

Política Pública em Habitação Social pós Estatuto da Cidade: análise da provisão da moradia do município de Vitória/ES, Brasil

*Public Policy on Social Habitation after the City Statute: analysis of home provision in
the city of Vitória / ES, Brazil*

*Política pública sobre vivienda social después del Estatuto de la ciudad: análisis de la
provisión de viviendas en la ciudad de Vitória / ES, Brasil*

Andreia Fernandes Muniz

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia - PPGG, UFES, Brasil
Professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo, UVV, Brasil
afernandesmuniz@gmail.com

Eneida Maria Souza Mendonça

Professora Doutora do Programa de Pós-Graduação em Geografia – PPGG e do
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – PPGAU, UFES, Brasil
eneidamendonca@gmail.com



RESUMO

A Constituição Federal (1988) e o Estatuto da Cidade (2001), pautados na descentralização e valorização do poder local na implementação de políticas públicas, condicionaram ao ente municipal a responsabilidade de elaboração de metas e estratégias que visem resolver problemas no âmbito de seu território, especialmente os relacionados à disputa pelo direito à cidade, o que engloba a moradia. Diante da importância da atuação dos municípios na redução do déficit habitacional no país, este trabalho busca investigar, analisar e discutir as estratégias, programas, projetos, ações e investimentos da Política Habitacional do município de Vitória, capital do estado do Espírito Santo. A metodologia englobou pesquisa e análise bibliográfica e documental sobre conceitos, programas e recursos financeiros relacionados à provisão da moradia. Os resultados demonstram que o município, com aproximadamente 6.350 famílias em situação de déficit habitacional, tem buscado viabilizar o acesso à moradia social através da construção de novas unidades, melhorias habitacionais, auxílio aluguel, bônus moradia e urbanização de assentamentos precários. No entanto, a reabilitação de edifícios na região central e histórica da capital não tem sido prioridade e nem vista como alternativa eficiente para resolver a demanda habitacional. Além disso, os recursos previstos para habitação na dotação orçamentária representam percentual inferior a 5% da receita municipal, com valores reduzidos nos últimos quatro anos.

PALAVRAS-CHAVE: Habitação social. Política Pública. Política habitacional.

ABSTRACT

The Brazilian Constitution (1988) and the City Statute (2001), based on the decentralization and valorization of local autonomy in the implementation of public policies, attributed to the city hall the responsibility of elaborating goals and strategies to solve problems within its territory, mainly those related to the dispute for the right to the city, which includes housing. Considering the role of the city halls in reducing the housing deficit in Brazil, this paper investigates, analyzes and discusses the strategies, programs, projects, actions and investments of Vitória City, capital of the state of Espírito Santo, in its housing policy. The methodology included bibliographic and documentary research and analysis on concepts, programs and financial resources related to housing provision. The results show that the Vitória/ES City, with approximately 6,350 families in housing shortage, has sought to enable access to social housing through the construction of new buildings, housing improvements, financial assistance to rent houses, housing bonus and urbanization of precarious settlements. However, building rehabilitation in central and historical part of the capital has not been a priority nor seen as an efficient alternative to solve the housing demand. In addition, the resources provided for housing in the city budget represent less than 5% of municipal revenue, with values reduced in the last four years.

Key-words: Social habitation. Public policy. Housing policy.

Resumen

La Constitución brasileña (1988) y su Estatuto de la ciudad (2001), basados en la descentralización y valorización de la autonomía local en la implementación de políticas públicas, atribuyen al ayuntamiento la responsabilidad de elaborar objetivos y estrategias para resolver problemas dentro de su territorio, principalmente los relacionados con la disputa por el derecho a la ciudad, que incluye la vivienda. Considerando el papel de los ayuntamientos en la reducción del déficit de vivienda en Brasil, este artículo investiga, analiza y discute las estrategias, programas, proyectos, acciones e inversiones de la ciudad de Vitória, capital del estado de Espírito Santo, en su política de vivienda. La metodología incluyó investigación y análisis bibliográfico y documental sobre conceptos, programas y recursos financieros relacionados con la provisión de viviendas. Los resultados muestran que la ciudad de Vitória / ES, con aproximadamente 6.350 familias en situación de déficit habitacional, ha tratado de permitir el acceso a viviendas sociales a través de la construcción de nuevos edificios, mejoras de viviendas, asistencia financiera para alquilar casas, bonificación de viviendas y urbanización de asentamientos precarios. Sin embargo, la rehabilitación de edificios en la parte central e histórica de la capital no ha sido una prioridad ni vista como una alternativa eficiente para resolver la demanda de viviendas. Además, los recursos provistos para vivienda en el presupuesto de la ciudad representan menos del 5% de los ingresos municipales, con valores reducidos en los últimos cuatro años.

Palabras clave: habitación social. Política pública. Política de vivienda.

1 INTRODUÇÃO

O problema habitacional no país tem sido protagonista nas discussões sobre cidades, planejamento e reforma urbana em meio a um cenário de poucas mudanças na situação atual do Brasil, que apresenta um déficit habitacional relevante¹.

A ação pública em habitação e urbanismo iniciada nos anos 1930 ainda não foi capaz de solucionar o problema da exclusão do direito à moradia, incluído como direito social na Constituição através da Emenda Constitucional número 26 de 14/02/2000.

No âmbito da Política Urbana, os artigos 182 e 183 da Constituição estabelecem a função social da propriedade, da cidade e inserem o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e da configuração social da propriedade urbana (MIRANDA et al., 2017, p. 60).

Pautada na gestão descentralizada com ênfase no poder local, na participação popular e na articulação das políticas setoriais (BONDUKI, 2014, p. 26), a Constituição transferiu para os municípios a responsabilidade de elaboração do Plano Diretor, instrumento importante na implementação da Política Urbana.

Os artigos 182 e 183 da Constituição só foram regulamentados com a Lei 10.257 de 10/07/2001, que definiu as diretrizes gerais da política urbana e definiu instrumentos para os municípios regularem o uso e ocupação do solo. Diante da descentralização que ampliou a responsabilidade do poder local, os municípios com mais de 20 mil habitantes, mobilizados pelo Ministério das Cidades (criado em 2003) passaram a elaborar seus Planos Diretores, contendo estratégias de ordenamento dos seus territórios.

No âmbito da habitação social, outros marcos legais contribuíram para a mobilização dos municípios em torno das políticas urbanas: a concepção de uma nova Política Nacional de Habitação (2004), a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) através da iniciativa popular de lei 11.124/2005 e, por fim, o Plano Nacional de Habitação (2008).

Diante disso, as políticas habitacionais realizadas pelos entes públicos, principalmente no nível municipal, são fundamentais para desenvolver estratégias e ações para minimizar o problema do acesso à moradia pelos mais pobres.

Frente a este novo cenário e visando atender às prerrogativas do ente federal, o município de Vitória, capital do Espírito Santo, um dos quatro estados da região Sudeste do país, implementou uma série de estratégias, baseadas em novas leis destinadas à Política Municipal de Habitação (VITÓRIA EM DADOS, 2018).

¹ De acordo com a FJP (2018, p. 31), baseada nos dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015, o déficit habitacional no Brasil corresponde a 6.355.743 milhões de domicílios (9,3% dos domicílios particulares permanentes e improvisados). O ônus excessivo com aluguel é o item mais representativo com 3,177 milhões (50%), seguido pela coabitação com 1,902 milhão de domicílios (29,9%), habitação precária com 942 mil unidades (14,8%) e adensamento excessivo em domicílios alugados com 332 mil domicílios (5,2%) (FJP, 2018, p. 39).

O município reformulou o seu Plano Diretor Urbano (PDU) de 1994 em 2006 – Lei 6.705/06 (o primeiro plano diretor data de 1984) e revisou em 2017 (Lei 9.271/2018) com participação dos movimentos sociais, instituições e entidades.

A lei municipal nº 5.823 de 30/12/2002 estabeleceu diretrizes e normas da Política Municipal de Habitação (PMH). O município aderiu ao SNHIS em 26/01/2007, criou o FMHIS em 25/04/2008 e o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS). O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) foi entregue à Caixa Econômica Federal em 28/07/2010. Atualmente o município possui seu PLHIS intitulado Plano Municipal de Habitação e de Regularização Fundiária de Interesse Social, que contém suas linhas de ação, programas, projetos e metas para enfrentar o problema habitacional.

Vitória ostenta excelentes indicadores socioeconômicos, ambientais e tecnológicos: 1º lugar no país em Bem-Estar Urbano em 2016 (Índice Ibeu 0,9) (GAZETAONLINE, 2016); 2ª capital em Índice de Desenvolvimento Humano em 2010 (IDH de 0,845); cidade mais inteligente do país entre municípios com até 500 mil habitantes, concentra 49,84% do PIB da RMGV e 29,03% do PIB do Espírito Santo (VITÓRIA EM DADOS, 2019). Porém, a renda per capita possui variações dentro do território municipal em função da história da sua ocupação urbana, que produziu lugares com desigualdades e segregação socioespacial. De acordo com o IBGE (2010) 30,64% dos domicílios possuem rendimento nominal mensal familiar de até um salário mínimo.

Com uma área territorial de 98.194 km², Vitória (363.140 habitantes) é o 4º município mais populoso do estado (3.972.388 habitantes) e cidade mais representativa na economia política e econômica da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), instituída pela lei estadual nº 58/1995 e formada atualmente por sete municípios (Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica, Viana, Guarapari e Fundão), conforme lei complementar nº 318/2005 (VITÓRIA EM DADOS, 2018).

A RMGV concentra 48% da população em 5% do território e 47,66% do déficit habitacional (35.532 famílias) do Estado (IJSN, 2017), que ocupa o quarto lugar no país com menor percentual de déficit relativo (8%) de domicílios (109.535 unidades), o que atinge 222.762 pessoas (74.170 famílias). Por outro lado, possui a contradição de ter 171.518 domicílios vagos em condições de serem habitados de um total de 7.906.767 milhões no país² (FJP, 2018, p. 39).

De acordo com o IJSN (2017), Vitória possui 108.515 domicílios, dentre os quais 26.484 pessoas vivem em domicílios em aglomerados subnormais. Além disso, ocupa o terceiro lugar no Estado no déficit relativo (8,7%), o que envolve 19.376 pessoas (6.345 famílias), conforme tabela 1.

² A metodologia de cálculo do déficit habitacional adotada no ES é a mesma da Fundação João Pinheiro (FJP), mas estabelece recorte de renda de ½ salário mínimo per capita para suas estimativas, com propósito de inserir o foco nas famílias de maior necessidade.

Tabela 1: Famílias em situação de déficit habitacional no Espírito Santo e Vitória.

Ente	Habitação precária: improvisado e rústico	Coabitação: cômodos e famílias conviventes	Ônus excessivo com aluguel	Adensamento excessivo	Total
Espírito Santo	5.255	821	66.427	1.667	74.170
Vitória	538	41	5.699	67	6.345

Fonte: Elaborado pelos autores (2019) com base nos dados do IJSN (2017) e FJP (2018, p. 31) baseado nos dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2015 elaboradas pelo IBGE.

Neste âmbito de discussão, este trabalho buscou investigar, analisar e discutir as estratégias, programas, projetos, ações e investimentos da Política de Habitação do município (PHM) de Vitória para o período de 2006 a 2018, definido a partir da regulamentação dos novos programas habitacionais.

2 METODOLOGIA

A metodologia englobou consultas á leis municipais sobre a política habitacional, disponíveis no portal da Prefeitura Municipal de Vitória (PMV) na internet e levantamento de dados na própria PMV, através de visitas à Secretaria Municipal de Obras e Habitação (SEMOHAB), sobre a produção habitacional. Para o levantamento de dados sobre recursos financeiros destinados à habitação foram utilizados os Planos Plurianuais (PPAs), as Leis Orçamentárias (LOs) e as Prestações de Contas Anuais (PCAs), compostos por uma série de planilhas e documentos disponibilizados no Portal da Transparência do município na internet.

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de gestão pública (Federal, Estadual e Municipal) que estabelece para um período de médio prazo (quatro anos) os programas governamentais com seus respectivos objetivos, indicadores, ações orçamentárias e custos da administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes, além das relativas aos programas de duração continuada. Sua obrigatoriedade está prevista no artigo 165 da Constituição Federal e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998. Os PPAs da PMV contêm em sua estrutura a descrição dos programas, com seus respectivos objetivos, metas/indicadores, ações orçamentárias, fontes de recursos previstos de custos para a administração pública.

A Lei Orçamentária (LO) estabelece a previsão (estimativa) de despesas municipais durante o período de um ano. No projeto de LO são estabelecidas as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas no ano de referência. No valor global de despesas estão incluídos itens tais como: poder legislativo, essenciais à justiça, administração, segurança pública, assistência social, previdência, educação, trabalho, saúde, cultura, direitos da cidadania, habitação, urbanismo, saneamento, gestão ambiental, ciência e tecnologia, comércio e serviços, comunicações, desporto e lazer, encargos especiais e reserva de contingência.

A dotação orçamentária para habitação inclui despesas com construção de unidades, reconstrução e melhorias habitacionais, assim como aquisição de unidades e auxílios diversos (bônus moradia, auxílio moradia, auxílio aluguel) estabelecidos na sua Política Habitacional, através de programas e projetos, vinculados à SEMOHAB.

A receita é composta pela arrecadação de tributos municipais e de outras receitas correntes e

de capital. A previsão do valor total da receita é igual ao valor previsto para as despesas. Nesta pesquisa, o levantamento de dados sobre o valor da receita municipal considerou apenas o valor total de receitas correntes somadas às receitas de capital, não considerando déficits e superávits contidos nas planilhas analisadas.

A Prestação de Contas Anual (PCA) é um conjunto de documentos que demonstram a receita anual executada em relação à prevista, além das despesas realizadas para as diferentes funções. Denominado Balanço Orçamentário (BO), é composto por uma série de documentos que comprovam os gastos municipais em relação à receita arrecada. A prestação de contas municipal é divulgada bimestralmente em relatórios resumidos de execução orçamentária.

Nesta pesquisa a PCA foi utilizada com o objetivo de verificar os valores gastos em alguns programas habitacionais específicos, tendo em vista que este trabalho não objetiva comparar os valores para habitação entre os três documentos (PPA, LO e PCA), mas avaliar os valores anualmente previstos nos PPAs e nas LOs; além de utilizar as PCAs para identificar os recursos financeiros gastos com as formas de provisão da moradia (construção, melhorias, auxílio aluguel, etc).

A justificativa decorre do fato do PPA englobar a previsão de despesas e receitas por programas e projetos; já a LO é organizada por funções (habitação, saneamento, urbanização, etc) e a PCA contém, além de funções, programas e projetos. Comparar a função “habitação” entre os documentos pode levar a um erro, tendo em vista que itens tais como urbanismo e saneamento, previstos nos PPAs para alguns projetos habitacionais podem estar separados nas Leis Orçamentárias (Saneamento e Urbanismo), o que gera impacto na redução da função “habitação”.

Os resultados foram organizados em planilhas, expressos em gráficos e mapas. Contribuem como um diagnóstico que demonstra como o município de Vitória, com seus excelentes indicadores sociais e econômicos, tem buscado solucionar o acesso à moradia das populações mais pobres e atender às diretrizes e preceitos sobre planos e planejamento urbano, estabelecidas no Estatuto da Cidade.

3 RESULTADOS

3.1 POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (PMH)

A Secretaria Municipal de Habitação e Obras – SEMOHAB é o órgão responsável pela execução da PMH, que entrou em vigor a partir de 2002 e possui como marcos legais relevantes para este estudo, as leis municipais nº 5.823 de 30/12/2002, nº 6.592 de 03/05/2006 e nº 6.967 de 21/06/2007.

A lei 5.823/2002 estabeleceu diretrizes e normas da Política Municipal de Habitação (PMH), criou o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social - CMHIS, o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS, definiu as formas de acesso à moradia e criou a Secretaria Especial de Habitação, depois transformada em Secretaria Municipal de Habitação e Obras.

Os objetivos da PMH para a solução do problema da moradia versam sobre produção de novas moradias, melhorias habitacionais, regularização fundiária, urbanização de assentamentos subnormais, dentre outros.

Os recursos do FMHIS são provenientes do Orçamento Municipal destinado à habitação social, do Orçamento Geral da União, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), de doações de pessoas jurídicas, das receitas patrimoniais do município arrecadadas em aluguéis e arrendamentos, dentre outras.

A lei 6.592/2006 instituiu o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) e definiu o Programa Habitar Vitória que engloba os seguintes programas: Moradia, Vitória de Todas as Cores, Terreno Legal, Morar no Centro e Morar sem Risco. A lei 6.967/2007 institui, no âmbito do Projeto Terra Mais Igual, programa habitacional de interesse social, viabilizado por meio dos projetos: Reassentamento, Aluguel Provisório, Bônus Moradia e Melhorias habitacionais (tabela 2).

Presente no Plano Plurianual, o programa Habitar Vitória possui como público alvo famílias com renda até cinco salários mínimos e tem como objetivo promover o acesso à terra e à moradia, com a melhoria das condições de habitabilidade, de preservação ambiental e de qualificação dos espaços urbanos, assim como promover a participação das comunidades beneficiárias na formulação, implementação e controle de execução dos programas habitacionais, estabelecendo canais permanentes de participação.

Tabela 2. Projetos Habitacionais do Programa Habitar Vitória e Programa Terra Mais Igual

PROJETO	PROGRAMA HABITAR VITÓRIA
PROGRAMA MORADIA	Destinado a famílias de menor renda, com prestação mensal paga pelos beneficiários que não ultrapasse 10% da renda familiar. Visa atender prioritariamente pessoas sem acesso a moradia digna, que morem de aluguel ou dividam habitação, através da produção de unidades habitacionais (núcleos residenciais com até 100 unidades e conjuntos habitacionais com mais de 100 unidades); disponibilização de unidades habitacionais já existentes (aquisição pelo município de edificações já construídas em áreas de interesse social que estejam ociosas, subutilizadas ou ocupadas por famílias de baixa renda oneradas com pagamento de alugueis, que comprometam mais de 40% da renda familiar); reconstrução de unidades (melhorias habitacionais) e acesso ao crédito construtivo para aquisição de materiais destinados à conclusão, recuperação, ampliação ou melhoria das habitações.
VITÓRIA DE TODAS AS CORES	Objetiva estimular e promover melhorias na qualidade da habitabilidade e do acabamento nos imóveis de famílias de baixa renda em áreas de interesse social, desenvolvendo uma estética urbana especial que propicie a apropriação afetiva do espaço comunitário. As ações do projeto, custeadas totalmente pelo município, englobam serviços de reparos e recuperação das alvenarias, chapisco, reboco e pintura das fachadas, recuperação/reconstrução de telhados, pisos e banheiros.
TERRENO LEGAL	Promover o acesso à terra, uso e ocupação do solo em áreas que tiveram ocupação irregular e objetiva a regularização jurídica dos parcelamentos e assentamentos existentes. Engloba um conjunto de aspectos sociais, urbanísticos, ambientais, econômicos e jurídicos traduzidos em ações que envolvem levantamento topográfico; cadastro socioeconômico; sensibilização e conscientização da comunidade; estudo urbanístico do bairro; elaboração, aprovação e registro da planta de parcelamento, emissão e registro das escrituras nos cartórios.
MORAR NO CENTRO	Visa contribuir para revitalização e repovoamento do Centro da capital através da requalificação de edifícios não residenciais desocupados, ou subutilizados para uso habitacional; readequação e/ou recuperação de imóveis residenciais desocupados ou subutilizados e construção de novas habitações.

MORAR SEM RISCO	Visando atender pessoas que residam em imóveis que apresentem instabilidade de estrutura e/ou insalubridade ou submetidos a riscos geológicos que determinem remoção temporária ou definitiva, o programa Morar sem Risco foi criado para viabilizar o acesso à moradia por meio dos projetos Bolsa Moradia, Auxílio Moradia e Auxílio Reforma (VITÓRIA, 2006, p. 27). O Bolsa Moradia é um projeto emergencial e temporário, com concessão de subsídio parcial ou integral para locação de imóvel e reconstrução (em caos excepcionais). O Auxílio Moradia é emergencial e destinado a aquisição de unidade habitacional por famílias que habitam imóveis com risco estrutural e/ou geológico grave. O Auxílio Reforma é um projeto emergencial que viabiliza a reforma de imóveis insalubres e/ou com risco estrutural grave não localizados em área de risco geológico e interesse ambiental. O benefício é único e destinado à aquisição de material de construção e pagamento de mão de obra.
PROJETO	PROGRAMA TERRA MAIS IGUAL
Reassentamento	Objetiva viabilizar o acesso à moradia digna para todos os moradores removidos compulsoriamente (desapropriação) em decorrência de projetos de intervenção urbana, preservação ambiental e remoção de áreas impróprias à habitação, com prioridade de reassentamento dos residentes na própria área de intervenção ou seu entorno.
Aluguel Provisório	Foi criado para viabilizar o acesso à moradia segura (remoção de famílias de área de risco) mediante a concessão temporária de subsídio, integral ou parcial, para locação de imóvel residencial por famílias inseridas nas áreas de intervenção do Projeto Terra.
Bônus Moradia	Destinado à aquisição de imóvel construído novo ou usado por meio de carta de crédito ou cheque. Foi instituído como alternativa à permuta por unidade habitacional em reassentamento e a indenização decorrente da desapropriação. Inclui imóveis removidos compulsoriamente em decorrência de projetos de intervenção urbana, preservação ambiental e remoção de áreas impróprias a habitação.
Melhorias habitacionais	Visa promover melhorias na qualidade da habitabilidade e acabamento dos imóveis de baixa renda, com custeio total de materiais e serviços de chapisco, reboco, pintura, recuperação e/ou construção de telhados, pisos, alvenaria e doação de módulos sanitários. Inclui também demolição e reconstrução de imóveis edificadas em madeira e/ou outro material inadequado à construção que apresentem instabilidade da estrutura ou insalubridade não sanáveis por reforma.

Fonte: Elaborado pelos autores (2018) com base nas leis municipais nº 6.592/2006 e nº 6.967/2007.

O Projeto Terra foi criado pelo Decreto nº 10.131 de 14/01/1998, o Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e de Preservação Ambiental nas Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda no Município de Vitória - Projeto Terra, renomeado pelo Decreto nº 13.669 de 28/12/2007 como Projeto Terra Mais Igual, objetiva promover a melhoria da qualidade de vida da população socialmente excluída, efetuando seu empoderamento através de um conjunto integrado de ações sociais, obras e serviços de natureza pública, que viabilizem as mesmas condições de acesso aos bens e serviços públicos das demais áreas do município (Art.1º Decreto 13.669/2007).

Destinado a famílias com renda até 3 (três) salários mínimos ou renda familiar per capita menor ou igual a ½ (meio) salário mínimo. O programa atua nos territórios das Poligonais (quinze áreas da capital caracterizadas com riscos sociais, físicos e ambientais).

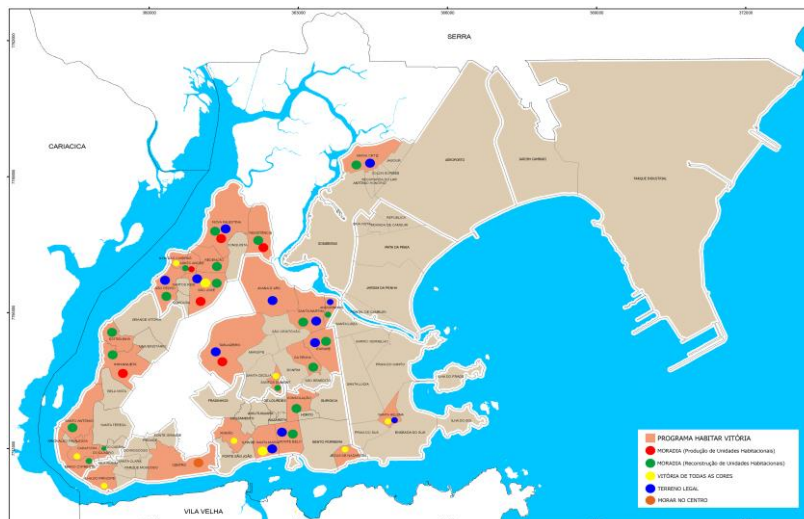
Destaca-se que o município implantou o Projeto Moradias Alternativas no âmbito do Projeto Morar sem Risco, destinado aos moradores em situação de rua, que podem receber como benefícios o aluguel social no valor de até um salário mínimo para custear a moradia que escolher e uma carta de crédito no valor de R\$ 60 mil para adquirir uma nova moradia. Para ter

acesso ao benefício o morador em situação de rua deve possuir mais de um ano nos abrigos da capital e passar por uma triagem envolvendo todas as secretarias.

Visando identificar onde as ações dos programas Habitar Vitória e Terra Mais Igual estão distribuídas no território, a pesquisa elaborou dois mapas, com base nos dados fornecidos pela PMV (Figuras 1 e 2). As ações englobam em maior número reformas, reconstruções, melhorias habitacionais e regularização fundiária.

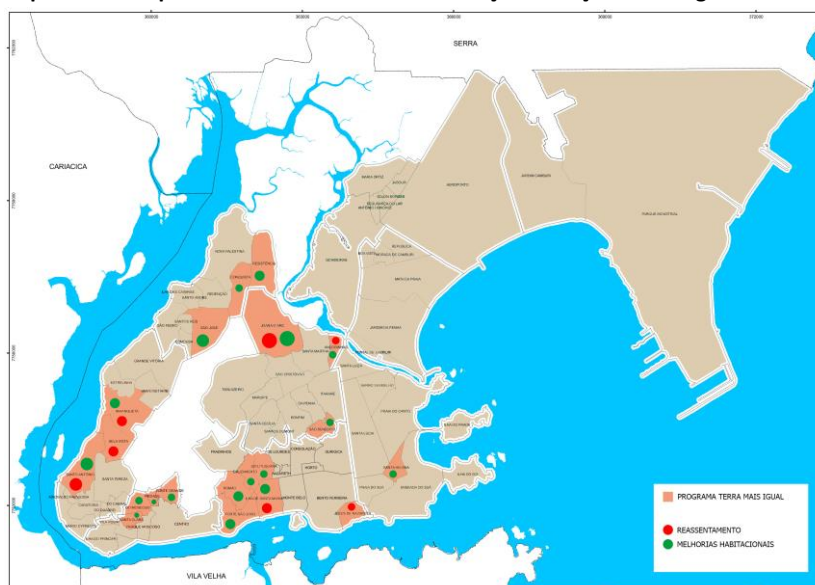
A tabela 3 mostra a quantidade de intervenções realizadas. Os números demonstram que as ações estão voltadas à solução do problema habitacional relacionado à precariedade das moradias, assim como problemas decorrentes da ocupação em assentamentos subnormais e à autoconstrução. Verifica-se que a soma de intervenções executadas, excluindo a construção de módulos hidráulicos e a regularização fundiária (emissão de escrituras) totalizam 4.496 unidades, sendo a maioria de reformas, melhorias e reconstruções, com total de 3.682 unidades.

Figura 1. Mapa do município de Vitória contendo a localização das ações do Programa Habitar Vitória.



Fonte: Elaborado pelos autores, 2018.

Figura 2. Mapa do município de Vitória contendo a localização das ações do Programa Terra Mais Igual.



Fonte: Elaborado pelos autores, 2018.

Tabela 3. Provisão habitacional da PMV no período de 2006 a 2018.

Tipo de intervenção	Descrição
Construção	13 residenciais com 540 famílias beneficiadas
Aquisição de unidades - auxílio moradia	274 unidades habitacionais
Reformas	2082 moradias
Reformas na Região do Centro	Reforma de três edifícios residenciais com 94 famílias beneficiadas.
Reconstruções	396 moradias
Melhorias habitacionais	1110 moradias
Terreno legal	2837 escrituras lavradas e registradas
Construção de módulos hidráulicos	164 banheiros

Fonte: elaborado pelos autores (2019) com base em documentos fornecidos pela PMV em maio de 2019.

As ações buscam resolver um problema de precariedade que tem sua origem no processo desordenado de ocupação do solo urbano pelo qual passou o município no final da década de 1970, gerando uma expansão urbana sobre mangues, alagadiços, encostas e morros. A erradicação dos cafezais (base agrícola exportadora do estado) durante a década de 1960, ocasionou um processo migratório campo-cidade para a RMGV. À esta mão-de-obra pouco qualificada, juntaram-se migrantes vindos de outros estados (Minas Gerais, Rio de Janeiro e Bahia) atraídos pelas oportunidades de emprego que eram anunciadas pela implantação dos Grandes Projetos industriais (empresas de mineração, siderurgia e celulose).

No entanto, a tecnologia industrial implantada demandava pouca mão-de-obra e especializada, o que excluía o grande contingente de migrantes sem qualificação, que foram absorvidos pelo mercado informal ou pelo desemprego. Com baixos salários ou sem renda para terem acesso à moradia, seja pelo aluguel ou pela compra, restou aos trabalhadores buscar as periferias,

invadindo áreas, ocupando terrenos em loteamentos irregulares ou clandestinos e, autoconstruindo a moradia, forma típica de morar no início da década de 1980.

Duarte (2008, p. 162) em sua pesquisa sobre a relação da expansão das periferias na RMGV com a implantação dos conjuntos habitacionais construídos pelo SFH/BNH no período de 1964 a 1986, destaca que o movimento migratório, a especulação imobiliária, o desemprego, a ausência de políticas sociais eficientes e a própria política habitacional vigente, contribuíram para a pobreza e a precarização da moradia. Relatório³ do IJSN de 1987 sobre a situação habitacional na RMGV ressalta a ineficiência da COHAB-ES em resolver os problemas, beneficiando as parcelas de maior renda.

3.2 RECURSOS FINANCEIROS PARA EXECUÇÃO DA PMH

Para investigar e analisar os recursos financeiros da dotação orçamentária destinados aos programas e projetos da PMH de 2006 a 2018, a pesquisa consultou os Planos Plurianuais (PPA), as Leis Orçamentárias (LOs) e as planilhas de Prestação de Contas Anuais (PCAs) disponíveis no Portal da Transparência da PMV. Os programas indicados para Habitação previstos nos PPAs estão descritos na tabela 4, conforme documentos avaliados, com seus respectivos programas e ações.

Tabela 4. Investimentos previstos nos Planos Plurianuais para os programas e projetos habitacionais.

Ano/PPA	Programas*	Investimentos R\$	Fontes de recursos	Total R\$
2006/2009 LEI Nº 6375 14/09/2005	Moradia	28.000.000,00	Próprios e operações de crédito	248.066.871,22
	Terreno Legal	616.805,15	Próprios e transferências da União.	
	Vitória de Todas as Cores	10.450.400,00	Próprios e transferências da União.	
	Projeto Terra	208.999.666,07	Próprios, transferências da União e operações de créditos.	
2010/2013 LEI Nº 7845 09/12/2009	Habitar Vitória	59.664.709,28	Próprios, transferências da União e operações de créditos.	388.144.333,28
	Revitalização Urbana de Vitória - Morar no Centro	-	Valor não foi discriminado.	
	Orçamento Participativo	-	Valor não foi discriminado	
2014/2017 LEI Nº 8590 12/12/2013	Projeto Terra Mais Igual	328.479.624,00	Próprios, transferências da União e Estaduais.	
	Habitar Vitória	40.867.772,00	Próprios e vinculados.	
		1.750.000,00		

³ Dados do IJSN de 1987 destacam que das 950 mil pessoas que viviam na RMGV (formada por cinco municípios à época) cerca de 400 mil moravam em condições subnormais em 179 assentamentos precários; destes, 47 estavam localizados na capital. As invasões de terras e ocupações de obras inacabadas da COHAB-ES foram consequências desta situação de exclusão.

alterada pela lei nº 8783 30/12/2014	Onde Anda Você? Programa de reinserção Social da Pessoa em Situação de Rua**		Próprios e vinculados.	300.604.720,08
	Projeto Terra	257.986.948,08	Próprios e vinculados.	
2018/2021 LEI Nº 9236 21/12/2017	Habitar Vitória	5.377.526,00	Próprios e vinculados.	88.656.071,00
	Projeto Terra	83.278.545,00	Próprios e vinculados.	

* nomenclatura utilizada nos PPAs ** Incluído neste programa o Projeto Morar sem risco/Moradias Alternativas/Bolsa Moradia – específico para atender pessoas em situação de rua com a moradia.

Fonte: Elaborado pelos autores (2019) com base nos PPAs de 2006 a 2021.

No PPA de 2006-2009 foram identificados investimentos previstos em habitação em quatro programas, com ações orçamentárias que englobam construção de unidades habitacionais, titulação em áreas irregulares, melhorias sanitárias domiciliares (banheiro construído), melhorias habitacionais, regularização fundiária, projetos de urbanização e desenvolvimento social. O valor total previsto foi de R\$ 248.066.871,22.

No PPA de 2010-2013 as ações orçamentárias que contemplam a habitação estiveram presentes em dois programas, o Habitar Vitória (engloba os projetos Moradia, Vitória de Todas as Cores, Terreno Legal, Morar sem Risco (bolsa moradia e auxílio moradia) e o Terra Mais Igual (aluguel provisório, bônus moradia, intervenções habitacionais, regularização fundiária, projetos de urbanização, desenvolvimento social) totalizando R\$ 388.144.333,28.

Outros dois programas também contemplavam ações orçamentárias para habitação. O programa Revitalização Urbana de Vitória incluía o Morar no Centro com a construção de unidades e o Orçamento Participativo com construção de novas unidades, reconstrução e melhorias, reforma e/ou construção de banheiros e regularização fundiária de interesse social no âmbito do projeto Terreno Legal. No entanto, no valor global dos programas, não foi identificado o valor específico destinado à habitação.

Verifica-se que desde 2006 os programas habitacionais tiveram previsão de investimentos no valor total de R\$ 1.025.471.995,58. Destes, o Projeto Terra englobou R\$ 878.744.783,15 (85,69%) em ações destinadas às Poligonais. Comparando a previsão por período, verifica-se que houve uma queda significativa de investimentos nos programas habitacionais, com destaque para os períodos de 2014 a 2021, que juntos somam R\$ 389.260.791,08, o que representa uma redução de aproximadamente 39% em relação ao período de 2006 a 2013, com investimentos totais de R\$ 636.211.204,50.

No PPA de 2014-2017, além das ações orçamentárias para os programas Habitar Vitória e Terra, foram previstos investimentos em habitação no programa “Onde você anda? Programa de Reinscrição Social da Pessoa em Situação de Rua”, que além de atendimento social, incluiu a moradia como instrumento de inclusão social através do Projeto Morar sem Risco (Moradias alternativas/Auxílio Moradia/Bolsa Moradia), com um montante especificado de R\$ 1.750.000,00.

No PPA 2018-2021 as ações orçamentárias previstas em habitação totalizam R\$ 88.656.071,00 destinados aos programas Habitar Vitória e Projeto Terra. Este PPA despertou atenção especial da pesquisa, tendo em vista a redução considerável de investimentos previstos para habitação, quando comparados com os PPAs anteriores. Comparado ao PPA 2014-2017 houve uma redução de 70,51% nas ações orçamentárias previstas.

Sobre as despesas previstas para habitação nas Leis Orçamentárias (LOs) de 2006 a 2018, os dados foram organizados, conforme tabela 5 a seguir. Nota-se que o percentual relativo entre despesas previstas em habitação e despesas totais do município variam entre 0,63% (2018) e 4,74% (2008), não ultrapassando 5%. Em 2008, o crescimento previsto para a receita foi de 21,99% e o percentual destinado à habitação foi de 4,74%, representando um crescimento de 78,78% em relação ao ano anterior (2007). Porém, no ano de 2012, a variação da receita prevista decresceu 0,21% em relação a 2011 e a habitação teve redução de 22,25%. Além disso, a soma de investimentos previstos para habitação de 2006 a 2018 equivale a somente 2,85% de toda receita do município (R\$ 18.738.800.479,08).

Nos anos de 2016 e 2017 houve evolução negativa do crescimento da receita prevista e dos investimentos em habitação (-54,43% e -28,63% respectivamente). Para 2018, a previsão de crescimento para a receita foi de 5,04% receita, mas com recursos reduzidos para habitação (-44,02%) em relação a 2017.

Tabela 5. Previsão de receitas e despesas para habitação conforme Leis Orçamentárias de 2006 a 2018.

ANO	Leis Orç.	RECEITA/DESPESA		HABITAÇÃO			Total R\$
		Total R\$	% variação anual	Total R\$ previsto	% relativo receita/desp.	% variação anual	
2006	6465/2006	794.875.120,08	21,21%	21.224.513,69	2,67%	3,65%	
2007	6793/2006	967.994.913,00	21,78%	31.319.135,00	3,24%	47,56%	161.946.526,69
2008	7123/2007	1.180.839.718,00	21,99%	55.993.228,00	4,74%	78,78%	
2009	7633/2008	1.287.765.530,00	9,06%	53.409.650,00	4,15%	-4,61%	
2010	7847/2009	1.399.356.339,00	8,67%	57.809.174,49	4,13%	8,24%	
2011	8013/2010	1.573.891.486,00	12,47%	56.913.840,00	3,62%	-1,55%	211.341.594,49
2012	8202/2011	1.570.645.605,00	-0,21%	44.248.000,00	2,82%	-22,25%	
2013	8397/2012	1.652.165.400,00	5,19%	52.370.580,00	3,17%	18,36%	
2014	8591/2013	1.820.606.500,00	10,20%	53.945.300,00	2,96%	3,01%	
2015	7633/2014	1.867.035.400,00	2,55%	54.183.455,00	2,90%	0,44%	150.445.439,00
2016	8912/2016	1.572.652.529,00	-15,77%	24.693.809,00	1,57%	-54,43%	
2017	9050/2016	1.488.022.391,00	-5,38%	17.622.875,00	1,18%	-28,63%	
2018	9237/2017	1.562.949.548,00	5,04%	9.864.781,00	0,63%	-44,02%	9.864.781,00
Total – R\$		18.738.800.479,08		533.598.341,18	2,85%		533.598.341,18

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019.

O gráfico da figura 3 expressa a relação entre a variação percentual anual da receita prevista e a variação percentual anual dos investimentos previstos para habitação. Destaca-se que no período de 2006 a 2018 houve crescimento da receita prevista para o município, porém as despesas destinadas à habitação sofreram queda acentuada, principalmente nos últimos quatro

anos.

Figura 3. Gráfico mostra variação anual do % de investimentos previstos para habitação em relação à variação anual dos percentuais relativos às despesas/receitas previstas nas LOs de 2006 a 2018.



Fonte: Elaborado pelos autores, 2019.

Durante a pesquisa um dado que levantou atenção nas Planilhas de Prestação de Contas Anuais (PCAs) foram os recursos financeiros utilizados para aluguel provisório (o beneficiário recebe um valor financeiro para locar uma moradia no município de Vitória), tendo em vista que na pesquisa de campo na SEMOHAB foram ouvidos relatos sobre o grande número de famílias que recebem este auxílio para locação de uma moradia. Destaca-se que o auxílio aluguel representa um problema para o Poder Público, primeiro quanto à gestão das famílias nesta situação; segundo, porque consome recursos que poderiam ser destinados a outros projetos, tais como produção de novas unidades, reformas e melhorias habitacionais, principalmente readequações de edifícios na área central.

Neste sentido, a pesquisa realizou um levantamento dos valores destinados a este tipo de benefício provisório e comparou com a construção de unidades habitacionais (Projeto Moradia, Orçamento Participativo e Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social); melhorias, reconstruções e intervenções habitacionais (Projeto Moradia, Vitória de Todas as Cores, Programa Terra, Orçamento Participativo e Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social); e os investimentos direcionados para requalificação de edifícios (Projeto Morar no Centro).

O recorte temporal foi o período de 2013 a 2018, tendo em vista que as planilhas de PCAs disponíveis no Portal da Transparência do município detalham os valores gastos por programa e projeto, o que não foi identificado nas planilhas de 2006 a 2012. Os dados obtidos estão detalhados na tabela 6 a seguir.

Tabela 6. Previsão de receitas e despesas para habitação conforme Leis Orçamentárias de 2006 a 2018.

Ano	Aluguel provisório R\$	Construção de Unidades Habitacionais R\$	Melhorias e reconstruções habitacionais R\$	Morar no Centro R\$
2013	3.246.485,00	4.101.022,91	11.772.123,69	527.764,21
2014	3.521.460,00	1.155.097,62	8.102.716,82	354.392,47
2015	3.462.400,00	1.159.797,77	1.730.361,87	522.390,88
2016	3.475.831,00	460.335,48	3.686.673,07	
2017	3.582.087,00	126.227,89	1.934.875,97	
2018	3.582.087,00	304.341,38	503.349,25	
Total	20.994.625,00	7.306.843,05	27.730.100,67	1.404.547,56

Fonte: Elaborado pelos autores (2019) com base nas PCAs - Balanço Financeiro - ANEXO 06 – Programa de Trabalho – Balanço do respectivo ano avaliado.

De acordo com os dados da tabela anterior, os recursos para melhorias, reformas e reconstruções somam o maior montante de recursos, refletindo os problemas de décadas, relacionados à forma de ocupação desordenada que ocorreu no município, já descrita neste trabalho. A autoconstrução sobre áreas alagadas, mangues e encostas foi a forma de morar praticada pela maioria da população no início da década de 1980. O que também impacta no grande volume de recursos empenhados no aluguel provisório; um dado alarmante quando comparado aos investimentos em requalificação de edifícios na área central da capital, objeto do programa Morar no Centro.

Conforme dados coletados, verifica-se que não houve investimentos em moradias no Centro no período de 2016 a 2018 e os recursos gastos de 2013 a 2018 (R\$ 1.404.547,56) equivalem a 6,7% do que foi direcionado para Aluguel provisório (R\$ 20.994.625,00). Além disso, a construção de unidades novas equivale apenas a 30% do que foi destinado ao benefício provisório. Uma possível dificuldade é a escassez e o elevado custo dos terrenos vazios no município, alvo de intensa especulação pelo mercado imobiliário, o que ocorre desde a década de 1970.

Se considerarmos o valor da Carta de Crédito de R\$ 60 mil oferecida pela prefeitura para custear a compra de uma moradia nova (Projeto Morar sem Risco – Moradias Alternativas), o valor total gasto para aluguel provisório no período daria para adquirir cerca de 350 unidades.

Destaca-se que nos últimos 12 anos foram requalificados/reformados apenas três edifícios no Centro, totalizando apenas 94 unidades disponibilizadas à população em situação de déficit habitacional, número que impacta em maior número famílias que comprometem acima de 30% de sua renda com aluguel. O ônus excessivo com o aluguel equivale a 89,80% e possui 5.699 famílias que necessitam de moradia, o que equivale dizer que existe a demanda quantitativa de moradias. Nota-se nos documentos de PCAs avaliados que os investimentos estão direcionados para a demanda qualitativa (reformas e melhorias).

A redução das ações pode estar associada ao cenário econômico nacional, com redução de investimentos do ente federal. O fenômeno não está associado à redução do déficit habitacional e ao atendimento à demanda por moradia. Reflexo disso são as ocupações de imóveis ociosos que ocorrem desde 2017 no centro da capital, realizadas por movimentos sociais de moradia (Movimento Nacional de Luta por Moradia – MNLM e Brigadas Populares), que reivindicam o

direito à moradia e o cumprimento da função social da propriedade (SÉCULO DIÁRIO, 2019), em uma região com mais de cem prédios ociosos e vazios, conforme mapeamento realizado pela Associação de Moradores do Centro da capital (SIMNOTÍCIAS, 2018).

Segundo dados divulgados em 2018 pelo Movimento Nacional das Famílias Sem-Teto, cerca de 100 pessoas ocupavam seis imóveis (cinco edifícios e uma casa) na região central da capital. Dos imóveis ocupados, três são de responsabilidade da prefeitura e os demais de propriedade particular, sendo que um dos edifícios já está incluído no programa social de habitação e aguarda reforma (GAZETAONLINE, 2018). Destaca-se que as ocupações expressam um problema não resolvido há décadas em todo país, que diferentes políticas habitacionais não conseguem solucionar: o acesso dos mais pobres à moradia.

As ocupações de edifícios em áreas centrais representam a forma das famílias reivindicarem este direito, estabelecido na Constituição Federal (1988) e na Declaração Universal de Direitos Humanos (1948). O impasse continua.

4. CONCLUSÃO

Para combater a problemática habitacional, a capital capixaba desenvolve sua Política Habitacional baseada em dois programas denominados Projeto Terra Mais Igual e Habitar Vitória, cujas ações se desenvolvem por meio de doze projetos habitacionais que contemplam construção de novas unidades, melhorias habitacionais, auxílio moradia, dentre outros.

Nos últimos 12 anos, as estratégias e ações da prefeitura para mitigar os problemas habitacionais referem-se à produção de novas unidades, melhorias habitacionais e auxílios moradia, com investimentos previstos em Planos Plurianuais e Leis Orçamentárias. No entanto, com poucos impactos na redução do déficit habitacional. Dados demonstram que Vitória detinha em 2000 uma população de 292.304 habitantes e déficit habitacional absoluto de 6.045 unidades. Nos últimos 18 anos houve um aumento da população em 24,23% (363.140 habitantes) e do déficit habitacional absoluto de 5% aproximadamente, com 6.345 famílias em situação de déficit (IJSN, 2017).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/universo-caracteristicas-da-populacao-e-dos-domicilios>> Acesso em 10 abril 2018.

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social no Brasil: volume 1**. 1ª edição. São Paulo: editora Unesp – edições Sesc, 2014. 387 pag.

DUARTE, Maurizete Pimentel Loureiro. **A expansão da periferia por conjuntos habitacionais na Região da Grande Vitória (1964-1986)**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em História Social das Relações Políticas do Centro de Ciências Humanas e Naturais. Universidade Federal do Espírito Santo, 2008. 237p.

FJP (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO). **Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte, 2018. Disponível em <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e->



informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file > Acesso em: 27 dez.2017.

GAZETAONLINE. **Vitória aparece em 1º lugar entre as capitais em ranking de bem-estar urbano.** Disponível em <<https://www.gazetaonline.com.br/noticias/cidades/2016/09/vitoria-aparece-em-1-lugar-entre-as-capitais-em-ranking-de-bem-estar-urbano-1013980247.html>> Acesso em: 23 maio 2018.

_____. **Atualmente, 800 pessoas vivem em situação de rua na Grande Vitória.** 2019. Disponível em <<https://www.gazetaonline.com.br/noticias/cidades/2019/06/atualmente-800-pessoas-vivem-em-situacao-de-rua-na-grande-vitoria-1014187288.html>>. Acesso em: 15 de julho de 2019.

_____. **100 pessoas ocupam prédios abandonados no Centro de Vitória.** 2018. Disponível em <<https://www.gazetaonline.com.br/noticias/cidades/2018/05/100-pessoas-ocupam-predios-abandonados-em-vitoria-1014129424.html>>. Acesso em: 18 de julho de 2019.

IJSN. **Plano Emergencial de Habitação – Grande Vitória. Grupo de Trabalho do Governo Estadual para definição de Política Habitacional,** 1987. Disponível em <http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20120810_ij00436_planoemergencialdehabitacao.pdf> Acesso em: 09/09/2019.

IJSN. **Déficit Habitacional no Espírito Santo com base no CadÚnico** 2017. Disponível em <http://www.ijsn.es.gov.br/ConteúdoDigital/20160905_ij01431_deficit_habitacional_2016.pdf> Acesso em: 14 maio 2018.

MIRANDA, Clara Luiza; ABE, André Tomoyuki; HENRIQUES, Michele Pereira Paes; COELHO, Margareth Batista Saraiva. **Marcos Legais e regulatórios da urbanização e das zonas de especial interesse social em Vitória – ES, Brasil.** In: Desafios para a habitação de interesse social: Território do Bem / Miriam de Magdala Pinto (org.). – Dados eletrônicos. - Vitória, ES: UFES, LabTAR, 2017.

SÉCULO DIÁRIO. **Movimento de moradia e prefeitura seguem em impasse sobre Edifício Santa Cecília.** 2019. Disponível em <<https://seculodiario.com.br/public/jornal/materia/movimento-de-moradia-e-prefeitura-seguem-em-impasse-sobre-edificio-santa-cecilia>>. Acesso em: 28 de junho de 2019.

SIMNOTÍCIAS. **Mais de cem prédios estão abandonados no Centro de Vitória.** 2018 Disponível em <<https://www.simnoticias.com.br/mais-de-cem-predios-estao-abandonados-no-centro-de-vitoria/>>. Acesso em: 10 de maio de 2019.

VITÓRIA. **Lei 5.823/2002.** Disponível em <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

_____. **Lei 6.592/2006.** Disponível em <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

_____. **Lei 6.967/2007.** Disponível em <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

_____. **VITÓRIA EM DADOS.** Disponível em <<http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/home.asp>>. Acesso em: 30 jun. 2019.

_____. **TRANSPARÊNCIA VITÓRIA.** Disponível em <<http://transparencia.vitoria.es.gov.br/>>. Acesso em 23 de maio de 2019.