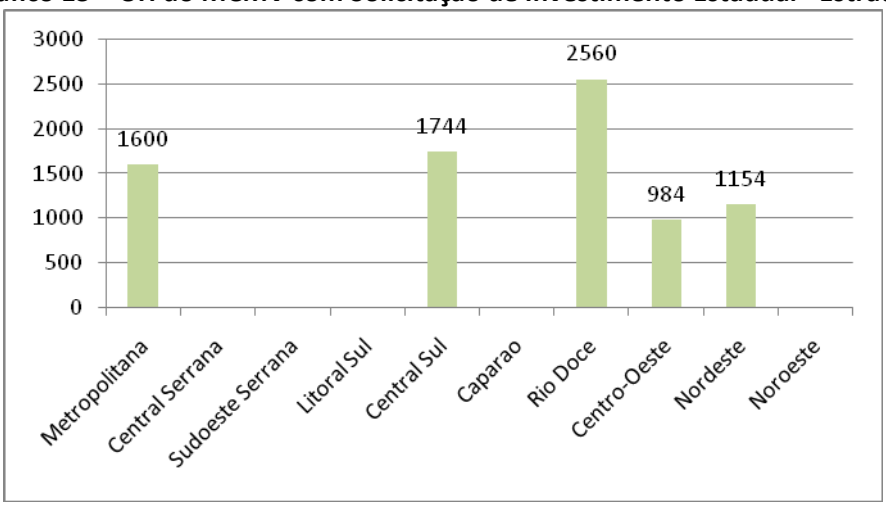
Gráfico 12 – Unidades Habitacionais em Produção – Estratégias II e IV



Dados IDURB-ES.

Cabe destacar ainda o incremento de novas unidades que estão sendo produzidas pelo MCMV (mais de 8.000 moradias) e que demandam o investimento na promoção da infraestrutura complementar – Estratégia I. Trata-se de obras contratadas e em andamento que solicitam ao governo estadual recursos complementares para a finalização do empreendimento e ocupação efetiva. O interessante desta estratégia é que os dados permitem visualizar uma descentralização desta produção, uma vez que 52% das unidades que estão sendo viabilizadas se encontram nas regiões do Rio Doce e Nordeste, saindo, portanto, da concentração metropolitana.

Gráfico 13 – UH do MCMV com Solicitação de Investimento Estadual - Estratégia I

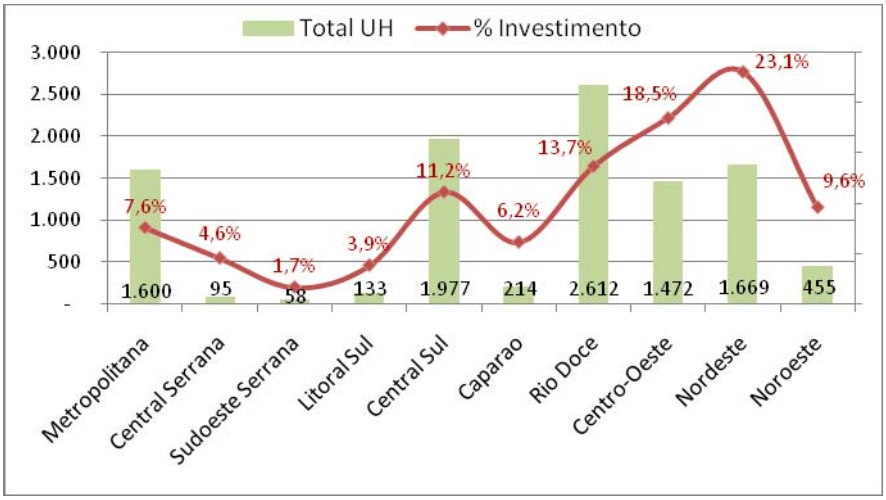


Dados IDURB-ES.

Por fim, cabe ainda destacar a relação do investimento previsto no total do programa e número de unidades passíveis de serem viabilizadas por região de planejamento, e relacionar com a informação das estratégias. O maior investimento está previsto para a microrregião Nordeste que tem maior demanda na Estratégia II –

MCMV/Sub-50. O maior número de unidades habitacionais está estimada para a microrregião Rio Doce, que tem sua principal demanda na Estratégia I com ações de complementação de infraestrutura. Na etapa de análise, caberá uma avaliação das principais demandas regionais e da intervenção mais factíveis (estratégias de atendimento) para uma verificação da viabilidade das distintas estratégias.

Gráfico 14 – Investimentos Previstos e Unidades Habitacionais Estimadas



Dados: IDURB-ES.

* * *

Os dados apresentados e sistematizados até aqui, por região de planejamento, permitem uma leitura de síntese territorial do investimento realizado pela política estadual do Programa Nossa Casa, desde o início da sua implementação. O quadro apresenta as regiões segundo um *ranking* do investimento de cada estratégia do Programa Nossa Casa II, e a proporção deste investimento em relação ao total investido. A síntese territorial inclui também o *ranking* para o investimento realizado pelo programa Nossa Casa I, desde o início da sua atuação (2003-2012).

Tabela 09 – *Ranking* Regiões - Investimentos do Programa Nossa Casa I e II

NOSSA CASA II – AÇOES EM ANDAMENTO								NOSSA CASA I (CONCLUIDOS / EM ANDAMENTO)	
ESTRATEGIA I		ESTRATEGIA II		ESTRATEGIA III		ESTRATEGIA IV			
RIO DOCE	11,3%	NORDESTE	10,2%	CENTRAL SUL	3,4%	CENTRO OESTE	7,8%	METROPOLITANA	30,7%
NORDESTE	10,4%	CAPARAÓ	6,1%	RIO DOCE	1,7%	NOROESTE	4,6%	NORDESTE	25,9%
CENTRO OESTE	8,4%	NOROESTE	5,0%			NORDESTE	2,5%	CAPARAÓ	17,0%
METROPOLITANA	7,6%	LITORAL SUL	3,9%			CENTRAL SUL	1,3%	CENTRO OESTE	10,2%
CENTRAL SUL	6,2%	CENTRAL SUL	3,2%			CENT. SERRANA	1,3%	NOROESTE	9,5%
		CENTRO OESTE	2,4%			RIO DOCE	1,2%	LITORAL SUL	2,3%
		SUD. SERRANA	1,6%			CAPARAÓ	0,1%	RIO DOCE	2,2%
						SUD. SERRANA	0,1%	CENTRAL SUL	0,6%
								SUD. SERRANA	0,1%

Fonte: Latus Consultoria.

Igualmente é possível retomar neste quadro de síntese territorial a distribuição das unidades habitacionais produzidas pelo Programa Nossa Casa I e II (na área urbana e rural), excetuando-se a Estratégia I, que ainda não possuem estabelecidas as prioridades e viabilidade de atendimento e possuem a produção da UH viabilizada pelo MCMV, e a Estratégia III, que não produz UH.

Tabela 10 - *Ranking* Regiões - Unidades Habitacionais Programa Nossa Casa I e II

NOSSA CASA I		NOSSA CASA II	
TOTAL UH: 3.657	100%	TOTAL UH: 2.243	100%
NORDESTE	31,9%	NORDESTE	23.0%
METROPOLITANA	27,1%	CENTRO OESTE	21,8%
CENTRO OESTE	10,4%	NOROESTE	20,3%
CAPARAÓ	10,2%	CENTRAL SUL	10,4%
NOROESTE	7,1%	CAPARAÓ	9,5%
RIO DOCE	5,0%	LITORAL SUL	5,9%
LITORAL SUL	4,8%	CENTRAL SERRANA	4,2
CENTRAL SUL	2,4%	SUDOESTE SERRANA	2,6%
SUDOESTE SERRANA	1,1%	RIO DOCE	2,3%
CENTRAL SERRANA	0%	METROPOLITANA	0%

Fonte: Latus Consultoria.

1.4. Outras Ações Relacionadas ao Tema Habitacional Desenvolvidas pela SEDURB

Para finalizar esta avaliação, cabe destacar as intervenções que extrapolam o âmbito do Programa Nossa Casa e a implementação do IDURB. Três situações merecem registro: (1) as intervenções coordenadas pela SEDURB que viabilizam recursos orçamentários ou federais para estudos, projetos e obras estruturadoras e/ou complementares, que contribuem efetivamente para a melhoria das condições de moradia da população e para a ampliação do acesso à terra urbanizada; (2) as ações articuladas por outros programas governamentais ou secretarias, que conferem a interdisciplinaridade da temática e a atuação transversal do governo, analisadas a partir dos dados dos 3 últimos PPA's e das entrevistas institucionais; e (3) as intervenções decorrentes do quadro de enchentes ocorrido recentemente que culminou com a elaboração de um Plano Emergencial de Reconstrução do ES, onde a habitação é uma das prioridades.

Os dois primeiros itens são abordados no capítulo seguinte, que faz a avaliação mais ampla das políticas e das intervenções do Estado relacionadas ao tema, particularmente no que se refere a questões estruturantes e prioritárias do Governo Estadual, e/ou que são fruto de políticas integradas. Entretanto, cabe destacar aqui as ações que efetivamente vêm sendo desenvolvidas pela SEDURB nas áreas de saneamento, drenagem urbana e manejo das águas fluviais, questões diretamente relacionadas à qualidade da moradia e situações de risco habitacional. Igualmente cabe destacar a ausência de ações mais efetivas em relação às questões fundiárias e de promoção do acesso à terra urbanizada, apesar de algumas tentativas não consagradas.

Segundo informações obtidas junto à SEDURB, as ações de maior envergadura referem-se a projetos e obras de macrodrenagem e manejo das águas fluviais. As ações têm por base o estudo de "Desassoreamento e regularização dos leitos dos Rios Jucu, Marinho e Formate", realizado pelo IJSN em 2009. Em 2010/2011, foram elaborados estudos de concepção e captados recursos para a elaboração de projetos executivos e obras para as Bacias do Marinho e Formate. O recurso do Formate está sendo executado. O do Marinho foi inviabilizado e está sendo inserido junto ao contrato de elaboração de projetos de macrodrenagem nos municípios de Vila Velha e Cariacica.

A tabela a seguir sistematiza as informações das ações em andamento na Secretaria na área de macrodrenagem.

Tabela 11 - Síntese das Ações da SEDURB - Macrodrenagem[88]

PROJETO / FINANCIMENTO	ESTÁGIO / ANDAMENTO	VALOR INVESTIMENTO	CONTRAPARTIDA ESTADUAL
Desassoreamento/Leito e Regularização das Margens do Rio Formate (PAC II)	Início das obras da 1ª Etapa; e ações socioambientais	R$ 35.134.498,28	R$ 4.183.559,40
Drenagem Urb. Sust. Bacias: Marinho, Aribiri, Canal Costa, Guaranhuns, Campo Grande e Jardim Alah (Tes. ES)	Contratação de Estudos e Projetos (em licitação)	R$ 5.754.891,97	R$ 5.754.891,97
Macrodrenagem do Itangua – Cariacica (PACII)	Licitação concluída	R$ 967.068,17	
	Sondagem concluída		R$ 12.990,00.

Trabalho também relevante, em realização na SEDURB, são os Planos de Mobilidade Urbana e os Planos Municipais de Redução de Risco – PMRR. Os primeiros estão sendo realizados para 6 municípios: Guarapari, Anchieta e Cachoeiro do Itapemirim, na Regional Centro-Sul; e Aracruz, Linhares e Colatina, na Regional Centro-Norte. Tais planos possuem menor relação considerando a finalidade deste diagnóstico, não pelos seus objetivos, que certamente qualificam questões como deslocamentos e até mesmo processos de inclusão socioespacial de áreas periféricas de moradia popular, mas, sim, por serem uma ação de contribuição local, na escala municipal.

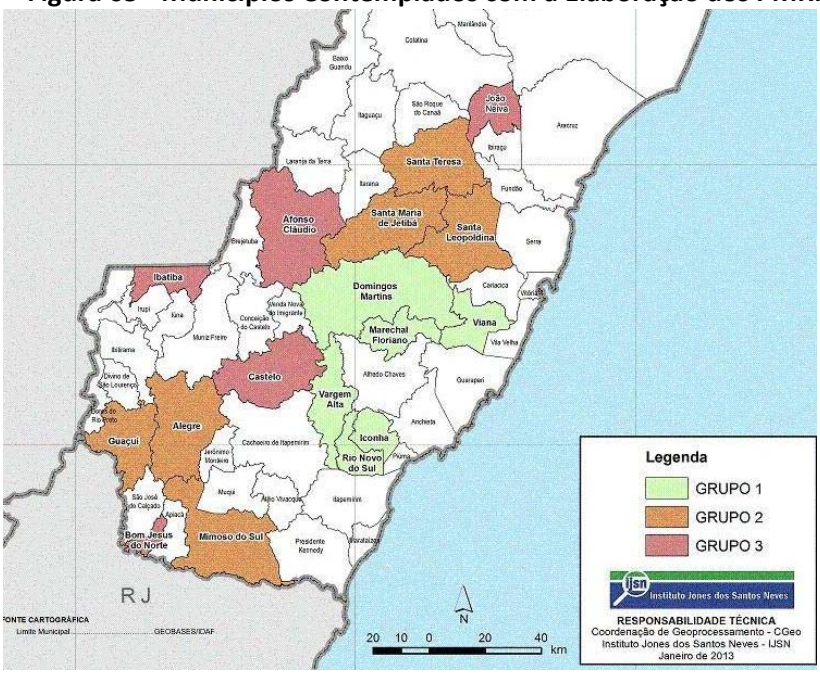
Já os Planos Municipais de Redução de Risco têm impacto direto na questão da moradia e, portanto, nos objetivos do PEHAB, com a identificação das demandas por reassentamento, por obras de melhorias urbanas que permitirão manter populações nos assentamentos consolidáveis diminuindo situações hoje de déficit, e também por se constituírem um importante instrumento do planejamento da localização dos empreendimentos de HIS e controle de vetores da expansão da ocupação territorial. Embora sejam também um instrumento do planejamento municipal, os eventos ocorridos e o agravamento do quadro existente vão repercutir diretamente nas

[88] É importante registrar que os investimentos aprovados pelo Governo do Estado junto ao PAC, na área de saneamento e drenagem, segundo informações obtidas junto à CEF, são bem mais abrangentes, devendo estar vinculadas a outros órgãos governamentais. Estes investimentos estão apresentados no capítulo seguinte que trata das capacidades institucionais.

políticas estaduais e federais que hoje procuram incidir e monitorar o grave quadro atual.

Os Planos Municipais de Redução de Risco estão sendo elaborados, nesta primeira etapa, para 17 municípios apontados pela defesa civil como de maior vulnerabilidade, e estão destacados na figura abaixo.

Figura 05 - Municípios Contemplados com a Elaboração dos PMRR



Fonte: SEDURB- http://www.sedurb.es.gov.br/images/Mapa_Municipios_Contemplados.jpg

Quanto às ações que a SEDURB tentou implementar, sem alcançar resultados, estão as questões referentes à regularização fundiária. Apesar de constar como um Programa de Regularização Fundiária, o Minha Escritura parece carecer de ações mais efetivas que o implementem. O projeto propõe entregar a escritura para moradores do bairro Nova Rosa da Penha em Cariacica. Entretanto, não foram relatadas ou identificadas ações mais recentes e dentro de uma programação efetiva que contribuíssem para implementar tal Programa.

Com esse mesmo objetivo, foi instituído, em outubro de 2012, através do Decreto 3016-R, o Comitê estadual de Regularização Fundiária Urbana, formado por diversas secretarias e órgãos do Governo, tendo como objetivo promover assistência técnica e jurídica para estimular gestores públicos municipais a trabalharem com o tema, ajudando na contratação de projetos, levantamento de custos e análise da legislação. Segundo os relatos, houve algumas reuniões realizadas com os membros do Comitê, mas que não tiveram continuidade. Durante as entrevistas realizadas com as instituições governamentais, por várias vezes foi referida a necessidade

de prosseguimento da ação. A irregularidade fundiária e urbanística é um problema central em diversas cidades capixabas, assim como a falta de titulação das áreas rurais, conforme veremos na continuidade deste Diagnóstico[89]. Outro aspecto relacionado à fragilidade das informações, neste campo da irregularidade, foi a verificação da falta de dados sobre empreendimentos produzidos pelo Estado e pendentes de comercialização e/ou titulação definitiva que normalmente ocorrem nos passivos herdados das COHAB's, e áreas de propriedade estadual que se encontram ocupadas informalmente.

Lacuna de grande relevância na atual política estadual é a questão da terra urbana. Um cadastro das terras de propriedade do Estado poderia viabilizar empreendimentos estaduais e/ou direcionar a produção para setores territoriais considerados estratégicos na política prioritária de governo. Não existe nenhuma ação neste sentido, tampouco um debate sobre o tema.

Por fim, haja vista o Plano de Reconstrução do Espírito Santo - uma estratégia de ação emergencial do Governo que articula diversas secretarias e órgãos com o objetivo de promover as medidas necessárias à recuperação dos municípios afetados pelas fortes chuvas ocorridas em dezembro de 2013. Com o Decreto 2924-S de dezembro de 2013 foi declarada situação de emergência em 45 municípios do Estado. Posteriormente, o Decreto 04-S de janeiro de 2014 declara mais 10 municípios, totalizando 55 os municípios em situação de emergência. Lançado no início de 2014, as estimativas da necessidade de investimentos estavam na ordem de R$ 540 milhões. Para o atendimento das demandas habitacionais, foi estimada a necessidade de reconstrução de 2500 UH em um valor projetado de R$ 120 milhões.

A partir daí, diversas ações vêm sendo encaminhadas. Dentre elas, estão as relacionadas à questão habitacional sob a responsabilidade do IDURB. Destacam-se a contratação emergencial de 40 UH para o município de Serra e a contratação por concorrência pública de 229 UH para 4 municípios (Governador Lindenberg, Ibiraçu, São Roque do Canaã e Águia Branca). Concomitantemente, estão sendo elaborados, junto aos municípios e defesa civil, os Planos de Trabalho para encaminhamento ao Ministério da Integração para viabilizar os recursos do MCMV, em caráter emergencial, atendendo ao que determina a Portaria Interministerial

[89] As políticas implementadas por outras secretarias e órgãos governamentais relacionadas ao tema estão registradas no capítulo seguinte.

1/2013. O levantamento preliminar identificou e cadastrou 1.332 UH urbanas e 93 rurais.

Foram 50 municípios atingidos. Os mais afetados que integram as principais estratégias deste plano emergencial são: Nova Venécia, Baixo Gandu, Rio Bananal, Linhares, Vila Velha, Serra, Colatina, Itaguaçu, Itarana, Santa Leopoldina, Santa Maria do Jetibá, Santa Tereza , Barra do São Francisco, Águia Branca, Pancas e Viana[90].

Para atendimento das demandas habitacionais, o Estado apresentou um plano de trabalho para captar recurso federal junto ao Ministério da Integração Nacional contemplando 1950 UH em 27 municípios, em um valor projetado de R$ 113.600.000,00.

2. A Participação dos Municípios e o Financiamento dos Programas Federais

Para além da avaliação do financiamento e produção habitacional viabilizados no âmbito estadual, no atual contexto jurídico institucional de municipalização das políticas, é também necessário, para compreender as estratégias de financiamento da moradia e de ampliação do acesso à terra urbanizada, analisar os investimentos e produção habitacional viabilizados pelos municípios através dos programas do Governo Federal, entre eles, o financiamento disponibilizado pelo Ministério das Cidades (recursos OGU), e o financiamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), incluindo o Minha Casa Minha Vida (MCMV). Tais recursos repassados diretamente ao município são importante informação no objetivo não só de sistematizar e analisar a produção habitacional de interesse social efetivada em todo território estadual, mas também para uma avaliação das capacidades municipais no enfrentamento do quadro habitacional local.

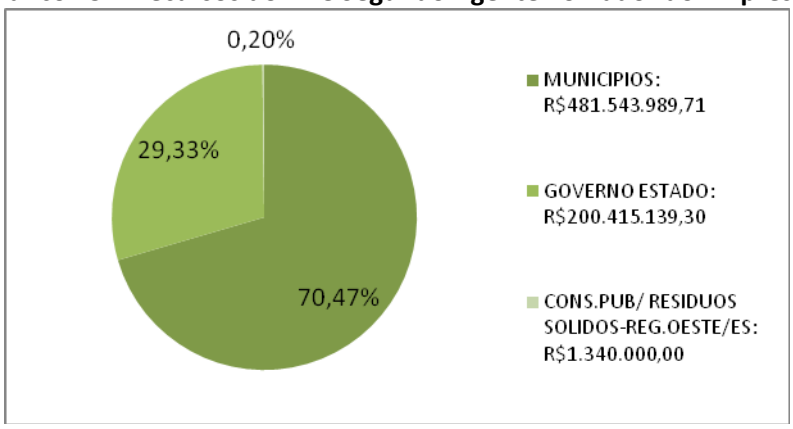
O PAC foi lançado em sua primeira versão em 2007, com o objetivo de atuar em setores estruturantes do País, canalizando investimentos substanciais nas áreas de infraestrutura energética, logística, social e urbana. Em 2010, com o lançamento do PAC II, ampliam-se as áreas de atuação do programa. Estruturado em seis grandes eixos, destacam-se, como de maior interesse deste diagnóstico habitacional, os eixos que incluem as modalidades de programas de saneamento e prevenção de risco (Cidade Melhor), e a produção de moradia e urbanização de assentamentos precários (MCMV).

[90] Maior detalhamento dos municípios sujeito aos eventos de risco está descrito no capítulo II deste diagnóstico, que faz uma abordagem territorial do ES.

Analisam-se primeiramente os dados referentes ao financiamento habitacional e urbano promovido fora do âmbito do programa MCMV, que incluem ações de produção da moradia, urbanização de assentamentos precários, elaboração dos Planos de Habitação de Interesse Social, e programas e projetos das áreas de saneamento/intervenções em favelas (PPI) e drenagem/prevenção em áreas de risco, entre outras. As informações foram disponibilizadas pela CEF, em abril de 2014, e, segundo os dados, o total de investimentos contratados no estado para ações nas áreas referidas totalizam R$ 683.299.129,00.

Desse montante, a maior parcela tem como agente tomador do financiamento o município. O gráfico a seguir apresenta a totalidade dos investimentos contratados (em execução ou concluídos) no Estado, segundo agente tomador, e segundo modalidade dos programas. Os contratos são do período de 2007 a 2013.

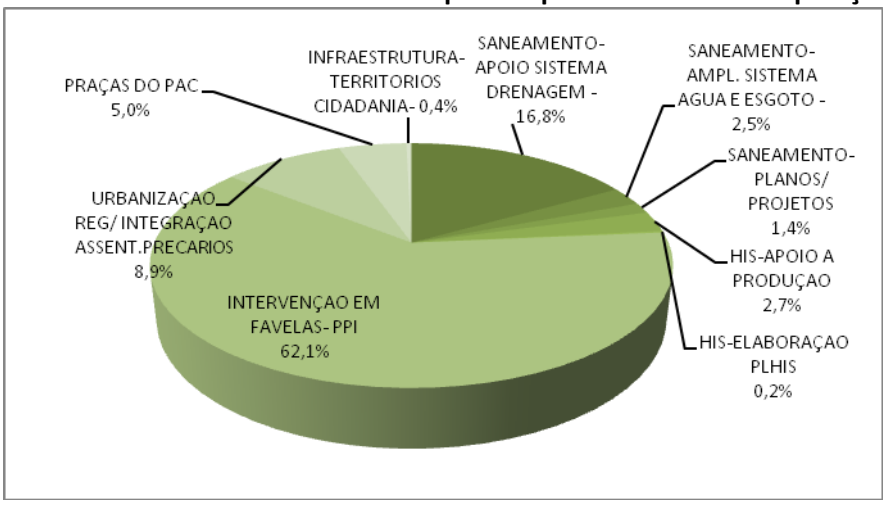
Gráfico 15 – Recursos do PAC Segundo Agente Tomador do Empréstimo



Dados: CEF.

Verifica-se a abrangência das ações com empréstimo realizado pelos municípios correspondente a 70% do investimento, e a maciça predominância das ações realizadas no âmbito municipal relacionadas às intervenções em favelas e assentamentos precários, correspondendo a mais de 70% do investimento. Uma segunda prioridade aparece na intervenção municipal com recursos do PAC no setor de saneamento, com ações relacionadas à drenagem urbana e manejo das águas fluviais, especialmente no que se refere às situações de risco. Os dados referem-se a contratos assinados até março de 2014.

Gráfico 16 – Investimento do PAC para ES por modalidade de operação



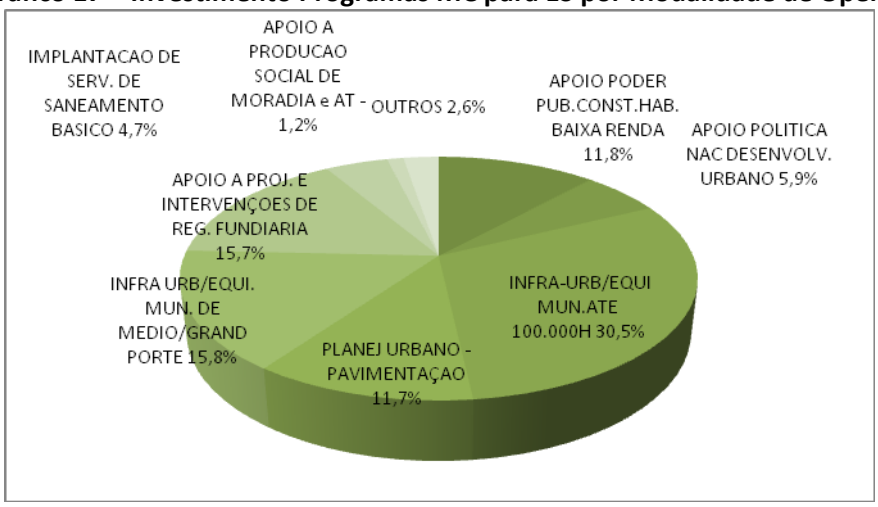
Dados: CEF.

O investimento contratado no âmbito municipal tem como contrapartida dos municípios uma parcela correspondente a 15,75% do investimento total, ou seja, o montante de R$ 76.095.474,11 é um recurso oriundo dos cofres municipais para viabilizar os financiamentos solicitados.

Em relação aos recursos obtidos junto aos programas governamentais do Ministério das Cidades (recursos OGU), os investimentos contratados pelos municípios do Espírito Santo são na ordem de R$ 95.704.076,24 e tem como maior parcela do investimento aprovado as ações relacionadas a obras de infraestrutura urbana e equipamentos para os municípios de pequeno porte, e também para os municípios de médio e grande porte, ações que juntas totalizam cerca de 46% do investimento aprovado. Na sequência, estão as ações relacionadas à regularização fundiária e intervenções em assentamentos precários e informais.

Desse conjunto apenas dois contratos não têm a prefeitura municipal como agente tomador do empréstimo, ambos direcionados à produção social da moradia por entidades organizadas. Um dos contratos está paralisado e tem como entidade responsável a Associação de Artesãos - Atelier de Idéias, no município de Cariacica; o outro é de responsabilidade da UNMP/ES e ainda não foi iniciado. Do total do investimento, o montante de R$ 21.178.714,69 corresponde à contrapartida municipal, representando uma taxa média de 22%. Os contratos foram assinados no período de 2003 a 2013.

Gráfico 17 – Investimento Programas MC para ES por Modalidade de Operação



Dados: CEF.

Quando considerada a distribuição do investimento captado pelos municípios, segundo as regiões de planejamento, verifica-se que para ambas as fontes de financiamento a quase absoluta concentração do investimento encontra-se na região metropolitana, sendo um pouco mais distribuído o financiamento oriundo dos programas do Ministério das Cidades.

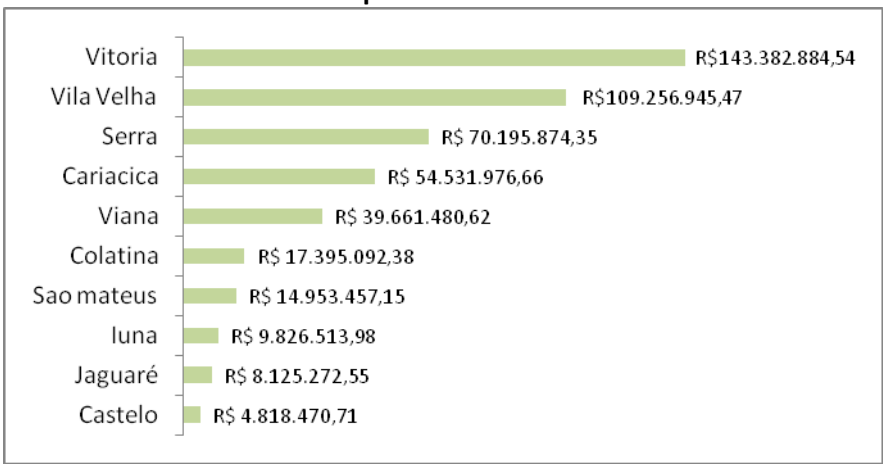
Tabela 12 – Recursos obtido pelos Municípios por Programa de Financiamento

Região	RECURSOS DO PAC			RECURSOS OGU/MC		
	Investimento Total	%	Mun. Cont.	Investimento Total	%	Mun. Cont.
Metropolitana	R$ 419.415.265,12	86,9%	7	R$ 50.267.705,00	52,3%	6
Central Serrana				R$ 2.208.330,96	2,3%	5
Sudoeste Serrana				R$ 5.437.086,52	5,7%	7
Litoral Sul	R$ 2.200.988,12	0,5%	2	R$ 4.372.151,56	4,5%	7
Central Sul	R$ 8.161.297,18	1,7%	2	R$ 5.875.532,47	6,1%	5
Caparaó	R$ 10.039.513,98	2,1%	2	R$ 6.973.283,05	7,2%	7
Rio Doce	R$ 61.572,00	0,0%	1	R$ 1.440.582,03	1,5%	3
Centro Oeste	R$ 17.923.680,93	3,7%	2	R$ 7.011.114,70	7,3%	6
Nordeste	R$ 24.854.332,38	5,1%	5	R$ 5.535.006,60	5,8%	8
Noroeste	R$ 227.340,00	0,0%	3	R$ 7.084.212,95	7,4%	7
Total	R$ 482.883.989,71	100,0%	24	R$ 96.205.005,84	100,0%	61

Dados: CEF.

Outro ponto a ser destacado é o pequeno número de municípios que acessaram ao recurso do PAC, apenas 24 do total de 78 municípios do Estado, o que corresponde a 31%. Considerados os 10 municípios que viabilizaram maior financiamento, esses concentram 98% do total do investimento contratado, sendo que três cidades, Vitória, Vila Velha e Serra concentram 68%.

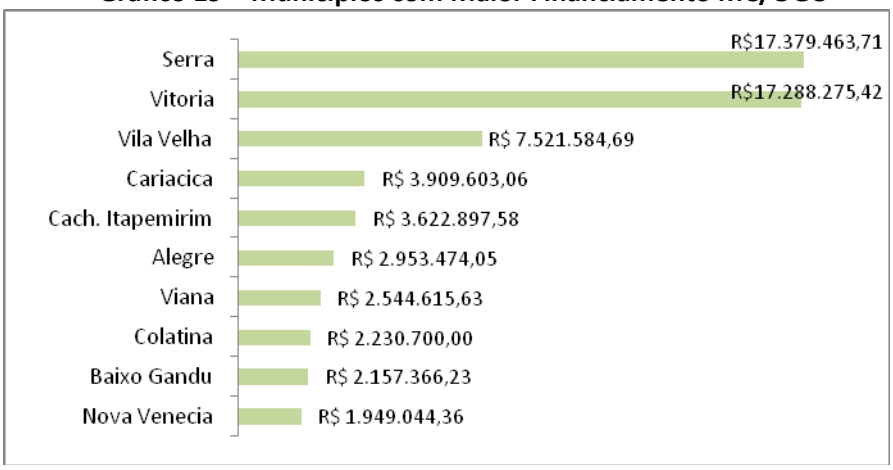
Gráfico 18 – Municípios com Maior Financiamento PAC



Dados: CEF.

Já o número de municípios que alcançou viabilizar recursos junto ao Ministério das Cidades foi bem maior: foram 61,78%. Os dez municípios que viabilizaram maior financiamento junto aos programas do Ministério das Cidades, representam juntos o montante contratado correspondente a 64% do investimento. Novamente os mesmos três municípios, Serra, Vitória e Vila Velha, vão concentrar quase 45% deste montante. A concentração é um pouco menor para os financiamentos dos programas do Ministério das Cidades (MC).

Gráfico 19 – Municípios com Maior Financiamento MC/OGU



Dados CEF.

Em relação ao investimento do MCMV/FAR e MCMV/PNHR que objetivam a produção de novas unidades habitacionais para famílias na faixa de rendimento do Grupo 1 nas áreas urbana e rural, novamente a partir da análise dos dados repassados pela CEF, têm-se os seguintes resultados.

O Estado conta com 7 empreendimentos concluídos para o MCMV/FAR, que totalizam 1900 unidades habitacionais entregues no

período de dezembro de 2011 a junho de 2013. Os municípios que viabilizaram tais empreendimentos foram a capital Vitória (128 UH), Linhares (415 UH) e Colatina, com 5 empreendimentos e 1357 novas unidades habitacionais. Entretanto, a maior parte dos empreendimentos ainda está para se viabilizar. Existe na CEF mais de 10.500 unidades habitacionais com operação contratada, em distintas fases de execução, e cerca de 6.300 unidades estão em processo de análise. Entre os empreendimentos concluídos, os contratados são cerca de 12.500 novas unidades disponibilizadas em 11 municípios. Caberá aos municípios garantir que tais empreendimentos possam efetivamente contribuir para a diminuição do déficit local.

Há que se verificar, na etapa subsequente deste diagnóstico, a adequação deste quadro de produção com a localização do déficit ou da demanda futura. A produção de novas unidades pelo MCMV é também extremamente concentrada. Estratégias de indução da produção habitacional para municípios de maior concentração do déficit podem vir a ser importante contribuição do Plano Estadual.

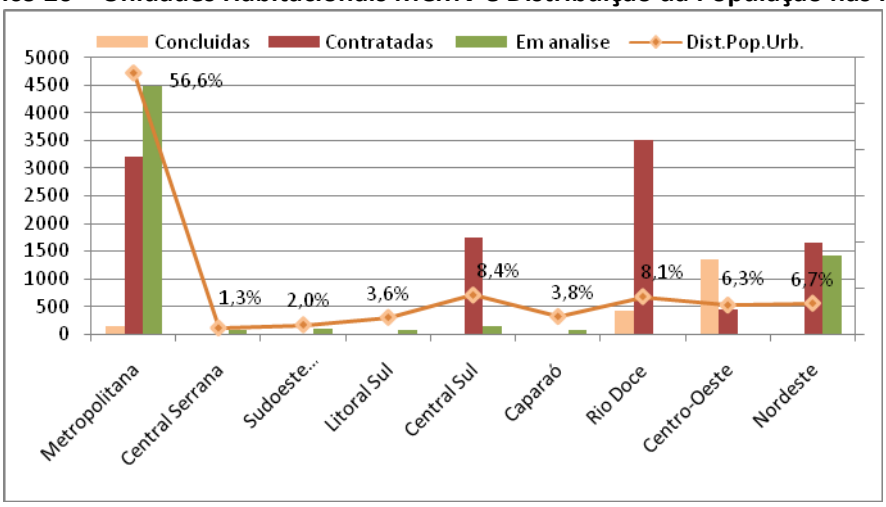
O quadro a seguir apresenta a distribuição dos novos empreendimentos do MCMV-FAR contratados e em estudo, por região de planejamento, destacando o número de municípios onde os empreendimentos ocorrem. O gráfico destaca, ainda, a distribuição proporcional da população urbana capixaba segundo o censo de 2010, o que permite uma visualização do impacto que essa produção poderá acarretar em regiões de menor porte populacional. Entretanto, esses dados deverão ser analisados frente às demandas existentes e crescimento regional, recente e futuro, na próxima etapa deste diagnóstico.

Tabela 13 – Unidades Habitacionais do MCMV em Execução e Análise

	FAR contratadas/2010-13			FAR em análise		
	UH	Investimento	Mun.	UH	Investimento	Mun.
Metropolitana	3216	R$ 171.134.115,88	4	4499	R$ 359.986.000,00	7
Central Serrana				30	R$ 1.050.000,00	1
Sudoeste Serrana				60	R$ 2.100.000,00	1
Litoral Sul				30	R$ 1.050.000,00	1
Central Sul	1744	R$ 101.151.068,83	1	150	R$ 5.250.000,00	4
Caparaó				81	R$ 5.166.000,00	3
Rio Doce	3517	R$ 174.243.928,87	3			
Centro-Oeste	433	R$ 25.114.000,00	1			
Nordeste	1654	R$ 75.652.901,61	2	1428	R$ 82.824.000,00	1
TOTAL	10564	R$ 547.296.015,19	11	6278	R$ 457.426.000,00	18

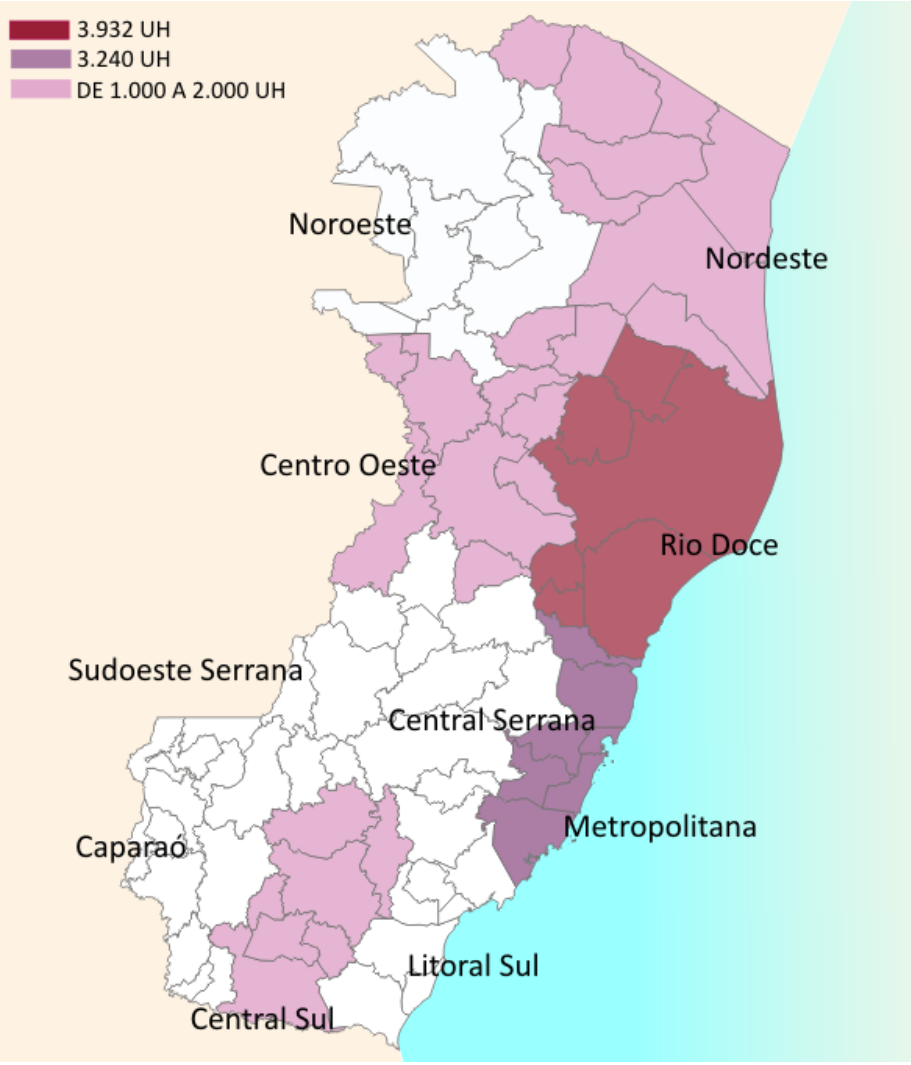
Dados: CEF.

Gráfico 20 – Unidades Habitacionais MCMV e Distribuição da População nas Regiões



Fonte: Latus Consultoria.

Figura 06 – Unidades Habitacionais do MCMV Construídas/Em Execução



Fonte: Latus Consultoria.

No que se refere à produção da habitação de interesse social na área rural, o Estado do Espírito Santo tem se destacado. As entidades rurais, juntamente com o apoio do governo do Estado, têm obtido resultados bastante adequados na produção da moradia para famílias agricultoras. Conforme já apresentado no item anterior, o Programa Estadual Nossa Casa aporta recursos na forma de subsídio junto ao financiamento viabilizado com a CEF pelas principais entidades representativas do setor rural. O grau de organização das entidades e suas assessorias vêm alcançando produzir número bastante significativo de moradias para o setor, além da qualidade no produto realizado.

Desde a vigência do financiamento MCMV-PNHR, foram concluídas e entregues 1.096 unidades resultantes de operações assinadas no período 2010-12 e estão em execução, ou com operação assinada, mais 1.634 unidades[91]. Ademais, estão em análise na CEF empreendimentos que poderão viabilizar mais 2.179 moradias rurais. Na avaliação dos dados, verifica-se, também, uma melhor distribuição das unidades habitacionais – as unidades produzidas ocorrem em 35 municípios e as em andamento em 38.

A tabela a seguir apresenta a distribuição dos empreendimentos concluídos e contratados e em estudo, por região de planejamento, destacando o número de municípios onde ocorrem. O gráfico representa junto a esses números a parcela da população rural que reside na região, demonstrando que esta produção, embora mais distribuída, não se realiza na mesma proporção da incidência da população rural. A etapa de análises e cenários que complementa este diagnóstico deverá trazer esta avaliação também em relação ao déficit e demanda do setor rural.

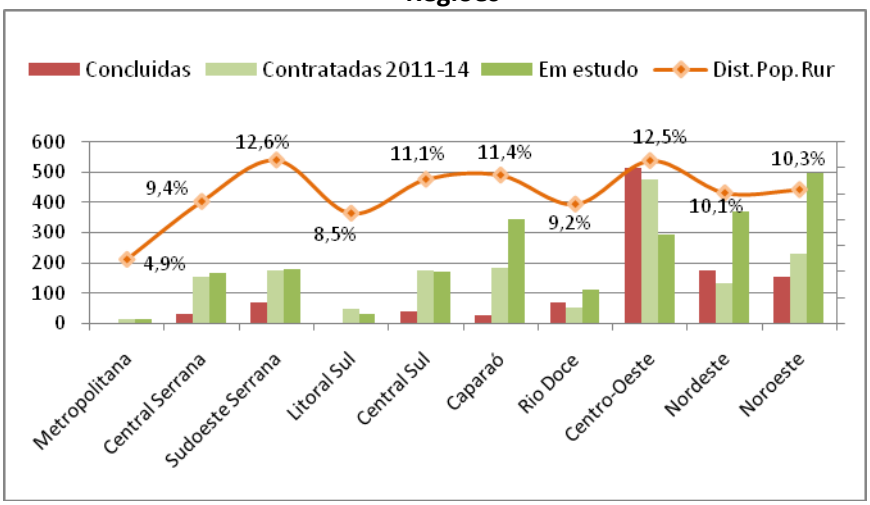
Tabela 14 - Unidades Habitacionais Rurais do MCMV/PNHR

REGIÃO	Concluídas			Contratadas 2011-14			Em estudo		
	UH	Investimento	Mun.	UH	Investimento	Mun.	UH	Investimento	Mun.
Metropolitana	3	R$ 60.000,00	1	12	R$ 312.000,00	1	12	R$ 354.000,00	1
Central Serrana	34	R$ 800.000,00	1	154	R$ 4.591.400,00	5	165	R$ 4.867.500,00	4
Sudoeste Serrana	72	R$ 1.584.000,00	4	175	R$ 4.382.600,00	3	180	R$ 5.310.000,00	2
Litoral Sul				48	R$ 1.323.000,00	1	29	R$ 855.500,00	2
Central Sul	42	R$ 1.063.600,00	3	173	R$ 4.816.500,00	4	171	R$ 5.580.000,00	6
Caparaó	28	R$ 380.000,00	4	185	R$ 5.286.500,00	6	344	R$ 10.329.500,00	8
Rio Doce	69	R$ 1.507.800,00	2	50	R$ 1.567.500,00	2	112	R$ 3.392.500,00	4
Centro-Oeste	516	R$ 12.679.800,00	9	475	R$ 15.317.000,00	7	294	R$ 8.450.700,00	5
Nordeste	176	R$ 3.871.000,00	5	131	R$ 3.889.000,00	4	372	R$ 11.710.000,00	5
Noroeste	156	R$ 3.481.400,00	6	231	R$ 6.920.000,00	5	500	R$ 15.470.200,00	6
TOTAL	1096	R$ 25.427.600,00	35	1634	R$ 48.405.500,00	38	2179	R$ 66.319.900,00	43

Dados: CEF.

[91] Dentro deste universo das unidades concluídas e viabilizadas, estão incluídas as unidades com recurso de complementação do Programa Nossa Casa – Estratégia IV.

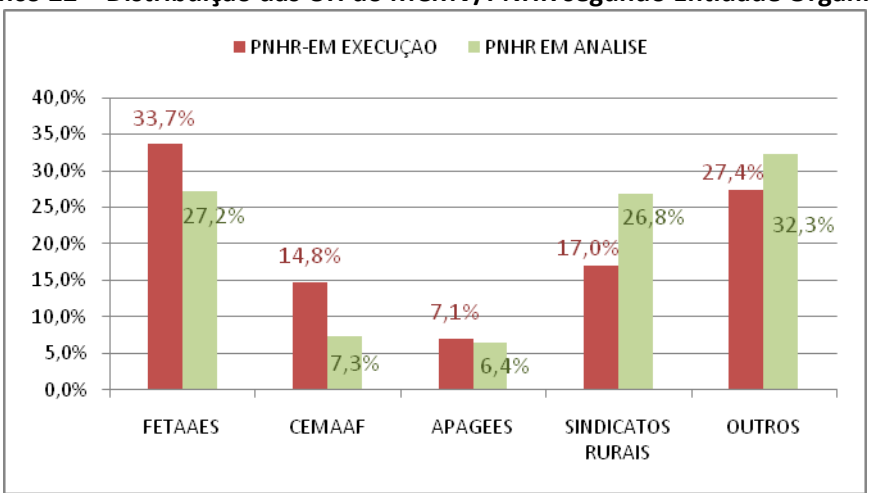
Gráfico 21 – Unidades Habitacionais MCMV/PNHR e Distribuição da População nas Regiões



Fonte: Latus Consultoria.

Ainda em relação à produção rural, constata-se pela análise dos dados fornecidos um aumento significativo de unidades que estão sendo executadas ou em análise, por outras entidades organizadoras que não as tradicionais, e por sindicatos rurais locais, demonstrando uma ampliação da atuação dos agentes e uma expansão do programa em relação à atuação anterior.

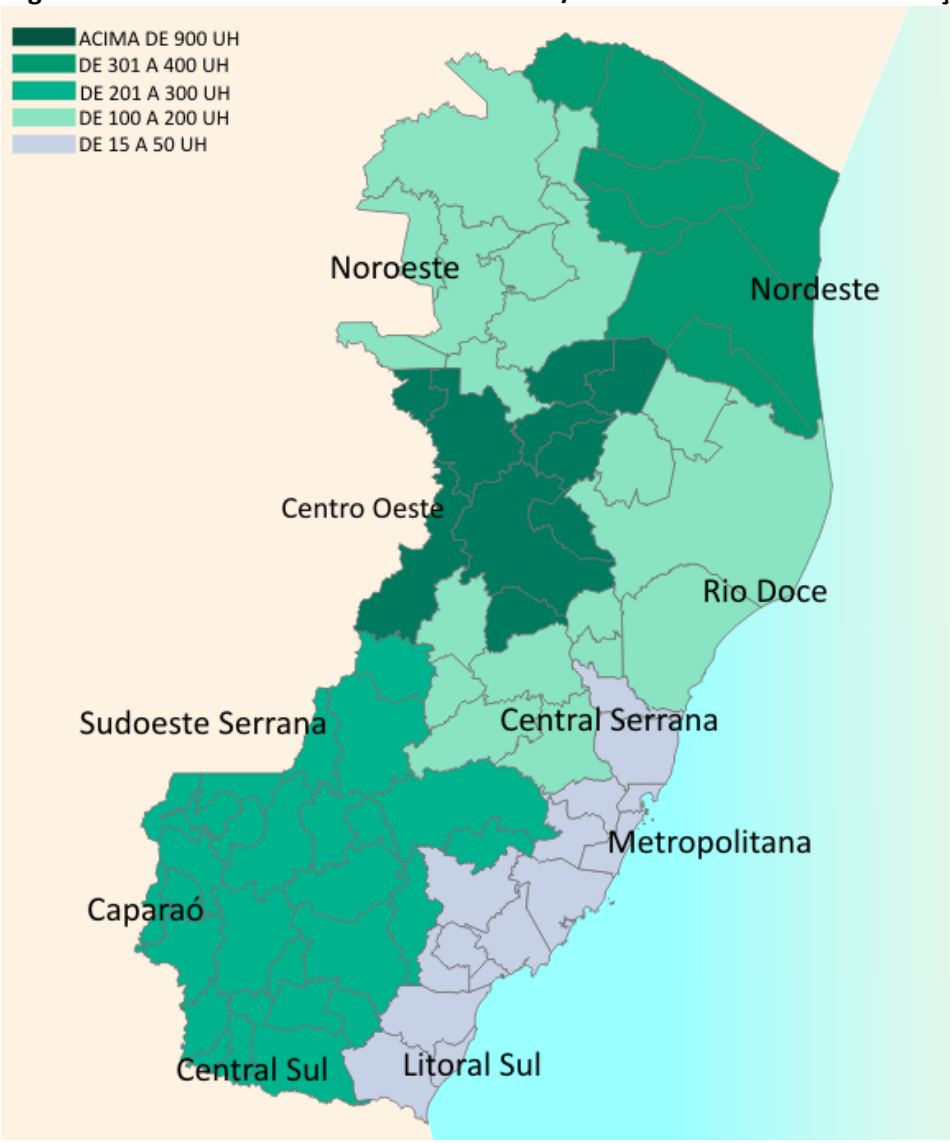
Gráfico 22 – Distribuição das UH do MCMV/PNHR segundo Entidade Organizadora



Dados: CEF.

O mapa a seguir faz a síntese territorial dos resultados alcançados na produção da habitação rural consideradas as unidades concluídas e em andamento.

Figura 07 – Unidades Habitacionais do MCMV/PNHR Construídas e em Execução



Fonte: Latus Consultoria.

3. A Produção Habitacional de Mercado no Espírito Santo

A finalidade da avaliação da produção e oferta habitacional de mercado, em um diagnóstico que subsidia a elaboração de um Plano de Ação de uma política estadual com foco na habitação de interesse social, é de contribuir para uma avaliação do atendimento da demanda das demais faixas de renda, especialmente as camadas médias, mais próximas da demanda de interesse social. Devemos relembrar aqui os conceitos de déficit e demanda abordados no capítulo anterior. Por certo, uma política no âmbito estadual (e também no municipal) deverá priorizar o atendimento ao déficit e as camadas de mais baixa renda. Mas compreender a dinâmica existente entre produção e oferta, e as condições

de acesso ao financiamento para atendimento das necessidades habitacionais de forma mais geral, traz elementos importantes para uma avaliação do quadro futuro, com o objetivo de que o mercado efetivamente inclua, e se possível se amplie, para o setor do mercado popular.

O financiamento disponibilizado tem relação direta com a indução dos mercados habitacionais, conforme ocorre agora com o Programa Minha Casa Minha Vida. Apesar das dificuldades que tal produção vem enfrentando, trata-se de estratégia que efetivamente vem ampliando o acesso de setores antes não inseridos na demanda de mercado e induzindo a uma produção menos elitizada, onde ocorre a oferta de produtos de forma mais diversificada.

Por óbvio que, neste contexto, as informações sobre a produção realizada através do Programa MCMV para os grupos acima do classificado como de interesse social, são imprescindíveis, entretanto, os dados não foram disponibilizados. Assim, para uma avaliação aproximada do quadro de mercado existente no Estado, recorreu-se às informações disponibilizadas pelas entidades que representam os setores mais diretamente envolvidos – o SINDUSCON e a ADEMI. E pelo histórico que a INOCOOP-ES representou no segmento da produção habitacional das faixas médias da demanda, também se recorreu à busca de dados recentes.

O quadro de expressivo crescimento do mercado imobiliário, em todo o território nacional, também ocorre no Espírito Santo. Um ciclo virtuoso, segundo as entidades representativas do setor, que se inicia em 2004 e, com algumas oscilações, permanece crescente. Uma avaliação deste crescimento está disponibilizada no Censo Imobiliário Especial – 10 Anos, publicado pelo Sinduscon-ES.

O Censo Imobiliário é uma pesquisa realizada a cada seis meses pelo Sindicato da Indústria da Construção no Estado do Espírito Santo. O Censo abrange o universo de empreendimentos em construção, a partir de 800m², nos principais bairros dos municípios da Grande Vitória. O levantamento se dá sobre os empreendimentos residenciais e comerciais em construção observando suas principais características: tipologia, área privada, total de unidades em construção, total de unidades disponíveis, estágio das obras e valor do metro quadrado.

Os registros permitem observar os levantamentos realizados no período que se inicia em 2002, chegando ao final de 2011 com um crescimento de 322%. Com a ajuda do gráfico, observamos um contínuo crescimento do número de unidades em construção nesse período, constatando-se apenas quatro momentos de decrescimento. Do censo de

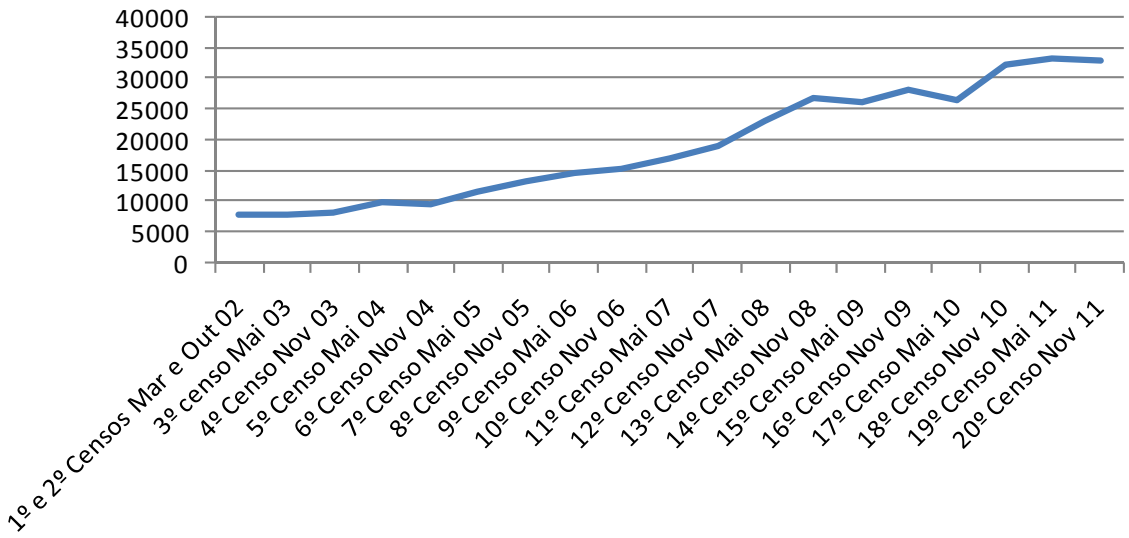
novembro de 2004, observa-se uma pequena diminuição de 4,3% se comparado ao censo anterior (de maio de 2004). Também houve diminuição nos censos de maio de 2009 (2,1%), maio de 2010 (5,6%) e novembro de 2011 (0,5%). No restante, dos 20 censos realizados, a cada novo censo observa-se um crescimento, com picos de crescimento superiores a 20% em maio de 2004, maio de 2005, maio de 2006 e novembro de 2010. O número absoluto de unidades em construção no período analisado deu um salto de 7.870 unidades, em março e outubro de 2002, a 33.191 unidades, em novembro de 2011.

Tabela 15 – Unidades em Construção na Grande Vitória nos 10 anos de Censo Imobiliário

Edição do Censo	Nº Unidades
1º e 2º Censos Mar e Out 02	7.870
3º censo Mai 03	7.970
4º Censo Nov 03	8.208
5º Censo Mai 04	9.911
6º Censo Nov 04	9.476
7º Censo Mai 05	11.557
8º Censo Nov 05	13.365
9º Censo Mai 06	14.581
10º Censo Nov 06	15.209
11º Censo Mai 07	17.207
12º Censo Nov 07	19.225
13º Censo Mai 08	23.081
14º Censo Nov 08	26.757
15º Censo Mai 09	26.174
16º Censo Nov 09	28.219
17º Censo Mai 10	26.614
18º Censo Nov 10	32.336
19º Censo Mai 11	33.374
20º Censo Nov 11	33.191

Fonte: Censo Imobiliário. Especial 10 Anos. SINDUSCON/ES.

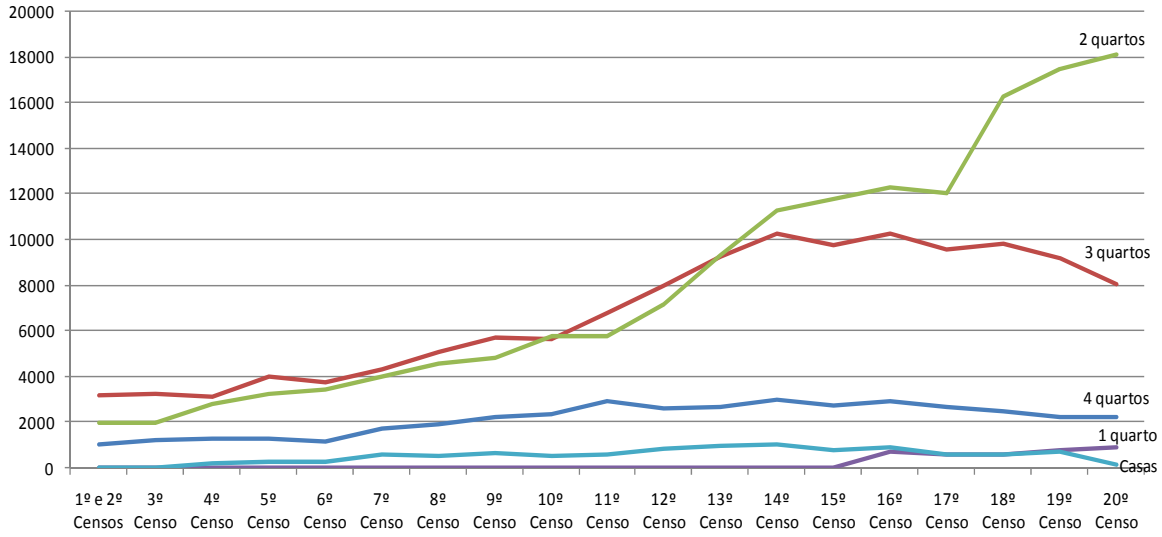
Gráfico 23 – Unidades em Construção na Grande Vitória nos 10 anos de Censo Imobiliário



Fonte: Censo Imobiliário. Especial 10 Anos. SINDUSCON/ES.

Ao analisarmos o gráfico abaixo, podemos observar que, em maio de 2008 (no 13º censo imobiliário), houve uma mudança na tipologia das unidades em construção. Foi nesse censo que os apartamentos com 2 quartos ultrapassaram o número de apartamentos com 3 quartos, que desde o censo em 2002 era a tipologia mais construída. Essa mudança é característica dos novos modelos familiares, com uma diminuição do número de residentes em um apartamento nas classes médias, gerando uma demanda por construções menores. Observamos também que o número de apartamentos construídos é muito superior ao número de casas, sendo essa diferença cada vez maior ao longo dos censos, um índice que indica os processos ocorridos nos últimos anos de intensificação da aglomeração urbana, como é o caso na região da Grande Vitória.

Gráfico 24 – Unidades em Construção por Tipologia na Grande Vitória - 10 anos de Censo Imobiliário



Fonte: Censo Imobiliário. Especial 10 Anos. SINDUSCON/ES.

Em relação às unidades em construção nos municípios da Grande Vitória ao longo dos 10 anos do Censo Imobiliário, o destaque maior é para Vila Velha e Serra. Tais municípios apresentaram crescimento no número de unidades em todo o período. Um fator justificativo para isso é a disponibilidade de espaço para a construção e melhor mobilidade urbana.

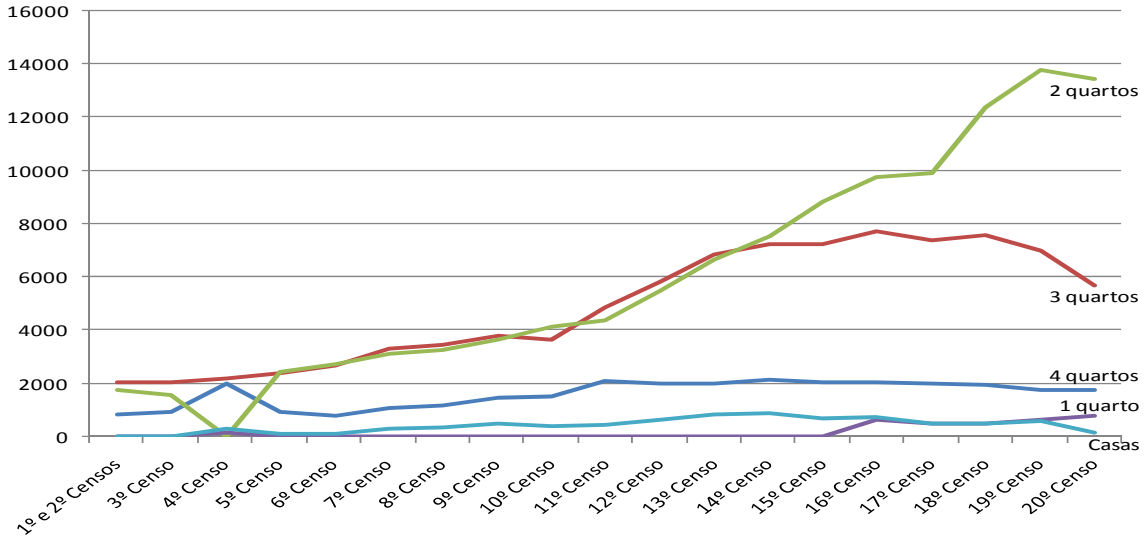
Nos primeiros Censos, a capital do Espírito Santo se destaca na pesquisa, com o maior número de unidades em construção. Nos últimos levantamentos, observa-se que é cada vez menor o número de unidades sendo construídas na cidade. No 16º Censo, Vitória apresentou 9.686 unidades em construção e no 20º Censo totaliza 5.767 unidades em

construção. Isso se deve, principalmente, à falta de espaço na cidade para abrigar novas construções.

O município de Cariacica foi incorporado na pesquisa a partir do 10º Censo. Observa-se que o número de construções na região vem crescendo gradativamente, de 192 unidades, em novembro de 2006, a 1.088 unidades, em novembro de 2011.

Observa-se ainda, a partir do gráfico a seguir, que as unidades são vendidas quase na mesma proporção em que são construídas (igual curva), entretanto, em menor quantidade, o que aponta a formação de um estoque.

Gráfico 25 – Unidades em Construção Vendidas p/ Tipologia na Grande Vitória nos 10 anos de Censo Imobiliário

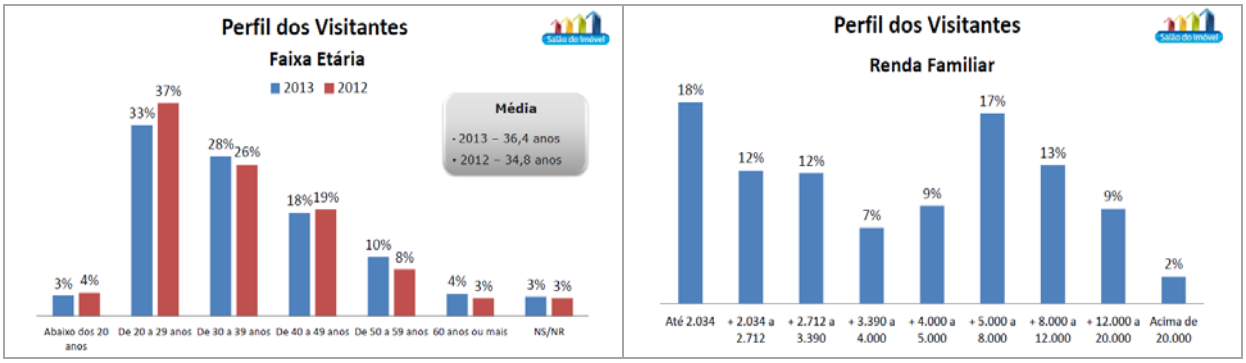


Fonte: Censo Imobiliário. Especial 10 Anos. SINDUSCON/ES

As informações obtidas junto à ADEMI-ES, em entrevista realizada na sede da entidade, e na pesquisa de demanda realizada e publicada anualmente quando do evento Salão do Imóvel, permitem consolidar e ampliar algumas informações de maior interesse deste diagnóstico.

Na última pesquisa realizada em 2013, mais de 50% dos visitantes revelaram intenção de compra do imóvel. Se somados aos que se qualificam na situação de "pesquisar sobre imóveis", chegamos a uma proporção de 89% deste universo com interesse no mercado de imóveis. Como características do "perfil do visitante", destacamos aquelas relacionadas à faixa etária e rendimentos.

Gráfico 26 - Perfil do Visitante e Entrevistado

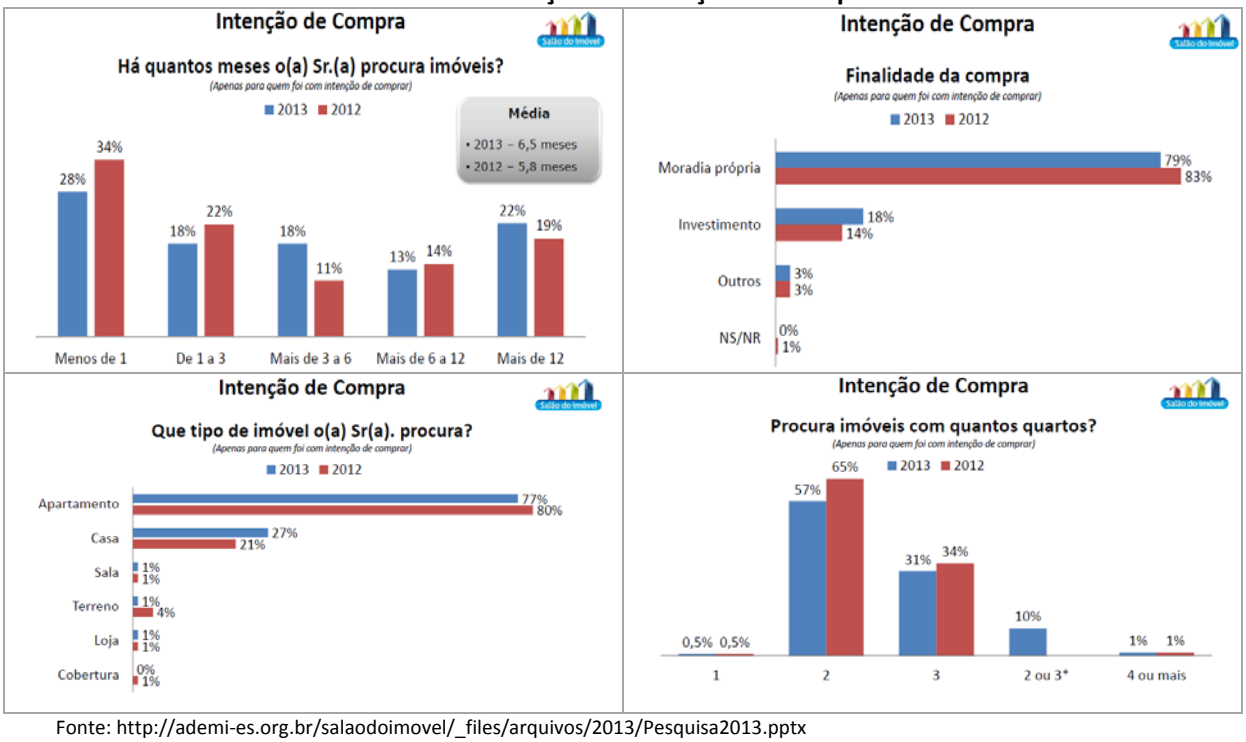


Fonte: http://ademi-es.org.br/salaodoimovel/_files/arquivos/2013/Pesquisa2013.pptx

Segundo os dados, os jovens permanecem o público de maior participação no evento. Em 2013, os visitantes entre 20 e 39 anos predominam no salão, correspondendo a 61%; em 2012 eram em 63%. A idade média fica em 36,4 anos. Em relação à renda, 58% se situam na faixa de rendimentos de até R$ 5.000,00 reais. A renda média dos visitantes correspondeu a R$ 6.056,00 reais aumentando em relação a 2012, que foi de R$ 4.949,00 reais. Ainda em relação ao perfil, 51% possuem filhos, sendo 2 a média apresentada. Dado também relevante é a taxa de 55% dos visitantes que já possuem imóvel próprio, o que deve estar relacionado a um interesse por troca de moradia.

Em relação ao perfil daqueles que manifestaram intenção de compra de imóvel, destacamos os dados relacionados ao tempo de procura, à finalidade da aquisição, à tipologia do imóvel, e ao valor e forma de pagamento.

Gráfico 27 – Caracterização da Intenção de Compra e do Imóvel

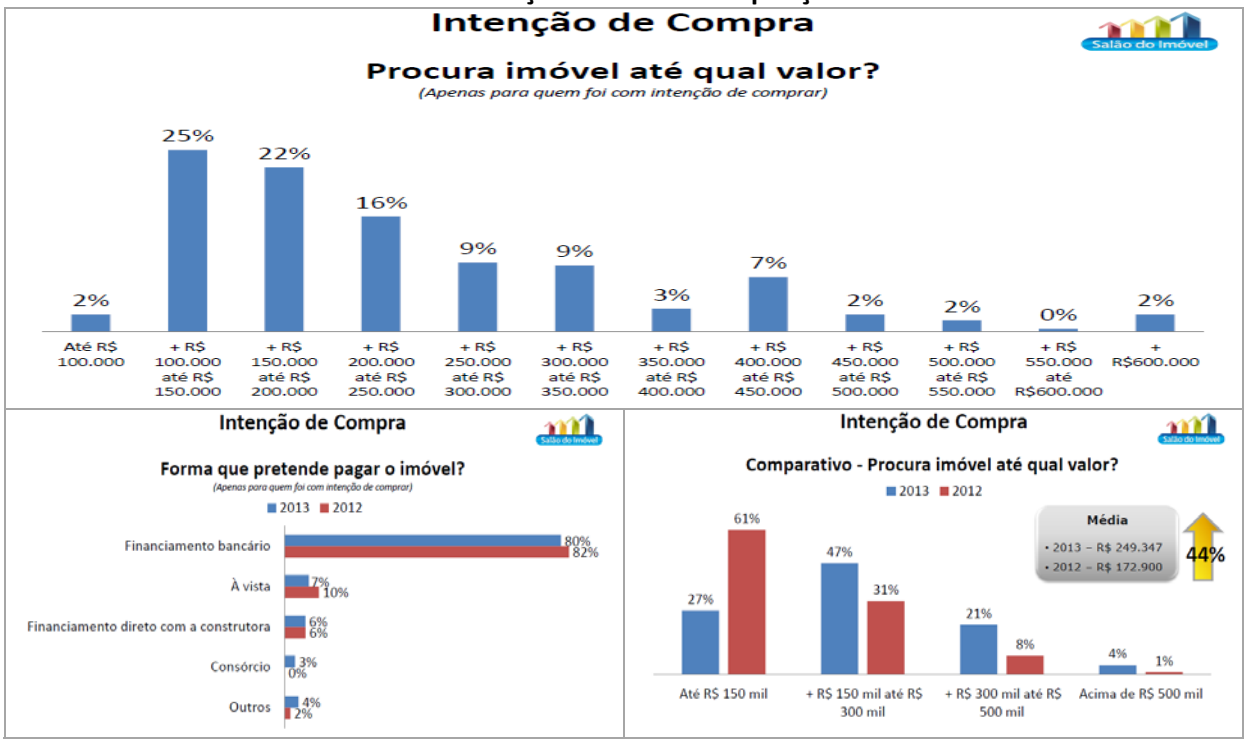


Fonte: http://ademi-es.org.br/salaodoimovel/_files/arquivos/2013/Pesquisa2013.pptx

Cerca de 80% da intenção de compra tem por finalidade a moradia própria. Entretanto, aumenta a finalidade para investimento. O tempo médio de procura do imóvel também aumentou e chega em 2013 a 6,5 meses. O imóvel de preferência é o apartamento, para 77% dos pesquisados, com preferência para dois quartos, em uma taxa correspondente a 57%. Houve uma alteração para o dado de 2012 (65%), entretanto não existia a opção 2 ou 3 quartos na pesquisa anterior, o que certamente provoca um deslocamento dos dois dormitórios para esta opção.

Em relação aos valores do imóvel, a maior procura está na faixa de R$ 100.000,00 até R$ 150.000,00. Se somados, quase 50% dos prováveis compradores procuram imóvel em um valor de até R$ 200.000,00. A importância do crédito imobiliário também fica comprovada. A forma de pagamento permanece majoritariamente apontando para o financiamento bancário: eram 82% em 2012, e permanecem 80% em 2013. Houve um aumento de 44% no valor médio do imóvel procurado em relação a 2012.

Gráfico 28 – caracterização da forma de aquisição do imóvel



Fonte: http://ademi-es.org.br/salaodoimovel/_files/arquivos/2013/Pesquisa2013.pptx

Segundo os dados obtidos em entrevista, o mercado está hoje se expandindo para outras cidades. Têm destaque as cidades de Serra, e mais recentemente Viana – particularmente apontada como de grande interesse, pela atratividade do município, maior disponibilidade de terras e pela agilidade nos trâmites urbanísticos. Cariacica passou a integrar-se ao mercado metropolitano há cerca de três anos. Não existem levantamentos em relação às cidades do interior. Linhares, Cachoeiro de Itapemirim, e mesmo Guarapari, foram apenas recentemente associados à entidade.

Ainda segundo a ADEMI, das unidades construídas no período (do Censo Especial-2010), cerca de 32.000 UH, 82% já estão vendidas e 18% estão em vendas. Foram referidas cerca de 9.000 UH como estoque.

Caracterizando a produção segundo classes de renda, o mercado de Vitória dirige-se às classes AB e B; Vila Velha abarca as classes B e C, mas também está direcionada para a demanda AB. Já o mercado de Serra tem maior produção para as classes D e C, mas também para a B.

Quanto ao MCMV a informação é de que tem se direcionado predominantemente para o município de Serra. Em publicação fornecida pela ADEMI – Guia Imobiliário 2013, comprova-se o fato: uma única empresa construtora, divulgando seus novos empreendimentos do MCMV, apresenta oito projetos para o município de Serra, dois para Cariacica, um para Vitória e um para Vila Velha.

Também foram destacados os principais entraves na produção do mercado popular. A falta de terra nas cidades metropolitanas e/ou de regularização, o preço, e as restrições legais (ambientais e urbanísticas) foram as principais citações. O custo da burocracia na construção civil foi destacado como responsável por cerca de 19% do valor final do imóvel92.

Questão que tem preocupado os empreendedores é em relação à gestão dos imóveis entregues. Segundo informado, as administradoras de condomínio resistem em assumir os empreendimentos de interesse social, e até mesmo aqueles do MCMV destinados à faixa imediatamente superior à de interesse social. A empresa é responsável pela qualidade da construção para um prazo de 5 anos.

Mas apesar das dificuldades apontadas, parece permanecer o interesse da construção civil pelo mercado popular. Divulgada na internet, a notícia abaixo pode revelar tratativas que, no entendimento do mercado, poderiam diminuir os riscos. Há que se aprofundar tal debate.

[92] Este tema será abordado no próximo capítulo que trata das capacidades institucionais.

Figura 08 – Notícia Divulgada via Internet

CBIC Clipping

Portal PINIweb

SETOR DA CONSTRUÇÃO PROPÕE FAIXA INTERMEDIÁRIA PARA A TERCEIRA FASE DO MINHA CASA, MINHA VIDA

Nova segmentação ficaria entre as faixas I (renda bruta de até R$ 1.600,00) e II (renda bruta de R$ 1.601,00 a R$ 3275,00) já existentes

Kelly Amorim, do Portal PINIweb

O setor da construção, representado pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) e pela Associação Brasileira das Incorporadoras (Abrainc), propôs segunda-feira (28), durante audiência com a presidente da República, Dilma Rousseff, uma faixa intermediária para o programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), do Governo Federal.

A intenção é criar regras que beneficiem as famílias com renda entre as faixas I (renda bruta de até R$ 1.600,00) e II (renda bruta de R$ 1.601,00 a R$ 3275,00) já existentes. A proposta é facilitar o acesso ao imóvel sem provocar aumento do custo de subsídio para o Estado.

Durante a audiência, o Ministro de Cidades Gilberto Occhi anunciou que a presidente da república fará o lançamento da terceira etapa do programa entre o final do mês de maio e início de junho, mas este só poderá ser executado a partir de 2015, em um eventual segundo mandato de Dilma.

De acordo com Paulo Simão, presidente da CBIC, o programa é um "projeto de Estado" e seria irresponsabilidade não dar continuidade a ele. Na ocasião, Simão entregou à Dilma o estudo "O Custo da Burocracia no Imóvel", lançado pela CBIC, Abainc e Movimento Brasil Competitivo (MBC), que analisa os gargalos burocráticos que atrasam os empreendimentos imobiliários no Brasil.

Ainda segundo Simão, a ideia é de que o programa contemple três milhões de unidades habitacionais a partir do ano que vem. O governo, porém, ainda não revelou a meta da terceira etapa.

Fonte: http://www.cbic.org.br/informativos/cbic-clipping

Por fim, uma breve apresentação da produção atual do INOCOOPES, que já não se configura como uma possibilidade de atendimento das demandas populares ou de média de renda como foi no passado, mas que tem na sua trajetória o acúmulo de uma forma de produção que reduz os custos do produto ao valor da produção do imóvel. Os atrativos do autofinanciamento são divulgados pelo INOCOOPES como: (i) Construção a preço de custo; (ii) o término do pagamento quando a construção de todo o empreendimento chega ao final; (iii) inexistência em custos de financiamento imobiliário; (iv) pode se inscrever no programa quem já é proprietário de imóvel, mesmo financiado pelo SFH; (v) uma mesma pessoa pode se inscrever para mais de uma unidade habitacional do programa; entre outros.

Na verdade, o autofinanciamento se dirige às faixas com capacidade de pagamento, e tem crescido como mercado para o investidor imobiliário.

Desde 1997, quando finaliza o financiamento pelo SFH e inicia a produção através do autofinanciamento cooperativado[93], até o final de 2013, o INOCOOPES entregou cerca de 9.000 unidades a seus cooperativados. Analisando os dados disponíveis[94], verifica-se em relação à produção anual uma menor variação nos primeiros anos, com uma queda que se acentua a partir de 2003, oscilando, a partir daí, para se recuperar efetivamente em 2012 e 2013. Os motivos dessa oscilação poderão ser buscados, se considerados relevantes para a elaboração da etapa de análises e propostas deste PEHAB.

Gráfico 29 – Produção anual INOCOOPES

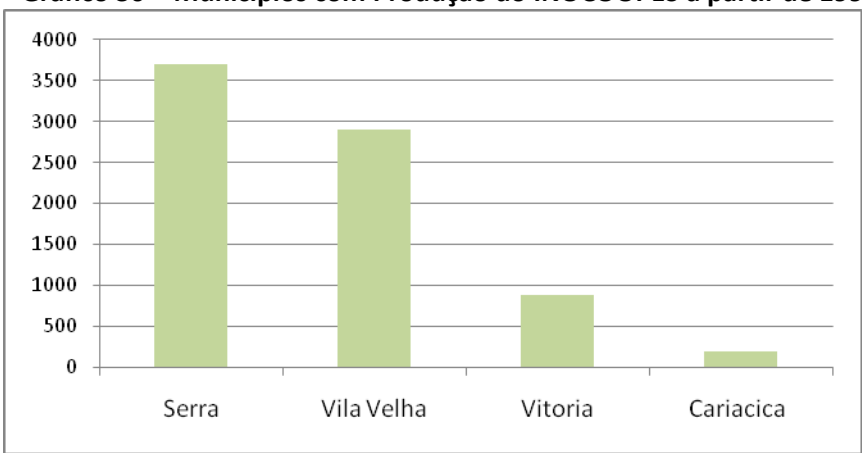
Dados: INOCOOPES (230TTP://www.inocoopes.com.br/?p=buscar&tipo=4)

Em relação à localização, o INOCOOPES praticamente restringiu sua atuação, a partir de então, aos principais municípios da RMGV e apenas mais recentemente inclui Cariacica nesta produção.

[93] O Programa de Cooperativa Habitacional Autofinanciada é um programa de construção de moradias a preço de custo, através do sistema de autofinanciamento realizado por uma Cooperativa Habitacional. A Cooperativa recebe os pagamentos dos cooperativados e com esse dinheiro compra o terreno e contrata o projeto e as obras contando com o apoio técnico do INOCOOP-ES que tem a seu cargo o atendimento, inscrição e seleção dos interessados no Programa, cuidando também dos aspectos financeiros, técnicos e jurídicos da obra, inclusive quanto à orientação na formação do condomínio e associação de moradores.

[94] Somente estão disponibilizadas informações dos empreendimentos segundo data de entrega e município de localização.

Gráfico 30 – Municípios com Produção do INOCOOPES a partir de 1997



Dados: INOCOOPES (http://www.inocoopes.com.br/?p=buscar&tipo=4)

O conjunto dos dados aqui apresentados e os temas destacados, ainda que carentes de maior fundamentação, foram obtidos nas fontes citadas e referidos nas entrevistas, e poderão, se necessário, ser aprofundados para subsidiar os debates da continuidade da elaboração do PEHAB.

4. Considerações de Síntese Sobre Política Habitacional e a Produção Pública e Privada da Moradia.

Na continuidade deste diagnóstico – Etapa de Análises e Cenários, os dados aqui sistematizados e analisados setorialmente serão avaliados junto às informações apresentadas nos demais eixos que compõem esta etapa, particularmente em relação ao quadro de necessidades habitacionais e considerado o contexto socioeconômico, territorial e político-institucional do Estado e de suas regiões.

Neste capítulo procedeu-se à leitura e avaliação da produção habitacional de interesse social realizada no Estado do Espírito Santo como decorrência das políticas implementadas e do financiamento disponibilizado no âmbito federal para estado e municípios, e do investimento estadual. Também se avaliou o impacto desses financiamentos para outros agentes da produção da HIS e do mercado popular da habitação.

Verificou-se a histórica concentração do investimento e da produção habitacional da habitação de interesse social nos municípios metropolitanos, acompanhando o processo de metropolização da capital Vitória que concentrou, sobremaneira, o problema habitacional das áreas urbanas. As políticas habitacionais, historicamente, atuaram nas áreas urbanas e, dentro destas, nas concentrações urbanas.

É somente a partir da atual conjuntura jurídico-institucional ocorrida no campo da atual política nacional de habitação que começa a ser viabilizada uma desconcentração do investimento público na questão habitacional. A política recente do Estado do Espírito Santo começa a estar presente em outras regiões e adotar estratégias distintas no campo habitacional.

O Programa Nossa Casa, apesar do pouco impacto em termos de produção (de 2003 a 2014 viabilizou a construção de 5.990 unidades), efetivamente representa avanços na ampliação da intervenção: incluiu o setor rural, direcionou o investimento para outras regiões, com destaque para a região Nordeste nas duas fases do Programa, e diversificou a intervenção quando incluiu outras estratégias que não só a execução própria da unidade.

A evolução do investimento em ações da política habitacional vai ser aprofundada no capítulo seguinte, que trata das capacidades institucionais, entretanto, é visível pelos dados da produção e do investimento realizado o crescimento das intervenções realizadas com recursos do Tesouro do Estado. Caberá avaliar, na próxima etapa, o impacto em termos de atendimento das necessidades habitacionais para o investimento realizado nas distintas estratégias. Nem sempre investir diretamente na execução das unidades habitacionais é o melhor caminho para contribuir na redução do déficit e do quadro de carências habitacionais.

A exemplo, verificou-se o resultado positivo da produção no setor rural através da ação de parceria do Governo do Estado com as entidades organizadoras do setor que buscam o financiamento federal. O número de unidades habitacionais aumenta significativamente e a qualidade da moradia produzida tem se tornado referência. Também aumenta o número de agentes atuando no setor. Neste mesmo sentido, as ações previstas pela Estratégia I do Programa Nossa Casa podem resultar positivamente, por viabilizar empreendimentos do MCMV (mais de 8.000 UH), mas deve ser considerada a prioridade de tal produção avaliada sob as prioridades de um governo que busca descentralizar o atendimento e priorizar setores mais desassistidos. Verificou-se ainda o pequeno espaço ocupado pela produção social da moradia nos setores urbanos. Os investimentos repassados para as entidades são pequenos e com dificuldades de implementação, pois os registros apontam obras não iniciadas.

A partir da avaliação do quadro de concentração do investimento do PAC (87% na região Metropolitana) e dos Programas do MC (52% também para a Região Metropolitana) viabilizados pelos municípios, pode-se

apontar para uma baixa capacidade nas gestões municipais. Apenas 24 municípios acessaram aos recursos do PAC; em termos de acesso ao financiamento a situação melhora para os recursos do MC, com 61 municípios contemplados. Entretanto, grande parte deste financiamento é para equipamentos e pavimentação.

Setores críticos como drenagem, irregularidade fundiária e precariedade de assentamentos não estão destacados neste capítulo, mas são visualizados pelo montante dos recursos captados pelos municípios no âmbito do PAC. Entretanto, tais intervenções estão nos municípios metropolitanos e nos polos regionais. Verificou-se, entretanto, pelo recente quadro de chuvas e inundações que abalou o Estado, que o problema está presente em quase todo o território, foram 50 os municípios atingidos. Comprova-se, assim, neste contexto de diversificar a atuação do Estado no campo habitacional, ainda que não resulte na incidência direta de redução do quadro de necessidades habitacionais, a necessidade e a importância de ações que venham qualificar a atuação municipal, como é o caso dos Planos de Redução de Risco, e os investimentos no setor de drenagem e gestão das águas fluviais.

A produção através do programa MCMV/FAR (para a faixa 1 da demanda) começa a ter impacto no Estado. Apesar de serem somente 7 empreendimentos concluídos, o número de unidades contratadas ultrapassa 10.000 unidades e mais de 6.000 estão sendo avaliadas, grande parcela na Região Metropolitana, mas também na Região do Rio Doce. Compatibilizar os números e a localização dos empreendimentos com o quadro de déficit e projeção da demanda futura é certamente um dos principais desafios do PEHAB nas próximas etapas.

É importante referir também as ausências identificadas. A falta de informações sobre áreas estaduais ocupadas, empreendimentos produzidos ao longo dos anos que apresentem alguma irregularidade e a falta de estratégias mais efetivas para ações de regularização fundiária no âmbito estadual ou de apoio aos municípios, deverão ocupar lugar de destaque nos debates futuros. De igual importância será o debate sobre a questão da terra urbanizada para viabilizar os empreendimentos. A gestão do solo é competência municipal; poderá uma política estadual contribuir para processos de qualificação desta gestão?

O resgate histórico da produção habitacional do Estado também comprova a parcela significativa da produção da habitação popular através de outros agentes. O INOCOOPES teve papel importante na construção cooperativada e hoje não viabiliza mais empreendimentos nestas faixas.

Existe algum aprendizado que poderá ser repassado e subsidiar outros setores para a produção social ou de pequena escala, sob a tutela do Estado, direcionada para faixas populares?

O PEHAB deverá responder a essas e a outras questões, delimitando seu papel estratégico dentro do Sistema Nacional de Habitação, em consonância com suas políticas prioritárias e em um contexto de municipalização das políticas urbano-habitacionais.

EIXO 5

CAPACIDADES INSTITUCIONAIS

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) tem como princípio definido na Lei 11.124/2005 "a compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social"[95]. É esta integração, com a devida definição de papéis e competências, que pode assegurar a implementação da Política Nacional de Habitação através de todos os entes federados. É esta integração, também, que pode dar maior consistência e efetividade às ações a serem propostas no âmbito estadual por este PEHAB, como parte integrante do SNHIS.

No que diz respeito ao papel a ser cumprido na estrutura do SNHIS, a Lei 11.124/2005 estabelece que compete ao Estado[96]:

- Articular as ações do setor habitacional no âmbito do seu território;
- Promover a integração dos planos habitacionais dos municípios aos planos de desenvolvimento regional, coordenando atuações integradas que exijam intervenções intermunicipais, em especial nas áreas complementares à habitação;
- Dar apoio aos Municípios para a implantação dos seus programas habitacionais e das suas políticas de subsídios.

Cabe, portanto, ao próprio PEHAB debater e determinar as atribuições a serem exercidas pelo Estado do Espírito Santo para a formulação de uma política que, inserida no SNHIS e diante da autonomia municipal, reconheça também as instâncias locais como agentes da sua consecução.

Nesse contexto, o desenvolvimento institucional das instâncias municipais e estadual é condição necessária para a implementação da política a ser proposta por este PEHAB. Desta forma, este diagnóstico deve não só subsidiar o planejamento de ações que venham fortalecer a integração Estado-Municípios no enfrentamento do quadro habitacional diagnosticado, mas também fomentar e prever estratégias de adesão dos mesmos à Política Estadual de Habitação.

Identificar fragilidades e particularidades potenciais existentes no campo da gestão institucional dos municípios e do próprio estado, e no desempenho dos demais agentes, é a proposta deste eixo de análises do diagnóstico habitacional do PEHAB, com a intenção de contribuir para a formulação de propostas de qualificação destas instituições nos aspectos apontados como limitadores da implementação da política.

[95] Art.4º da Lei 11.124/2005.
[96] Art.17 da Lei 11.124/2005.

Este capítulo trata da avaliação das capacidades administrativas institucionais, entendida nos aspectos relacionados à gestão e à execução da política e dos investimentos; e no que se refere aos demais agentes da produção habitacional, nos aspectos que se apresentam enquanto limitadores ou potenciais para uma atuação mais efetiva.

Resgatam-se primeiramente as linhas gerais dos principais programas que hoje financiam a moradia produzida no âmbito público e privado; analisa-se a política habitacional implementada pelo Estado do Espírito Santo, compreendida a partir do planejamento estratégico que a orienta e da articulação com as demais temáticas e programas; e avaliam-se as condições institucionais do próprio Estado, dos municípios e dos demais agentes, à luz do que vem sendo executado.

São utilizados os dados coletados nas entrevistas realizadas: no âmbito governamental, junto às secretarias e órgãos selecionados; e no âmbito municipal em entrevista realizada nos 78 municípios capixabas. Os dados coletados em documentos do governo e outras fontes institucionais oficiais complementam o quadro levantado.

1. Os Programas Federais de apoio e financiamento da produção habitacional e sua regulamentação

O Brasil tem dado passos importantes para a solução dos problemas urbanos, os quais incluem a temática habitacional. No campo jurídico, destaca-se a aprovação do Estatuto da Cidade, da lei que institui o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e da lei da Assistência Técnica Gratuita. No campo institucional, não se pode negar os avanços advindos com a criação do Ministério das Cidades, o qual parte do reconhecimento da situação urbana brasileira e integra os diversos temas afeitos a ela. Complementarmente, destaca-se também a criação do Conselho Nacional das Cidades e de sua estrutura descentralizada (conselhos e conferências estaduais e municipais), a qual garante a participação democrática de diversos agentes. No campo estratégico e programático, há a importante contribuição da PNH e do PLANHAB, bem como de todos os PLHIS já realizados. E, no campo do investimento financeiro, os programas PAC e dentro dele o Programa MCMV.

Os Programas do Ministério da Cidade atuando através da transferência voluntária de recursos também têm oportunizado investimentos não somente para a intervenção, mas especialmente para a

qualificação e instrumentalização da gestão direcionada ao atendimento dos princípios constitucionais e normativa específica da promoção da função social da cidade e da justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização, visando à ocupação ordenada do território.

Todos estes fatos indicam que, após um longo período após a extinção do BNH, a habitação volta à pauta brasileira como um importante tema a ser trabalhado na caminhada para um desenvolvimento mais equilibrado e socialmente inclusivo.

Nessa trajetória, há de ser destacada uma iniciativa concreta adicional que deu materialidade ao objetivo de tornar o acesso à moradia como um vetor de inclusão – a inserção do Trabalho Técnico Social (TTS) na produção de habitação popular. A relevância do TTS se dá não só devido à incorporação do tema como uma estratégia no cumprimento das diretrizes da PNH, mas sobremaneira à quantidade expressiva e abrangência de ações vinculadas aos atuais programas do governo federal direcionado a uma população de maior grau de vulnerabilidade.

Detalham-se, a seguir, as linhas gerais do Programa de Aceleração do Crescimento com destaque para o eixo e programas mais diretamente relacionados com a questão da moradia, com destaque para os Programas Minha Casa, Minha Vida e a Urbanização dos Assentamentos Precários, os quais concentram os investimentos de maior impacto na área habitacional.

1.1 Linhas Gerais sobre o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC II

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi lançado em sua primeira edição em 2007[97] e seu objetivo era o de estabilizar a economia e implementar um novo modelo de desenvolvimento para o País, combinando crescimento com distribuição de renda. Seu foco foi o de realizar investimentos em setores estruturantes do País, promovendo o crescimento do emprego e da renda, construindo um suporte de infraestrutura necessário para o crescimento nacional. O PAC baseia-se na parceria entre o Governo Federal e os entes federados, bem como conta com a participação da iniciativa privada. Os proponentes das suas ações podem ser: Municípios, Estados, Distrito Federal, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos.

Em 2010, o Governo Federal lança a segunda etapa do PAC, ampliando suas áreas de atuação e os investimentos previstos, os quais passam a ser

[97] Através da Lei 11.578/2007.

organizados em seis grandes eixos incorporando ainda mais ações de infraestrutura social e urbana para enfrentar os problemas das grandes cidades brasileiras. Os seis eixos são: Transportes, Energia, Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Água e Luz para Todos, e o Minha Casa Minha Vida. Os dois eixos que estão mais diretamente ligados aos temas tratados neste diagnóstico estão descritos segundo áreas de atuação e metas no quadro a seguir.

Quadro 01 – Descrição dos Eixos Selecionados do PAC II

EIXO	ÁREAS	METAS
CIDADE MELHOR	Saneamento, Prevenção em Áreas de Risco, Mobilidade Urbana e Pavimentação.	Enfrentar os principais desafios das grandes aglomerações urbanas, propiciando melhor qualidade de vida.
MINHA CASA, MINHA VIDA	Minha Casa, Minha Vida, Financiamento SBPE, Urbanização de Assentamentos Precários	Redução do déficit habitacional, dinamizando o setor de construção civil e gerando trabalho e renda.

Fonte: www.pac.gov.br.

A segunda fase do PAC incorpora e consolida as ações da primeira. O relatório de execução dos investimentos do PAC que apresenta o 9º balanço do programa informa que até dezembro de 2013 foram executados R$ 773,4 bilhões, o que representa o cumprimento de 76,13% da meta prevista e 82,3% das ações concluídas.

O eixo Minha Casa, Minha Vida concluiu empreendimentos no valor de R$ 328,1 bilhões. O MCMV contratou 2,24 milhões de habitações e já entregou 1,51 milhões de unidades. Ainda nesse eixo, foram concluídos 1.415 empreendimentos de urbanização em assentamentos precários. E o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo firmou mais de 1,39 milhões de contratos para construção, aquisição ou reforma de moradias.

No eixo Cidade Melhor, destacam-se as ações de saneamento e de prevenção de risco (drenagem e encostas). O eixo Cidade Melhor concluiu, com investimentos de R$ 2,5 bilhões, 877 empreendimentos de saneamento, incluindo esgotamento sanitário e saneamento integrado. Além disso, foram concluídos 60 empreendimentos de drenagem e 10 de contenção de encostas.

Para a viabilização dos investimentos previstos no PAC II, foram estabelecidas medidas institucionais e econômicas especiais. Um dos pilares da estruturação do programa é a desoneração de tributos de alguns setores fundamentais. Esta desoneração tem como objetivo incentivar mais investimentos no Brasil. O PAC II contempla também: ações de estímulo ao crédito e ao financiamento; medidas institucionais e novos marcos legais para agilizar e facilitar os investimentos em infraestrutura; e medidas fiscais de longo prazo, para garantir o equilíbrio dos gastos públicos.

A Lei 11.578/2007 prevê as linhas gerais para as transferências de recursos as quais foram detalhadas em regulamentações posteriores. Prevê a necessidade de um termo de compromisso entre os agentes envolvidos, o qual deve estabelecer: a identificação do objeto a ser executada, as metas a serem atingidas, as etapas ou fases de execução, o plano de aplicação dos recursos financeiros, o cronograma de desembolso, a previsão de início e fim da execução do objeto, bem como da conclusão das etapas ou fases programadas, e a comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados.[98]

A estrutura do PAC II prevê a participação de distintos agentes, cada qual com sua competência definida que, em linhas gerais, está descrita a seguir:

- GOVERNO FEDERAL – gestão do programa, definição das diretrizes gerais e dos procedimentos operacionais para sua implementação, seleção das propostas, dentre outras.
- MANDATÁRIA (Instituição financeira oficial delegada para operacionalização do programa) – analisar e aprovar a documentação técnica, zelar pela qualidade dos projetos, verificar a realização do procedimento licitatório, acompanhar a execução físico-financeira dos objetos compromissados, analisar e aprovar da prestação de contas, dentre outras.
- PROPONENTE/COMPROMISSÁRIO (Municípios, Estados, Distrito Federal, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos) – enviar as propostas, executar e fiscalizar a consecução do objeto, assegurar a qualidade técnica dos projetos e de sua execução, dentre outras.
- INTERVENIENTE EXECUTOR – implementar as ações previstas no Plano de Trabalho apresentado pelo respectivo proponente.

Além destes agentes responsáveis pela gestão, financiamento e execução do programa e de suas ações, há de ser destacado ainda que faz parte desta estrutura o seu beneficiário final, que é a população diretamente favorecida pelos investimentos.

Por fim, é importante destacar ainda a possibilidade de utilização do Regime Diferenciado de Contratações (RDC) nas ações integrantes do PAC II. O RDC foi instituído em 2011, através da Lei 12.462/201199, e tem como objetivo principal ampliar a eficiência nas contratações públicas,

[98] Artigo 3º da Lei 11.578/2007.

[99] E regulamentado pelo Decreto n° 7.581 de 11 de outubro de 2011.

encurtando o tempo do processo licitatório. Inicialmente criado para dar celeridade às obras da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, o regime pode ser empregado hoje em todos os empreendimentos do PAC II.

1.2 Linhas Gerais sobre o Programa Minha Casa Minha Vida II

Em 2009, o Governo Federal lança o pacote de financiamento habitacional denominado "Minha Casa, Minha Vida", tendo como meta a construção de um milhão de moradias. Sua instituição se deu através da Lei 11.977 de sete de julho de 2009. A referida lei e suas posteriores alterações definiram que o PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais.

O PCMV é um programa social, pois objetiva atender a uma demanda fundamental da população que é a moradia. Além disto, está inserido em uma estratégia para o crescimento econômico do país a qual se fundamenta no fortalecimento da indústria da construção civil e de sua cadeia produtiva.

Ao longo de sua implementação, aprimoramentos foram sendo feitos, como, por exemplo, a possibilidade dos Municípios com menos de 50 mil habitantes acessarem recursos do programa.

E, em maio de 2011, o Governo Federal lança a sua segunda etapa[100] – PMCMV II, cuja meta era de contratar, em um período de 4 anos, 2 milhões de unidades habitacionais. Ao total, em dezembro de 2013, já são 3,24 milhões de moradias contratadas; 2,24 milhões pelo MCMV II. Estudo do IPEA demonstrou que o PMCMV representa 32,1% do total das construções de moradias do país no ano de 2013.[101]

O MCMV II compreende os Programas Nacionais de Habitação Urbana (PNHU) e Habitação Rural (PNHR). Também se insere neste eixo do PAC a urbanização e/ou regularização dos assentamentos precários, os quais passamos a descrever elementos da sua regulamentação.

[100] Regulamentado através da Lei 12.424/2011, Decreto 7.499/2011 e Decreto 7.825/2012.
[101] Informação disponível em http://www.pac.gov.br/noticia/05625b28.

a. Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU

Os beneficiários do PNHU são as famílias com renda mensal de até R$ 5.000,00, sendo que as que têm renda de até R$ 3.275,00 (faixa 2) podem receber subvenção econômica da União. E, no caso das famílias com renda de até R$ 1.600,00 (faixa 1), a União as pode beneficiar através de recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). As famílias beneficiadas da faixa I deverão pagar 120 prestações mensais correspondentes a 5% da renda bruta familiar mensal, com valor mínimo fixado em R$ 25,00, exceto nos seguintes casos: famílias beneficiadas por empreendimentos do PAC e que serão reassentadas, remanejadas ou cuja casa será substituída; famílias em situação de emergência ou em locais de calamidade pública reconhecidos pela União[102]; famílias desabrigadas que perderam seu único imóvel. Não poderá ser atendido com subvenções econômicas lastreadas nos recursos do FAR ou FDS, o beneficiário que já tenha recebido benefício de natureza habitacional oriundo de recursos orçamentários da União, destes fundos ou de descontos habitacionais concedidos com recursos do FGTS, exceto: as subvenções destinadas à aquisição de material de construção (para conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional) e atendimento das famílias em situação de emergência, em locais de calamidade pública ou desabrigadas que perderam seu único imóvel.

Além da moradia, o PNHU prevê a possibilidade de custear a edificação de equipamentos de educação, saúde e outros complementares à habitação, nas operações realizadas com recursos provenientes do FAR ou FDS. E, nos empreendimentos habitacionais em edificações multifamiliares, produzidos com os recursos provenientes dos mesmos fundos, será admitida a produção de unidades destinadas à atividade comercial a eles vinculada, devendo o resultado de sua exploração ser destinado integralmente ao custeio do condomínio.

[102] Segundo a Portaria Interministerial 1, de 24 de julho de 2013, as novas unidades habitacionais deverão ser implantadas em áreas com nível de risco adequado, podendo ser excepcionalmente na mesma área atingida pelo desastre, desde que sejam aplicadas medidas que reduzam o risco a patamares aceitáveis. Nos casos de inundações, o período de recorrência mínimo adotado no projeto deverá ser de 50 anos. A mesma portaria ainda determina que o Ministério da Integração Nacional, poderá participar com até 30% dos recursos financeiros necessários à implantação da infraestrutura pública associada aos empreendimentos habitacionais e à reurbanização da área sinistrada, cabendo ao ente público local, a título de contrapartida: os recursos financeiros complementares para a reurbanização da área sinistrada; a demonstração de titularidade pública das áreas onde ocorrerão as obras e o montante complementar dos recursos financeiros referentes à infraestrutura dos novos empreendimentos habitacionais.

De forma geral, o PNHU funciona através da atuação articulada dos seguintes agentes: Ministério das Cidades, CEF, órgãos das administrações direta ou indireta, que aderirem ao programa e empresas do setor da construção civil. Quanto às famílias beneficiadas por recursos do FAR (faixa 1), deverão estar cadastradas (nos cadastros municipais ou estaduais do programa) e serem priorizadas de acordo com os critérios nacionais, podendo o Distrito Federal, os Estados ou Municípios proporem até três critérios adicionais de seleção, desde que harmonizados com os nacionais e aprovados pelos conselhos de habitação.

Tais são os critérios nacionais:

- famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas;
- famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e
- famílias de que façam parte pessoas com deficiência[103].

As regulamentações emanadas pelo Ministério das Cidades ainda admitem que famílias que tiverem que ser realocadas sejam dispensadas da aplicabilidade dos critérios de seleção previstos, mas esta indicação limita-se a 50% das unidades habitacionais do empreendimento[104]. É exigida ainda, a reserva de, no mínimo, 3% das unidades habitacionais para atendimento dos idosos.

No caso das operações realizadas com os recursos transferidos ao FDS, a indicação dos candidatos selecionados será de responsabilidade da entidade organizadora proponente.

Em relação aos valores dos imóveis subsidiados para famílias com renda de até R$ 1.600,00 (faixa 1), a segunda etapa do programa ampliou de R$ 65.000,00 para R$ 76.000,00 o limite máximo, variando este segundo a Unidade da Federação e o perfil do Município. No Estado do Espírito Santo, esses valores ficaram definidos em R$ 60.000,00 para Vitória e Região Metropolitana e R$ 58.000,00 para os Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes[105].

Para as operações vinculadas a projetos do PAC (que objetivam reassentamentos e realocações de famílias), os valores se reduzem na capital e municípios da região metropolitana para R$ 51.000,00 e municípios com população acima de 50 mil habitantes para R$ 47.000,00.

[103] Portaria 610, de 26 de dezembro de 2011 do Ministério das Cidades.

[104] O Distrito Federal ou o Município deverá providenciar a inclusão ou atualização dos candidatos selecionados no CadÚnico antes da indicação do candidato aos agentes financeiros.

[105] Portaria 168 de 12 de abril de 2013 do Ministério das Cidades.

Em relação aos valores máximos dos imóveis financiados com os recursos do FGTS, no ano de 2012, a Resolução 702/2012 do Conselho Curador do FGTS[106] definiu que os imóveis objetos de financiamentos vinculados aos recursos alocados à área orçamentária de Habitação Popular observarão o limite de valor de venda ou de avaliação ou de investimento de R$ 90.000,00, admitindo-se elevação desses valores nos seguintes casos:

até R$ 190.000,00, nos casos de imóveis situados no Distrito Federal ou em Municípios integrantes das regiões metropolitanas ou equivalentes dos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo;

até R$ 170.000,00, nos casos de imóveis situados em Municípios com população igual ou superior a 1.000.000 de habitantes ou em Municípios-sede de capitais estaduais, não especificados no item anterior;

até R$ 145.000,00 nos casos de imóveis situados em Municípios com população igual ou superior a 250.000 habitantes ou em Municípios integrantes de regiões metropolitanas ou equivalentes, inclusive aqueles integrantes da Região Integrada do Distrito Federal e Entorno (RIDE); e

até R$ 115.000,00 nos casos de imóveis situados em Municípios com população igual ou superior a 50.000 habitantes.

Ainda dentro do PNHU, há de ser destacada a linha do PMCMV voltada aos Municípios com menos de 50 mil habitantes – o PMCMV Sub 50 que veio em resposta ao pleito de um conjunto significativo de Municípios que, embora não sejam metropolitanos e com população inferior a 50 mil habitantes, também contam com problemas habitacionais significativos. Esta possibilidade existe desde a primeira etapa do PMCMV.

Segundo as regulamentações competentes[107], a linha destinada às famílias da faixa 1 é operada com recursos do Orçamento Geral da União e contrapartidas dos proponentes que podem ser: créditos tributários, benefícios fiscais, bens ou serviços economicamente mensuráveis, assistência técnica ou recursos financeiros. Os proponentes podem ser os Estados ou os Municípios. Os agentes financeiros são instituições habilitadas através de ofertas públicas de recursos. Para selar a parceria, deverá ser assinado um Termo de Acordo e Compromisso o qual inclui, como signatários, as instituições financeiras ou agentes financeiros, os Municípios e, quando proponentes, os Estados.

[106] Artigo 20 da referida resolução.

[107] A Portaria 547, de 28 de novembro de 2011 do Ministério das Cidades, dispõe sobre as diretrizes gerais do PMCMV para municípios com população de até 50.000 habitantes, no âmbito do PNHU. Esta foi atualizada através da Portaria 112, de 11 de março de 2013.

O programa prevê duas modalidades de atendimento: produção de empreendimentos (múltiplas unidades habitacionais localizadas no mesmo terreno) e produção ou reposição de unidades habitacionais isoladas. Em qualquer dos casos, as unidades habitacionais deverão contar, até o término das obras, com infraestrutura básica que inclua vias públicas de acesso, iluminação pública, solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e que permita as ligações domiciliares de abastecimento de água, e energia elétrica.

Os Municípios, quando proponentes, podem apresentar até 2 propostas, cada uma com até 50 unidades habitacionais. Já os Estados podem apresentar: 1 proposta com até 50 unidades habitacionais para Municípios com população limitada a 20 mil habitantes; e 2 propostas com até 50 unidades habitacionais, cada uma, para Municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes.

Por fim, destaca-se o PMCMV Entidades[108]. Trata-se de possibilidade de concessão de financiamento diretamente aos beneficiários, os quais podem ser: pessoa física ou uma Entidade Organizadora – pessoa jurídica que reúne os beneficiários. Em qualquer dos casos, esta linha destina-se às famílias da faixa 1 e utiliza os recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) depositados no FDS. A Entidade Organizadora pode ser uma cooperativa habitacional ou mista, uma associação ou uma entidade privada sem fins lucrativos, desde que previamente habilitada pelo Ministério das Cidades[109]. Ela e os beneficiários deverão constituir duas comissões para a viabilização do financiamento, quais sejam: CRE (Comissão de Representantes); e CAO (Comissão de Acompanhamento de Obras).

O PMCMV Entidades prevê distintas modalidades de atendimento: para pessoas físicas, aquisição de terreno e construção; construção em terreno próprio ou de terceiros; e aquisição de imóvel novo ou para requalificação ou constituintes de patrimônio histórico. No caso de Entidade Organizadora, pode ser: construção em terreno de sua propriedade; aquisição de terreno, pagamento de assistência técnica e despesas com legalização; aquisição de terreno e construção; pagamento de assistência técnica e despesas com legalização em terrenos transferidos

[108] Criado a partir da publicação da Lei 11.977, de 07 de julho de 2009, na vigência da primeira etapa do PMCMV. Regulamentado pela Resolução nº 194/2012, do Conselho Curador do FDS, e pela Instrução Normativa nº 45/2012, do Ministério das Cidades.

[109] Fica dispensada do processo de habilitação a Entidade Organizadora cujo projeto seja voltado ao atendimento de refugiados, comunidades quilombolas, pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas e demais comunidades socialmente vulneráveis, localizadas em áreas urbanas.

e em processo de transferência pelo poder público ou de propriedade da Entidade Organizadora; e construção das unidades habitacionais em terrenos adquiridos ou em transferência. Os empreendimentos, no caso de pessoas físicas, podem ser através de unidades contíguas ou pulverizadas; já no caso de Entidade Organizadora, não há a possibilidade de unidades pulverizadas. O programa prevê a possibilidade do regime de construção se dar através de autoconstrução.

b. Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR

O PNHR tem como finalidade subsidiar a produção ou reforma de imóveis rurais ou localizados em comunidades tradicionais. Os parceiros no PNHR são: Agentes Financeiros – Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Os proponentes podem ser: Estados, Municípios ou Distrito Federal ou uma Entidade Organizadora (entidades privadas sem fins lucrativos, sindicatos, associações, condomínios e cooperativas). No caso das famílias que compõem o Grupo 3 (conforme o quadro a seguir), o financiamento pode ser acessado individualmente.

O seu público alvo é composto por: agricultores familiares, trabalhadores rurais, assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária, quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas e demais comunidades tradicionais com renda mensal bruta anual até R$ 60.000,00, segundo os três grupos de renda, conforme o descrito no quadro a seguir:

Quadro 02 – Grupos de beneficiários do PNHR

GRUPO 1	Famílias com renda bruta anual até R$ 15.000,00*	Subsídio integral – recursos do OGU
GRUPO 2	Famílias com renda bruta anual de R$ 15.000,01 a R$ 30.000,00	Desconto de R$ 7.610,00 vinculado ao financiamento, com subsídio para a assistência técnica e para complementar o equilíbrio econômico-financeiro
GRUPO 3	Famílias com renda bruta anual de R$ 30.000,01 a R$ 60.000,00	Financiamento pelo FGTS com subsídios para complementar o equilíbrio econômico-financeiro

*No caso de assentados, a seleção dos beneficiários é feita pelo Instituto Nacional de Reforma Agrária – INCRA.

A subvenção econômica do PNHR poderá ser cumulativa com subsídios concedidos no âmbito de programas habitacionais dos Estados, Distrito Federal ou Municípios. Os valores dos subsídios do Grupo 1 variam conforme a região do país, sendo para a Região Sudeste:

- Na construção da unidade habitacional: R$ 28.500,00
- Na reforma da unidade habitacional: R$ 17.200,00
- Custo da assistência técnica e Trabalho Social: R$ 1000,00
- O valor final do imóvel não pode ultrapassar R$ 65.000,00.

Com relação ao financiamento de reformas, a Orientação Operacional nº 02, de 14 de agosto de 2013, prevê esta possibilidade nas seguintes situações:

- Adensamento excessivo de moradores considerando o nº de moradores por dormitórios – recursos para a construção de cômodos;
- Cobertura inadequada – recursos para a reforma ou substituição de telhado;
- Problemas na estrutura – recursos para reforço de pilares e vigas, eliminação de trincas nas paredes;
- Falta de condições de habitabilidade – recursos para execução de reboco, pintura, colocação de portas e janelas; para instalação elétrica, hidráulica ou esgotamento sanitário;
- Insalubridade – recursos para troca de encanamentos, impermeabilização de paredes; colocação revestimento cerâmico (box, pias e tanque) em áreas molhadas; reboco; pintura e colocação de piso cerâmico; abertura de portas e janelas; construção de unidade sanitária dentro da moradia se possível ou junto à moradia, com acesso interno.

O PNHR ainda prevê a possibilidade de financiamento de cisternas nas regiões que não dispõem de solução de abastecimento de água. Além da questão do tipo de infraestrutura mínima necessária, a moradia rural tem especificidades que a diferenciam da urbana. Dentre essas diferenças, destaca-se, como uma das de maior relevância, a posse/propriedade da terra. Não entra na pauta do PNHR a oferta de terra ao trabalhador rural, pois este é tema vinculado à Reforma Agrária. Assim, todas as ações do PNHR requerem que o beneficiário tenha acesso ao terreno onde a unidade habitacional será edificada ou reformada. E, muitas vezes, este beneficiário reside em terras arrendadas e/ou de propriedade de outro.

O PNHR prevê diversas modalidades de comprovação da relação do beneficiário com a terra, mesmo que esta seja informal, sendo a terra pública ou privada.

A Portaria 194 de 30 de abril 2013 do Ministério das Cidades consagra as diretrizes da PNHR, quais sejam:

- as unidades habitacionais produzidas ou reformadas no âmbito do PNHR terão soluções de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica adotados para a região;
- os projetos arquitetônicos deverão apresentar compatibilidade com as características regionais, locais, climáticas e culturais da localidade, e ainda prever a ampliação futura da unidade habitacional;
- atendimento à mulher responsável pelo domicílio;
- atendimento a idosos e pessoas com deficiência, conforme demanda, observado o disposto no Art. 73, inciso II, da Lei n° 11.977 de 2009;
- atendimento às famílias em situação de emergência ou calamidade pública;
- atendimento às famílias do Grupo 1 sem acesso à solução de abastecimento de água, em conjunto com as diretrizes do Programa Cisternas, a cargo do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- atendimento às famílias residentes em Municípios constituintes do Programa Territórios da Cidadania, a cargo do Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- atendimento a famílias integrantes de comunidades quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas e demais comunidades tradicionais;
- atendimento a projetos que contemplem parâmetros de sustentabilidade ambiental;
- atendimento a projetos que contemplem parcerias de capacitação, Assistência Técnica e Trabalho Social com instituições públicas e privadas especializadas.
- atendimento aos agricultores familiares assentados, beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), integrantes do Grupo de Renda 1.

2. A Questão Habitacional no Governo do Espírito Santo

2.1. O Lugar da Moradia no Planejamento Estratégico do Estado

Elaborado em 2006 por meio de uma parceria Governo-Sociedade, sob a coordenação da Secretaria de Estado e Planejamento, o Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025 estabeleceu as bases estratégicas para a atuação do governo diante das oportunidades de um novo ciclo de desenvolvimento que se apresenta no Estado. Dentre os objetivos a serem alcançados, estão a redução da pobreza, a interiorização do desenvolvimento, um maior equilíbrio urbano, segurança, crescimento econômico com diversificação e sustentabilidade ambiental, entre outros. Tais objetivos foram traduzidos em 11 estratégias de desenvolvimento e sua consecução através de 93 projetos estruturantes.

Dentre as 11 estratégias que o Plano 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, com os projetos de Ampliação do Acesso à Habitação para a Baixa Renda na primeira, e Expansão com Qualidade da Habitação Urbana na segunda, ambos transcritos abaixo. 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. Desta forma, o projeto central da estratégia (projeto ancora) é também de absoluta prioridade para as questões da moradia visto que instrumentaliza os municípios para tal. Tais são os projetos destacados na forma como são descritos no documento Espírito Santo-25:

> <u>Projeto de Ampliação do Acesso à Habitação de Baixa Renda</u>
> Objetivo: Ampliar o acesso da população de baixa renda à habitação regular.
> Escopo: Regularização da titulação dos imóveis urbanos. Financiamento para compra de imóveis novos e usados e de material de construção, destinado exclusivamente para os proprietários de imóveis regularizados. Remoção de imóveis em área de risco e de ocupação irregular e monitoramento contínuo destas áreas. Fortalecimento de programas multissetoriais integrados em comunidades de baixa renda.
>
> <u>Projeto de Expansão com Qualidade da Habitação Urbana</u>
> Objetivo: Reduzir o déficit e melhorar a qualidade das habitações.

Escopo: Planejamento das áreas de expansão urbana para fins habitacionais. Implantação de infraestrutura e ordenamento urbano em áreas de ocupação. Criação de linhas de financiamento estadual em parceria com entidades financeiras federais e privadas.

Projeto de Planejamento e Gestão de Cidades
Objetivo: Prover a Rede de Cidades do Espírito Santo de instrumentos de planejamento e gestão que façam frente aos desafios de crescimento, sustentabilidade e qualidade do espaço urbano.
Escopo: Difusão da aplicação dos instrumentos de planejamento e gestão de cidades, incluindo: planejamento estratégico, elaboração de plano diretor, ordenamento territorial e elaboração e aplicação da legislação pertinente. Introdução de sistemas e práticas de gestão que privilegiem a governança democrática ancorada na sociedade. Implantação de sistemas de informação e geoprocessamento. Integração de instrumentos de planejamento e gestão entre os municípios. Premiação da excelência na gestão municipal.

Em 2010, o Governo do Estado elabora seu planejamento para o período 2010-2014, tendo por base o ES-2025 e demais documentos e diretrizes estabelecidos no plano de governo que o elegeu. Deste planejamento resulta o documento que orientará a gestão e o investimento para todo o período. O documento é denominado – Novos Caminhos. Tendo como foco prioritário o atendimento aos extratos mais vulneráveis da população e a correção das desigualdades regionais, são estabelecidos objetivos e metas para projetos e programas agrupados em 10 eixos estratégicos orientadores das ações de Governo. Fica clara a concepção integrada da gestão do desenvolvimento econômico, social e ambiental, com o objetivo da promoção do desenvolvimento territorialmente equilibrado e sustentável.

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

Para uma melhor compreensão do planejamento que orienta o governo atual e sua relação com o tema deste diagnóstico, destacamos, na forma de síntese, as principais ações e projetos relacionados afins e as metas para eles estabelecidas. Não estão levantadas as metas da estratégia de infraestrutura relacionadas ao abastecimento e serviços de caráter mais estruturador, mas somente aquelas diretamente relacionadas à produção habitacional e direcionadas a capacitação e apoio aos municípios nas áreas de drenagem urbana e gestão das águas fluviais por conta do impacto que eventos climáticos têm trazido para os inúmeros municípios capixabas. Também não é o objetivo fazer uma avaliação aprofundada das metas viabilizadas, mas tão somente apresentar o panorama das principais ações desenvolvidas e/ou em que estão sendo realizadas dentro de programas e projetos priorizados pelo governo e relacionados ao tema moradia. Acrescentam-se, nesta síntese, as ações realizadas e/ou em desenvolvimento de que se tem conhecimento.

Quadro 03 – Projetos e Ações apresentadas no ES-2025 de Interface com a Moradia

Desafio/Estratégia	Projetos/Ações	Metas/Entregas	
		Metas Novos Caminhos (2011-2014)	Realizado/em andamento*
Déficit habitacional	- Apoio aos Municípios Infra em loteamentos	10 intervenções	4 Interv. pav. drenag. (NC I) 3 Convênios (NC II)
	- Remanejo famílias em área risco	2.000 famílias	Sem informação
	- Apoio e/ou execução de novas UH	6.000 UH	6.200 UH
Gestão Infraestrutura Urbana	- Apoio na execução de infraestrutura e projetos de contenção encostas	360 intervenções	47 executados/em andamento
Mobilidade Urbana	- Financ/apoio execução projetos e obras nas cidades pólo.	3 estudos 3 obras	6 Planos Municipais de Mobilidade em elaboração
Regularização das vazões/cheias	-Elaborar/implantar projetos drenagem e revitalização rios/canais	Projeto e obras p/Formate e Marinho	Estudo, obras e projeto executivo do Rio Formate
	- Obras de Infrahídrica e ações de conservação de bacias	- Projeto estadual de recu-peração e conservação das microbacias	- Estudo do Formate, Jucu e Marinho (IJSN); Estudo e Proj. B. Marinho, Aribiri, Canal Costa, Guaranhuns, Campo Grande e Jd. Alah; Macrodrenagem Itangua
	- Apoio a municípios à elaboração projetos	- Projeto infraestrutura hídrica p/ 7 municípios	
Infraestrutura área rural	- Expansão do Plano de Habitação Rural	- 3600 UH	- 2.017 UH
Acesso e regularização da terra rural	- Ampliação do crédito fundiário e da RF	- 2800 famílias assentadas	Mais de 3300 famílias beneficiadas pelo credito fundiário
		- 3000 títulos emitidos	- 610 titulações/ identif. de 3210 imóveis/fotocadastro
Gestão efeitos eventos climáticos	-Estruturação da Defesa Civil nos municípios	Estrutura operacional em todo o Estado	- Apoio municípios / 23 kits - 23 COMPDECs criadas
	- Estruturação do Sistema de monitoramento e alerta	- 30 estações metrológicas - 38 planos redução de risco - sistema de alerta/30 mun.	- 26 estações instaladas -17 Planos Municipais de Redução de Risco e 17 Planos Diretores águas pluviais/fluviais em elaboração

* As informações neste campo não têm o objetivo de verificar o cumprimento da meta, mas tão somente indicar as ações efetivadas na área. As informações foram obtidas nas entrevistas realizadas e documentos disponibilizados.
Dados: ES 2025; Documentos e entrevistas às Instituições Governamentais.

Como se pode observar, as principais metas estabelecidas nestes campos foram ou estão sendo parcialmente realizadas. Os principais destaques da atuação são certamente os alcançados pelo programa habitacional, incluindo habitação urbana e rural. Mas são igualmente importantes os avanços das ações relacionadas à questão da gestão para a redução do risco, incluindo as questões de drenagem e manejo das águas fluviais e as ações da defesa civil, pela importância do tema para o Estado.

Assim, contextualizado o planejamento estratégico que orienta o atual governo e as principais realizações (metas alcançadas/em realização) que complementam o já abordado no capítulo que trata da política habitacional, cabem ainda algumas considerações e registros relevantes que caracterizam as ações realizadas de forma integrada, articuladas e relacionadas à questão habitacional.

Em entrevistas realizadas junto às principais secretarias e órgão estaduais, foram pautados alguns dos projetos estruturantes e intervenções prioritárias do governo. O objetivo foi de identificar suas possíveis contribuições para este diagnóstico, e também suas possíveis demandas e/ou potencialidades, passíveis de serem inseridas nas recomendações estratégicas da próxima etapa a ser elaborada. Registram-se, a seguir, as interfaces avaliadas como de maior relevância para este PEHAB com as considerações apresentadas nas entrevistas.

O Programa Capixaba de Redução de Pobreza – Incluir – implementa as diretrizes estratégicas estabelecidas no planejamento Novos Caminhos (2011-2014) relativas à redução da pobreza, das desigualdades sociais e regionais, e à geração de oportunidades para todos os capixabas.

Organizado em 3 eixos de atuação – Acompanhamento das Famílias, Acesso aos Serviços do Estado, e Inclusão Produtiva – o programa se propõe a articular ações de diversas políticas de desenvolvimento social e econômico nos territórios identificados como de grande incidência de pobreza e pobreza extrema. Para tanto se utiliza das principais ferramentas de implementação das políticas sociais – os CRAS, demais redes de serviço social, do Cad-Único e de uma série de projetos que integram o SIGES (Sistema de Gerenciamento Estratégico dos projetos do governo).

A SEHAD (Secretaria de Estado da Assistência Social e Direitos Humanos) vem fazendo esforços junto aos municípios através do apoio e orientações para proceder à busca ativa deste universo de pobreza, para inseri-los no Cad-Único e consequentemente nas políticas implementadas. Os principais limites desta ação estão na falta de interesse/motivação por parte dos municípios, agentes responsáveis por esta atividade. Apesar de

estarem sendo estimulados e capacitados para tal, muitos não têm respondido.

A SEADH tem a coordenação do Programa, estando a ele articuladas inúmeras outras secretárias e órgãos governamentais, entre elas a SEDURB.

A questão habitacional não é pauta específica do Programa Incluir, entretanto o programa fornece a base cadastral dos setores identificados como prioritários para atendimento da demanda por novas moradias que chega ao IDURB. O Cad-Único é também uma possibilidade de qualificação das estimativas do déficit habitacional uma vez que fornece dados precisos sobre o cadastrado – podendo resultar em uma identificação do déficit "com nome, endereço e qualificação familiar". Também representa aquela parcela do déficit identificada como prioritária para a definição das estratégias futuras no campo habitacional. O IJSN realizou a estimativa do déficit habitacional a partir do cadastro único e este tema será pauta na etapa das proposições.

O Incluir tem também sua inserção rural – o Incluir no Campo. O programa procura identificar e beneficiar as famílias rurais em situação de extrema pobreza, estimadas em cerca de 14.000, promovendo a busca ativa também no setor rural. O objetivo é incidir mais fortemente nestes setores com as políticas do "Vida no Campo"[110], viabilizando o acesso às oportunidades de inserção produtiva e de desenvolvimento social e promoção da cidadania promovidas pelas políticas governamentais.

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

Tem foco particular nas famílias rurais sem terra que estão vivendo em situação de pobreza quase sempre nas sedes municipais (meeiros, diaristas, contratados, comodatários, empregados, etc.). Através do Programa Vida no Campo e do Programa Brasil Sem Miséria, são oferecidas oportunidades para a emissão de documentos, complementação da renda, assistência técnica, comercialização da produção, construção de moradias,

[110] O Vida no Campo é um dos principais programas da SEAG que agrega 13 projetos para o fortalecimento da agricultura familiar, que será descrito na sequência.

cursos de qualificação profissional, acesso à terra, crédito rural, entre outras.

Da mesma forma que o Incluir, a potencialidade para a estruturação de propostas articuladas está na identificação destes focos de concentração das demandas de um grupo prioritário, sendo que o Incluir no Campo pode ter a particularidade de revelar os focos de um dos problemas principais na questão da moradia rural – a falta da terra, que vai demandar estratégias específicas, provavelmente vinculadas à reforma agrária e/ou soluções particularizadas. Os limites da ação também são os mesmos – a falta de resposta de muitos municípios.

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

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

Conforme já comentado no capítulo que trata da produção e da política habitacional do Estado, a produção da moradia rural tem ganhado destaque pela qualidade da unidade produzida e pela crescente organização e mobilização de recursos por parte das entidades do setor. Há, entretanto, algumas criticas que merecem destaque. Entre elas estão os valores tão reduzidos do financiamento quando comparado ao valor do financiamento urbano; também são apontados os limites da execução por meio da autoconstrução assistida, carecendo de maior apoio técnico.

A construção e melhoria da moradia rural é a principal interface de interesse deste PEHAB junto ao Programa de Revitalização dos

Assentamentos Estaduais, também implementado pela SEAG dentro do programa Vida no Campo. As ações em desenvolvimento são para que a produção das unidades habitacionais possa se inserir na mesma metodologia e sistemática do PNHR, com complementação dos recursos pelo Governo do Estado. A demanda atual do programa é de 50 novas unidades habitacionais que estão em tramitação.

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

O programa Crédito Fundiário oferece financiamento para aquisição de terra em condições facilitadas para trabalhadores rurais que não possuem ou têm pouca terra. O programa é desenvolvido em parceria com o Governo Federal através do Programa Nacional de Crédito Fundiário do MDA. No Estado, a contratação do crédito se dá através das Unidades Técnicas Estaduais. O programa no Estado se implementa através de 2 eixos: o de combate à pobreza rural, vinculado ao Incluir Rural; e em parceria com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais para atendimento do trabalhador que já tem pequena propriedade e quer ampliá-la. Também se direciona aos filhos de pequenos produtores rurais com o objetivo de fixá-los no campo (nossa primeira terra). A UTE-ES atua desde 2003 e já foram beneficiadas 3.333 famílias capixabas com o crédito.

O programa de Titulação de Terras prevê a identificação e regularização das famílias agricultoras que estão sobre terras devolutas do Governo Estadual. Está vinculado ao Programa de Cadastro Nacional do INCRA. No Espírito Santo, o diagnóstico apontou maior incidência destas terras nas regiões norte e centro oeste do estado, onde 80% dos imóveis são de agricultura familiar. O programa atua nestas áreas já identificadas como devolutas e já efetivou alguns títulos: em 2012 foram 12 títulos concedidos; em 2013 foram 278. O trabalho é bastante minucioso, sendo as maiores dificuldades relativas ao processo cartorial, particularmente na fase de identificação das terras.

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

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

A questão dos recorrentes eventos climáticos e seus efeitos, e os objetivos de redução dos riscos deles decorrentes, têm levado o governo do estado a priorizar ações e investimentos na qualificação da gestão do setor e das áreas consideradas suscetíveis, resultando o Espírito Santo, no estado mais monitorado no Brasil para tal finalidade. Estudos e instrumentos vêm sendo viabilizados para as estruturas estaduais, em paralelo ao apoio levado aos municípios na estruturação das instituições relacionadas (especialmente a Defesa Civil). Também é foco deste apoio a capacitação técnica de agentes municipais, a execução de obras e desenvolvimento de instrumento da gestão local para monitoramento e redução do risco. Neste contexto, e sem entrar no detalhamento das ações desencadeadas, cabe registrar aquilo que foi pautado como limitador dos avanços pretendidos. A participação e a resposta dos municípios têm ficado muito aquém do necessário para que os objetivos tenham consecução. Este PEHAB tem relação direta com as situações de risco não só no quadro de ocupações já consolidadas em setores inadequados, que certamente resultarão em casos de remanejamento/reassentamentos, mas de forma preventiva, nas questões relacionadas à gestão do solo de competência municipal. Os desafios da crescente expansão urbana e das localizações da HIS vão exigir deste PEHAB estratégias articuladas do governo estadual e dos municípios para que tal quadro não se agrave. Além da Defesa Civil, estão envolvidas nesta pauta as instituições estaduais ligadas ao meio ambiente – SEAMA e IEMA.

Outras Secretarias de Estado foram percorridas durante a elaboração deste diagnóstico com contribuições em outros campos de análise, como a SEDES e os seus projetos de descentralização do desenvolvimento, a SEPAM com os projetos e estudos metropolitanos, entre outros. Esses temas

também subsidiarão as próximas etapas de elaboração deste PEHAB, no momento oportuno.

2.2. Evolução dos Investimentos Previstos e Realizados na Área Habitacional

Dentro do acima apresentado, verificou-se que, em termos de concepção e planejamento, a questão da moradia vem ocupando um espaço significativo no conjunto das ações governamentais, sendo tratada através de uma abordagem bastante abrangente e integrada às questões a ela mais diretamente relacionadas. Entretanto há que se verificar, neste contexto de atuação integrada, o que efetivamente foi viabilizado neste campo pelo governo do estado.

O capítulo anterior apresenta a produção e investimentos realizados no âmbito do Programa Nossa Casa. A verificação da prioridade conferida às questões habitacionais no planejamento e na implementação das ações integradas pode ser obtida a partir da análise dos dados relativos à previsão de investimentos habitacionais nos Planos Plurianuais do Governo Estadual, e pela análise do recurso efetivamente investido, este obtido através dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

Os dados a seguir são sistematizados considerando os dois últimos PPA's – marco adotado já tendo como referência o planejamento estratégico do ES-2025 e o Plano Estratégico que orienta o atual governo (2012–2014) – Novos Caminhos. Os investimentos foram atualizados para o ano de 2011, para uma comparação em valores reais. Incluem-se as ações mais diretamente ligadas à produção e qualificação da moradia e relacionadas à qualificação da gestão habitacional. Os quadros a seguir sistematizam programas, ações e investimento projetado para os dois períodos.

Verifica-se de imediato, na primeira comparação entre projetos e valores estabelecidos em cada PPA, a diminuição explícita do tema moradia e ações afins no planejamento do período atual.

Quadro 04 – Investimentos Previstos em HIS e Áreas Afins 2008-2011

PROGRAMA	OBJETIVO	AÇÃO	VALOR DEF. P/ 2011 (IPCA)	UNIDADES
DESENVOLVIMENTO SOCIAL INTEGRADO	Integrar as ações das políticas públicas, visando à redução das desigualdades sociais e regionais, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento local	Construção de HIS p/famílias em situação de risco social	R$ 17.694.564,90	510
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AGRICULTURA FAMILIAR	Fortalecer a agricultura familiar, apoiando as iniciativas de desenvolvimento rural sustentável	Subsídios para programas de HIS Rural	R$ 11.548.485,84	4000
HABITAÇÃO PARA FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA (ATÉ 5 SM)	Apoiar e implementar programas habitacionais, de saneamento e de urbanização p/famílias de baixa renda	Aquisição, construção, reforma, recuperação UH	R$ 10.750.133,99	1712
	Implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, viabilizando o acesso à habitação de interesse social	Aquisição e/ou produção de lotes urbanizados	R$ 251.054,04	48
		Atendimento a famílias carentes de habitação c/renda de até 5 SM	R$ 32.348.722,27	2909
		Construção de casas para famílias carentes de habitação em regiões com IDH abaixo da média	R$ 52.721.348,40	4000
NOSSA CASA (ATÉ 3SM)	Reduzir o déficit habitacional do estado, localizado em famílias de baixa renda	Apoio téc./ financeiro aos municípios p/ construção e melhoria de HIS-Rural	R$ 11.360.195,31	1889
		Apoio téc./ financeiro aos municípios p/ construção e melhoria de HIS-Urbano	R$ 24.226.714,86	3842
	Emendas parlamentares	Apoio téc./ financeiro aos municípios p/ construção e melhoria de HIS-urbano	R$ 125.527,02	2
		Apoio téc./ financeiro aos municípios p/ construção e melhoria de HIS-rural	R$ 62.763,51	89
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	Urbanizar e/ou regularizar áreas degradadas e promover melhorias habitacionais	Caract. fisiográfica	R$ 35.147,57	2000
		Caract. socioeconômica	R$ 50.210,81	
		Titulação dos lotes e RI	R$ 610.563,43	
INFRAESTRUTURA URBANA	Proporcionar à população melhores condições de segurança, habitação, acessibilidade, mobilidade e melhoramentos urbanos	Execução de obras infraestrutura p/atendimento a famílias de baixa renda, habitantes de áreas degradadas	R$ 1.337.708,82	100
		Intervenções em áreas de Risco	R$ 1.255.270.20	4
GESTÃO DA POLÍTICA DE SANEAMENTO, HAB. E DESENV. URBANO	Planejar/ formular políticas publicas nas áreas de urbanismo, saneamento e habitação. Coord/monitorar programa	Execução de serviços de apoio técnico	R$ 1.004.216,16	100
TOTAL			**R$ 165.382.627,12**	**21.205**

Quadro 05 – Investimentos Previstos em HIS e Áreas Afins 2008-2011

PROGRAMA	OBJETIVO	AÇÃO	VALOR DEF. P/ 2011 (IPCA)	UNIDADES
HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	Implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, viabilizando o acesso à habitação de interesse social	Construção de casas para famílias carentes de habitação em regiões com IDH abaixo da média	R$ 7.047.123,00	225
		Gerenciamento e fiscalização de obras e serviços	R$ 22.630,00	4
		Implementação e apoio às ações vinculadas e/ou direcionadas para HIS	R$ 12.488.849,00	128
		Remanejamento de famílias em áreas de risco ocupadas irregularmente	R$ 17.418.348,00	2.069
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	Urbanizar e/ou regularizar áreas degradadas e promover melhorias habitacionais	Caracterização socioeconômica e fisiográfica	R$ 45.064,00	8
		Titulação dos lotes e atos registrais	R$ 25.838,00	140
DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR	Promover o acesso às políticas públicas para inclusão social e produtiva no campo	Subsídios para habitação rural de interesse social	R$ 6.000.000,00	4.000
		Regularização fundiária	R$ 1.725.735,00	2.400
INFRAESTRUTURA URBANA	Proporcionar à população melhores condições de segurança, habitação, acessibilidade, mobilidade e melhoramentos urbanos	Planos de redução de risco, contenção de encostas e intervenções em áreas de inundação	R$ 1.100.000,00	1
GESTÃO DA POLÍTICA DE SANEAMENTO, HAB. E DESENV. URBANO	Planejar e formular políticas públicas nas áreas de urbanismo, saneamento e habitação e coordenar/monitorar programas	Elaboração de estudos e projetos / execução de serviços de apoio técnico	R$ 11.430.510,00	VARIOS
TOTAL			**R$ 57.304.097,00**	**8.975**

Foram também totalizados e atualizados os investimentos projetados para o PPA de 2004-2007. Embora sem apresentar a sistematização[111], os valores correspondem a ações distribuídas em 9 programas habitacionais ou relacionados, e atingem a cifra de R$ 108.935.117,16; valor este 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 dado pode estar apontando para uma menor prioridade do tema no governo recente, mas também pode estar apontado para 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 no montante total do investimento habitacional do Estado. Estes são indícios observados, a serem debatidos nas próximas etapas.

[111] Os programas diferem sobremaneira, uma vez que são anteriores ao ES 2025, por isto optou-se pela não apresentação da síntese, mas tão somente os valores do período.

Para verificação do investimento efetivamente realizado, recorreu-se a duas fontes. A atualização do investimento realizado pelo IDURB através do programa Nossa Casa apresentado no capítulo da produção habitacional; e os dados coletados na Secretaria do Tesouro Nacional. São dados diferenciados, originados de fontes que não podem ser comparadas. Entretanto, considera-se que sobre ambos podem ser feitas reflexões que contribuam para a etapa subsequente de análises e cenários, no que se refere aos investimentos.

Tomando-se os dados da Secretaria do Tesouro Nacional, verificamos a evolução do investimento realizado em habitação, considerando o total da despesa realizada pelo governo nas diversas áreas. Todos os valores estão atualizados para 2012. O percentual investido efetivamente em habitação no período destacado pode ser considerado bastante tímido, particularmente se comparado à PEC que tramita sobre o tema e que pressupõe um percentual do recurso orçamentário no âmbito estadual de 2%. Pelos dados obtidos, verificamos que o maior investimento ficou aquém de 0,3%.

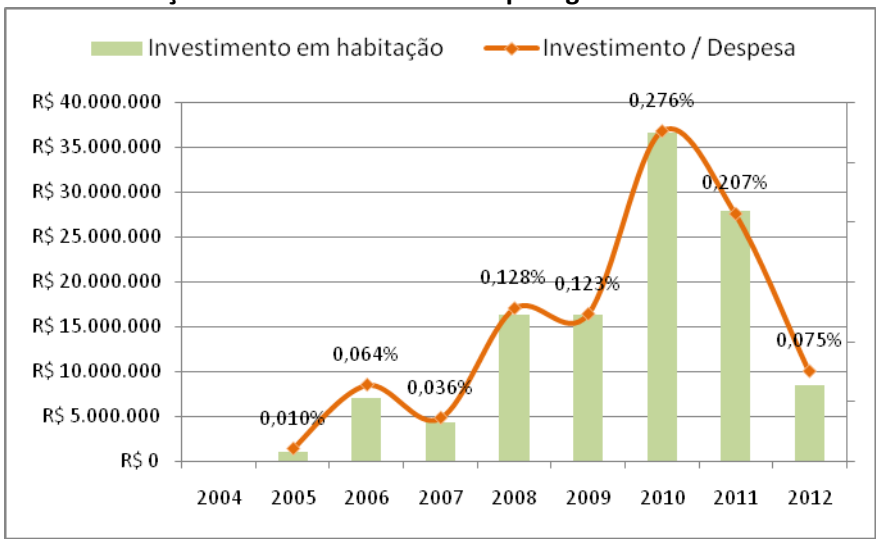
Tabela 01 – Evolução dos recursos investidos pelo governo do Estado em habitação

Ano	Investimento em habitação	Despesa total	Investimento / Despesa
2004	Sem Investimento	X	X
2005	R$ 990.347,32	R$ 9.807.036.740,98	0,01%
2006	R$ 6.945.225,11	R$ 10.921.807.957,90	0,06%
2007	R$ 4.291.558,83	R$ 11.938.209.076,53	0,04%
2008	R$ 16.235.278,46	R$ 12.728.591.230,22	0,13%
2009	R$ 16.337.874,42	R$ 13.306.207.385,75	0,12%
2010	R$ 36.526.052,62	R$ 13.241.482.556,66	0,28%
2011	R$ 27.788.395,06	R$ 13.448.655.597,72	0,21%
2012	R$ 8.379.609,40	R$ 11.182.841.881,82	0,07%
Média	R$ 14.686.792,65	R$ 12.071.854.053,45	0,122%

Dados: STN.

Considerada a distribuição ano a ano, também podemos verificar uma grande variabilidade dos valores do investimento em habitação. Uma política que se pretende firmar como de "Estado", e não de governo, requererá estratégias consistentes e permanentes em relação ao investimento. O gráfico a seguir possibilita melhor visualização desta variabilidade.

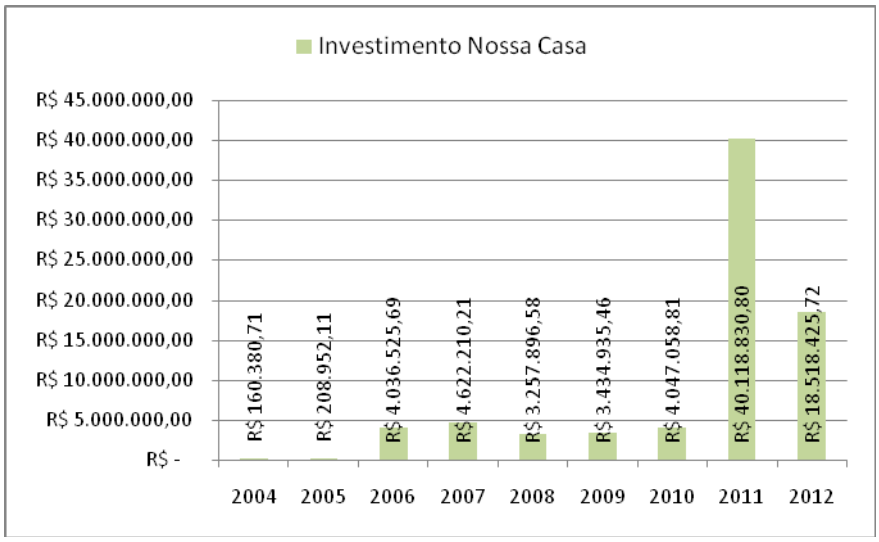
Gráfico 01 – Evolução dos recursos investidos pelo governo do Estado em Habitação



Dados: STN.

A mesma variabilidade aparece quando verificado o investimento realizado pelo programa Estadual Nossa Casa. Estão aqui demarcados os dados atualizados para 2012. Verifica-se o expressivo investimento no ano de 2011.

Gráfico 02 – Valores do Tesouro estadual Investidos em Habitação pelo Programa Nossa Casa.



Dados: IDURB.

Esses investimentos serão analisados e debatidos na etapa que conclui este diagnostico habitacional , quando da elaboração das analises e cenários, sendo avaliados à luz das demandas identificadas e das possíveis estratégias a serem formuladas de direcionamento da política habitacional estadual. Caberá debater junto à evolução destes investimentos se cabe ao Estado produzir unidades habitacionais ou estabelecer estratégias de apoio – incluindo financeiro, para ações junto aos municípios.

3. As Estruturas de Gestão da Política Habitacional Estadual

3. 1. As Estruturas Governamentais – SEDURB e IDURB

Para avançar nesta leitura, é importante que se verifique as condições de execução da política a partir da avaliação das estruturas administrativas responsáveis pela questão habitacional.

Conforme já referido no capítulo que trata da produção e política habitacional, a gestão da temática está sob atribuição da Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB) e sua vinculada, o Instituto de Desenvolvimento Urbano (IDURB).

A SEDURB foi instituída no ano de 2007 e, à semelhança do Ministério das Cidades, articula no âmbito estadual as políticas territoriais de desenvolvimento urbano, tendo sob sua competência a gestão das pastas de habitação, saneamento e melhoramentos urbanos. Dentre as atribuições da SEDURB está a de formular, planejar, executar e coordenar as políticas no âmbito estadual nas áreas citadas, buscando o desenvolvimento harmonioso da rede estadual de cidades, bem como a supervisão da execução dessas competências nas instituições a ela vinculadas.

Na estrutura organizacional da SEDURB, as questões habitacional e de saneamento são de competência e gerenciamento da Subsecretaria de Saneamento e Habitação, cujas atribuições no campo habitacional são de:

> [...] formular, propor, coordenar, acompanhar e avaliar a política estadual de habitação e a de regularização fundiária; promover, coordenar e avaliar a elaboração de planos, programas e projetos na sua área de competência; estabelecer e promover diretrizes e normas sobre habitação e regularização fundiária; articular-se, permanentemente, com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal e com o setor privado e a sociedade civil organizada, visando racionalizar e potencializar ações relacionadas à área habitacional; acompanhar as atividades da entidade vinculada na sua área de competência.

Vinculado à SEDURB, O IDURB, criado pela lei nº 488 de 2009 como uma autarquia, constitui-se enquanto órgão gestor e executor das principais ações na área urbano-habitacional. Segundo a lei que o institui, ao IDURB compete:

I – atuar no planejamento, na gestão e na implementação das políticas de habitação de interesse social e de desenvolvimento urbano, em consonância com as políticas municipais e da União, nas áreas urbanas e rurais do Estado do Espírito Santo;

II – atuar na implementação de obras de infraestrutura urbana e rural nas áreas de saneamento;

III – atuar na implementação de obras de infraestrutura urbana e rural de estradas e vias municipais, sempre que houver delegação de competência para tal;

IV – atuar na implementação de obras de infraestrutura urbana e rural de prevenção ou mitigação dos efeitos de cheias ou secas;

V – atuar na implementação de obras de edificações, espaços e equipamentos públicos;

VI – executar as ações deliberadas pelo Conselho Gestor do Fundo Estadual de Habitação e subsidiar o mesmo com as informações e estudos necessários para tomada de decisões;

VII – promover a gestão de créditos imobiliários, quando houver, decorrentes de cessões de unidades produzidas ou reformadas, ou de materiais de construção custeados com recursos do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHAB);

VIII – propor e celebrar convênios, protocolos de intenções, concessões, acordos, contratos, termos de ajustes, com os integrantes das administrações públicas direta e indireta, com pessoa jurídica de direito privado, associações e organizações não governamentais e outros procedimentos congêneres ou assemelhados;

IX – atuar de forma proativa com vistas a buscar a remoção dos obstáculos da legislação fundiária, cartorária, urbanística e ambiental, de modo a permitir a ampla execução de programas de regularização e integração de assentamentos precários;

X – identificar e formular planos e projetos direcionados à captação de recursos financeiros em instituições de âmbito nacional e internacional;

XI – prestar apoio técnico e administrativo ao Conselho Gestor do Fundo Estadual de Habitação de interesse social.

Efetivamente, o IDURB atua[112]:

- No planejamento, gestão e na implementação das políticas de habitação de interesse social e de desenvolvimento urbano e rural, em consonância com as demais políticas públicas no Estado, com objetivo

[112] Segundo apresentação em *Power-Point* repassada pela instituição em abril 2014

de reduzir o Déficit Habitacional e promover o acesso da população à moradia digna.

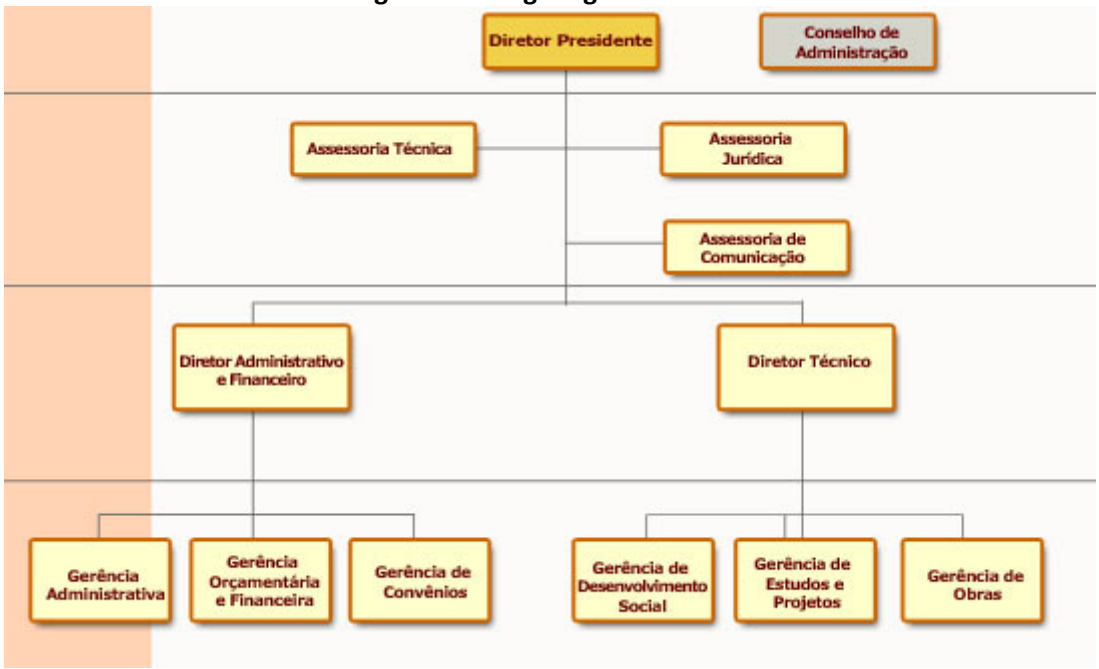
- Como prestador de assessoria técnica aos municípios na implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como na execução de obras de infraestrutura urbana básica (construção do sistema de Água e Esgoto, rede de distribuição de energia elétrica, drenagem e pavimentação).
- Como Agente Operador, Promotor e Executor do Fundo Estadual de Habitação (FEHAB-ES), exercendo sua gestão orçamentária e financeira.
- É Membro do Comitê Estadual de Regularização Fundiária Urbana, instituído por meio do Decreto nº 3016-R, de 25 de maio de 2012.
- É o órgão gestor do "Programa Nossa Casa" – Programa Estruturante do Governo do Estado do Espírito Santo.

Certamente uma das lacunas centrais nas atribuições referidas por lei e pelo acima exposto é referente a ações de regularização fundiária. Apesar da Comissão instituída em 2012[113], não foram identificadas quaisquer ações nem no IDURB, nem na SEDURB.

A figura a seguir representa a estrutura organizacional do IDURB que tem nas 6 gerências apresentadas sua principal estrutura operacional.

[113] Trata-se do Comitê Estadual de Regularização Fundiária Urbana instituído pelo Decreto 3016-R com o objetivo de promover assistência técnica e jurídica para estimular gestores públicos municipais a trabalharem com a questão da regularização fundiária, apoiando tecnicamente na contratação de projetos, levantamento de custos e análise da legislação.

Figura 01 – Organograma do IDURB



Fonte: site IDURB.

Em reunião realizada com gestores da autarquia, a estrutura hoje existente foi avaliada como insuficiente. Os cargos estabelecidos por lei não estão todos ocupados. As gerências operam, na maioria, com falta de quadros técnicos.

Ainda segundo as informações obtidas, o papel do IDURB-ES no atual programa habitacional do estado – Programa Nossa Casa[114] – é de prestar apoio técnico e financeiro aos municípios, com a elaboração de projetos básicos e executivos, e com a execução das obras, cabendo ao municípios a disponibilização de áreas regularizadas, dotadas de infraestrutura básica, seleção das famílias e a execução do Projeto de Trabalho Técnico Social.

Na avaliação dos gestores, apesar da finalidade principal da instituição ser de apoiar técnica e financeiramente os municípios, o IDURB acaba atuando como agente executor das ações habitacionais pelo desaparelhamento dos municípios.

[114] O programa já foi apresentado nas suas principais estratégias no capítulo que trata da produção e política habitacional do estado.

3.2 Os Instrumentos e Instâncias da Gestão Habitacional Estadual

Além de descrever as estruturas responsáveis pela implantação das ações habitacionais empreendidas pelo Estado, é fundamental que seja avaliada a forma como a política vem sendo gerenciada. A importância desta avaliação é decorrente da adesão do Estado do Espírito Santo ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, a qual estabelece um conjunto de compromissos ao ente aderido, dentre os quais, a constituição de fundo e de conselho[115] – estruturas relacionadas à gestão da política habitacional.

Além da constituição formal destas estruturas, a adesão ao SNHIS e a possibilidade de acesso aos recursos do FNHIS também exigem a apresentação sistemática de relatórios de gestão, os quais devem comprovar o funcionamento destas. Tais relatórios são exigidos pelo inciso V do artigo 12 da Lei Federal 11.124/2005 e regrados pelo parágrafo 4º do artigo 2º da Resolução nº 2 de 24 de agosto de 2006 do Conselho do FNHIS que define que: os Relatórios de Gestão dos fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais serão elaborados anualmente, em conjunto com os demais elementos que compõem o processo de prestação de contas, observada a legislação local específica, abordando, no mínimo, os seguintes elementos: I – objetivos e metas propostos e alcançados; II – indicadores ou parâmetros de gestão; III – análise do resultado alcançado; IV – avaliação da atuação dos conselhos gestores; e V – medidas adotadas ou a serem adotadas para aprimorar os mecanismos de gestão.

Conforme já explicitado anteriormente, o Espírito Santo conta com Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHAB) e um Conselho Gestor, desde dezembro de 2007, ambos instituídos pela lei 8784 e regulamentados pelo Decreto 2020 de março de 2008.

Dentro do escopo deste diagnóstico, é importante que seja avaliado o funcionamento destas estruturas face aos propósitos estabelecidos na Lei 11.124/2005. Para que sejam alcançadas as finalidades previstas na referida lei e para a adesão efetiva do estado ao SNHIS, tais estruturas devem estar alinhadas dentro de um fluxo de gestão claro que as articule.

Segundo a lei, o FEHAB foi criado com o objetivo de "centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas destinados a implantar políticas habitacionais de interesse social direcionadas à

[115] De acordo com a Lei Federal 11.124/2005.

população de menor renda". A lei determina ainda que o FEHAB fica vinculado à Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB).

A composição do Conselho Gestor do Fundo é determinada no artigo 4º da referida lei, e regulamentada nos aspectos operacionais pela resolução 09 de 2009 que estabelece o regimento interno do Conselho Gestor do Fundo Estadual de Habitação (CGFEHAB). O artigo 2º desta regulamentação assim estabelece:

"O CGFEHAB é composto por 08 conselheiros e seus respectivos suplentes, representantes dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Estadual, da Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo (AMUNES) e Movimentos Sociais Organizados, representado de acordo com a seguinte composição:

I – Secretário de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano;

II – Diretor Presidente do Instituto de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Estado do Espírito Santo;

III – Secretário de Estado do Trabalho e Assistência e Desenvolvimento Social;

IV – Secretário de Estado da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca;

V – Diretor Presidente do Instituto Jones Santos Neves;

VI – 01 representante da Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo (AMUNES);

VII – 02 representantes dos Movimentos Sociais Organizados".

Posteriormente, a Resolução CGFEHAB nº 012, de 16 de julho de 2012, vem acrescentar parágrafo ao artigo 2º do Regimento Interno do Conselho com vistas a incluir a previsão de que os movimentos sociais organizados devem corresponder à representatividade de ¼ (um quarto) dos membros dos seus membros. Verifica-se, portanto, o atendimento às exigências da normativa federal.

O Estado conta também com o Conselho das Cidades. Criado pelo Decreto 2514, de 06 de maio de 2010, o ConCidadES é um órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, integrante da estrutura da SEDURB que tem por finalidade propor diretrizes para a formulação e implementação da política estadual de desenvolvimento urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução. Nas suas atribuições e competências,

estão todos os temas relacionados às políticas de desenvolvimento urbano onde se insere não só a questão habitacional, mas também todos os aspectos relacionados ao uso e gestão do solo urbano diretamente relacionado com as pautas aqui desenvolvidas. O ConCidadES participa e deverá fortalecer ainda mais a sua participação neste Plano, e os espaços de debate para a promoção do direito a moradia e do direito à cidade orientado pelo que for estabelecido por este PEHAB.

4. A Avaliação dos Municípios na Gestão e Implementação das Ações da Política Habitacional

Conforme já referido, o desenvolvimento institucional das instâncias municipais é condição necessária para a implementação da futura política estadual de habitação e uma avaliação da capacidade administrativa. O Plano de Ação deste PEHAB deverá prever programas neste sentido, que busquem superar possíveis fragilidades no campo institucional municipal que dificultem/impeçam a implementação da política.

Por capacidade administrativa municipal, entende-se o potencial que o município apresenta para enfrentar os seus problemas de moradia – ou colaborar com o Estado e com a União para isso. Parte-se do pressuposto que essa capacidade depende diretamente da existência de estruturas e instrumentos previstos não só no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei 11.124/2005) e na Política Nacional de Habitação, mas também no Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001) e na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano[116].

Analisam-se primeiramente aspectos da gestão municipal nas áreas habitacional e urbana; e, posteriormente, avaliam-se as políticas e ações implementadas e os investimentos executados.

4.1 Aspectos da Gestão Municipal nas Questões Habitacional e Urbana

Neste item se analisa a atual capacidade administrativa dos municípios do Espírito Santo em relação ao papel estabelecido pelo SNHIS para o município. É importante que se inclua nesta análise não só a capacidade administrativa relacionada à política habitacional stricto senso,

[116] Hipótese semelhante à apresentada no estudo promovido pelo Ministério das Cidades e publicado em 2007. ARRETCHE, Marta (coord). Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional. Secretaria Nacional de Habitação / Ministério das Cidades e Centro de Estudos da Metrópole. Brasília, 2007.

mas, sobremaneira, às relacionadas ao planejamento e ao desenvolvimento urbano – temas diretamente relacionados à questão da moradia.

Para avaliar esta capacidade administrativa, apostou-se em dois caminhos complementares: (i) a análise dos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, elaborada pelo IBGE, cuja última edição foi do ano de 2012117; (ii) e a coleta de informações realizada através de questionário aplicado junto aos gestores municipais e lideranças locais dos 78 municípios do Espírito Santo.

A partir destas duas fontes, estrutura-se esta avaliação em 3 campos de análise, quais sejam: (i) Capacidade operacional de gerenciamento do uso do solo urbano; (ii) Estrutura de gestão da política de desenvolvimento urbano; (iii) Condições de gestão da política habitacional.

4.2 Capacidade operacional de gerenciamento do uso do solo urbano

O uso do solo urbano é um tema que tem forte relação com a política habitacional. Uma boa localização, com acesso aos serviços de infraestrutura, é condição para a qualidade da moradia e parte essencial da garantia do seu direito aos cidadãos.

> Parece haver um consenso, entre os estudiosos e formuladores de políticas habitacionais no Brasil e na esfera internacional, de que o solo urbano deva ser um dos componentes essenciais da política e que sua disponibilidade em quantidade e condições adequadas para a promoção de programas e projetos de moradia é condição fundamental para seu êxito.[118]

O Estatuto da Cidade, lei federal que estabelece diretrizes gerais para a política urbana – tema cuja gestão local é de competência municipal – define que o plano diretor deve ser o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Além deste instrumento, o Estatuto também aponta outros, os quais devem trabalhar de forma correlacionada para a garantia do cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Assim, ter estes instrumentos regulamentados e utilizá-los é uma condição importante para que seja possível gerenciar o

---

[117] Pesquisa que envolve todos os municípios brasileiros e que engloba aspectos relacionados à gestão e à estrutura dos municípios, a partir da coleta de informações sobre temas como: recursos humanos, legislação, instrumentos de planejamento municipal, cultura, educação, esporte, habitação, transporte, meio ambiente, dentre outros.

[118] ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. (Disponível em: http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0535/Rolnik,_Nakano,_Cymbalista._Solo_Urbano_e_His.pdf)

uso e a ocupação do solo urbano de forma a garantir a disponibilidade de terrenos adequados para a política de habitação de interesse social.

Além da existência de legislação urbana adequada, a existência de cadastro imobiliário e demais instrumentos necessários para a tributação do solo urbano são também elementos cruciais para que os municípios possam promover uma gestão eficiente. A partir das informações da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2012, é possível obter-se uma leitura sobre os avanços dos municípios em relação a esses temas. A pesquisa realizada pela Latus Consultoria, a partir de entrevistas com gestores municipais, também coletou subsídios para esta análise.

Plano Diretor, Zoneamento e Parcelamento do Solo[119]

Primeiramente, quanto à existência de plano diretor, apresentam-se, a seguir, os dados coletados a partir das duas fontes de pesquisa.

Segundo a MUNIC 2012, apenas 19 municípios dentre os 78 do Estado informaram não ter plano diretor (24,4%)[120]. Contudo, dentre esses 19, 6 afirmaram ter "Lei de Zoneamento ou de Uso e Ocupação do Solo", sendo que em apenas um desses municípios essa lei é anterior ao Estatuto da Cidade (Presidente Kennedy). Desta forma, entende-se que os municípios do Estado do Espírito Santo avançaram bastante, por elaborar as suas legislações urbanas.

Os municípios que afirmaram não ter plano diretor distribuem-se regionalmente conforme a tabela a seguir, sendo que apenas as regiões Metropolitana e Caparaó não têm municípios nesta condição. As regiões com maior índice de municípios sem plano diretor são Centro-Oeste e Central Serrana.

Tabela 02 – Distribuição regional dos municípios que não têm plano diretor

	Nº DE MUNICÍPIOS QUE NÃO TÊM PLANO DIRETOR	% DE MUNICÍPIOS QUE NÃO TÊM PLANO DIRETOR
CENTRAL SERRANA	2	40,0%
CENTRAL SUL	2	25,0%
CENTRO-OESTE	4	40,0%
LITORAL SUL	3	37,5%
NORDESTE	3	33,3%
NOROESTE	2	28,6%
RIO DOCE	2	33,3%
SUDOESTE SERRANA	1	14,3%
TOTAL	19	24,4%

Dados: IBGE – MUNIC, 2012. Fonte: Latus Consultoria.

[119] Ao final deste trabalho, em anexo, consta a lista completa dos municípios com informações quanto à existência do Plano Diretor e instrumentos do Estatuto da Cidade que tem como fonte a pesquisa realizada pela Latus Consultoria com gestores de todos os municípios do estado.

[120] Dentre esses, 7 afirmaram estarem elaborando o plano diretor.

Na análise desse tema, é importante que seja verificada a existência de plano diretor à luz das exigências do Estatuto da Cidade. Segundo a Lei Federal, a obrigatoriedade de plano diretor se dá para os municípios com mais de 20 mil habitantes, além de outras situações mais específicas[121]. Dentre os municípios que afirmaram não ter plano diretor, apenas Domingos Martins[122] tem mais de 20 mil habitantes, segundo dados do Censo de 2010. E, por outro lado, verifica-se uma quantidade expressiva de municípios no Espírito Santo que tem plano diretor e que não é obrigada a isso pela legislação federal – o que é outro resultado bastante positivo.

A informação disponibilizada pelo IBGE não nos permite averiguar se o plano diretor existente foi elaborado após a aprovação do Estatuto da Cidade. Mas chama a atenção o fato de que, dentre os municípios que afirmaram contar com plano diretor, 22 afirmaram também estarem revisando-o. O que demonstra uma preocupação significativa com o seu planejamento urbano. No grupo de municípios que estava revisando o seu plano diretor, a maior parte se localiza na Região Metropolitana (6).

Já a informação alcançada através da pesquisa realizada pela Latus Consultoria refere-se especificamente à existência de plano diretor aprovado após o Estatuto da Cidade. Segundo esses dados, dentre os 78 municípios do Estado, 24 informaram que não têm plano diretor, 2 informaram que "possuem PD ou instrumento equivalente, mas anterior ao EC", 2 que estão elaborando o seu plano diretor, e 50 afirmaram ter. Apesar das diferenças em relação à MUNIC 2012, os números são também bastante positivos. Assim como na MUNIC, todos os municípios da Região Metropolitana afirmaram ter plano diretor, mas, em relação à Caparaó, o município de Bom Jesus do Norte informou não ter plano diretor. Segundo a pesquisa realizada pela Latus Consultoria, a região com a maior proporção de municípios, que respondeu não ter plano diretor e nem instrumento equivalente anterior ao Estatuto da Cidade, foi a Noroeste, na qual 4 municípios, dentre os 7 existentes, deram resposta negativa ao questionamento realizado.

Ainda dentro do campo da gestão do solo, o tema do parcelamento é fundamental. É através dos parcelamentos do solo que novos trechos do território vão sendo urbanizados e a cidade construída. Assim, bons projetos de parcelamento do solo – com qualidade urbanística, com padrões adequados à realidade local, que respeitem às áreas

[121] Artigo 41 da Lei Federal 10.257/2001.
[122] Segundo base de dados da MUNIC (2012), o Município Domingos Martins estava elaborando o seu plano diretor na época da pesquisa.

ambientalmente sensíveis e que ofereçam uma boa qualidade de infraestrutura e equipamentos urbanos – são o caminho para a construção de um espaço urbano com qualidade. Além disto, na definição das regras de parcelamento do solo, está uma importante ferramenta para o desenho de boas soluções urbanas de interesse social.

Segundo a MUNIC 2012, dentre os 78 municípios do Estado do Espírito Santo, apenas 18 municípios afirmaram não ter lei própria sobre parcelamento do solo, sendo que, desses, 9 também não tinham plano diretor. Os municípios que afirmaram não contar com lei de parcelamento do solo estão distribuídos regionalmente conforme consta na tabela a seguir. As regiões Metropolitana e Sudoeste Serrana não apresentaram municípios sem lei de parcelamento do solo. A região que apresentou a maior incidência de municípios sem lei de parcelamento do solo foi a Central Serrana, a qual também apresentou grande incidência de municípios sem plano diretor.

Tabela 03 – Distribuição regional dos municípios que não têm lei de parcelamento do solo

	Nº DE MUNICÍPIOS QUE NÃO TÊM LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO	% DE MUNICÍPIOS QUE NÃO TÊM LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO
CAPARAÓ	3	27,3%
CENTRAL SERRANA	2	40,0%
CENTRAL SUL	2	25,0%
CENTRO-OESTE	3	30,0%
LITORAL SUL	3	37,5%
NORDESTE	2	22,2%
NOROESTE	2	28,6%
RIO DOCE	1	16,7%
TOTAL	18	23,1%

Dados: IBGE – MUNIC, 2012. Fonte: Latus Consultoria.

Através da pesquisa realizada pela Latus Consultoria nos municípios, também foi possível fazer um levantamento sobre a existência de lei própria de parcelamento do solo. O resultado desta pesquisa apontou que 57 municípios contam com lei municipal para aprovação do parcelamento do solo, um número um pouco menor do que o apontado pela MUNIC. Os municípios que afirmaram não contar ou não saber se tinham esta lei específica distribuem-se por todas as regiões, exceto na Sudoeste Serrana, na qual todos afirmaram ter. De forma equivalente à MUNIC, a Região Central Serrana foi a que apresentou mais respostas negativas ao questionamento sobre a lei municipal de aprovação de parcelamento do solo. Os municípios que não têm esta lei nesta região são: Itaguaçu, Itarana, e Santa Leopoldina.

A pesquisa buscou aprofundar a investigação averiguando a eficácia do município na aprovação de loteamentos. A pergunta formulada foi: "O município aprova os loteamentos que são implantados no município?" e as três respostas possíveis eram: (i) Sim, sempre; (ii) Sim, mas é deficitário na fiscalização; (iii) Quase nunca, pois os proprietários de glebas se utilizam de outras formas ou parcelam informalmente.

Quanto àqueles que responderam contar com lei municipal, apenas 43,9% (25) informaram que sempre aprovam os loteamentos, conforme tabela síntese a seguir:

Tabela 04 – Análise da eficácia do Município na aprovação de loteamentos

REGIÃO	Nº MUN	COM LEI PRÓPRIA DE PARCEL. DO SOLO	PRÁTICAS DE APROVAÇÃO DE LOTEAMENTOS			
			SEMPRE	**DEFICITÁRIO**	**QUASE NUNCA**	**OUTRA RESPOSTA**
CAPARAÓ	11	7	1	2	4	0
CENTRAL SERRANA	5	2	1	0	1	0
CENTRAL SUL	8	4	1	2	1	0
CENTRO-OESTE	10	8	4	1	3	0
LITORAL SUL	8	6	2	1	2	1
METROPOLITANA	7	6	3	3	0	0
SUDOESTE SERRANA	7	7	3	2	2	0
NORDESTE	9	8	6	1	1	0
NOROESTE	7	4	1	2	1	0
RIO DOCE	6	5	3	2	0	0
TOTAL	**78**	**57**	**25**	**16**	**15**	**1**

Fonte: Latus Consultoria.

E, analisando-se as respostas dos municípios que afirmaram não ter lei própria de parcelamento do solo, verificou-se um quadro ainda mais preocupante. Dentre os 17 municípios, 8 responderam que "quase nunca" aprovam seus loteamentos, 3 responderam que aprovam de forma deficitária, 4 afirmaram que sempre aprovam e 2 apresentaram resposta distinta.

Desta forma, conclui-se que a existência de lei própria de parcelamento do solo tem se apresentado, de forma geral, como um passo importante para a melhoria na gestão do solo urbano por parte dos municípios, mas é necessário melhorar em muito ainda a sua aplicabilidade.

Instrumentos da Política Urbana

Dentro do tema do gerenciamento do uso do solo urbano, o Estatuto da Cidade inclui na pauta do planejamento urbano um conjunto de instrumentos que podem ser importantes para o desenvolvimento das cidades de forma equilibrada e socialmente justa. Para serem utilizados pelos municípios, tais instrumentos devem constar no plano diretor municipal e receber regulamentação específica, de acordo com os

interesses locais. Dos instrumentos apresentados pelo Estatuto da Cidade, destaca-se para fins desta análise: Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS; Transferência do Direito de Construir – TDC; Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC; Operação Urbana Consorciada – OUC; Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios – PEUC; Direito de Preempção – DP; e Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV.

Assim como no tema anterior, a partir das informações disponíveis, é possível se construir um quadro analítico dos avanços no que diz respeito à existência dos instrumentos no escopo legal dos municípios do Estado do Espírito Santo. Contudo, sabe-se que a simples existência da lei não garante que o referido instrumento esteja sendo utilizado de fato e, ainda, se ele está sendo aplicado, se o é com a finalidade prevista no Estatuto da Cidade. Em razão desta preocupação e buscando sanear pelo menos parte desta lacuna, o questionário aplicado pela Latus Consultoria na entrevista realizada em todos os municípios incluiu na pergunta referente a estes instrumentos quais que já haviam sido utilizados, além da verificação da sua existência no plano diretor local.

Dentre todos os instrumentos analisados, destacam-se dois pela sua maior relação com o tema da moradia: ZEIS e PEUC. O instrumento ZEIS, existente em municípios brasileiros mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade, tem, em geral, como objetivos:

- A legalização do padrão de uso e ocupação do solo de parcelas marginalizadas da cidade;
- Reservar áreas para moradia social e aumentar a oferta de terras para o mercado urbano de baixa renda.

Já o instrumento PEUC tem como objetivo fazer cumprir a função social da propriedade urbana através do parcelamento, edificação ou utilização compulsória de terreno ou edificação vazia ou subutilizada, de acordo com parâmetros a serem estabelecidos no plano diretor. Desta forma, trata-se de poderoso instrumento para a disponibilização no mercado imobiliário de propriedades urbanas que podem vir a ser utilizadas para a produção de unidades habitacionais de interesse social bem localizadas e atendidas por serviços de infraestrutura.

Analisando-se primeiramente a incidência do instrumento ZEIS, segundo os dados da MUNIC 2012, dentre os 78 municípios do Estado do Espírito Santo, apenas a metade deles afirmou possuí-lo – 39 municípios. Embora seja o instrumento mais presente dentre os analisados, considera-se esta uma taxa preocupante devido à relação direta do instrumento com

a política habitacional. Analisando-se o universo dos municípios que afirmaram possuí-lo, cinco ainda não contam com plano diretor, segundo a pesquisa MUNIC – Boa Esperança, Iconha, Marilândia, Presidente Kennedy e São Roque do Canaã. E dentre os 59 municípios que têm plano diretor, 25 não contam com o instrumento – 42,4%.

No que diz respeito à distribuição dos municípios que afirmaram possuir o instrumento ZEIS, destaca-se positivamente a Região Metropolitana – 85,7% dos municípios – e negativamente a Região Noroeste – 28,6%. A Região Central Serrana, que se destacou negativamente pela ausência de municípios com plano diretor e lei de parcelamento do solo, obteve um resultado positivo neste quesito – 60,0% dos seus municípios afirmaram contar com ZEIS.

Os dados da MUNIC ainda apontam uma relação entre a existência do instrumento e o porte do município: dentre os 10 mais populosos do Estado, apenas Guarapari não conta com este.

A pesquisa municipal realizada ao longo da elaboração deste diagnóstico trabalhou a incidência do instrumento ZEIS nos municípios do Espírito Santo, verificando a sua existência nos planos diretores e sua utilização, a partir dos seus dois focos: regularização fundiária de interesse social e produção de novas unidades de habitação de interesse social. Para os dois casos, foi perguntado se o instrumento estava inserido no plano diretor e/ou se já foi utilizado[123].

Os dados, sistematizados na tabela a seguir, revelam que 31 municípios não têm experiência de utilização do instrumento ZEIS e nem contam com ele em sua legislação urbana. Quanto a sua distribuição geográfica, destaca-se negativamente a Região Noroeste, com 71,4% dos seus municípios sem o instrumento e sem experiência. Do ponto de vista positivo, o destaque é da Região Metropolitana, onde todos os municípios pelo menos o têm na sua lei. Trata-se de resultado semelhante ao encontrado na MUNIC 2012. Outra avaliação possível de ser feita através dos dados é o pequeno número de municípios com experiência na utilização do instrumento face à existência legal. E, ainda, que a sua utilização para fins de regularização fundiária é mais frequente do que para a produção de novos empreendimentos de interesse social.

[123] Dentre os 78 municípios do Estado, 3 informaram desconhecer sobre a existência ou experiências de uso deste instrumento.

Tabela 05 – Análise da existência / experiência do instrumento ZEIS

REGIÃO	Nº MUN	ZEIS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA		ZEIS DE ÁREAS VAZIAS PARA PRODUÇÃO		NÃO TEM ZEIS	NÃO TEM INFORM.
		NO PD	UTILIZADO	NO PD	UTILIZADO		
CAPARAÓ	11	10	2	10	1	1	-
CENTRAL SERRANA	5	3	0	0	0	2	-
CENTRAL SUL	8	4	2	4	2	4	-
CENTRO-OESTE	10	3	2	1	0	5	2
LITORAL SUL	8	4	1	3	1	4	-
METROPOLITANA	7	4	4	6	2	0	-
SUDOESTE SERRANA	7	6	0	6	0	1	-
NORDESTE	9	3	0	2	0	6	-
NOROESTE	7	2	0	2	0	5	-
RIO DOCE	6	1	0	2	1	3	1
TOTAL	**78**	40	11	36	7	31	3

Fonte: Latus Consultoria.

No que diz respeito ao instrumento PEUC[124], a MUNIC 2012 apontou a existência deste em 13 municípios do Estado do Espírito Santo (16,7%) e, dentre esses, apenas Iconha não conta com plano diretor. Quanto à distribuição geográfica, a região que apresentou melhor resultado foi a Metropolitana – 3 dos seus 7 municípios afirmaram contar com o instrumento. As regiões Caparaó, Central Sul, Nordeste e Noroeste não têm nenhum município com o instrumento.

O questionário aplicado pela Latus Consultoria nos municípios também buscou identificar aqueles que tinham o instrumento PEUC no seu plano diretor e os que já haviam o utilizado. Os resultados revelaram um quadro um pouco melhor, comparativamente à MUNIC 2012, sobre a existência do instrumento: 29 municípios afirmaram contar com ele em seus planos diretores. Quanto à distribuição, no caso desta pesquisa, a região que obteve o melhor resultado foi Caparaó.

Mas, quanto à existência de experiência de aplicação real do instrumento, apenas um município – Colatina – afirmou que já o aplicou.

Tendo em vista a importância deste instrumento para o cumprimento da função social da propriedade urbana, este quadro sobre a sua utilização é preocupante. Dentro de uma estratégia de fortalecer os municípios

[124] Segundo o Estatuto da Cidade, o instrumento PEUC deve ser trabalhado de forma articulada a dois outros instrumentos: o IPTU Progressivo no Tempo e a Desapropriação com Pagamento em Títulos. Os dois últimos estabelecem as penalidades ao não cumprimento do determinado pelo PEUC. Na lista de instrumentos constantes na pesquisa da IBGE (MUNIC 2012) há os três instrumentos e, em alguns casos, há municípios que afirmam ter um deles e não o(s) outro(s) – o que não é coerente com o que estabelece a lei federal. Neste contexto, para simplificar a análise e identificar aqueles municípios que contam com o essencial, trabalhou-se apenas com a informação referente ao PEUC.

quanto a sua capacidade de gestão do solo urbano, há de serem pensadas ações para induzi-los a utilizar esta importante ferramenta.

Tabela 06 – Análise da existência / experiência do instrumento PEUC

REGIÃO	Nº MUN	PEUC		NÃO TEM PEUC	NÃO TEM INFORM.
		NO PD	UTILIZADO		
CAPARAÓ	11	9	0	2	-
CENTRAL SERRANA	5	2	0	3	-
CENTRAL SUL	8	2	0	6	-
CENTRO-OESTE	10	1	1	7	2
LITORAL SUL	8	3	0	5	-
METROPOLITANA	7	4	0	3	-
SUDOESTE SERRANA	7	4	0	3	-
NORDESTE	9	1	0	8	-
NOROESTE	7	1	0	6	-
RIO DOCE	6	2	0	3	1
TOTAL	**78**	29	1	46	3

Fonte: Latus Consultoria.

Os demais instrumentos da política urbana guardam, em geral, uma relação menos direta com a política habitacional. Desta forma, apresentam-se os resultados das pesquisas de forma mais sintética. Os Instrumentos avaliados são: TDC – Transferência do Direito de Construir; OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir; OUC – Operação Urbana Consorciada; EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança.

Segundo a MUNIC 2012, dentre os instrumentos TDC, OODC, OUC, DP e EIV, o mais frequente em todos os municípios do Espírito Santo é o EIV – 26 (33,3%) dos municípios do Estado contam com este instrumento. Trata-se de ferramenta importante para a gestão dos impactos urbanos decorrentes de empreendimentos. Em alguns municípios, a pesquisa apontou a existência destes instrumentos mesmo sem a existência de plano diretor, conforme síntese apresentada no quadro a seguir. Essa situação demonstra uma certa inconsistência dos dados apresentados ou revela problemas estruturais na política urbana destes municípios, pois a aplicação destes instrumentos deveria estar calcada em uma estratégia global para o território urbano, a qual é estabelecida no plano diretor.

Quadro 06 – Análise das informações relacionadas aos instrumentos da política urbana, segundo a MUNIC 2012

INSTRUMENTO	MUNICÍPIOS QUE POSSUEM O INSTRUMENTO		
	Nº	TEM PD	NÃO TEM PD
ZEIS	39	34	5
PEUC	13	12	1
TDC	12	11	1
OODC	21	19	2
OUC	13	12	1
DP	12	12	0
EIV	26	25	1

Dados: IBGE – MUNIC, 2012. Fonte: Latus Consultoria.

No que diz respeito à distribuição geográfica dos municípios que contam com estes instrumentos, verifica-se o destaque da Região Metropolitana. Com exceção da OODC, os demais instrumentos são mais frequentes nos municípios metropolitanos do que nos demais.

Construindo-se um *ranking* das regiões quanto ao percentual de municípios que contam com os instrumentos (incluindo-se PEUC e ZEIS), teríamos a seguinte ordem: Metropolitana, Centro Oeste, Sudoeste Serrana, Litoral Sul, Rio Doce, Central Serrana, Noroeste, Caparaó, Central Sul e Nordeste.

Tabela 07 – Número de municípios que possuem os instrumentos da política urbana por Região de Desenvolvimento, segundo a MUNIC 2012

	TDC		OODC		OUC		DP		EIV	
CAPARAÓ	0	0,0%	3	27,3%	0	0,0%	2	18,2%	3	27,3%
CENTRAL SERRANA	0	0,0%	1	20,0%	0	0,0%	1	20,0%	2	40,0%
CENTRAL SUL	1	12,5%	2	25,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
CENTRO OESTE	2	20,0%	4	40,0%	3	30,0%	2	20,0%	5	50,0%
LITORAL SUL	2	25,0%	3	37,5%	2	25,0%	1	12,5%	2	25,0%
METROPOLITANA	4	57,1%	2	28,6%	4	57,1%	3	42,9%	5	71,4%
NORDESTE	0	0,0%	1	11,1%	0	0,0%	0	0,0%	1	11,1%
NOROESTE	0	0,0%	2	28,6%	2	28,6%	0	0,0%	2	28,6%
RIO DOCE	1	16,7%	1	16,7%	1	16,7%	2	33,3%	3	50,0%
SUDOESTE SERRANA	2	28,6%	2	28,6%	1	14,3%	1	14,3%	3	42,9%
TOTAL	12	15,4%	21	26,9%	13	16,7%	12	15,4%	26	33,3%

Dados: IBGE – MUNIC, 2012. Fonte: Latus Consultoria.

Para completar este quadro, apresentam-se a seguir os dados trabalhados pela pesquisa da Latus Consultoria, a qual investigou também sobre a utilização dos instrumentos: Consórcio Imobiliário, Direito de Preempção e Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Ratificando a análise feita através dos dados da MUNIC 2012, o índice de existência dos instrumentos nos planos diretores municipais é pequeno. E, se olharmos para a existência de experiências de aplicação, verificamos que são pontuais: 1 de Consórcio Imobiliário (Colatina), 2 de Direito de Preempção (Colatina e Cachoeiro de Itapemirim) e 3 de Outorga Onerosa do Direito de Construir (Colatina, Vila Velha e Cachoeiro de Itapemirim).

Tabela 08 – Análise da existência / experiência do instrumento PEUC

REGIÃO	Nº MUN	CI		DP		OODC		NÃO TEM INFORM.
		NO PD	UTILIZADO	NO PD	UTILIZADO	NO PD	UTILIZADO	
CAPARAÓ	11	6	0	7	0	8	0	-
CENTRAL SERRANA	5	2	0	2	0	2	0	-
CENTRAL SUL	8	2	0	3	1	3	1	-
CENTRO-OESTE	10	1	1	2	1	2	1	2
LITORAL SUL	8	2	0	2	0	2	0	-
METROPOLITANA	7	2	0	4	0	3	1	-
NORDESTE	9	1	0	1	0	1	0	-
NOROESTE	7	1	0	1	0	1	0	-
RIO DOCE	6	1	0	2	0	2	0	1
SUDOESTE SERRANA	7	3	0	4	0	4	0	-
TOTAL	**78**	21	1	28	2	26	3	-

Fonte: Latus Consultoria.

Outra observação que deve ser feita é a significativa diferença que se verificou entre os dados coletados pelo IBGE em 2012 e os coletados pela Latus Consultoria em 2014. A pesquisa realizada neste ano revelou um número bem maior de municípios que declararam contar com os instrumentos em seus planos diretores. Esta diferença poderia ser devido a um avanço legal destes municípios. Contudo, tudo indica que seja decorrência da diferença entre as estratégias de coleta das informações[125]. Pois, se observarmos os dados relativos à existência de planos diretores, verifica-se que não houve uma ampliação do número de municípios com novos planos diretores no período. Desta forma, dificilmente tenha havido uma mudança real no quadro da existência dos instrumentos da política urbana também.

Instrumentos para a Tributação dos Imóveis Urbanos

A MUNIC 2012 e a pesquisa realizada pela Latus Consultoria apresentaram algumas informações que auxiliam na avaliação sobre o estágio que os municípios do Espírito Santo se encontram no que diz respeito aos instrumentos necessários para a tributação dos imóveis urbanos.

Primeiramente é importante que se destaque que, segundo a MUNIC, todos os municípios do Estado têm cadastro imobiliário e cobram IPTU. A pesquisa identificou ainda que, dentre todos os municípios, apenas Santa Leopoldina (Região Central Serrana), João Neiva (Região Rio Doce), Montanha e Ponto Belo (Região Nordeste) têm cadastro não informatizado.

Já a pesquisa realizada pela Latus Consultoria não revela um quadro tão positivo. Tais diferenças de resultados podem ser reflexo da distinção entre as formas de coleta. A pesquisa realizada pela Latus Consultoria identificou um conjunto de 11 municípios que afirmaram não contar com cadastro imobiliário. Tais são eles:

- Santa Leopoldina, na Região Central Serrana;
- Laranja da Terra, na Região Sudoeste Serrana;
- Castelo e Jerônimo Monteiro, na Região Central Sul;
- Dores do Rio Preto, Muniz Freire e Ibatiba na Região Caparaó;
- Sooretama, na Região Rio Doce;
- São Roque do Canaã, na Região Centro-Oeste;

[125] Na pesquisa realizada em 2014 pela Latus Consultoria, muitas vezes quando os municípios afirmavam não saber se o seu plano diretor contava com algum instrumento, o pesquisador verificava a existência na lei.

- Ecoporanga e Vila Pavão, na Região Noroeste.

E, dentre os municípios que afirmaram ter cadastro imobiliário, 33 informaram que este cadastro era analógico.

Analisando-se estas informações do ponto de vista regional, verifica-se que a pior situação está na Região Central Sul, na qual 75,0% dos seus municípios têm cadastro imobiliário e, em 83,3% destes, os cadastros são analógicos. No outro extremo, com a melhor situação, está a Região Metropolitana, com 100% dos seus municípios com cadastro imobiliário e, em apenas um município – Guarapari – o cadastro é analógico.

Tabela 09 – Análise da existência e tipo de cadastro imobiliário

REGIÃO	Nº MUN	PRESENÇA DE CADASTRO IMOBILIÁRIO	CADASTRO ANALÓGICO
CAPARAÓ	11	72,7%	50,0%
CENTRAL SERRANA	5	80,0%	75,0%
CENTRAL SUL	8	75,0%	83,3%
CENTRO-OESTE	10	90,0%	44,4%
LITORAL SUL	8	100,0%	62,5%
METROPOLITANA	7	100,0%	14,3%
NORDESTE	9	100,0%	44,4%
NOROESTE	7	71,4%	60,0%
RIO DOCE	6	83,3%	20,0%
SUDOESTE SERRANA	7	85,7%	50,0%
TOTAL	**78**	**85,9%**	**49,3%**

Fonte: Latus Consultoria.

Além do cadastro imobiliário, investigou-se também a existência, o tipo e o ano da planta genérica de valores.

A MUNIC 2012 apontou que 13 municípios do Estado do Espírito Santo não contavam com Planta Genérica de Valores (PGV) e que, dentre os que contavam, 20 não eram digitais. Novamente, o destaque positivo vai para a Região Metropolitana, onde todos os municípios têm PGV e o índice de plantas analógicas é baixo – apenas um município (Fundão). Caparaó chama a atenção pelo baixo índice de municípios com PGV e Rio Doce pelo alto índice de PGV analógica.

Tabela 10 – Análise da existência e tipo de planta genérica de valores

REGIÃO	Nº MUN	CONSTA PGV	PGV ANALÓGICA
CAPARAÓ	11	63,6%	57,1%
CENTRAL SERRANA	5	80,0%	25,0%
CENTRAL SUL	8	87,5%	14,3%
CENTRO-OESTE	10	80,0%	12,5%
LITORAL SUL	8	87,5%	14,3%
METROPOLITANA	7	100,0%	14,3%
NORDESTE	9	88,9%	50,0%
NOROESTE	7	85,7%	0,0%
RIO DOCE	6	83,3%	80,0%
SUDOESTE SERRANA	7	85,7%	50,0%
TOTAL	78	83,3%	30,8%

Dados: IBGE – MUNIC, 2012. Fonte: Latus Consultoria.

Já a pesquisa realizada no transcorrer da elaboração deste diagnóstico não identificou município que não tivesse PGV. E, ainda, questionou os municípios sobre o período em que sua PGV foi atualizada pela última vez: anterior a 2005, de 2005 a 2010 ou posterior a 2010. Os resultados alcançados mostraram que a maioria das PGV's são anteriores a 2005, o que revela uma necessidade de atualização, tendo em vista as recentes alterações significativas no mercado imobiliário das cidades em geral, com aumentos significativos dos preços praticados. Quanto à situação de cada região, destaca-se a Metropolitana pela inexistência de PGV's anteriores a 2005 e, a Centro Oeste, por ter 60% das suas PGV's atualizadas após o ano de 2010.

Tabela 11 – Número de municípios por período de atualização da PGV por Região

	ANTERIOR A 2005	DE 2005 A 2010	POSTERIOR A 2010	NÃO TEM INFORM.
CAPARAÓ	8	2	1	-
CENTRAL SERRANA	4	1	0	-
CENTRAL SUL	6	1	1	-
CENTRO OESTE	4	0	6	-
LITORAL SUL	3	4	1	-
METROPOLITANA	0	3	3	1
NORDESTE	5	1	1	2
NOROESTE	5	0	1	1
RIO DOCE	3	1	2	-
SUDOESTE SERRANA	6	0	1	-
TOTAL	44	13	17	4

Fonte: Latus Consultoria.

4.3. Estruturas de gestão da política de desenvolvimento urbano

Avançando na análise dos dados pesquisados, busca-se caracterizar a capacidade administrativa dos municípios do Espírito Santo também através de estruturas de gestão da política de desenvolvimento urbano constituídas. A Lei 11.124/2005 estabelece como estrutura mínima aos municípios aderidos ao SNHIS conselho, plano e fundo de habitação. Para o cumprimento da finalidade de analisar-se as estruturas de gestão disponíveis nos municípios em relação ao desenvolvimento urbano, foram destacadas, dentre as informações existentes, aquelas relacionadas às mesmas estruturas.

Sobre este tema, na pesquisa MUNIC 2012, o IBGE incorporou questões relativas às seguintes áreas do desenvolvimento urbano: transporte, cultura, assistência social, segurança pública e meio ambiente. Dentre essas, foram selecionadas para o presente estudo as mais diretamente relacionadas ao tema da moradia, quais sejam: transporte,

assistência social e meio ambiente. Já a pesquisa realizada pela Latus Consultoria proporciona uma análise mais aprofundada das questões relacionadas à gestão da política habitacional – a serem analisadas no próximo ponto. Mas, também, incorporou algumas questões relativas ao licenciamento ambiental e aos planos setoriais desenvolvidos pelos municípios.

Analisando-se primeiramente as informações sobre a existência de conselhos, os dados da MUNIC 2012 apontam que, enquanto todos os municípios contam com conselhos de assistência social[126], apenas 9 contam com conselho de transporte[127] e 50 com conselhos de meio ambiente[128]. Do ponto de vista da distribuição regional, a maioria destes conselhos se reúne nos municípios da Região Metropolitana e, em um segundo lugar, na Região Noroeste. A Região Litoral Sul é a que tem menos conselhos, proporcionalmente ao seu número de municípios.

Tabela 12 – Proporção de municípios com conselhos setoriais por Região de Desenvolvimento, segundo a MUNIC 2012

	CONSELHO DE TRANSPORTE	CONSELHO DO MEIO AMBIENTE	CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
CAPARAÓ	0,0%	45,5%	100,0%
CENTRAL SERRANA	0,0%	60,0%	100,0%
CENTRAL SUL	25,0%	62,5%	100,0%
CENTRO OESTE	10,0%	70,0%	100,0%
LITORAL SUL	0,0%	37,5%	100,0%
METROPOLITANA	42,9%	100,0%	100,0%
NORDESTE	11,1%	66,7%	100,0%
NOROESTE	14,3%	85,7%	100,0%
RIO DOCE	16,7%	66,7%	100,0%
SUDOESTE SERRANA	0,0%	57,1%	100,0%
TOTAL	11,5%	64,1%	100,0%

Dados: IBGE – MUNIC, 2012. Fonte: Latus Consultoria.

Aprofundando-se a análise sobre estes conselhos, os dados da MUNIC 2012 apontam que, dentre todos, apenas 3 não foram declarados paritários, o que é um resultado extremamente positivo no que diz respeito à consolidação de processos democráticos de gestão. E, quanto à frequência das reuniões, o resultado foi preocupante para os conselhos do meio ambiente, pois 19, dentre os 50 conselhos existentes, não se

[126] A Lei Federal 8.742/1993 – denominada Lei Orgânica da Assistência Social – prevê em seu artigo 16 o conselho municipal de assistência social como uma instância deliberativa do SUAS (Sistema Único de Assistência Social).

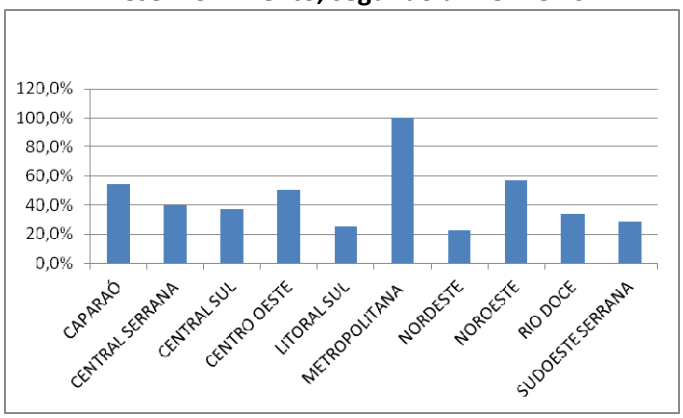
[127] A legislação não obriga os municípios a terem conselho de mobilidade urbana, trânsito ou transporte para que este possa integrar o Sistema Nacional de Trânsito e assumir localmente a competência de gerenciar as ações relacionadas ao trânsito (municipalização).

[128] A Resolução 237/1997 do CONAMA determina, em seu artigo 20, que "os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados".

reuniram nenhuma vez nos últimos 12 meses – indício de que o conselho existe em lei, mas não opera a política ambiental local de fato.

Quanto à existência de fundos setoriais, os dados da MUNIC 2012 revelam um quadro semelhante à existência de conselhos: todos os municípios apresentam fundos da área de assistência social, 35 municípios apresentam fundos da área do meio ambiente e apenas um município – Colatina – apresenta fundo relacionado ao tema dos transportes. Os municípios que apresentam fundo de meio ambiente se distribuem regionalmente da forma expressa no gráfico a seguir.

Gráfico 03 - Proporção de municípios com fundo do meio ambiente por Região de Desenvolvimento, segundo a MUNIC 2012



Dados: IBGE – MUNIC, 2012. Fonte: Latus Consultoria.

A existência de conselho e fundo do meio ambiente está diretamente relacionada ao processo de municipalização do licenciamento ambiental. Este é um tema que tem relevância para a gestão da política habitacional, pois, com a municipalização, o município passa a ter mais autonomia na gestão dos empreendimentos que ocorrerão no seu território. Segundo a MUNIC 2012, 36 municípios do Espírito Santo declararam realizar licenciamento ambiental de caráter local e 43 declararam ter algum instrumento de cooperação com órgão estadual de meio ambiente para delegação de competência de licenciamento ambiental relacionado a atividades que vão além do impacto local. Assim, dentre os 78 municípios do Espírito Santo, 27 declararam não ter nenhuma destas iniciativas em relação à constituição de competência relacionada ao licenciamento ambiental. Tais municípios estão distribuídos da forma como demonstra a tabela a seguir. Novamente, destaca-se a Região Metropolitana por ter todos os municípios com alguma iniciativa em relação à autonomia para o licenciamento ambiental e, no outro extremo, do ponto de vista negativo, destacam-se as regiões Litoral Sul e Central Serrana.

Tabela 13 – Proporção de municípios que não têm iniciativa para o licenciamento ambiental municipal em relação ao total da região

	Nº DE MUNICÍPIOS	% DE MUNICÍPIOS NA REGIÃO
CAPARAÓ	3	27,3%
CENTRAL SERRANA	3	60,0%
CENTRAL SUL	4	50,0%
CENTRO OESTE	4	40,0%
LITORAL SUL	5	62,5%
METROPOLITANA	0	0,0%
NORDESTE	2	22,2%
NOROESTE	1	14,3%
RIO DOCE	1	16,7%
SUDOESTE SERRANA	4	57,1%
TOTAL	27	34,6%

Dados: IBGE – MUNIC, 2012. Fonte: Latus Consultoria.

A pesquisa realizada pela Latus Consultoria também trabalhou este tema questionando os municípios sobre a existência de licenciamento ambiental municipalizado. Segundo os dados coletados, 20 municípios responderam afirmativamente ao questionamento, e 18 responderam que estariam se adaptando para poder assumir essa tarefa. Quanto à distribuição regional dessas respostas, destaca-se positivamente a Região Metropolitana pela maior proporção de municípios que declararam já ter autonomia no licenciamento ambiental. No outro extremo, preocupa a situação das regiões Nordeste – com apenas um terço dos seus municípios nesta condição e nenhum outro trabalhando para isso – e Litoral Sul – pelo baixo índice de municípios com licenciamento ambiental e dos que estão se adaptando para isso. E, assim como na MUNIC 2012, nesta pesquisa a Região Central Serrana também obteve um resultado negativo pela baixa proporção de municípios com avanços na área do licenciamento ambiental.

Tabela 14 – Proporção de municípios de acordo com condição para o licenciamento ambiental, por região

	Nº DE MUNICÍPIOS	PRESENÇA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL	EM ADAPTAÇÃO
CAPARAÓ	11	9,1%	36,4%
CENTRAL SERRANA	5	20,0%	20,0%
CENTRAL SUL	8	25,0%	25,0%
CENTRO OESTE	10	10,0%	30,0%
LITORAL SUL	8	25,0%	12,5%
METROPOLITANA*	7	100,0%	0,0%
NORDESTE	9	33,3%	0,0%
NOROESTE	7	0,0%	42,9%
RIO DOCE	6	33,3%	16,7%
SUDOESTE SERRANA	7	28,6%	42,9%
TOTAL	78	25,6%	23,1%

Fonte: Latus Consultoria.

No que diz respeito à existência dos planos setoriais, os dados da MUNIC 2012 revelaram um quadro semelhante ao da existência de conselhos e fundos. Para o tema do transporte, apenas 5 municípios informaram contar com plano municipal e, para o tema da assistência social, 12 municípios informaram não contar com plano.[129]

Já a pesquisa coordenada pela Latus Consultoria trabalhou a existência dos planos setoriais relacionados aos seguintes temas: saneamento, resíduos sólidos, ambiental, redução de riscos e mobilidade. Dentre eles, o de saneamento é o mais frequente, graças às exigências da Lei Federal.

O quadro a seguir sintetiza as informações alcançadas sobre a existência de planos setoriais nos municípios do Espírito Santo.

Tabela 15 – Síntese das informações sobre a existência de planos setoriais

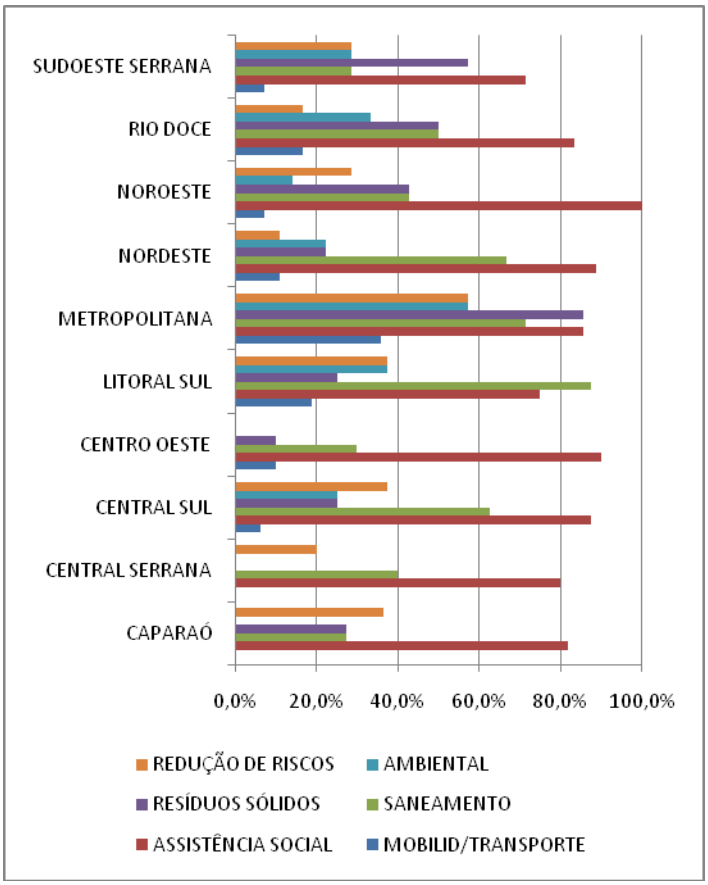
	Nº DE MUNICÍPIOS	MOBILID. TRANSPORTE		ASSISTÊNCIA SOCIAL	SANEAMENTO	RESÍDUOS SÓLIDOS	AMBIENTAL	REDUÇÃO DE RISCOS
		MUN	LAT	MUN	LAT	LAT	LAT	LAT
CAPARAÓ	11	0	0	9	3	3	0	4
CENTRAL SERRANA	5	0	0	4	2	0	0	1
CENTRAL SUL	8	0	1	7	5	2	2	3
CENTRO OESTE	10	1	1	9	3	1	0	0
LITORAL SUL	8	1	2	6	7	2	3	3
METROPOLITANA	7	2	3	6	5	6	4	4
NORDESTE	9	1	1	8	6	2	2	1
NOROESTE	7	0	1	7	3	3	1	2
RIO DOCE	6	0	2	5	3	3	2	1
SUDOESTE SERRANA	7	0	1	5	2	4	2	2
TOTAL	**78**	**5**	**12**	**66**	**39**	**26**	**16**	**21**

MUNIC = Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE/2012.
LAT = Pesquisa realizada pela Latus Consultoria/PEHAB 2030. Apresentam-se os dados relativos aos planos concluídos e os em elaboração.
Dados: IBGE – MUNIC 2012; Latus Consultoria. Fonte: Latus Consultoria.

Analisando-se o número de planos setoriais existentes em relação ao número de municípios de cada região, verifica-se novamente o destaque da Região Metropolitana para os temas: redução de riscos, resíduos sólidos, ambiental e mobilidade/transporte[130]. A Região Noroeste se destaca por todos os seus municípios terem plano de assistência social, e a Litoral Sul pela significativa existência de planos de saneamento.

[129] A MUNIC 2012 não conta com informações sobre a existência de planos ambientais.
[130] Para o tema mobilidade/transporte, foi feita uma média entre os resultados obtidos através da MUNIC 2012 e da pesquisa realizada pela Latus Consultoria.

Gráfico 04 – Síntese das informações sobre a existência de planos setoriais em relação ao número de municípios de cada região



Dados: IBGE – MUNIC 2012; Latus Consultoria. Fonte: Latus Consultoria.

Complementarmente, a pesquisa municipal realizada no âmbito deste diagnóstico buscou informações sobre a existência de secretaria ou departamento específico para a gestão do tema do saneamento municipal (água, esgoto e drenagem). A existência deste departamento específico não denota, necessariamente, uma maior capacidade institucional, mas revela a preocupação municipal com este tema tão relevante para a qualidade da moradia. A análise desses dados surpreende pela inexistência de municípios com secretaria ou departamento específico na Região Metropolitana – região cujos municípios apresentaram melhor condições institucionais na maior parte dos itens analisados neste diagnóstico. Certamente isto ocorre por conta do tema estar sobre atribuição do Estado na maior parte dos municípios capixabas. Mas igualmente surpreende que o tema fique sem uma instância municipal para sua gestão e planejamento junto a instâncias governamentais. Por outro lado, na Região Rio Doce, todos os municípios apresentaram secretaria ou departamento específico para tratar do saneamento.

4.4. Condições de gestão da política habitacional

Para concluir a análise da capacidade administrativa dos municípios, buscam-se informações acerca da adesão local ao SNHIS, além de outras relacionadas à estrutura e instrumentos para execução da política habitacional.

A Lei Federal 11.124/2005 criou relevantes estruturas para a implementação da Política Nacional de Habitação, como o FNHIS e o seu Conselho Gestor. Estabeleceu também as regras para que os Municípios e os Estados possam acessar aos recursos do FNHIS. Tais regras determinam que os Estados e Municípios que intencionarem acessar a estes recursos devem:

- Constituir fundo – FMHIS, com dotação orçamentária própria;
- Constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares;
- Apresentar Plano Habitacional de Interesse Social – PLHIS, considerando as especificidades do local e da demanda;
- Firmar termo de adesão ao SNHIS;
- Elaborar relatórios de gestão; e
- Observar os parâmetros e diretrizes para concessão de subsídios no âmbito do SNHIS definidos na própria lei.

Os dados coletados na pesquisa municipal realizada pela Latus Consultoria apontaram 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. Apenas 20 municípios declararam já contar com PLHIS e ter o conselho e o FMHIS instituídos e em funcionamento.

As regiões Metropolitana e Litoral Sul se destacam pela quantidade de municípios que declararam já contar com PLHIS. As regiões Central Serrana e Sudoeste Serrana não têm nenhum município com PLHIS realizado. Na região Sudoeste Serrana, os municípios Afonso Cláudio e Marechal Floriano declararam estar elaborando o PLHIS. Além desses, mais 10 municípios do Espírito Santo declararam estar elaborando o seu PLHIS. Assim, quando

estes terminarem, o Espírito Santo terá 32 municípios com PLHIS, dentre os 78 existentes.

Quanto aos conselhos e aos FMHIS, dentre os 58 municípios que afirmaram ainda não ter conselho e fundo instituído por lei e em funcionamento, 21 apresentam estas estruturas apenas instituídas por lei, 8 apresentam apenas o fundo em funcionamento e 11, apenas o conselho.

Tabela 16 – Condições de adesão dos municípios ao SNHIS, por região

	Nº DE MUNICÍPIOS	ASSINOU TERMO DE ADESÃO		ELABOROU PLHIS	CONSELHO E FMHIS INSTITUÍDO POR LEI E EM ATIVIDADE
		SIM	NÃO SABE INF.		
CAPARAÓ	11	4	4	1	0
CENTRAL SERRANA	5	1	3	0	0
CENTRAL SUL	8	6	2	3	3
CENTRO OESTE	10	9	1	4	3
LITORAL SUL	8	7	1	5	4
METROPOLITANA	7	7	-	4	4
NORDESTE	9	5	4	1	1
NOROESTE	7	6	-	1	1
RIO DOCE	6	4	1	1	4
SUDOESTE SERRANA	7	3	2	0	0
TOTAL	78	52	18	20	20

Fonte: Latus Consultoria.

Consideradas as 5 exigências da Lei 11.124/2005 para a adesão plena dos municípios ao SNHIS (termo de adesão, PLHIS, conselho, fundo e relatórios de gestão), apenas 7 municípios declararam ter cumprido todas. Tais são os municípios:

- Vitória e Guarapari – Região Metropolitana;
- Marataizes – Região Litoral Sul;
- Cachoeiro de Itapemirim – Região Central Sul;
- São Gabriel da Palha – Região Centro Oeste;
- Montanha – Região Nordeste;
- Nova Venécia – Região Noroeste.

A tabela a seguir sintetiza o número de municípios por região, por faixa de atendimento das exigências para a adesão ao SNHIS, conforme a Lei 11.124/2005. Verifica-se o expressivo número de municípios que informou não ter atendido a nenhuma das exigências, especialmente nas regiões Caparaó e Nordeste. Como principais motivações dos municípios com pendências para o não atendimento destas exigências, a maior parte apresentou a “falta de informação” (39) e a “falta de recursos técnicos e/ou financeiros” (35).

Tabela 17 – Municípios por Região, por Faixa de Atendimento das Exigências para a Adesão ao SNHIS

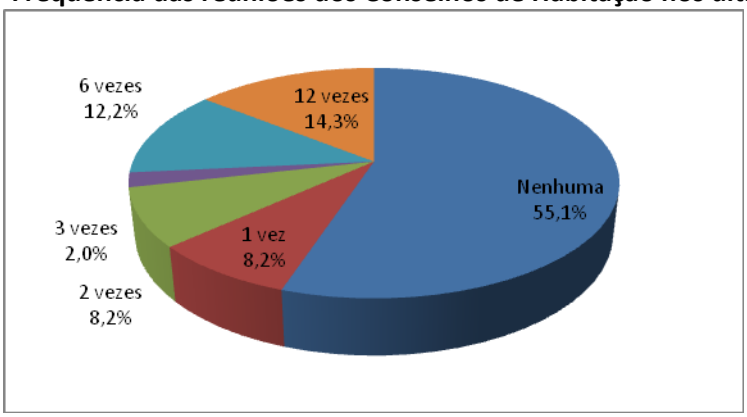
	ATENDEU A NENHUMA EXIGÊNCIA	ATENDEU A 01 EXIGÊNCIA	ATENDEU A 02 EXIGÊNCIAS	ATENDEU A 03 EXIGÊNCIAS	ATENDEU A 04 EXIGÊNCIAS	ATENDEU A 05 EXIGÊNCIAS
CAPARAÓ	4	2	2	2	1	0
CENTRAL SERRANA	2	1	2	0	0	0
CENTRAL SUL	1	1	2	2	1	1
CENTRO OESTE	1	0	2	4	2	1
LITORAL SUL	0	1	0	2	4	1
METROPOLITANA	0	1	1	1	2	2
NORDESTE	3	2	2	1	0	1
NOROESTE	1	2	2	1	0	1
RIO DOCE	1	0	2	1	2	0
SUDOESTE SERRANA	1	1	3	2	0	0
TOTAL	14	11	18	16	12	7

Fonte: Latus Consultoria.

Buscou-se, com a pesquisa realizada, investigar sobre o funcionamento tanto do conselho, como do fundo relacionado à política habitacional. Sabe-se que, muitas vezes, as estruturas são criadas por força da lei, mas sua gestão não é adequada aos princípios para os quais foram criadas.

Primeiramente quanto aos conselhos, analisou-se sua composição e frequência de reuniões. Quanto à composição, a pesquisa identificou: 31 paritário-bipartite (Governo Sociedade), 16 paritário-tripartite (Governo/Sociedade Civil Organizada/Comunidades) e 1 não paritário. Quanto à frequência das reuniões, obtiveram-se respostas sobre 49 conselhos e, dentre os quais, nos últimos 12 meses, 27 não se reuniram, 4 se reuniram apenas uma vez, 4 se reuniram 2 vezes e os demais com maior frequência. Assim, muito embora se verifique um avanço quanto à participação da sociedade, as rotinas destes conselhos, de forma geral, não têm garantido um processo permanente de gestão da política habitacional. Excetuam-se, dessa constatação, os municípios cujos conselhos têm se reunido mensalmente, quais sejam: Aracruz (Região Rio Doce), Anchieta (Litoral Sul), Colatina (Região Centro Oeste), Cariacica, Serra, Vitória e Vila Velha (Região Metropolitana).

Gráfico 05 – Frequência das reuniões dos Conselhos de Habitação nos últimos 12 meses



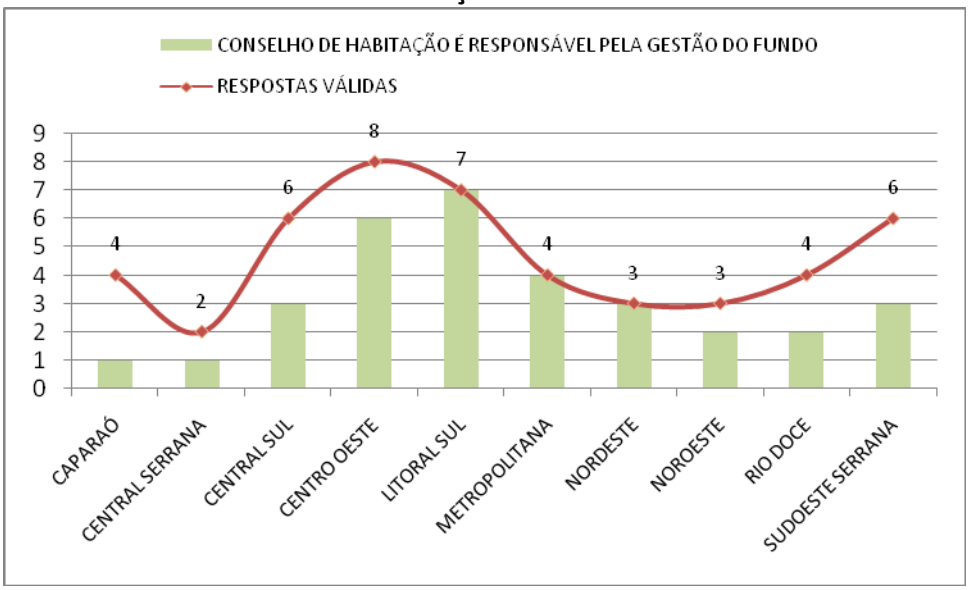
Fonte: Latus Consultoria.

Através da pesquisa, foi analisado também o papel do conselho. A Lei 11.124/2005 estabelece exigências em relação ao conselho que assumirá a responsabilidade pela gestão financeira do FMHIS. Muitos entes federados têm constituído este conselho, mas mantido outro – às vezes pré-existente – com a competência de debater os temas mais estratégicos relacionados à política habitacional. Alguns estados e municípios, por exemplo, constituíram um "conselho da cidade", o qual trabalha em paralelo com o conselho gestor do FMHIS.

Buscando compreender melhor a realidade do Espírito Santo em relação a este tema, a pesquisa realizada investigou em que municípios o conselho de habitação é responsável pela gestão dos recursos do FMHIS. Dentro do universo de municípios que responderam a esta questão (47), esta é a situação de 32 conselhos. Os demais municípios responderam que o conselho de habitação não era o responsável pela gestão financeira (6) ou que a gestão financeira do FMHIS era exercida por um conselho gestor, diferente do conselho de habitação (9).

Este é um quadro positivo, pois, segundo a pesquisa, a maioria dos municípios conta com uma estrutura que articula a visão estratégica à decisão sobre os investimentos. Esta solução foi adotada por municípios distribuídos em todas as regiões – com maior incidência nas regiões Metropolitana, Litoral Sul e Nordeste – conforme se verifica no gráfico a seguir.

Gráfico 06 – Municípios em que o Conselho de Habitação é Responsável pela Gestão do Fundo de Habitação de Interesse Social



Fonte: Latus Consultoria.

Ainda a respeito do funcionamento dos FMHIS, dados coletados reforçam a avaliação de que os municípios do Espírito Santo têm muitos passos a serem dados para o pleno funcionamento dos seus sistemas locais de habitação de interesse social nos moldes do que orienta a PNH. Ao serem questionados, por exemplo, se o FMHIS tem recursos, se estes são direcionados apenas para a política habitacional e se os recursos aplicados na área habitacional do município estão vinculados ao FMHIS, apenas 6 municípios responderam afirmativamente. São eles: Vitória (Região Metropolitana), Castelo (Região Central Sul), São Gabriel da Palha (Região Centro Oeste), São Mateus (Região Nordeste) e Nova Venécia (Região Noroeste). E, ainda, ao serem questionados se estão em dia com a CEF em relação à apresentação dos relatórios anuais de gestão do FMHIS, responderam afirmativamente apenas: Vitória e Guarapari (Região Metropolitana); Cachoeiro de Itapemirim (Região Central Sul), São Gabriel da Palha (Região Centro Oeste), Montanha (Região Nordeste) e Nova Venécia (Região Noroeste).

Complementarmente, avaliou-se a estrutura administrativa dos municípios. Muito embora não faça parte dos requisitos da Lei Federal a existência de uma estrutura específica para trabalhar o tema da habitação, a proporção de problemas habitacionais nos municípios do Espírito Santo e as oportunidades de financiamento disponíveis no Governo Federal têm feito com que as estruturas administrativas se adaptem. Torna-se necessário que os municípios estejam minimamente organizados para poder implementar a sua política de enfrentamento dos problemas de

moradia; é preciso que o tema habitacional esteja na pauta prioritária do governo.

Tradicionalmente, o tema da moradia foi tratado nas administrações municipais pelos departamentos de assistência social, de planejamento ou até de obras – dependendo do enfoque prioritário estabelecido. Com a implementação da Política Nacional de Habitação, a aprovação da Lei 11.124/2005 e, mais recentemente, com o Programa Minha Casa, Minha Vida, o leque de responsabilidades municipais ampliou-se consideravelmente no que tange ao tema, induzindo algumas administrações a criar um setor específico para trabalhar as ações relacionadas à política habitacional.

Questionados sobre a existência de uma estrutura administrativa responsável pelo tema habitacional, 48 municípios responderam que não contavam com um setor específico para tratar do tema habitacional, 27 responderam que o tema habitacional era tratado aliado a outros temas em uma secretaria, e apenas 3 afirmaram contar com uma secretaria exclusiva – Serra, Vitória e Aracruz. Em relação aos profissionais responsáveis pelo tema, destaca-se a importância dos profissionais de serviço social, entretanto em 23 municípios existe somente o técnico social respondendo pelo tema. Apenas 5 municípios têm equipe multidiscipilnar, com técnicos também da área de arquitetura e/ou engenharia e/ou da área jurídica: Vitória, Serra, Vila Velha, Aracruz e Baixo Gandu.

Buscou-se avaliar, também, a condição técnica de implementação de uma política habitacional municipal adequada aos problemas locais existentes. Para isso, questionou-se sobre a existência ou não de cadastro de famílias que demandam ações desta política. Complementarmente, buscou-se verificar que características teriam estes cadastros. Considera-se que um cadastro detalhado é um instrumento importante para que se possa avaliar as demandas existentes e, com isto, propor as ações necessárias para atender as suas necessidades e, ainda, estabelecer prioridades de atendimento.

No universo dos municípios, 59 responderam contar com cadastro de famílias que demandam habitação. Os municípios que não contam estão distribuídos por praticamente todas as regiões, exceto Nordeste e Noroeste – nestas, todos os municípios contam com cadastros. A região com menos cadastros é a Central Serrana, onde apenas um município – Santa Maria do Jetibá – conta com cadastro.

Em relação ao universo de 59 cadastros municipais, 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. Esta leitura é reforçada pelo dado de que 41 cadastros não são informatizados.

Os cadastros atualizados e informatizados estão distribuídos pelas regiões Metropolitana (Vitória e Vila Velha), Sudoeste Serrana (Laranja da Terra), Litoral Sul (Itapemirim), Central Sul (Cachoeiro de Itapemirim e Atilio Vivacqua), Rio Doce (Linhares), Centro Oeste (Colatina e São Gabriel da Palha) e Nordeste (Ponto Belo, Pinheiros e São Mateus).

Investigaram-se ainda algumas características destes cadastros. O levantamento apontou que aproximadamente metade deles é temporário – realizado em período específico (31 cadastros). E, os demais, permanentemente abertos, têm como referência principal a renda das famílias cadastradas. Apenas 5 municípios declararam que seus cadastros são permanentes e não têm critérios para a inclusão das famílias, o que não é adequado para uma boa gestão da política habitacional local.

Para um cadastro ser útil para a caracterização da demanda habitacional e definição de prioridades, o mesmo necessita incluir um conjunto mínimo de informações. Questionou-se aos municípios sobre a existência das seguintes informações:

- O número de pessoas da família;
- As condições de moradia atuais da família;
- A renda familiar;
- A relação das famílias às comunidades tradicionais (quilombolas, indígenas ou ribeirinhas).

Verificou-se ainda se os cadastros incluíam famílias residentes na zona rural.

O quadro a seguir caracteriza os cadastros existentes nos municípios do Espírito Santo. Como se pode verificar, a renda e o tamanho da família são as características mais presentes. Chama a atenção a pequena presença de registros quanto ao pertencimento das famílias a comunidades tradicionais – tema que pode gerar políticas específicas. A distribuição regional das características dos cadastros não permite identificar nenhuma região que se destaque pela presença de cadastros mais completos. Surpreende a existência de poucos cadastros com a demanda rural mesmo nas regiões que apresentam os maiores déficits nesta zona: Rio Doce e Nordeste.

Tabela 18 – Características dos Cadastros de Demanda Habitacional

	NÚMERO DE CADASTROS EXISTENTES	TAMANHO DA FAMÍLIA	CONDIÇÕES DE MORADIA	RENDA	COMUNIDADES TRADICIONAIS	DEMANDA RURAL
CAPARAÓ	5	5	4	5	1	2
CENTRAL SERRANA	1	1	1	1	1	1
CENTRAL SUL	6	6	6	5	3	2
CENTRO OESTE	8	8	7	8	3	5
LITORAL SUL	5	4	4	4	2	4
METROPOLITANA	7	6	6	7	1	1
NORDESTE	9	9	8	9	4	3
NOROESTE	7	6	4	7	1	4
RIO DOCE	5	5	5	5	2	3
SUDOESTE SERRANA	6	4	3	6	0	2
TOTAL	59	54	48	57	18	27

Fonte: Latus Consultoria.

Ainda sobre o tema dos cadastros enquanto instrumentos de identificação da demanda, procurou-se avaliar o quanto os municípios têm utilizado o CadÚnico para este fim. Conforme já comentado neste diagnóstico, o uso do CadÚnico pode ser bastante profícuo para a integração de políticas e construção de ações transversais dentro das políticas sociais. Para se avaliar os avanços neste sentido, questionou-se aos municípios se utilizavam o CadÚnico para a definição do perfil da demanda ou critério de seleção de projetos dentro da política habitacional. A esta pergunta, 54 municípios responderam “sim”, 21 responderam “não” e 3 responderam “às vezes”.

Tabela 19 – Não utilização do CadÚnico para a definição do perfil da demanda

	Nº DE MUNICÍPIOS	NÃO USAM O CADÚNICO PARA A DEFINIÇÃO DO PERFIL DA DEMANDA
CAPARAÓ	11	1
CENTRAL SERRANA	5	3
CENTRAL SUL	8	4
CENTRO OESTE	10	0
LITORAL SUL	8	5
METROPOLITANA	7	1
NORDESTE	9	2
NOROESTE	7	0
RIO DOCE	6	2
SUDOESTE SERRANA	7	3
TOTAL	78	21

Fonte: Latus Consultoria.

4.5. Aspectos da política habitacional implementada nos municípios

Este segundo campo de análise das capacidades administrativas dos municípios tem foco nas ações e nos investimentos habitacionais implementados. Tem por principal base de informação a pesquisa realizada nos municípios, mas também os dados coletados junto à Secretaria do Tesouro Nacional, que permitem avaliar a evolução do efetivamente realizado no âmbito municipal.

Da pesquisa, retomam-se alguns aspectos já apontados no item anterior e complementa-se a sistematização e análise dos demais campos levantados. Esses se referem a aspectos da demanda cadastrada, à avaliação das ações empreendidas pela políticas locais, e à verificação do acesso dos municípios aos financiamentos disponíveis, entre outras questões. Também foi pauta da pesquisa realizada a demanda decorrente do quadro recente de enchentes, e uma leitura territorial com foco nos assentamentos precários e informais.

Em relação ao conhecimento da demanda municipal, os cadastros habitacionais que os municípios dispõem devem ser tratados com cuidado. Com diferentes formatos e formas de cadastramento das famílias que procuram apoio público para acesso à moradia, tais cadastros costumam apresentar problemas quando avaliados como representativos de um quadro de déficit. Embora não se possa associar o número de famílias cadastradas a uma quantificação do déficit municipal, os números devem ser considerados, visto que são indicadores de uma demanda habitacional que procura por moradia junto às políticas públicas. Nesse sentido, são trazidos os números informados na pesquisa.

Dos 59 municípios que responderam ter cadastros da demanda habitacional, 54 souberam informar o número dos cadastrados. Dos 27 que disseram que identificam a demanda rural, foi informado o número dos cadastrados em 18 municípios. O quadro a seguir apresenta o número de cadastrados nos municípios segundo a região a que pertencem, com a informação do número de municípios da região que corresponde àquela demanda.

Tabela 20 – Número de Cadastrados nos Cadastros Habitacionais Municipais

	Total de Cadastrados	Nº de Municípios	Cadastrados Rural	Nº de Municípios
Metropolitana	64.268	3	15	1
Central Serrana	63	1	-	-
Sudoeste Serrana	1.912	6	120	1
Litoral Sul	5.700	5	663	3
Central Sul	12.260	6	1.336	2
Caparaó	820	5	60	2
Rio Doce	20.782	5	109	2
Centro Oeste	14.487	7	37	1
Nordeste	13.878	9	61	2
Noroeste	6.142	7	704	2
Total	140.312	54	3.105	18

Fonte: Sistematização Latus Consultoria.

Ainda em relação à identificação das demandas habitacionais, inseriu-se um campo de pesquisa no questionário relativo aos assentamentos informais e precários. Foram consideradas as categorias de "ocupação, área de risco, produção pública e loteamento irregular". Dos 78 municípios, 58 informaram sobre as ocupações em seu território e 64 sobre áreas de risco. Sobre os loteamentos informais, 64 municípios informaram que existem e/ou que são em grande número. Os empreendimentos públicos foram demarcados em 69 municípios. Os dados ainda estão sendo consolidados em mapeamentos que deverão conferir maior consistência à informação. Esses dados não foram levantados nas entrevistas para os municípios da região Metropolitana pela dificuldade de realização dos mapeamentos. Durante a entrevista, foi solicitado a cada município seu envio posterior, o que não ocorreu. Outras estratégias para sua obtenção estão sendo realizadas.

Nesse mesmo sentido de ampliar o olhar sobre as demandas municipais, procuraram-se incluir alguns dados referentes aos acontecimentos do recente quadro de enchentes ocorrido ao final do ano de 2013. Buscou-se identificar o número de atingidos, e verificar se já estavam, ou não, cadastrados. Os dados obtidos estão registrados no quadro abaixo.

Quadro 07 – Demanda por Novas Moradias Decorrente das Enchentes

	Quantificou mas não cadastrou	Quantificou e cadastrou	Estimou	Famílias atingidas
Metropolitana	1	3		986
Central Serrana		2	3	270
Sudoeste Serrana	1	4	1	591
Litoral Sul	1	3		9
Central Sul	1	4	1	36
Caparaó		3	1	79
Rio Doce	1	4	1	550
Centro-Oeste		7	3	892
Nordeste	1	1	3	588
Noroeste		6	1	4.939
TOTAL				8.940

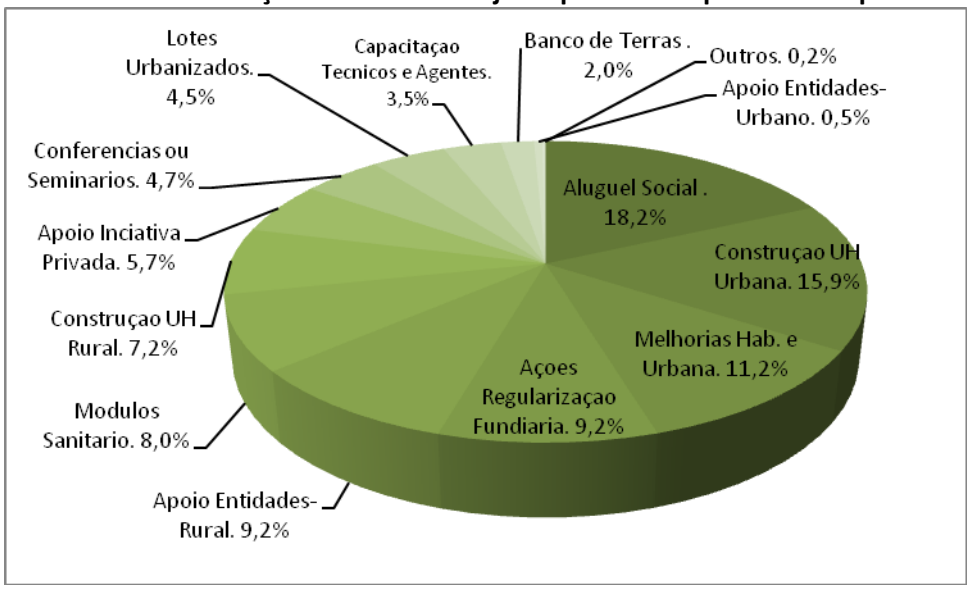
Fonte: Latus Consultoria.

Outro campo de informação buscada pela pesquisa se referia às ações realizadas para o atendimento das demandas habitacionais locais. Ainda que não fosse visualizada uma estrutura da política municipal a partir desta, elas seriam reveladoras da atuação efetiva do município neste campo. Inseriram-se, no questionário, as ações mais comumente implantadas pelas prefeituras para a seleção das ações já realizadas. Do conjunto apresentado, as ações mais recorrentes foram: o aluguel social, representando 18,2% da totalidade das respostas; a construção de unidades habitacionais para atendimento da demanda urbana, com quase 16%; as ações de melhoria habitacional e urbana, 11,2%; seguida das ações de regularização fundiária, 9,2%.

Estes dados relacionados às intervenções de urbanização (melhorias) e de regularização fundiária também coincidem com os dados apresentados no capítulo da produção habitacional, em que as intervenções de urbanização e regularização fundiária em assentamentos precários representam grande parcela do financiamento buscado pelos municípios junto ao PAC.

O gráfico a seguir representa a proporção em que essas ações foram realizadas nos municípios.

Gráfico 07 – Ações Habitacionais já Empreendidas pelos Municípios.



Fonte: Latus Consultoria.

Essas intervenções foram também avaliadas segundo as regiões de planejamento. Os percentuais do quadro abaixo representam a proporção de realização das ações descritas em relação ao total de municípios de cada região.

Visualiza-se a alta incidência do aluguel social para todas as regiões, o mesmo ocorrendo para a produção de unidades habitacionais urbanas. O aluguel social está presente em 73 municípios, a produção da unidade urbana, em 64. A produção da unidade habitacional rural, assim como o apoio a entidades do setor rural, terá maior incidência proporcional nas regiões Central Serrana, Central Sul e Centro Oeste. A produção da moradia rural ocorre em 29 municípios e o apoio técnico do setor, em 37. Ações de melhoria urbana apresentam também grande incidência na maioria das regiões, exceto na Central Serrana onde não ocorrem, e em menor escala nas Noroeste e Caparó. As melhorias são ações implementadas por 37 municípios. Ações para a regularização fundiária, demanda manifestada em reuniões por todas as regiões, estão presentes, mas o número de municípios que as utiliza (37) ainda é reduzido frente à demanda, talvez pela dificuldade do processo. As unidades sanitárias foram as ações utilizadas em maior proporção dentre os municípios do Litoral Sul e Caparaó. Foram 32 os municípios que promoveram a construção de módulos sanitários. Os números absolutos para os municípios que realizaram cada ação estão representados no gráfico seguinte à tabela, agrupados por região de planejamento.

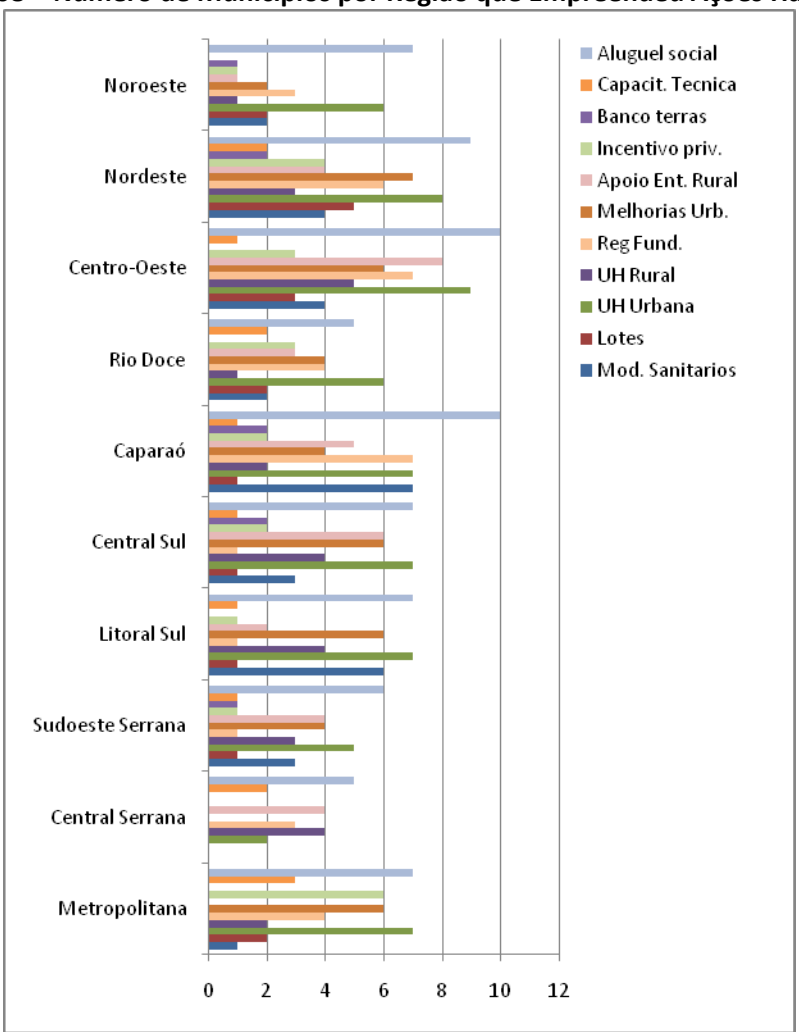
Esses dados serão objeto de maior análise, quando cruzados com o quadro de necessidades habitacionais, podendo contribuir para uma verificação mais aprofundada da adequação e efetividade das ações utilizadas frente às demandas existentes.

Quadro 08 – Proporção dos Municípios na Região que Empreendeu Ações Habitacionais

	Mod. Sanit	Lotes	UH Urb.	UH Rural	Reg Fund.	Mel. Urb.	Apoio Ent.Ur	Apoio Ent.Ru	Apoio Priv.	Banco terras	Conf. HAB	Cap. Tec.	Alug. Social
Metropolitana	14%	29%	100%	29%	57%	86%	0%	0%	86%	0%	57%	43%	100%
Central Serrana	0%	0%	40%	80%	60%	0%	0%	80%	0%	0%	40%	40%	100%
Sud. Serrana	43%	14%	71%	43%	14%	57%	0%	57%	14%	14%	0%	14%	86%
Litoral Sul	75%	13%	88%	50%	13%	75%	0%	25%	13%	0%	38%	13%	88%
Central Sul	38%	13%	88%	50%	13%	75%	0%	75%	25%	25%	38%	13%	88%
Caparaó	64%	9%	64%	18%	64%	36%	0%	45%	18%	18%	0%	9%	91%
Rio Doce	33%	33%	100%	17%	67%	67%	0%	50%	50%	0%	50%	33%	83%
Centro-Oeste	40%	30%	90%	50%	70%	60%	0%	80%	30%	0%	30%	10%	100%
Nordeste	44%	56%	89%	33%	67%	78%	0%	44%	44%	22%	11%	22%	100%
Noroeste	29%	29%	86%	14%	43%	29%	29%	14%	14%	14%	0%	0%	100%

Fonte: Latus Consultoria.

Gráfico 08 – Número de Municípios por Região que Empreendeu Ações Habitacionais



Fonte: Latus Consultoria.

Algumas questões foram inseridas com o objetivo de visualizar o padrão tipológico e construtivo das intervenções. Perguntou-se sobre tipologias e tecnologias da produção realizadas nos municípios. Em relação às tipologias habitacionais, à exceção da região metropolitana e das cidades maiores, a tipologia unânime é a unidade habitacional no lote. A maioria dos municípios do estado dispõe apenas de unidades unifamiliares isoladas térreas, que têm sempre boa aceitação. Alguns municípios de regiões como a Metropolitana, Central Sul, Nordeste e Noroeste, também apontam boa aceitação para os lotes urbanizados. Na Região Metropolitana, a aceitação de unidades unifamiliares geminadas e/ou em condomínio vertical ou horizontal é, em geral, média.

Quanto à utilização de tecnologias diferenciadas em empreendimentos de habitação de interesse social, apenas seis municípios afirmaram já ter empregado estruturas metálicas, *dry wall*, PVC, entre outros. De maneira geral, a qualidade das unidades é boa, o custo

permanece nos padrões estabelecidos pelo governo e os prazos de entrega ficam menores.

Para concluir esta avaliação da capacidade dos municípios na implementação das ações habitacionais, procurou-se verificar o acesso às linhas de financiamento.

Verificou-se o maior número de municípios buscando e aprovando financiamento junto ao Governo Estadual – 54 municípios manifestaram essa situação. 11 municípios buscaram recursos no Estado e não aprovaram e 10 não buscaram recursos. Os demais informaram não saber.

4.6. O acesso ao financiamento e os investimentos realizados

Em relação aos recursos dos programas do Ministério das Cidades, foram 37 os municípios que buscaram e aprovaram recursos, contra 14 que buscaram e não conseguiram aprovar. 22 municípios disseram não ter buscado os recursos dos programas federais. 35 municípios disseram ter obtido recursos de outras fontes. Esse último dado apresenta problemas na citação das fontes. Programas que foram ou são vinculados ao Ministério das Cidades, como o Habitar Brasil, PSH, o próprio PAC, foram apontados neste campo, o que fragiliza o dado. Optou-se, entretanto, por considerar o resultado válido, uma vez que, de qualquer forma, representa o acesso a um financiamento.

Quando avaliado regionalmente, a região que se destaca mais positivamente é a metropolitana, onde a totalidade dos municípios manifestou ter tido acesso ao financiamento dos programas do Ministério das Cidades, e mais da metade destes acessou ao recurso estadual. Apenas um município metropolitano disse ter buscado o recurso estadual e não ter sido aprovado.

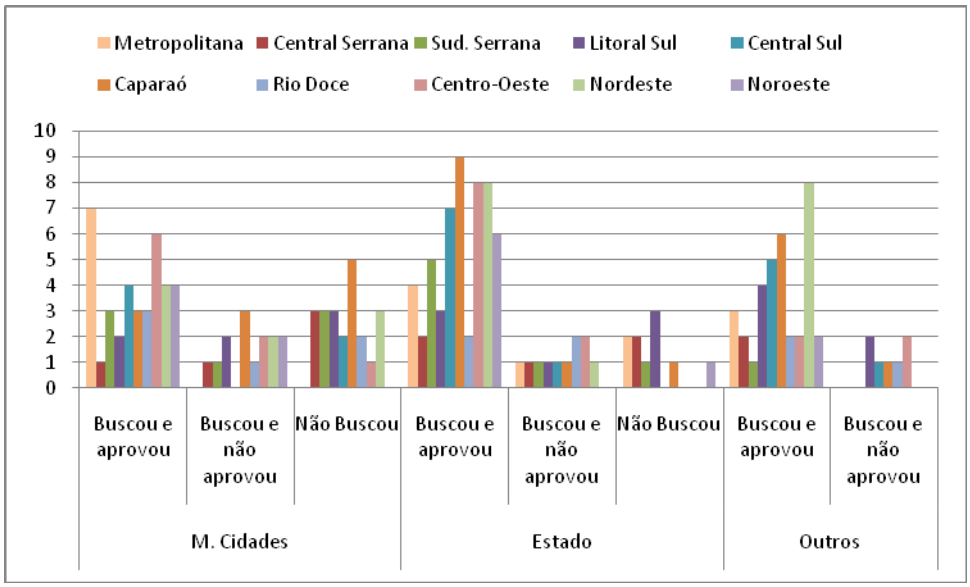
A segunda região de melhor desempenho foi a região Centro-Oeste com 60% dos seus municípios aprovando recursos no Ministério das Cidades e 80% no financiamento do Estado. Em situação semelhante, está a região Central Sul, onde 50% dos municípios aprovaram recursos no Ministério das Cidades e 88% junto 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. O financiamento estadual é bastante expressivo em 50% das regiões, onde beneficia mais de 80% dos municípios das regiões Central Sul, Caparaó, Centro Oeste, Nordeste e Noroeste. O quadro e o gráfico a seguir auxiliam na visualização destes dados.

Quadro 09 – Proporção dos Municípios por Região de Planejamento que Acessoum aos Recursos dos Programas de Financiamento Habitacional

	Ministério das Cidades			Governo do Estado			Outras	
	Buscou e aprovou	Buscou e não aprovou	Não Buscou	Buscou e aprovou	Buscou e não aprovou	Não Buscou	Buscou e aprovou	Buscou e não aprovou
Metropolitana	100%			57%	14%	29%	43%	
Central Serrana	20%	20%	60%	40%	20%	40%	40%	
Sud. Serrana	43%	14%	43%	71%	14%	14%	14%	
Litoral Sul	25%	25%	38%	38%	13%	38%	50%	25%
Central Sul	50%		25%	88%	13%	0%	63%	13%
Caparaó	27%	27%	45%	82%	9%	9%	55%	9%
Rio Doce	50%	17%	33%	33%	33%		33%	17%
Centro-Oeste	60%	20%	10%	80%	20%		20%	20%
Nordeste	44%	22%	33%	89%	11%		89%	
Noroeste	57%	29%		86%		14%	29%	

Fonte: Latus Consultoria.

Gráfico 09 – Número de Municípios por Região que acessou aos Recursos dos Programas de Financiamento Habitacional



Fonte: Latus Consultoria.

O quadro apresentado a partir dos dados da pesquisa não teve por objetivo avaliar valores efetivados pelos municípios, mas, sim, avaliar a capacidade de busca e obtenção de recursos nos financiamentos disponibilizados. Para uma avaliação da evolução dos valores realizados no âmbito municipal, recorreu-se aos dados da Secretaria do Tesouro Nacional. O objetivo foi de verificar através da evolução dos investimentos realizados a prioridade conferida ao tema habitacional.

Foram buscados e atualizados para o ano de 2012 os valores referentes ao total das despesas realizadas, e o realizado na função habitação. Comparadas estas variáveis, foi possível estabelecer a

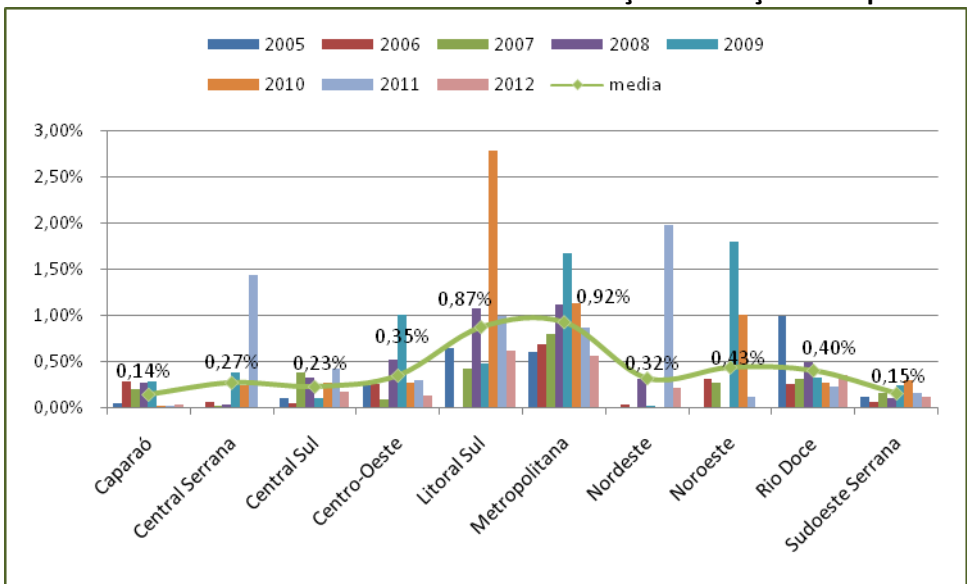
proporção do investimento em habitação, frente ao total de despesas realizadas. O gráfico abaixo permite verificar a variação ocorrida para cada região de planejamento.

A região metropolitana apresentou a maior constância nos valores investidos na função habitação, considerado o total de despesas realizadas. Apresentou a menor taxa no ano de 2012, correspondente a 0,56%, e a maior, no ano de 2009, correspondente a 1,67%. A média da região metropolitana ficou em 0,92%.

Algumas regiões apresentaram grande variação no investimento habitacional, como é o caso da região do Litoral Sul. Variou em um intervalo que vai da ausência do investimento habitacional, no ano de 2006, para o maior investimento proporcional, consideradas todas as regiões, no ano de 2010. No ano, a taxa significou 2,78% das despesas realizadas nos municípios da região. A média do período na região do Litoral Sul correspondeu a 0,87% das despesas realizadas.

A região Nordeste apresentou taxa significativa do investimento em habitação, no ano de 2011, correspondendo a 1,97%. Há que se destacar, entretanto, que as médias registradas são ainda bem pouco significativas. Somente a Região Metropolitana e a Região Litoral Sul apresentam taxa média superior a 0,5% para a função habitação considerado o total das despesas.

Gráfico 10 – Investimentos Realizados na Função Habitação x Despesas

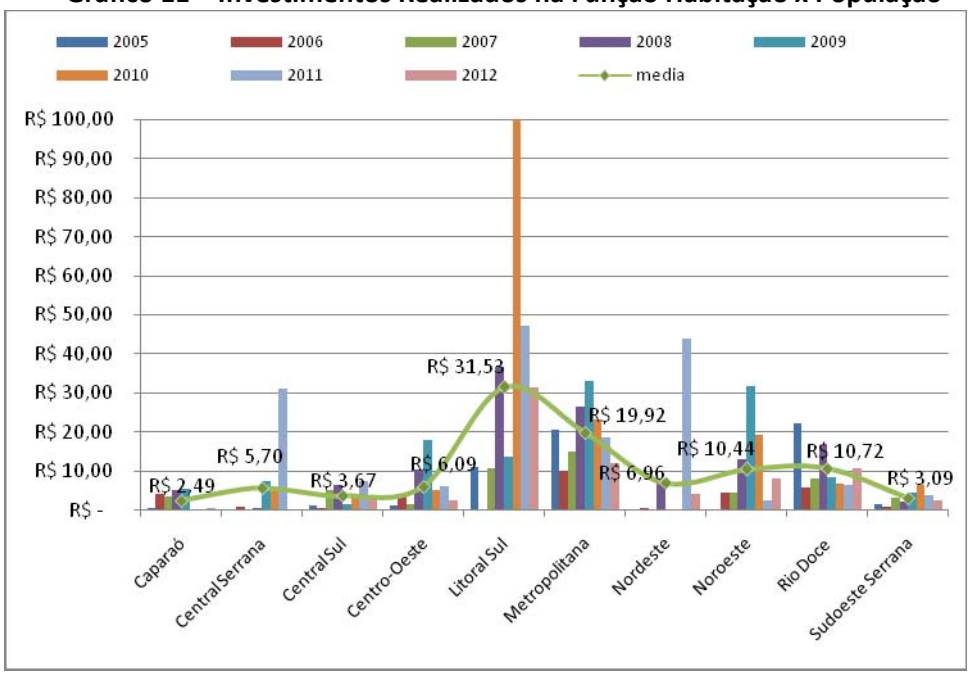


Dados: STN.

Outro indicador construído para verificar a evolução e a grandeza do investimento realizado pelos municípios em habitação foi estabelecido a

partir da relação do montante investido anualmente e a população do município (segundo dados anuais estimados pelo IBGE). Essa relação se expressa no gráfico abaixo e permite uma comparação entre as regiões a partir da "cota orçamentária" destinada às questões habitacionais pelos municípios. As médias apontam para a Região do Litoral Sul como a de maior investimento proporcional à população (R$ 31,53) seguida da Metropolitana (R$ 19,92) e das Regiões do Rio Doce (R$ 10,72) e Nordeste (R$10,44). Aqui também aparece o grande investimento ocorrido no ano de 2010 para a Região do Litoral Sul. Essas análises serão aprofundadas na etapa subsequente que conclui este diagnóstico habitacional, a etapa de elaboração de análises e cenários que orientarão a definição das propostas deste PEHAB.

Gráfico 11 – Investimentos Realizados na Função Habitação x População



Dados: STN.

O processo de entrevistas junto aos gestores municipais permitiu ainda a realização de debates relacionados tanto às dificuldades relatadas na implementação das políticas locais, como o conhecimento e registro de experiências positivas/exitosas desenvolvidas no âmbito municipal. As questões das cidades metropolitanas, por exemplo, referem-se fundamentalmente ao tema da terra urbanizada, apontado tanto pela excessiva valorização que o próprio processo de produção em escala vem impactando, como pela falta efetiva de áreas adequadas.

Já nos municípios de menor porte as maiores dificuldades ficam por conta da precariedade das estruturas institucionais, da falta de técnicos e da própria insuficiência de informações. As cidades polos refletem também sobre a questão da terra. Quer pela valorização, quer pela falta de titularidade, a terra tem se mostrado um dos grandes impeditivos do acesso ao financiamento, inclusive na área rural.

De outra sorte, experiências concretas e exitosas foram relatadas e deverão ter um espaço de debate nas próximas etapas, especialmente na fase propositiva. O conhecimento e a troca de experiências entre municípios podem ser uma estratégia adequada para o fortalecimento institucional no âmbito municipal.

5. Outros agentes e questões da provisão da moradia de interesse social

Foram buscadas através da pesquisa junto aos municípios, e através de entrevistas realizadas junto a outras instituições e agentes, informações que auxiliassem na caracterização e identificação das oportunidades e limites das políticas e ações desenvolvidas para agentes não governamentais.

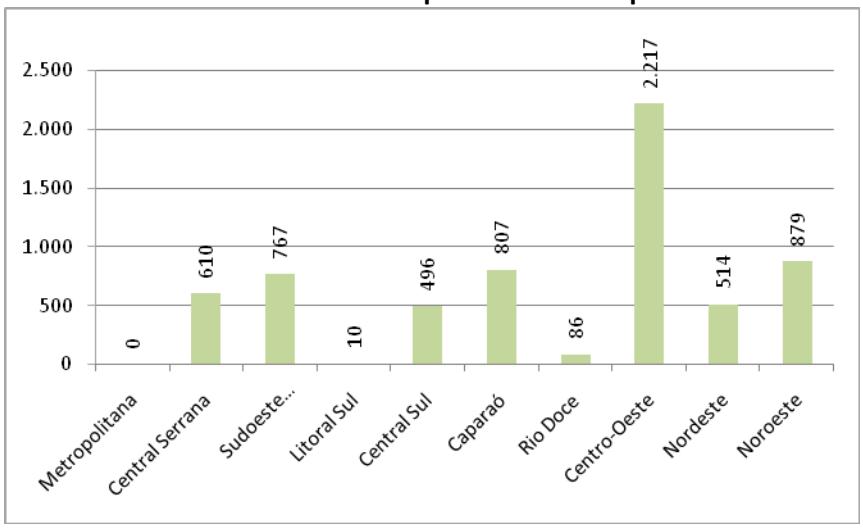
Procurou-se identificar os agentes que atuam localmente, avaliar as questões da produção rural através das entidades organizadoras, as possibilidades de atuação dos setores técnicos e da produção habitacional local. Foram também ouvidos representantes da construção civil

Primeiramente são destacados aspectos referentes à questão rural. Por ter havido um questionamento bastante expressivo durante a primeira etapa de contato com os municípios, quando da atividade de capacitação dos agentes locais no início deste diagnóstico, optou-se por inserir no questionário algumas questões específicas.

Como a política atual repasse recursos para as entidades organizadoras, foram levantadas informações em relação à organização dos agentes, à produção, e à demanda rural. Procurou-se, na entrevista com os municípios, levantar dados sobre a existência de cadastros da demanda realizados pelas entidades organizadoras. Os números obtidos estão representados no gráfico a seguir. Totalizam 6.386 cadastrados. Representam os números expressos por agentes que participaram das entrevistas municipais. Constituem apenas referencial, visto que resultam de um procedimento que não buscou as fontes oficiais.

Avaliando os dados obtidos, visualiza-se uma expressiva concentração da demanda rural cadastrada pelas entidades organizadoras na região do centro-oeste, com mais de 2000 famílias cadastradas. Pelas informações, em 49 municípios, estes cadastros estão vinculados a Sindicatos de Trabalhadores Rurais, Associações e ao Movimento dos Pequenos Agricultores. Em dois municípios, foi citado a Incaper e o projeto Incluir no Campo como referências dos números citados. Os municípios restantes responderam desconhecer a informação, ou não existir outros cadastros rurais.

Gráfico 12 – Cadastro da Demanda Rural por Entidades Representativas do Setor Rural

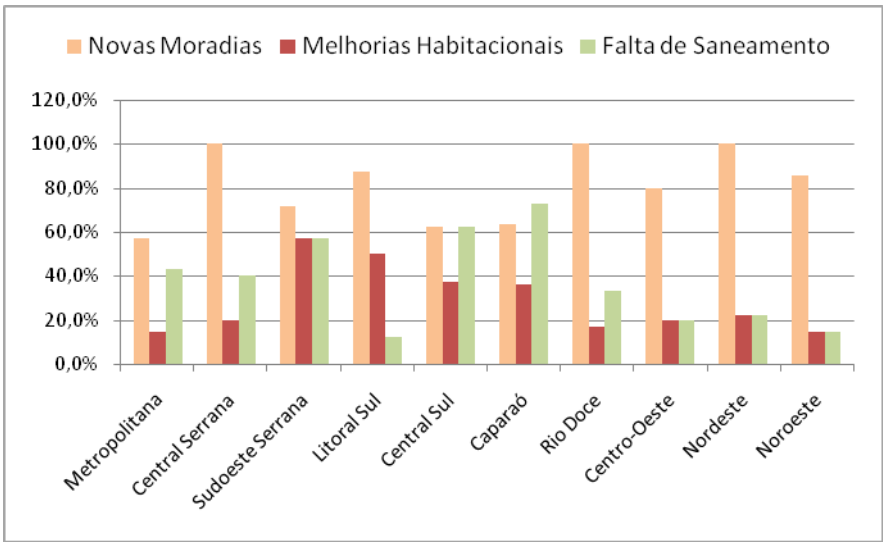


Fonte: Latus Consultoria.

Procurou-se conhecer as principais demandas e as dificuldades de seu atendimento. Questionou-se sobre quais seriam os maiores problemas habitacionais no setor rural. Das respostas obtidas, 62 municípios apontaram a necessidade de nova moradia como a principal demanda; 23 remeteram à melhoria da unidade habitacional. Em 30 municípios, foi citada a falta de saneamento.

A demanda considerada mais significativa em todas as regiões foi a necessidade de novas moradias, seguida da falta de saneamento. Em 100% dos municípios das regiões Central Serrana, Rio Doce e Nordeste, a principal demanda é de novas unidades habitacionais.

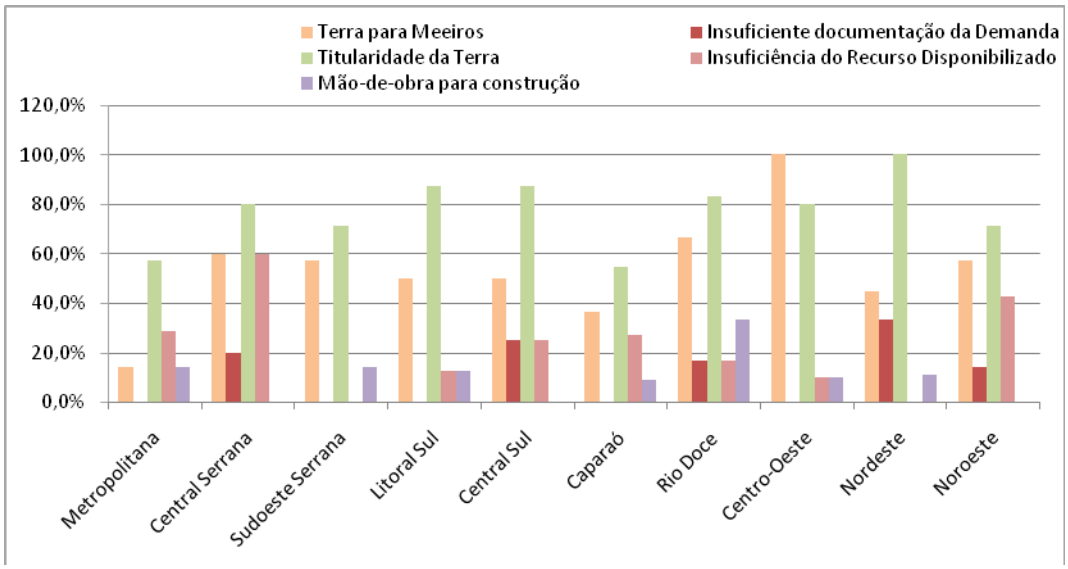
Gráfico 13 – Demanda Habitacional do Setor Rural



Fonte: Latus Consultoria.

Também questionou-se sobre as dificuldades para a produção e atendimento desta demanda rural. Em 60 municípios, a resposta foi a falta de titularidade da terra e 42 apontaram a falta do acesso à terra antes da unidade habitacional. Esta é a situação dos trabalhadores temporários – meeiros e safristas. O recurso insuficiente foi destacado em 16 municípios. Distribuídas essas avaliações segundo as regiões, a falta de titulação da terra aparece como principal problema na grande maioria das regiões, apenas na Centro Oeste a falta de terra assume a primeira colocação.

Gráfico 14 – Dificuldade no atendimento da demanda rural



Fonte: Latus Consultoria.

Para a verificação da participação de outros agentes na produção ou em ações relacionadas à moradia, perguntou-se sobre a sua presença e sua atuação. Na área rural da maior parte das regiões, para a maioria dos municípios, excluindo-se os da Região Metropolitana, a FETAAES, o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR) são entidades que atuam ativamente na construção e na reforma de unidades. A CEMAAF, em menor proporção, está presente em alguns municípios das regiões Rio Doce, Centro Oeste, Nordeste e Noroeste. Retomando os dados apresentados no capítulo da produção habitacional, também confirmamos a ampliação das representações neste setor; os sindicatos rurais são atualmente responsáveis por grande parte dos processos em andamento e em análise na CEF.

Dentre as instituições urbanas, as cooperativas habitacionais foram apontadas como praticamente inexistentes. Estão presentes em apenas 1 município da RMGV e 2 municípios da região de Caparaó, mas são ainda pouco atuantes. Associações de Moradores estão presentes na maioria dos municípios capixabas, porém têm sua ação focada em outras questões sociais, não sendo atuantes na questão habitacional. Na maioria dos casos, não há organização social urbana suficiente para a produção de novas unidades habitacionais ou para a reforma das existentes.

Quadro 10 – Organizações Sociais Presentes nos Municípios e Região

	ONGs	MNLM	UNMP	MPA	FETAES	STR	CEMAAF	Cooperativas Habitacionais	Associações de Moradores	Outros
Metropolitana	29%	71%	14%		29%	29%	14%	14%	43%	
Central Serrana				80%	100%	100%			40%	
Sudoeste Serrana				43%	86%	86%				
Litoral Sul		13%			25%	20%				38%
Central Sul				25%	75%	88%				38%
Caparaó			9%	9%	82%	82%		9%		27%
Rio Doce	17%	17%		17%	50%	67%	17%			33%
Centro-Oeste		10%	10%	70%	100%	100%	60%			30%
Nordeste	11%			44%	100%	100%	11%			
Noroeste	14%			100%	86%	100%	57%			

Fonte: Latus Consultoria.

De maneira geral, ainda segundo a pesquisa, em todas as regiões há empreendedoras privadas locais ou regionais com capacidade de realizar empreendimentos de Habitação de Interesse Social, tema abordado pelo questionário. Em algumas regiões, como na Região Metropolitana, na Central Serrana e no Litoral Sul, alguns municípios alegam que, embora

haja construtoras, elas não têm interesse nesse tipo de empreendimentos de Interesse Social ou que ainda desconhecem os financiamentos.

Também há uma grande paridade nas respostas dos municípios no que tange à existência de entidades ou setores técnicos que possam dar ou deem assessoria à produção de unidades habitacionais para o movimento social organizado. Segundo os respondentes, na maioria dos municípios, não existe oferta desse tipo de serviço.

Foram realizadas entrevistas também junto a representações de empreendedores e empresas da construção civil[131]. Para além dos dados já apresentados no capítulo 3, que tratou da produção e da política habitacional, é importante retomar aspectos por eles destacados, considerados limitadores da produção privada da HIS e do mercado popular. Segundo o SINDUSCON, a atual produção direcionada aos mercados mais populares e até mesmo os empreendimentos do MCMV para as faixas superiores ao interesse social atendem a demanda, e não ao déficit. O crescente mercado imobiliário no ES se direciona cada vez mais aos mercados de maior capacidade de financiamento e de pagamento. Da mesma opinião é a INOOCOPES – que teve importante papel no passado para a produção popular, e que hoje tem como principal cliente do produto habitacional produzido pelo autofinanciamento cooperativado investidores do mercado e as faixas com alta capacidade de poupança prévia. A pesquisa da ADEMI, também apresentada no capítulo referido, comprova, entre outras questões, o aumento do valor médio dos imóveis procurados no mercado e na feira do imóvel, onde foi realizada a pesquisa. É a oferta ou a procura que eleva o padrão do mercado?

Dentre as dificuldades apontadas para uma maior inserção das empresas construtoras no mercado popular, estão o custo da terra, que praticamente tem inviabilizado o mercado popular da habitação pelo setor privado, e o custo da burocracia. Foi realizado estudo recente por parte destes setores que apontam os principais gargalos administrativos da produção habitacional que implicam quase 20% na composição do valor do imóvel comercializado.

O estudo aponta os principais gargalos por tipo de empreendimento e em cada fase da sua execução. Na etapa de aprovação de projeto e licenciamento, são destacados os limites institucionais que incluem tanto questões apontadas como "subjetividade na interpretação das regras"

[131] Foram entrevistados durante a elaboração deste diagnóstico o SINDUSCON, a ADEMI e o CREA

urbanísticas e ambientais (falta de clareza nas regras), quanto os atrasos das análises decorrentes da falta de técnicos e insuficiência das estruturas.

São também apontados pelo estudo, para as distintas fases de um empreendimento, problemas que ocorrem desde a compra do terreno à entrega do imóvel ao adquirente. Destacam-se: mudanças nos Planos Diretores; insuficiência das infraestruturas urbanas; falta de terras tituladas; dificuldades para obtenção do habite-se decorrente da mudança de regras em relação ao projeto aprovado e o tempo de sua execução; a demora na etapa de registro decorrente da falta de padronização nos procedimentos cartoriais; a demora no repasse do financiamento para o comprador; entre outros aspectos.

Em relação ao envolvimento de técnicos da área da construção civil no apoio e suporte para elaboração de projetos e acompanhamento de obras junto às entidades sociais de organização da demanda, ou até mesmo o apoio via poder público para tais demandas, o CREA entende ser possível avançar na construção de algum tipo de relação que dê maior seguridade para o desempenho profissional aliado ao atendimento desta necessidade.

O que se visualiza a partir deste conjunto de argumentos e situações é que, para tantos limites, as possibilidades ainda têm que ser construídas.

6. Considerações Finais

Este capítulo tratou de avaliar os dados relacionados à gestão e execução da política e ações habitacionais para analisar as atuais condições administrativas das esferas governamentais – estado e município, na sua consecução. Avaliaram-se também as atuais condições dos demais agentes envolvidos com a produção habitacional nos aspectos que se apresentam enquanto limitadores ou potenciais para uma atuação mais efetiva.

Partiu-se de um resgate inicial das principais linhas do financiamento habitacional e urbano vigentes com o objetivo de instruir quanto à legislação e procedimentos pertinentes.

Retomou-se o planejamento estratégico que orienta a atuação do atual governo para verificar ações e programas da pauta habitacional previstos e/ou em implementação e suas principais interfaces.

A partir desta leitura, das informações recolhidas nos setores entrevistados e documentos analisados, procedeu-se a verificação das metas estabelecidas para os principais projetos e ações habitacionais e sua consecução.

Verificou-se uma diminuição significativa na projeção das ações e investimentos do PPA vigente em relação ao PPA anterior. Verificaram-se os limites e variação dos investimentos efetivamente realizados na função habitação considerados os últimos 10 anos. Por outro lado, verificaram-se avanços bastante significativos, entre outras ações e programas, nas estruturas governamentais e na aplicação de recursos em instrumentos, em projetos e obras e em capacitação dos agentes e setores municipais direcionados ao enfrentamento do quadro de risco, tema importante para o quadro habitacional.

De forma geral, em relação às estruturas e instrumentos da gestão habitacional, houve avanços com a instituição da SEDURB, do IDURB, e do Conselho e Fundo de HIS, e, da mesma forma, com a instituição do Programa Nossa Casa e sua inserção nas políticas da PNH. Considera-se, entretanto, a necessidade de melhor estruturar o IDURB em relação ao preenchimento dos seus cargos de quadros técnicos, de avançar em relação à definição de critérios de atendimento das demandas, entre outras questões que serão pauta dos debates da fase propositiva.

Em relação ao quadro municipal, utilizando-se as duas fontes de informações e sistematizando os dados em regiões, foi possível construir-se um panorama sobre a situação dos municípios do Espírito Santo quanto a sua capacidade administrativa relacionada aos temas do desenvolvimento urbano e da política habitacional. Esta capacidade administrativa – em atendimento à metodologia descrita – foi caracterizada a partir da existência de instrumentos, de leis, de políticas, de estruturas de gestão, etc., tendo como referência o orientado pela Política Nacional de Habitação (PNH) e pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

Levando-se em consideração o orientado por estas políticas, verificam-se alguns avanços, mas, também, lacunas significativas. Leis, muitas vezes, são aprovadas; instrumentos, instituídos; estruturas, criadas. Mas as experiências concretas ainda revelam formas tradicionais de gerir e demonstram que as práticas ainda são fragmentadas e pouco incorporam, de fato, o propugnado pela PNH e pela PNDU.

No que diz respeito ao gerenciamento do solo urbano – primeiro campo de análise – reconhece-se um significativo avanço em relação à existência de planos diretores municipais e leis de parcelamento do solo. Contudo, a quase inexistência de experiências de utilização dos instrumentos da política urbana e a prática deficitária de aprovação de loteamentos revelam que nem tudo está saindo do papel.

Quanto ao segundo campo de análise, verificou-se o avanço na criação de algumas estruturas, bem como de instrumentos de planejamento setoriais.

Por fim, quanto às condições de gestão da política habitacional – tema principal deste diagnóstico – os dados revelaram a enorme dificuldade que os municípios têm enfrentado para adequar-se ao SNHIS de forma efetiva, bem como para contar com os instrumentos necessários para dar conta do seu quadro de problemas habitacionais e da demanda existente.

A sistematização das informações utilizando-se a divisão territorial de Regiões buscou identificar peculiaridades regionais que podem ser cruzadas com outras características descritas nos demais capítulos deste diagnóstico. Esta estratégia permitiu visualizar que a Região Metropolitana, face às demais, apresenta uma relativa melhor capacidade administrativa. E a Região Central Serrana foi uma das que se apresentou mais deficitária em relação aos quesitos analisados.

A identificação das fragilidades de cada região é um importante subsídio para orientar o plano de ação do Estado na futura política habitacional. Se dar apoio aos municípios é um dos seus papéis no SNHIS, este estudo aponta campos de atuação através dos quais pode ocorrer este apoio.

Quanto aos demais agentes da produção habitacional, apontaram-se gargalos e potencialidades que poderão orientar os debates para a proposição de novos arranjos.

A conclusão deste diagnóstico complementará essas análises de forma a subsidiar a construção de novas estratégias institucionais onde se fizer necessário.

ANEXO

Anexo – Tabela dos municípios com Plano Diretor e instrumentos do Estatuto das cidades.

	Plano Diretor	ZEIS para regularização		ZEIS em áreas vazias para produção		Consórcio Imobiliário		Direito de Preempção		Outorga Onerosa do Direito de Construir		Parcelamento, Edificação Compulsório e IPTU progressivo no tempo	
		Inserido	Usado	Inserido	Usado	Inserido	Usado	Inserido	Usado	Inserido	Usado	Inserido	Usado
Afonso Cláudio	Sim	x		x		x		x		x		x	
Água Doce do Norte	Não												
Águia Branca	Não												
Alegre	Sim	x		x		x		x		x		x	
Alfredo Chaves	Sim	x		x								x	
Alto Rio Novo	Sim	x		x									
Anchieta	Sim	x	x					x		x		x	
Apiacá	Não												
Aracruz	Sim	x		x	x	x		x		x		x	
Atilio Vivacqua	Não												
Baixo Guandu	Sim	Não sabem	Não sabem	Não sabem	Não sabem	Não sabem	Não sabem	Não sabem	Não sabem	Não sabem	Não sabem	Não sabem	Não sabem
Barra de São Francisco	Sim	x		x		x		x		x		x	
Boa Esperança	Não												
Bom Jesus do Norte	Não												
Brejetuba	Sim	x		x				x		x			
Cachoeiro de Itapemirim	Sim	x	x	x	x			x	x	x	x		
Cariacica	Sim	x		x				x				x	
Castelo	Sim	x		x		x		x		x		x	
Colatina	Sim	x	x			x	x	x	x	x	x	x	x
Conceição da Barra	Sim												
onceição do Castelo	Sim	x		x		x						x	
Divino de São Lourenço	Sim	x	x	x								x	
Domingos Martins	Sim	x		x				x		x		x	
Dores do Rio Preto	Sim	x		x		x		x		x		x	
Ecoporanga	Não												
Fundão	Sim			x									
Governador Lindenberg	Não												
Guaçuí	Sim	x		x		x		x		x		x	
Guarapari	Sim	x	x	x		x		x		x		x	
Ibatiba	Sim	x		x						x			
Ibiraçu	Não												
Ibitirama	Sim	x		x								x	
Iconha	Não												
Irupi	Sim	x		x		x		x		x		x	
Itaguaçu	Não												
Itapemirim	Sim												
Itarana	Não												
Iúna	Sim	x		x		x		x		x		x	
Jaguaré	Sim	x		x		x							
Jerônimo Monteiro	Sim	x	x	x	x	x		x		x		x	

João Neiva	Não												
Laranja da Terra	Não												
Linhares	Sim			x				x		x		x	
Mantenópolis	Anterior ao EC												
Marataízes	Sim	x		x		x		x		x		x	
Marechal Floriano	Sim	x		x		x		x		x		x	
Marilândia	Não												
Mimoso do Sul	Sim	x		x	x								
Montanha	Não												
Mucurici	Não												
Muniz Freire	Sim	x	x	x	x			x		x		x	
Muqui	Em elaboração												
Nova Venécia	Sim	x		x									
Pancas	Sim	Não sabem	Não sabem	Não sabem	Não sabem	Não sabem	Não sabem	Não sabem	Não sabem	Não sabem	Não sabem	Não sabem	Não sabem
Pedro Canário	Sim	x											
Pinheiros	Sim												
Piúma	Sim	x		x	x	x							
Ponto Belo	Não												
Presidente Kennedy	Em elaboração												
Rio Bananal	Sim	Não sabem	Não sabem	Não sabem	Não sabem	Não sabem	Não sabem	Não sabem	Não sabem	Não sabem	Não sabem	Não sabem	Não sabem
Rio Novo do Sul	Não												
Santa Leopoldina	Sim	x											
Santa Maria de Jetibá	Sim	x				x		x		x		x	
Santa Teresa	Sim	x				x		x		x		x	
São Domingos do Norte	Não												
São Gabriel da Palha	Sim	x	x					x		x			
São José do Calçado	Sim	x		x		x		x		x		x	
São Mateus	Sim	x		x				x		x		x	
São Roque do Canaã	Não												
Serra	Sim	x	x	x	x	x		x		x		x	
Sooretama	Sim												
Vargem Alta	Não												
Venda Nova do Imigrante	Anterior ao EC	x		x									
Viana	Sim	x		x									
Vila Pavão	Não												
Vila Valério	Não												
Vila Velha			x		x						x		
Vitória	Sim		x	x				x		x		x	