

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
COORDENAÇÃO ESTADUAL DO PLANEJAMENTO
INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL
PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
ELEMENTOS PARA ATUAÇÕES GOVERNAMENTAIS

IJ00369

MARÇO/1988

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
COORDENAÇÃO ESTADUAL DO PLANEJAMENTO

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL
PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
ELEMENTOS PARA ATUAÇÕES GOVERNAMENTAIS

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL
PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
ELEMENTOS PARA ATUAÇÕES GOVERNAMENTAIS

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Max Freitas Mauro

COORDENAÇÃO ESTADUAL DO PLANEJAMENTO
Albuíno Cunha de Azeredo

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES
Sérgio do Amaral Vergueiro

COORDENADOR TÉCNICO DO IJSN

Sebastião José Balarini

EQUIPE TÉCNICA

Ana Márcia Erler - Arquiteta - IJSN

André Tomoyuki Abe -Arquiteto - IJSN

Aparecida Netto Teixeira - Arquiteta - IJSN

Carlos César Hauer - Engenheiro - CEF

Dilcéia Colombi Mantovaneli - Assistente Social - COHAB-ES

Elenir Pretti Vasconcelos - Assistente Social - SEAS

Elizabet Sabino - Assistente Social - IJSN

Esther Miranda do Nascimento - Economista - IJSN

Hamilton Coelho Filho - Engenheiro - CESAN

Isabella Batalha Muniz - Arquiteta - IJSN

José Carlos da Silva Oliveira - Engenheiro - IJSN

Magno Pires da Silva - Administrador - IJSN

Maria Gorete Cortez Monteiro - Assistente Social - IJSN

Maria Severiana de Laia - Assistente Social - SEAS

Ronilda Fátima Zucatelli - Pedagoga - IJSN

Vera Lúcia Tâmara Ribeiro - Arquiteta - IJSN

EQUIPE DE APOIO DO IJSN

APRESENTAÇÃO

O projeto *Estudos para Definição da Política Habitacional para o Estado do Espírito Santo* teve por objetivo a elaboração de estudos que permitissem a definição de uma política estadual que orientasse ações e racionalizasse a aplicação dos investimentos públicos no setor.

Ao Instituto Jones dos Santos Neves - IJSN, na qualidade de órgão de Planejamento Urbano e Regional do Estado, foi designado pelo Governo Estadual, através da Coordenação Estadual do Planejamento - COPLAN, a elaboração destes estudos.

Os estudos desenvolvidos, publicados em documentos intermediários, estiveram a cargo de um grupo multidisciplinar e multistitucional, composto por técnicos dos órgãos estaduais diretamente afetos ao setor. Sob a supervisão dos Departamentos Técnicos de Estudos e Projetos Urbanos e de Informações do IJSN, esse grupo teve a função de compatibilizar os estudos realizados com as atuações de seus órgãos de origem, bem como repassar-lhes, no momento imediato de cada discussão, os encaminhamentos por ele proposto.

Compuseram este grupo, ora avante denominado *Equipe Básica*, técnicos representantes da SEBES; COHAB-ES; BNH-ES; INOCOOP-ES; CESAN e IJSN.

De acordo com a metodologia traçada pela Equipe Básica, o Projeto desenvolveu-se em três fases subseqüentes, cuja execução correspondeu a ordem das necessidades de estudo previamente traçadas.

Inicialmente, realizou-se o levantamento bibliográfico necessário a montagem do aporte teórico que determinou a linha de referência para o tratamento da questão habitacional.

Das discussões realizadas, elaborou-se o documento *Referências à Formulação*. Nele, além de conceitos referentes à questão da habitação, apresenta-se a concepção de base do Projeto.

Segundo esta, a questão habitacional deve ser tratada em seu aspecto social, decorrente não apenas da insuficiência de moradias, mas também do contexto político-econômico-social do País e do Estado. Deverá ser vista em toda a sua complexidade, requerendo ações de base e não simplesmente pontuais.

Preteriu-se a visão da casa enquanto objeto isolado, mercadoria sujeita às leis convencionais de mercado, no qual o acesso à qualidade é determinado pelo grau de poder aquisitivo dos interessados. Privilegiou-se o tratamento conjunto dos fatores referentes ao "habitat". Nele, a infra e super-estrutura urbana, a acessibilidade às ofertas habitacionais, os custos da terra e da construção, etc. devem ser considerados componentes inseparáveis no estudo de indicações que visem contribuir para a melhoria dos níveis de qualidade de vida das populações urbanas.

A fase posterior, intitulada *Estudos Básicos Referentes a Questão da Habitação*, teve por objetivo fornecer bases para o tratamento de questões específicas do Estado.

Realizou-se uma coletânea de informações secundárias que, sob diversos aspectos, contribuíram para uma pré-caracterização da situação do Estado, bem como forneceram subsídios à definição das diretrizes, prioridades, e sugestões para atuações governamentais a curto e médio prazos, objetivos finais do projeto.

O primeiro dos três documentos produzidos nesta fase, sob o título *Referências para uma Abordagem da Questão Habitacional*, teve o objetivo de homogeneizar e precisar alguns conceitos básicos, tendo em vista proporcionar instrumentos para a identificação de diferentes características apresentadas pelo urbano, privilegiando principalmente aquelas envolvidas direta ou indiretamente com o setor habitacional. Para tanto, foram anali

sados, entre outros, conceitos referentes a déficit habitacional, formas de parcelamento do solo urbano, favelas e invasões.

A segunda parte do documento objetivou conhecer alguns temas que relacionados à questão habitacional constituíram objetos de análises e discussões no decorrer do Projeto. Nesse sentido, foram abordados os seguintes temas: O Desenvolvimento Urbano e o Controle da Especulação Imobiliária; Observação sobre a Aquisição de Imóveis por Favelados; Condomínios em Áreas de Favelas e Concessão de Direito Real de Uso.

O segundo documento, *Intervenção Estatal no Processo Habitacional*, enfatizou a participação do Poder Público no setor, particularmente através do Sistema Financeiro da Habitação que, apresentado de forma resumida, tem destacado seus aspectos de criação, fontes de recursos, agentes e programas.

O mesmo assunto foi também abordado através da enumeração cronológica das diversas Resoluções do BNH, descritas de forma sintética, sendo comentados e quantificados os resultados decorrentes.

Também o levantamento da evolução histórica da atuação da Companhia Habitacional do Espírito Santo - COHAB-ES, suas atividades e desempenhos, foram apresentados juntamente com um resumo das atividades do Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais no Espírito Santo - INOCOOP-ES, além de uma abordagem quantitativa de sua produção.

Por fim, o documento apresenta um resumo do Relatório Final do Grupo de Trabalho de Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação, instituído em agosto de 1985 pela Presidência da República.

O documento *Experiências em Habitação Popular*, que conclui a fase dos Estudos Básicos, apresenta algumas considerações sobre como, a partir da impossibilidade de inserção nos programas oficiais de habitação, as populações de renda abaixo de 03 salários mínimos agem, conseqüentemente,

no sentido de provirem-se de habitações através de alternativas independentes do sistema oficial.

A partir de uma breve abordagem dos movimentos sociais pela conquista da moradia, apresenta uma avaliação de experiências que, desenvolvidas em diversos municípios nacionais, instituíram compromissos entre populações organizadas e Poder Público. Nessas, principalmente Prefeituras e Associações Comunitárias, passam a gerir empreendimentos habitacionais na busca de alternativas tecnológicas e de financiamentos, tendo como principais objetivos, a redução de custos e o acesso da população de baixa renda à moradia.

Foram selecionadas para estudo, e constam do referido volume, experiências desenvolvidas em Belo Horizonte (MG); Uberlândia (MG); Curitiba (PR); Brasília Teimosa (PE); Boa Esperança (ES); Guaçuí (ES); Projeto Bayeux (PB); Programa de Autoconstrução da COHAB-CT (PR); Projeto Mutirão Solo-cimento (PR); Programa da Companhia de Habitação do Paraná (PR); Projeto Mutirão de Fortaleza (CE); Projeto Mutirão de Recife (PE) e, Experiências Vila Nova Cachoeirinha (SP).

O resultado obtido, objetivo principal do documento, foi a confrontação dos pontos positivos e negativos em cada uma das experiências avaliadas. Somados, esses forneceram um quadro técnico de suma importância na elaboração de propostas governamentais futuras.

Incluiu-se também, como última parte do documento, anexos relativos a tecnologias alternativas de solo-cimento e argamassa armada.

Concluída esta fase do Projeto, na qual equacionou-se o conjunto dos elementos a serem tratados, iniciou-se a terceira fase prevista. Durante o período de julho a agosto de 1986, realizou-se *pesquisa de campo* nos 58 municípios do Estado, cujo objetivo foi o reconhecimento de sua situação habitacional à época.

Com referências no contexto definido anteriormente, buscou-se em campo

registrar aspectos diretamente ligados às condições político sócio-econômicas de cada município. Posteriormente, com os dados recolhidos obteve-se elementos para avaliar suas condições habitacionais.

Neste sentido, tratou-se de uma pesquisa de cunho mais qualitativo que quantitativo, cujos dados numéricos serviram a uma aproximação média das realidades municipais e, confrontados com os dados secundários já trabalhados, permitiram uma avaliação do grau de informação dos municípios. Foram pesquisados, através de entrevistas e observações, aspectos referentes à população, domicílios, estrutura urbana e rural, atuações do SFH, organização popular e atuações do poder municipal.

Sob o título *Caracterização da Situação Habitacional do Estado*, o documento conclusivo desta fase do projeto apresenta as características sociais, políticas e econômicas de cada região e município, enfatizando principalmente seus reflexos no urbano e na habitação. O fato da maior parte das entrevistas terem sido realizadas com os próprios prefeitos municipais, ou seus assessores, fornece ainda uma boa aproximação das condutas municipais perante os problemas enfrentados.

Resultante da avaliação dos estudos realizados durante todo o Projeto, o presente documento pretende destacar alguns pontos de importância à proposição de linhas de ação do Governo Estadual, provendo-o, assim, de instrumentos que permitam um maior entendimento do setor.

Em sua primeira parte, *Caracterização da Situação Habitacional do Estado do Espírito Santo*, a habitação é tratada de forma sintética e analítica, proporcionando uma visão qualitativa das transformações econômicas, sociais e urbanas do Estado.

Em sentido indicativo, a parte dois - *Diretrizes para a Formulação da Política Estadual de Habitação* -, e três - *Indicativos para Ações Governamentais*, apresentam elementos que subsidiam atuações governamentais, instituindo mecanismos necessários à definição e implantação de planos de ação.

Tendo por base os documentos intermediários, este trabalho representa a síntese dos estudos realizados, bem como a compatibilização dos mesmos à estrutura habitacional do Estado.

Ressalta-se ainda que, em fases intermediárias, a Equipe Básica elaborou os documentos *Dimensionamento do Déficit Habitacional do Estado do Espírito Santo* e *Subsídios ao Grupo de Trabalho Responsável pela Elaboração do Plano de Governo na Área Habitacional*, grupo este constituído pela COPLAN em meados de 1987.

O primeiro, realizado sob consultoria, apresenta cálculos do déficit habitacional por municípios e regiões do Estado, instituídos a partir de considerações sobre o número de domicílios necessários em função da população projetada para 1986 e da combinação dos fatores de tipologia, serviços básicos e renda inferior a 3 salários mínimos.

O segundo, por sua vez, trata-se de uma coletânea de dados e considerações realizados pela Equipe Básica, os quais serviram de base para a formulação dos documentos *Plano Emergencial de Habitação - Grande Vitória e Interior do Estado*, elaborado pelo grupo da COPLAN em novembro de 1987.

Em suma, foram estes os procedimentos de execução do Projeto, através dos quais foram obtidas e processadas as informações julgadas necessárias à consecução de seus objetivos finais.

ÍNDICE

PÁGINA

APRESENTAÇÃO

1. INTRODUÇÃO	12
2. CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO HABITACIONAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	15
2.1. CONTEXTO ECONÔMICO	15
2.2. DINÂMICA ECONÔMICA DAS REGIÕES	20
2.3. QUADRO HABITACIONAL	32
3. DIRETRIZES PARA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DE HABITAÇÃO	54
3.1. DIRETRIZES GERAIS	54
3.2. NÍVEIS DE ATUAÇÃO	60
3.3. PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR	77
4. INDICATIVOS PARA AÇÕES GOVERNAMENTAIS	113
4.1. TRATAMENTO DE AGLOMERADOS DE BAIXA RENDA	113
4.2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS	121
4.3. TRATAMENTO DE LOTEAMENTOS ILEGAIS	129
4.4. IMPLANTAÇÃO DE CONJUNTOS HABITACIONAIS	135
4.5. IMPLANTAÇÃO DE LOTES URBANIZADOS	140
4.6. APLICAÇÃO DE TECNOLOGIAS SIMPLIFICADAS	142
4.7. INTEGRAÇÃO SOCIAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR	147

1.

INTRODUÇÃO

A problemática habitacional, que apresenta dimensões extensas, é hoje traduzida pelas condições de vida urbana e rural do país. A habitação en quanto questão social, e não como a simples produção do objeto casa, de ve ser considerada como o conjunto dos fatores referentes ao "habitat", onde a infra e super-estrutura urbana, juntamente com os aspectos de cus to e acesso à terra e à habitação, devem ser considerados fatores compo nentes e inseparáveis para que a população logre um nível de qualidade de vida satisfatório.

Requerendo ações de base, e não simplesmente pontuais, a definição de uma política habitacional deverá integrar um conjunto de ações a nível urbano e rural, tais como programas de saúde, transporte coletivo e meio ambiente, como também políticas de aumento de emprego e renda, e de inte resse social.

Em muitos casos, a produção habitacional é encarada muito mais por seu valor de troca que de uso, fazendo com que os imóveis se transformem em mercadorias bastante encarecidas em relação a outros bens de consumo, es tando seu custo sujeito às regras do mercado imobiliário.

Por outro lado, uma vez estar a produção formal voltada ao atendimento das classes de maior renda, grande parte das habitações são construídas através de uma produção não mercantil (mercado informal e autônomo), pra ticada predominantemente pelas populações alijadas do mercado formal.

Com a inexistência de uma política habitacional que dê soluções concre tas aos problemas sociais crescentes, a população de baixa renda encon tra a "solução" da moradia através das ocupações irregulares e da auto construção. Tais "soluções", que estão longe de qualquer nível de conve

niência, são caracterizadas pelas deficiências de saneamento básico, pelas tipologias e materiais precários, pelo tempo prolongado de construção, pelos trabalhos noturnos e de final de semana, e pela insegurança da posse e da fixação na terra.

As agências públicas, com linhas de financiamento e créditos especiais, conseguiram atingir apenas a uma pequena porcentagem dos setores de baixa renda. Apesar das tentativas de barateamento pela diminuição da qualidade da casa, dos subsídios e dos longos prazos de financiamento, estas não lograram resultados satisfatórios. Tal situação, em muito, se deveu ao volume insuficiente de recursos aplicados, bem como a má aplicação dos mesmos em conjuntos periféricos e de baixa qualidade.

Todavia, a situação de miséria quase absoluta da maioria da população, e as disparidades entre os salários e as dívidas de financiamento, contribuíram para uma reavaliação das políticas públicas de habitação. Neste quadro os programas alternativos vêm ganhando força tanto nas políticas do SFH quanto nas ações de administração direta.

A prática da autoconstrução e do mutirão, como exemplo, pode ser verificada em programas como o FICAM e o João de Barro, nos programas de técnicas alternativas de construção, e nas atuações diretas dos governos estaduais e municipais.

Entretanto, verifica-se pela configuração espacial das cidades, e pelos complexos rumos que toma a questão da moradia, que a solução dos problemas habitacionais está ainda longe de ser alcançada a curto prazo.

Adotando posturas e ações determinadas contextualmente pelas correlações de forças existentes, o Estado tem historicamente buscado formas de lograr tal solução. Mesmo sem alcançar resultados de abrangência e eficácia satisfatórios, o quadro das intervenções estatais no setor habitacional demonstra serem infundadas as argumentações de escassez de programas ou recursos aplicados no setor, cabendo mais propriamente o registro de distorções na aplicação dos mesmos, a exemplo de seus direcionamentos ao

atendimento das demandas de infra e super-estruturas de grandes projetos industriais e imobiliários, bem como de bairros de classe média e alta.

Ao mesmo tempo, nota-se que os programas voltados ao atendimento das populações de baixa renda - mesmo tendo por ênfase a habitação como prioridade social - são por vezes incompatíveis com a estruturação político-institucional a que estão ligados, não atendendo efetivamente aos interesses da população carente e demandando ainda ações concretas para a consecução efetiva de seus objetivos.

Neste contexto, necessário se torna a implantação de rotinas de estudos e pesquisas que proporcionem informações atualizadas para atuações no setor, procedimento este ratificado pelo presente trabalho.

2. CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO HABITACIONAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

2.1. CONTEXTO ECONÔMICO

O Estado do Espírito Santo, cujo desenvolvimento econômico esteve diretamente relacionado a cafeicultura, é hoje caracterizado por diversos en cargos advindos das transformações por que vem passando.

Com referência particular aos processos de urbanização, considerando-se os aspectos de moradia, saúde, educação, transporte, trabalho e lazer, constata-se que principalmente a partir da década de 60, tais transforma ções ocorrem de forma abrupta em relação ao processo histórico de expan são.

Segundo censo local de 1856, a população total do Estado era de 42.092 habitantes, sendo 12.269 (25%) de população escrava. Distribuída basica mente ao longo da costa, esta população concentrava-se nas regiões de São Mateus (5.853 habitantes, sendo 2.217 escravos), da capital (26.324 habitantes, sendo 5.675 escravos) e de Itapemirim (15.915 habitantes, sendo 4.387 escravos), a primeira produtora de mandioca e as últi mas de açúcar.

Posteriormente monopolizando a economia da província, a cafeicultura, de pendente dos mercados externos, se destaca nas crises financeiras e polí ticas do Estado, bem como na expansão de cidades como Vitória, Cachoeiro de Itapemirim e Colatina.

A industrialização, por sua vez, em consequência do isolamento das re giões do Estado, da inexistência de uma praça comercial forte, do peque no volume do capital industrial local, e da utilização do trabalho fami liar na agricultura, entre outros fatores, sofre um processo lento de de senvolvimento.

É no governo de Jerônimo Monteiro, entre 1908 e 1912, que se iniciam as primeiras tentativas de impulsionar o setor, incentivando-se a implantação de indústrias através de subsídios como isenção de impostos, financiamentos a longo prazo com baixos juros, doação de terrenos, etc... destinados a instalação de fábricas de tecidos, de óleo e de engenhos centrais de açúcar nos portos marítimos.

Com a contratação da implantação de um conjunto de projetos industriais integrados no Vale do Itapemirim, em 1911, faz-se o primeiro esforço na tentativa de transformar economicamente o Estado, e livrá-lo da forte dependência e oscilações do preço do café.

Também neste período, e continuamente no governo de Florentino Avidos, entre 1924 e 1928, são realizadas intervenções urbanas na cidade de Vitória. Entre elas, destacam-se a criação da primeira usina geradora de energia elétrica (1909), a construção da ponte entre os municípios de Vitória e Vila Velha (1928), a melhoria do Porto e o término da estrada de ferro para Santa Leopoldina que em conjunto transformaram sobremaneira o volume de exportações pelo porto de Vitória.

Entre outros fatores, a conclusão da estrada Vitória-Minas e os meios de transporte já existentes consolidaram a base que favoreceu o surgimento de novas indústrias. A implantação da CVRD, em 1946, no município de Cariacica, vem representar outro significativo momento da industrialização do Estado.

Nos anos 50, surgem as indústrias de porte no Estado, porém a agricultura, representada pelo cultivo do café, domina ainda o cenário econômico. Nesta década, a cafeicultura expande suas fronteiras em direção à Região Norte, chegando a Colatina. Em seguida, com a construção da ponte sobre o Rio Doce, o restante da região (São Mateus e Conceição da Barra) passa também a integrar-se à dinâmica do café.

A população do Estado ainda se concentra praticamente na zona rural, sendo apenas 20% urbana.

Detendo 34% da população urbana do Estado, a cidade de Vitória era seguida pela de Cachoeiro de Itapemirim (16%), cujos graus de urbanização estavam diretamente relacionados aos níveis de desenvolvimento de suas atividades secundárias e terciárias.

Os anos 60, a partir da erradicação dos cafezais, vão representar o fim da supremacia do capital comercial. O percentual de população urbana do Estado sofre uma variação de 32% para 45% no decorrer da década, em razão da desestruturação da economia baseada na produção agrícola em pequenas propriedades e mão-de-obra familiar, do êxodo rural, do aparecimento da pecuária, da concentração fundiária e da quebra do equilíbrio urbano/rural.

Aos núcleos integrantes da Grande Vitória transfere-se a primazia dos processos de urbanização, cabendo-lhes 46% do total urbano de 70 e uma taxa de crescimento de 97%. Com taxas de respectivamente 60%, 120% e 150%, os Municípios de Vitória, Vila Velha e Cariacica, apresentaram os maiores índices de crescimento do período. A Grande Vitória, com 7,2 de taxa de crescimento ao ano, não conseguiu oferecer condições de vida e trabalho ao tamanho contingente populacional imigrante, em sua maioria de baixo poder aquisitivo.

O subemprego se eleva a 6,8% da população economicamente ativa, e 33% dos domicílios urbanos se classificam na categoria de subabituação. Surpreendentemente, para o mesmo período, a economia capixaba alcançou um crescimento acima da média nacional.

O declínio da cafeicultura e a expansão da pecuária representaram os traços mais marcantes do período. O setor secundário mostrou-se expressivo apesar de um desempenho minimizado por suas bases incipientes, e o setor terciário, que apresentou as maiores taxas de crescimento, ampliou-se significativamente durante o período.

Ainda nesta década, rompe-se o isolamento infra-estrutural e corrige-se o estrangulamento da escassez energética. O sistema de transporte é incrementado pela implantação dos eixo-rodoviários Vitória-Rio (BR 101/1965) e Vitória-Belo Horizonte (BR-262/1969), pela ampliação do Porto de Vitória que passa a receber navios de grande calado, pela construção do Porto de Tubarão, e pela elaboração do Plano Diretor do Porto de Vitória.

No sistema hidro-sanitário, à exceção do Plano Diretor de Águas e Esgoto de Vitória e dos acréscimos em adução, reservação e distribuição, pouco tem-se a registrar. O sistema de energia elétrica é ampliado, ocorrendo a reorganização da ESCELSA.

Algumas áreas desaparelhadas são parcialmente atendidas: o extremo norte do Estado com eletrificações e rodovias; o pólo urbano de Vitória com a implantação da Av. Beira-Mar, interligações asfálticas e projetos especiais da COMDUSA; a zona rural com estradas vicinais e eletrificações. No setor turístico, implanta-se a Rodovia do Sol (Vitória-Guarapari). Em 1967, com a instalação do pólo industrial, atrai-se alguns grandes investimentos para a região da Grande Vitória.

A década de 70, que constitui marco divisório na economia estadual, representou a passagem de uma economia agrícola, fortemente dependente do café, para outra de caráter industrial.

Com o ciclo dos grandes investimentos, que constituiu base para o II PND e provocou um processo de desconcentração industrial a nível nacional, o Estado do Espírito Santo beneficiou-se por sua estratégica localização geográfica. Situado entre os centros produtores e consumidores, com boas condições infra-estruturais - portos, rodovias e ferrovias -, e aliado a função de corredor de exportações, recebe massivos investimentos durante a década de 70 que, além de alterarem significativamente sua economia interna, projetam-no enquanto funções especializadas no contexto da economia nacional.

A industrialização, baseada em grandes projetos e concentrada principalmente na região da Grande Vitória, teve também como consequência a necessidade de profundas readaptações em diversos setores estaduais, decorrência direta das modificações dos meios de produção e das demandas por infra e supra-estruturas sociais e urbanas.

Já no final da década, mais da metade da população estadual concentra-se em áreas urbanas. A FIBGE, através do CENSO de 80, registra que 53% da população localizava-se no aglomerado urbano da Grande Vitória, sendo que os Municípios de Serra e Viana apresentavam as maiores taxas de crescimento (387% e 123% respectivamente).

No início dos anos 80, marcados pela recessão econômica que provoca uma diminuição substancial do volume de investimento até 1985, se conclui os projetos iniciados na década anterior.

Entre os principais adventos deste final de década, destaca-se a expansão das produções de aço e celulose no Estado, que representada pelas ampliações da CST e Aracruz Celulose, desencadeia novo ciclo de investimentos industriais na região da Grande Vitória e seu entorno.

Vinculadas a todo o processo de desenvolvimento, cabe ressaltar as mudanças ocorridas na estruturação agrícola e rural do Estado, onde o surgimento das agroindústrias, e o plantio em grandes propriedades, vêm substituindo os meios de produção tradicionais (mão-de-obra familiar e parceria) pela intensificação do trabalho diarista.

2.2. DINÂMICA ECONÔMICA DAS REGIÕES

Com relação às diferentes fases de desenvolvimento por que vem passando o território estadual, e tendo por base as referências do projeto Estudos Populacionais para Cidades, Vilas e Povoados do Espírito Santo (IJSN 1985), nota-se que o crescimento econômico diversifica-se segundo as características regionais encontradas, fazendo com que a importância e a dinamicidade de cada região seja função de sua inserção na economia estadual.

A *Região IA - Grande Vitória (Área Central)*, compreendendo os municípios de Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana, possui uma população estimada de 922.000 habitantes em 1985, 1.156.000 em 1990 e 1.693.000 em 2010¹.

A construção do porto de Vitória na década de 30, juntamente às ligações férreas, impulsionaram o desenvolvimento da região através do escoamento da produção cafeeira, que aliado às funções administrativas de capital, promoveram o desenvolvimento de funções mais especializadas nos setores secundário e terciário.

As mudanças ocorridas na agricultura na década de 60, bem como a instalação dos grandes projetos na década de 70, vieram modernizar a economia da região, integrando-a à dinâmica do capital nacional e regional.

Recebendo fortes fluxos migratórios do interior e de outros Estados, caracteriza-se pelo excessivo contingente de mão-de-obra pouco qualificada que, sujeito a um setor secundário insuficiente para absorvê-lo em sua plenitude, dirigiu-se principalmente às ocupações do setor terciário ou do mercado informal, o que resulta em altas taxas de subempregos ou de desempregados.

¹Vide Quadro 1, página 45

Mesmo que realizados de maneira concentrada na região, os investimentos para os grandes projetos utilizaram-se de capital intensivo e tecnologia poupadora de mão-de-obra, gerando efeitos negativos como a marginalização dos trabalhadores menos qualificados e o agravamento das desigualdades regionais e sociais, o que concentrou os investimentos públicos na superação dos gargalos infra-estruturais da produção. As pequenas e médias indústrias, apesar da expansão, têm caráter desintegrado e não multiplicador, além de sofrerem concorrência dos produtores de áreas mais desenvolvidas.

Ainda como Área Central, possui tanto o poder de irradiação e articulação com as maiores cidades do Estado (Colatina, Cachoeiro, São Mateus, Linhares) - cabendo a estas funções claramente distintas e integradas (não competitivas) com a Área Central -, quanto o poder de influência direta sobre a gama de pequenas cidades que estão ao seu redor, a saber a Região IB.

A *Região IB - Área de Influência Direta da Grande Vitória*, com uma população estimada de 415.467 habitantes em 1985, sendo 236.170 (57%) na zona urbana e 143.685 (41%) na zona rural²; e composta pelos municípios de Afonso Cláudio, Alfredo Chaves, Anchieta, Aracruz, Conceição do Castelo, Domingos Martins, Fundão, Ibirapu, Guarapari, Linhares, Piúma, Santa Leopoldina e Santa Teresa, caracteriza-se por receber influência direta da Grande Vitória (Área Central), mercado consumidor de seus produtos agrícolas e centro de ofertas de bens e serviços mais especializados.

²Vide Quadro 2, página 46.

O sistema viário existente permite essa dependência produção/consumo, fazendo com que as cidades polarizadas não especializem suas atividades terciárias, reforçando o "*ciclo concentrador em benefício da Área Central*"³. A cidade de Linhares conforma a excessão desse quadro, sendo um prolongamento da Grande Vitória no oferecimento de bens e serviços para a região norte do Estado.

Mesmo sendo a principal responsável pela produção alimentar destinada à Grande Vitória, apresenta em sua faixa litorânea as maiores propriedades destinadas à pecuária. O interior caracteriza-se pela cultura da banana e, na região central montanhosa, destacam-se as pequenas propriedades de cultivo de café e olerícolas.

Em termos de perspectivas futuras para a região, as cidades serranas tendem a manter sua posição agrícola, sendo que o distrito de Venda Nova tende a especializar-se no ramo de comércio e serviço, exercendo o papel de cidade local para a rede de pequenas cidades em seu entorno - graças a sua importância como centro de intermediação do café -. O município de Domingos Martins, especialmente Aracê, surge no cenário estadual como pólo turístico de montanha, provocando no entorno o desaparecimento de pequenos estabelecimentos agrícolas.

Verifica-se um processo de concentração de terra nos municípios de Guarapari, Anchieta, Fundão e Ibirapu, com tendência ao assalariamento, o qual tende a se expandir favorecendo o crescimento e a criação de novos núcleos urbanos. Tais tendências são também verificadas em algumas áreas cafeeiras de Afonso Cláudio.

³ IJSN. "*Estudos populacionais para cidades, vilas e povoados do Espírito Santo. 1985-2010;*" *projeções demográficas; rede urbana; caracterização do espaço. Vitória, 1985. V. 1. p. 76.*

O município de Guarapari, apesar de situar uma indústria de pelotização, não apresenta indícios de especialização no ramo industrial, mas sim na atividade turística.

As cidades de Ibirajú, João Neiva e Fundão têm a particularidade de estarem situadas no entroncamento da BR-101 Norte e da Estrada de Ferro, o que vem favorecendo a implantação de atividades industriais metalúrgicas. Conformam um corredor para instalação dessas atividades - facilidades de abastecimento de matéria prima e escoamento dos seus produtos - especializando-se na produção de ferro-gusa. Dessa forma, tendem a integrar-se efetivamente à dinâmica da Área Central, mesmo apresentando certa dependência de seu entorno rural.

As cidades de Linhares e Aracruz apresentam grandes chances de crescimento do ponto de vista econômico. Linhares, por sua localização e infraestrutura, continuará atraindo para si uma gama de serviços especializados e indústria, consolidando-se como centro econômico expressivo. A dinâmica do município de Aracruz continuará se dando através da indústria de celulose que duplicará sua produção, e também pela demanda local.

Congregando os municípios de Alegre, Atílio Vivácqua, Castelo, Divino São Lourenço, Dolores do Rio Preto, Guaçuí, Iconha, Itapemirim, Jerônimo Monteiro, Mimoso do Sul, Muniz Freire, Muqui, Presidente Kennedy, Rio Novo do Sul e Cachoeiro de Itapemirim, a *Região II - Cachoeiro de Itapemirim* possui uma população estimada de 353.077 habitantes em 1985, sendo 209.392 (59%) na zona urbana e 143.685 (41%) na zona rural⁴.

⁴Vide Quadro 3, página 47.

Com a crise da cafeicultura no final da década de 60, a intermediação da produção agrícola quase que desaparece, despontando, por outro lado, o capital industrial via industrialização do leite (principal produto agrícola da Região), indústria do mármore e o desenvolvimento do setor terciário (prestação de serviços). Vivenciando um contínuo crescimento e especialização, a cidade de Cachoeiro atinge elevado grau de urbanização.

Este fato tem inibido o crescimento das demais cidades da Região. As que apresentam algum crescimento significativo, são as que têm em seu espaço econômico atividades que não competem com o Centro Regional (Cachoeiro).

O surto regional do café beneficiou Alegre e Guacuí como locais de intermediação, porém as menores vantagens locais e a pouca diversificação fizeram com que estas sofressem o impacto da dependência da monocultura. Somente Guacuí, situada em entroncamento rodoviário, tem se recuperado a partir do retorno do café e da especialização e diversificação urbana. O município de Alegre muda sua função, especializando-se na oferta de serviços públicos.

A cidade de Iconha tem sua dinâmica dada pela produção da banana, que é exportada para o Rio de Janeiro.

Segundo *O Programa de Desenvolvimento Regional Integrado – Região Programa V – Cachoeiro de Itapemirim*, a região é uma das mais desconcentradas do Estado, não tendo sido atingida significativamente pelo processo de concentração da terra ocorrido no Estado do período 60-80.

A relação de trabalho predominante no campo é mão-de-obra familiar e parceria, encontradas principalmente nas culturas de café, cana, milho, feijão e mandioca. A vinculação destas pessoas à terra ainda persiste, apesar do processo de expulsão rural sofrido pela região no período 70-80, que pode ser explicado pela modernização da agricultura.

Ainda segundo este estudo, a migração ocorreu, em parte, em direção à sede de alguns núcleos urbanos como por exemplo Cachoeiro de Itapemirim, Guaçuí, Itapemirim e Jerônimo Monteiro, e também para fora do Município e/ou Estado como aconteceu em Rio Novo do Sul, Presidente Kennedy, Muqui, Muniz Freire, Mimoso do Sul, Iconha, Dores do Rio Preto, Divino São Lourenço, Castelo e Atílio Vivacüa.

Ressalva-se o fato de que a população atraída para a sede de alguns municípios não manteve qualquer ligação com as atividades agrícolas, a exemplo de Cachoeiro de Itapemirim, mão-de-obra utilizada para mineração, comércio e indústria; e Itapemirim, mão-de-obra absorvida em atividades litorâneas como pesca e terciário ligado ao turismo. Como exceção, Guaçuí apresenta um mercado de trabalhadores volantes que atende também ao sul de Alegre e ao extremo norte de São José do Calçado.

Se mantido o atual quadro da Região, a previsão é de uma maior especialização do centro regional - Cachoeiro de Itapemirim - com uma conseqüente perda de funções de alguns aglomerados. Demograficamente dos 15 municípios que compõem a Região, no período de 1960-1985, Cachoeiro teve o crescimento mais acentuado (51%), Itapemirim cresceu gradualmente (20%), e Guaçuí, após um decréscimo de população da ordem de 48% no período 60-80, vem tendo uma lenta recuperação. Os demais continuam perdendo, ou no máximo mantendo sua população.

A *Região III - Bom Jesus do Itabapoana* (Apiacá, Bom Jesus do Norte e São José do Calçado), caracteriza-se por ser polarizada, desde a época da penetração do café na região, por Bom Jesus do Itabapoana, município do Estado do Rio de Janeiro.

Possui população estimada de 22.123 habitantes, sendo que 13.513 (61%) na zona urbana e 8.610 (39%) na zona rural⁵.

⁵Vide Quadro 4, página 48.

Teve o início de sua ocupação na segunda metade do século passado, com a expansão da cafeicultura no Estado que, predominante até o início da década de 60, era praticada em pequenas propriedades. Com a erradicação dos cafezais, a economia agrícola desta região perde seu dinamismo, passando a pecuária leiteira a ser o principal produto da economia local, também sendo desenvolvida em pequenas propriedades.

Se por um lado essa nova atividade não modificou significativamente a estrutura fundiária, por outro, fez persistir até os dias atuais um êxodo rural na região.

Sua produção, pela proximidade e facilidade, é escoada por Bom Jesus do Itabapoana - cidade local completa, onde o nível das atividades se encontra mais especializado - cabendo-lhe o papel de centro polarizador da região.

Segundo o projeto *Estudos populacionais para cidades, vilas e povoados* estima-se que a tendência de crescimento populacional da região, nos próximos 10 anos, seja dada pelo crescimento da taxa vegetativa, embora o município de Apiacá permaneça "expulsando" população local.

Anteriormente polarizada pelo município de Cachoeiro de Itapemirim, o que foi modificado com a abertura da BR-262 - a *Região IV - Manhuaçu* (Iúna e Ibatiba), pela maior facilidade de acesso (BR-262) e pela grande distância da Área Central, passou a ser polarizada por Manhuaçu, cidade mineira que exerce o papel de cidade regional com oferta de bens e serviços.

Possui uma população estimada de 40.044 habitantes em 1985, sendo 14.636 (37%) na zona urbana e 25.408 (63%) na zona rural⁶, caracterizando-se por

⁶Vide Quadro 5, página 49.

tanto por um contingente populacional ainda pequeno e pela predominância de população rural.

A retomada do plantio de café vem integrando a região à dinâmica cafeeira que, ao contrário da pecuária, passa a gerar uma gama de empregos de assalariados temporários, atraindo dessa forma uma população migrante que passa a se fixar na região.

As duas cidades possuem dinâmica totalmente diversa, com quase nenhuma relação entre si. Ibatiba, com comércio de atendimento às primeiras necessidades, se caracteriza por ser centro de fixação de bóias-frias. Já Iúna, apresenta um núcleo urbano maior e mais desenvolvido que pela presença de capital comercial originário da intermediação do café, retém uma parcela do excedente da produção agrícola.

A *Região V - Colatina* (Baixo Guandu, Colatina, Boa Esperança, Marilândia, Itaguaçu, Itarana, Nova Venécia, Pancas e São Gabriel da Palha) com uma população estimada de 296.573 habitantes em 1985, sendo 156.108 (53%) na zona urbana e 140.465 (47%) na zona rural⁷, vem delineando o município de Colatina como centro polarizador das atividades econômicas desenvolvidas nos demais municípios, apresentando, juntamente com os municípios de Baixo Guandu e Nova Venécia, os maiores índices de urbanização. Com a produção cafeeira na década de 40, as povoações se consolidam atingindo o nível de vilas e cidades. Através do café é criada uma rede de articulações no qual Colatina assume o papel de intermediador da produção regional e de ligação como o capital mercantil exportador de Vitória.

⁷Vide Quadro 6, página 50.

A partir de 1945, a atividade pecuarista despontou juntamente com a exploração cafeeira, sendo incrementada na década de 60 como consequência da erradicação dos cafezais.

Tais fatos, provocaram esvaziamento da área rural, diminuição da população da região e inchamento da área urbana.

Na década de 70, em decorrência do "Programa de Renovação e Revigoramento dos Cafezais", observou-se uma retomada da exploração cafeeira, sendo que em 1975 a cafeicultura voltou a ocupar a posição de principal atividade econômica.

Nas diferentes etapas de produção do café - anterior e posterior à erradicação - nota-se a substituição da predominância de pequenos e médios proprietários (incluindo mão-de-obra familiar e parceiros), pela crescente participação de maiores unidades produtivas no total da produção que chega ao mercado, principalmente aquela das grandes empresas agrícolas.

A cidade de Colatina se mantém como cidade regional vinculada ao capital comercial, dominando a comercialização do café de sua área de influência, e dele dependente para reproduzir-se. Destaca-se também, via capital industrial, na produção de carne. Estas atividades propiciam ao município a retenção de excedentes, dando-lhe dinâmica própria de reprodução, porém não desvinculada de seu entorno agrícola.

Salvo a implantação de projetos de impacto na região, sua tendência é de manutenção de autonomia de reprodução da cidade de Colatina, definindo especializações cada vez maiores, ocorrendo uma redefinição de funções dos demais aglomerados.

Com uma população estimada de 91.620 habitantes em 1985, sendo 37.888 (41%) na zona urbana e 53.732 (59%) na zona rural⁸, a *Região VI - Mantena* (Mantenópolis, Barra de São Francisco e Ecoporanga) tem como centro polarizador o município de Mantena (MG) que, principalmente em função da proximidade, oferece bens e serviços a nível de cidade regional.

Com o esgotamento de terras cultiváveis ao sul e a existência de terras devolutas ao norte, aliado à construção da ponte sobre o Rio Doce, a migração para esta região intensificou-se, consolidando sua colonização.

O desmatamento aliado à produção da pecuária de corte, resultou numa estrutura fundiária concentrada, ocasionando a expulsão de populações locais ao longo das décadas de 60 a 80, agravada, respectivamente, nos municípios de Ecoporanga, Mantenópolis e Barra de São Francisco.

Com exceção de Ecoporanga, que se concentra apenas na pecuária de corte, os demais municípios têm também na cafeicultura suas principais atividades agropecuárias.

Na rede urbana de 68, a cidade de Colatina articulava as cidades desta região, passando essa função para Mantena em 85, porém ainda subordinada a Colatina no que se refere a sua produção pecuária e cafeeira. A perspectiva futura é de uma maior especialização da cidade de Barra de São Francisco, que através de retenção de parte do excedente da produção de arroz, polarizará as outras cidades em substituição à Mantena.

Formada pelos municípios de Mantena e Mucurici, a *Região VII - Nanuque* tem no município de Nanuque (BA) seu centro polarizador.

⁸Vide Quadro 7, página 51.

A população estimada da região é de 26.083 habitantes dos quais 18.041 (69%) estão na zona urbana e 8.042 (31%) na zona rural⁹.

Tradicionalmente voltadas à pecuária desenvolvida em grandes propriedades, com a utilização do assalariado permanente, suas sedes distritais não possuem maiores vínculos com seu entorno rural, sendo cidades com comércio e serviços pouco especializados.

A cidade de Montanha se destaca com equipamento e serviços um pouco mais diversificados, sendo o primeiro ponto de intermediação da carne que se destina aos vários locais como Nanuque, Bahia, Colatina e Vitória. Além disso, exerce influência direta nos aglomerados de Vinhático, Mucurici e Porto Belo, mantendo relação direta com Nanuque no que diz respeito à expansão do setor terciário.

A perspectiva da entrada da cultura da cana na região é facilitada pela própria estrutura produtiva local de grandes propriedades, existindo também as tendências de constituir-se em mercado de trabalho com base no trabalho assalariado temporário e de integrar-se à dinâmica da região de São Mateus.

Congregando os municípios de São Mateus, Jaguaré, Conceição da Barra, Pedro Canário e Pinheiros, e com uma população estimada de 116.104 habitantes em 1985, sendo 79.302 (68%) na zona urbana e 36.802 (32%) na zona rural¹⁰, a *Região VIII - São Mateus* teve o início de sua ocupação caracterizado pela produção de farinha de mandioca.

⁹Vide Quadro 8, página 52.

¹⁰Vide Quadro 9, página 53.

Anteriormente integrada à economia estadual através da madeira, farinha de mandioca e café (pouco significativo), passa por intensas transformações que tiveram como marco a entrada da atividade reflorestadora (1967) e a política da erradicação do café em duas etapas (1963/1964 e 1967/1968). Estes dois acontecimentos acirraram o processo de concentração fundiária, provocando uma diminuição do número de pequenos estabelecimentos e a redução das áreas destinadas às lavouras.

A entrada das companhias reflorestadoras contou com as facilidades provenientes da inexistência de registros das terras dos pequenos proprietários, que nas décadas de 60 e 70 passam a sofrer fortes pressões para a venda de suas terras.

A exemplo do restante do Estado, a região passa por um processo de expulsão rural sem precedentes. O ciclo migratório campo-cidade gera uma alta taxa populacional urbana, verificando-se que além de abrigarem população rural do interior do Estado, recebe ainda população de outros Estados vizinhos, principalmente Bahia. Esse contingente populacional chega em busca de alternativas melhores de trabalho, moradia, etc., influenciado em muito pelas reflorestadoras de cana e eucalípto, e pela PETROBRÁS.

Verifica-se, no intervalo de 15 anos, que enquanto a população urbana da região cresceu 163%, a população rural diminuiu 43%. Os centros urbanos mais desenvolvidos são as cidades de São Mateus e Conceição da Barra, seguidos de Jaguaré e Pedro Canário.

A perspectiva futura para a região é de intensificação do quadro atual, uma vez que a atividade reflorestadora está em franco crescimento. A cidade de São Mateus, principal pólo econômico da região, tende a expandir e especializar suas atividades econômicas, consolidando-se como cidade regional polarizadora.

Todavia, em função das características de suas atividades econômicas, acredita-se que tais tendências venham agravar as deficiências de atendimentos infra-estruturais econômicos e urbanos.

2.3. QUADRO HABITACIONAL

As transformações econômicas ocorridas no Espírito Santo, acentuadamente a partir da década de 60 com a erradicação dos cafezais, alteraram decisivamente o crescimento de suas cidades, conferindo-lhes novas configurações espaciais. A desruralização e o incentivo à industrialização, dadas pelo Estado como meio de evitar a dependência da monocultura do café, acabaram por provocar fortes fluxos migratórios em direção às cidades, causando-lhes grande inchamento populacional.

A economia passa a ser direcionada a partir das cidades, que transforma das em novos centros de produção, atraem o contingente de população proveniente das áreas rurais também sujeitas a processos de transformação, tais como o da concentração fundiária e o da expropriação da terra.

O Governo Estadual, em paralelo, atua como agente promotor e direcionador da expansão urbana, intervindo diretamente através da implantação dos "grandes projetos" industriais e, simultaneamente, como a criação de diversos planos de ordenação espacial.

A dinâmica desta expansão, entretanto, provocou um crescimento desordenado que gerou distorções nos processos de urbanização, alterando, em conseqüência da supervalorização da terra, as relações de uso e ocupação do

solo, a exemplo de Lícia Valladares, pode-se dizer que "o avanço da apropriação capitalista do solo urbano levou a uma valorização, em termos de mercado, de toda e qualquer forma de uso"¹¹.

Decorrencia da combinação de fatores como a distribuição da renda, a divisão social do trabalho, a concentração do poder e sua hierarquização e, dos diversos graus de instalação de infra-estrutura, o preço da terra passa a representar um dos principais reguladores do uso e da ocupação do solo urbano.

A partir dele, pode-se expressar a centralidade e a periferia urbana, traduzidas pelas diferenças espaciais nas cidades, que nada são senão a estratificação social, econômica e cultural de seus habitantes.

Juntamente com a valorização da terra, há de se considerar a estrutura do mercado imobiliário formal que, inserida no processo industrial capitalista, acaba por excluir grande parte da população de sua produção.

Se por um lado os empreendimentos dos agentes privados e incorporadores imobiliários, no objetivo de grandes lucros, satisfazem as demandas para as classes de renda média e alta, o Sistema Financeiro de Habitação - SFH não conseguiu alcançar plenamente seu objetivo de promover habitações para a população carente.

Após uma série de ações implicando desgastes sociais e econômicos, o Banco Nacional da Habitação - BNH deparou-se com enorme quantidade de inadimplências arriscando-se à descapitalização. Por sua vez, os recursos destinados aos programas sociais e de baixa renda, foram aplicados sucessivamente no atendimento de populações de renda cada vez mais elevada.

¹¹ VALLADARES, Lícia do Prado. "Habitação em Questão". Rio de Janeiro. Zahar, 1980. p. 26.

No Espírito Santo, a COHAB havia promovido até 1985, entre programas de apartamentos, casas embriões, lotes urbanizados e material de construção, a irrisória quantidade de 34.706 unidades. Enquanto isso, segundo dados da FIBGE¹², e do Instituto Jones dos Santos Neves - IJSN¹³, 265.000 famílias instalaram-se em áreas urbanas do Estado durante o período de 1960 a 1985, destas 152.000 somente na Grande Vitória.

Afetando gravemente a questão da moradia, as distorções encontradas atingem não só a população de baixa renda, que impossibilitada de inserir-se no mercado formal busca alternativas em geral bastante precárias, mas também a classe média, cada vez mais penalizada pelas perdas salariais, pelas políticas do SFH e pelo alto preço dos aluguéis.

No caso da reabertura de financiamento para a compra de imóveis usados, por exemplo, observa-se que os níveis de renda exigidos, incompatíveis à maior parte da população de classe média, transformam-se em obstáculo à aquisição.

Com relação ao preço dos aluguéis, nota-se que várias medidas oriundas da queda da denúncia vazia, da legislação em vigor até 1984, da atualização de valores em 1985, e do congelamento em 1986 pelo Plano Cruzado, foram hoje substituídas por mecanismos de controle imprecisos que, extrapolando inclusive leis de mercado, atingem a todas as camadas da população, principalmente as de classe média.

¹²Censo Demográfico do Espírito Santo - 1960, 1970, 1980

¹³IJSN. "Estudos populacionais para cidades, vilas e povoados do Espírito Santo. 1985-2010"; projeções demográficas, rede urbana, caracterização do espaço. Vitória, 1985. V.3.

Passando por um processo crescente de mobilidade urbana, a classe média tem-se distanciado dos centros urbanizados, buscando em áreas menos valorizadas a compatibilização de seus gastos com moradia. Paralelamente, acabam por contribuir para a valorização das mesmas, intensificando os processos de expulsão da população de baixa renda, que por sua vez desloca-se para áreas cada vez mais distantes.

Para estas faixas de renda, o acesso à moradia torna-se cada vez mais difícil e controlado, sendo coibitivas as vantagens de morar em lugares servidos por infra-estrutura básica, equipamentos comunitários e serviços urbanos.

Desta forma, não é de surpreender que a expansão dos aglomerados carentes, fora e à margem do sistema oficial, torna-se uma constante em todos os municípios do Estado, caracterizando-se pela precariedade das condições habitacionais e pela carência de infra-estrutura básica, muitas vezes inexistente.

A situação atual da moradia no Estado, como não poderia deixar de ser, reflete, juntamente com o impasse da política habitacional a nível federal, toda a conjuntura econômica vivida pelo país. Ocasionalmente graves problemas de ordem social, estes reflexos foram constatados em todo território estadual, notadamente nas regiões de São Mateus, Colatina, Cachoeiro de Itapemirim e, sobretudo, na Grande Vitória.

Neste contexto, reproduzem-se os processos de ocupação ilegal representados em geral pela proliferação de loteamentos clandestinos ou irregulares e mesmo pela favelização, dados pela ocupação de áreas públicas ou particulares. Também a verticalização, em alguns casos, é notada entre as formas citadas como meio de minorar as dificuldades de compra de terras disponíveis, cuja escassez e o alto preço fazem-se notar acentuadamente.

Estima-se que o déficit habitacional para todo o Estado¹⁴ é de 211.541 unidades, considerando-se o número de domicílios necessários em função da população projetada para 1986 e a combinação dos fatores de tipologia, serviços básicos e renda inferior a 3 salários mínimos.

Tendo em vista que os dados de referência estimam em 386.736 o número de unidades correspondentes a uma população de 409.736 famílias, infere-se que aproximadamente 55% dos domicílios, hoje necessários, não apresentam condições satisfatórias de habitabilidade.

Estima-se ainda que o número de assentamentos com predominância de população de renda inferior a 3 SM atinge um total de 403 para todo o Estado, sendo 179 na Região IA (Grande Vitória); 60 na Região IB (área de influência da Grande Vitória); 20 na Região II (Cachoeiro de Itapemirim); 06 na Região III (Bom Jesus do Itabapoana); 04 na Região IV (Manhuaçu); 47 na Região V (Colatina); 16 na Região VI (Mantena); 07 na Região VII (Nanuque) e, 24 na Região VIII (São Mateus).

Reitera-se que estes assentamentos apresentam problemas generalizados de infra-estrutura, tipologia de construção das habitações e situação fundiária, sendo geralmente ocupados por assalariados, bóias-frias e subempregados.

As habitações caracterizam-se pelas dimensões reduzidas e pela construção em materiais convencionais conjugados a outros alternativos e inadequados, o que lhes confere peculiaridades diversas aos padrões convencionais. A maioria é construída em alvenaria sem reboco ou pau-a pique, com fino recobrimento de massa, apresentando quando muito pintura

¹⁴ IJSN. "Estudos para Definição da Política Habitacional para o Estado do Espírito Santo. Dimensionamento do Déficit Habitacional do Estado do Espírito Santo". Vitória, 1987.

de qualidade inferior. As variantes, em geral, são construções em madeira não aparelhada de baixo padrão, com alto grau de precariedade, principalmente quando localizadas em áreas alagadiças e de encostas, constituindo fatores de periculosidade.

São construídas geralmente em áreas invadidas, cuja implantação é dificultada pelas condições do terreno e da topografia, onde o desalinhamento das ruas e a não definição de lotes, em meio a uma ocupação desordenada, contribuem para a formação de becos e vielas.

Os assentamentos apresentam deficiências generalizadas de abastecimento de água, rede de esgoto e iluminação, pavimentação, coleta de lixo e sistema viário.

Muitas vezes são utilizados poços coletivos ou individuais para captação de água, e as ligações de esgoto são feitas por manilhamentos rudimentares que despejam diretamente em riachos ou becos, formando verdadeiros "rios" de esgoto a céu aberto. A não pavimentação gera sérios problemas de erosão, causando dificuldades de acesso, segurança e salubridade.

De forma geral, a situação habitacional do Estado, por regiões, apresenta características semelhantes que se diferenciam pelos respectivos processos econômicos a que estão sujeitos.

A *Região da Grande Vitória*, que apresenta o mais alto grau de carência habitacional, vêm passando desde a década de 60 por um processo constante de inchamento populacional com conseqüente desordenamento urbano. A população das cidades tem praticamente dobrado a cada 10 anos, estimando-se uma variação de 194.262 para 922.174 habitantes no período de 1960 a 1985.

Acentuada pela valorização do mercado de terras, que tem levado à intensa especulação de lotes e edificações, a carência habitacional atinge tanto a população de classe média - que não consegue arcar com ônus de aluguéis e prestações - quanto a população de baixa renda - esta sujeita aos processos de segregação sócio/espacial -, cabendo-lhe a ocupação de áreas periféricas sem infra-estrutura ou condições mínimas de habitabilidade.

Os problemas mais frequentes dizem respeito a localização e tipologia do terreno, acesso dificultado ou distante, falta de infra-estrutura, precários serviços de educação, saúde, lazer e transporte, irregularidade quanto a posse do terreno, e tipologia habitacional, característicos dos assentamentos de baixa renda.

No município de Vitória, estes assentamentos localizam-se preferencialmente em áreas de mangues e de morro com topografia acidentada, geralmente ocupados através de invasões e loteamentos irregulares.

O município de Cariacica apresenta carência em praticamente todos os seus bairros. Com uma população já caracteristicamente de média e baixa renda, tem absorvido uma população de migrantes em semelhantes condições.

Segundo estudos realizados pelo IJSN¹⁵, do total de 211 loteamentos pesquisados em 1983, 61 eram clandestinos, 150 aprovados pela Prefeitura Municipal, e apenas 69 registrados em cartório. A este quadro somam-se ainda inúmeras invasões existentes, destacadamente as de Flexal, Rio Marinho e Itanhenga.

¹⁵ IJSN. "Estudo Básico de organização sócio-econômica do Município de Cariacica". Vitória, 1983.

Apresentando problemas de gravidade semelhante, o Município de Vila Velha caracteriza-se por invasões em áreas de terreno normal, mangues e morros, ocupados por populações com renda de até 02 SM.

Igual processo de ocupação inicia-se no município de Viana, com grande número de loteamentos irregulares e precaridade de infra-estrutura e serviços, sendo quase totalmente desprovidos de pavimentação e redes de esgoto.

O município da Serra apresenta diversos casos de invasões em áreas de baixada próximas a conjuntos habitacionais, em loteamentos irregulares sem infra-estrutura e em terrenos de topografia acidentada, surgindo casos de invasões a conjuntos habitacionais vazios, geralmente de propriedade da COHAB-ES.

Na *Região IB*, cidades com Ibirapu, Guarapari, Aracruz e Linhares vêm apresentando intensas mudanças nas relações de produção e empregos, e altos índices de migração e urbanização em seus núcleos mais desenvolvidos, função do incremento de atividades turísticas, industriais e de serviços, o que se reflete em um quadro habitacional deficiente e em uma crescente demanda por moradias.

Em seus municípios serranos, onde a economia está baseada na produção de hortifrutigranjeiros, verifica-se que o problema habitacional aparece ainda de forma incipiente.

No ano de 1986, segundo pesquisa de campo realizada neste projeto, registram-se na região 59 aglomerados com população de renda entre 0 e 3 SM, dos quais 01 em Santa Leopoldina, 03 em Conceição do Castelo, 01 em Alfredo Chaves, 02 em Domingos Martins, 02 em Afonso Cláudio, 07 em Guarapari, 02 em Anchieta, 01 em Piúma, 04 em Fundão, 20 em Aracruz, 07 em Ibirapu e 09 em Linhares, sendo nulo o registro no município de Santa Teresa.

Estes aglomerados perfazem uma estimativa de 13.000 residências, apresentando deficiência no oferecimento de infra-estrutura, serviços urbanos e legalização fundiária.

A *Região de Cachoeiro de Itapemirim*, com o recente retorno da cafeicultura em bases empregadoras de mão-de-obra temporária, vem assumindo destacado papel de pólo de migração.

De um modo geral, as cidades que conformam esta região são de pequeno porte, desenvolvendo em sua área urbana atividades pouco especializadas, geralmente de apoio às atividades rurais locais. Contribui para isso, a proximidade com os 2 maiores centros - Cachoeiro de Itapemirim e Guaçuí - que inibem o crescimento de alguns municípios como Muqui, Divino São Lourenço e Alegre.

Existem na região cerca de 60 assentamentos considerados de baixa renda, dos quais 20 em Cachoeiro, 8 em Guaçuí, 7 em Muniz Freire, 5 em Itapemirim e 5 em Alegre, os quais, a exceção dos de Cachoeiro, são representados geralmente por assentamentos urbanos de trabalhadores rurais com renda instável abaixo de 3 salários mínimos.

O Município de Cachoeiro de Itapemirim, pela diversidade de oferta de empregos, serviços, comércio e indústria, consolida-se como pólo de atração de mão-de-obra, caracterizando-se por uma população urbana permanente e crescente. Todavia, a topografia acidentada traz dificuldades naturais para ocupação, que se dá de maneira dispersa ou em encostas. Além disso, os serviços básicos de infra-estrutura não são suficientes para atender a toda esta população. Conseqüentemente, a sede apresenta problemas de alta densidade populacional, contenções de encostas, falta de rede de esgoto e drenagem, sistema viário e transporte coletivo.

As regiões de São Mateus e Colatina, apresentando níveis de carência e expansão muito acentuados, figuram no conjunto estadual de forma bastante destacada.

Localizada ao norte do Estado, a *Região de São Mateus* passou por forte inchamento populacional no últimos anos impulsionada pelas atividades de reflorestamento e das usinas de álcool, ocasionando grande expansão de seus centros urbanos.

Em sua maioria formada por trabalhadores rurais, a população migrante instala-se na periferia das cidades, acarretando o surgimento de áreas de baixa renda com elevado grau de carência. Também nas vilas e povoados formam-se significativos bolsões de pobreza, locais de moradia de trabalhadores volantes das áreas rurais.

Registrando um déficit habitacional de 18.319 habitações¹⁶ - o quinto maior do Estado -, a região apresenta 24 assentamentos com infra-estrutura deficiente ou inexistente, para os quais a população estimada é de 4.996 famílias.

Considerando o pequeno número de municípios que conformam a Região, sua tendência de expansão a médio prazo e, tendo em vista o grau de precariedade de já existente, estima-se que esta deverá ter seus problemas urbanos e habitacionais agravados.

Sendo o principal pólo econômico da Região, a cidade de São Mateus registra os processos mais fortes de expansão e inchamento populacional, os quais a exemplo dos demais municípios, apresentam evidentes tendências de crescimento.

A *Região de Colatina*, por sua vez, tem nos municípios de Nova Venécia, Pancas e Colatina seus principais aglutinadores de mão-de-obra volante.

¹⁶ IJSN. "Estudos para definição da política habitacional para o Estado do Espírito Santo. Dimensionamento do déficit habitacional do Estado do Espírito Santo". Vitória, 1987.

A escassez de moradia e a chegada de grandes contingentes de população nas sedes de vilas e povoados, aliado ao baixo poder aquisitivo dos mesmos, fez com que, de forma geral, essa população se alocasse prioritariamente em loteamentos municipais e particulares localizados nos morros das cidades, uma vez ser a região predominantemente montanhosa. Esses loteamentos, no entanto, são em sua maioria irregulares.

Registram-se 47 aglomerados de baixa renda consolidados nas sedes municipais, sendo 17 em Colatina, 09 em Nova Venécia, 06 em São Gabriel da Palha, 05 em Baixo Guandu, 04 em Pancas, 02 em Marilândia, 02 em Itaguaçu e 02 em Itarana.

Estes aglomerados perfazem um total estimado de 13.000 residências carentes, sendo que o município de Colatina apresenta grande número de invasões que configuram aglomerações típicas de áreas metropolitanas.

Além disso, a carência de habitação, apesar de se manifestar mais claramente nas classes de baixa renda, também é freqüente para a classe média que vem enfrentando altos preços de aluguéis incompatíveis com seus rendimentos mensais, pela completa falta de oferta de moradia.

As demais regiões, mesmo em menor escala, não deixou de apresentar problemas incipientes ou já cristalizados de moradia e infra-estrutura, registrados em condições semelhantes à situação geral do Estado.

A *Região de Mantena*, influenciada pela migração proveniente de Minas Gerais e Bahia, bem como pelo baixo poder aquisitivo dado pela falta de oferta de empregos nas áreas urbanas e rurais, apresenta 16 assentamentos de baixa renda, sendo 06 em Mantenópolis, 04 em Ecoporanga e 06 em Barra de São Francisco. Localizados predominantemente em morros, apresentam problemas principalmente de calçamento e rede de esgoto, o que é notado inclusive nas sedes municipais.

A carência habitacional no município de Ecoporanga é geral para todas as faixas de renda. Em Barra de São Francisco, a intensa atividade comercial de sua área urbana tem atraído um considerável contingente de população, o que vem agravando sua situação habitacional. Em Mantenópolis, os problemas maiores referem-se à população de bóias-frias.

O problema habitacional aparece de forma diferenciada nos dois municípios que compõem a *Região de Manhuaçu*. Em Ibatiba, a disponibilidade de terra propícia para habitação é pequena, sendo decorrente da topografia bastante acidentada. A população de baixa renda, com muitos bóias-frias na sede do município, instala-se principalmente nos morros com declividade superior a 35%, observando-se tendência à favelização.

No município de Iúna, apesar da carência habitacional verificada, o problema não chega a ser alarmante. Grande parte da população encontra-se fixada no campo, sendo que o município não está atraindo população migrante.

O número de áreas de baixa renda na região não é significativo, totalizando 3 no município de Ibatiba e 1 em Iúna.

A *Região de Bom Jesus de Itabapoana*, caracterizada por uma economia de produção rural estável, principalmente bovinocultura e cafeicultura, não caracteriza-se por acentuados processos de expansão desordenada de seus centros urbanos. Frente às demais regiões do Estado, apresenta relativo provimento de infra-estrutura e baixos índices de demandas habitacionais.

As áreas carentes são registradas em número de 4 no município de São José do Calçado, 1 em Apiacá e 1 em Bom Jesus do Norte, sem contudo apresentarem características de favelização. Apresentam relativo grau de serviços de infra-estrutura, realçando mais pela precariedade da tipologia das construções inerentes às populações de baixa renda.

Tendo em vista o quadro apresentado, constata-se que o problema da moradia aparece de forma grave e generalizada para todo o Estado, não restringindo-se apenas a sua Área Central.

A este respeito, vale observar que a priorização da Grande Vitória na alocação massiva de programas do BNH - 63% das unidades habitacionais construídas no Estado -, por exemplo, deverá ser compartilhada por regiões que hoje se rescentem de relativa desigualdade, uma vez que nos últimos anos, municípios como Colatina, Cachoeiro de Itapemirim, Linhares, São Mateus e Aracruz, têm passado por processos de especialização econômica que contribuem para a formação de bolsões de baixa renda típicos dos grandes centros urbanos.

Não obstante, a implantação de tais programas deverá ser ampliada de forma a atender as necessidades do interior e mesmo da Grande Vitória que, apesar de priorizada, apresenta uma população estimada de pelo menos 400.000 habitantes em 179 assentamentos subnormais, dos quais 47 em Vitória, 25 em Vila Velha, 27 em Viana, 60 em Cariacica e 20 em Serra.

Também as Prefeituras Municipais, responsáveis por programas e ações locais, apresentam contribuições insuficientes para a melhoria das condições habitacionais do Estado. Geralmente debilitadas de recursos técnicos e financeiros, atuam predominantemente de forma paleativa ou emergencial, apresentando intervenções de nível preventivo ou regular apenas em alguns casos.

Ante a gravidade da problemática apresentada, e tendo em vista as reivindicações populares - que, canalizadas através de associações de bairro, intensificam solicitações por ações adequadas e ao máximo definitivas -, mostra-se nítida a necessidade de iniciativas governamentais que, por meio de políticas abrangentes, estejam voltadas à obtenção de recursos técnicos e financeiros para a concepção e implantação de programas estaduais para o setor.

ANEXO I
 REGIÃO I A - GRANDE VITÓRIA
 EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO 60 ¹			POPULAÇÃO 70 ¹			POPULAÇÃO 80 ¹			POPULAÇÃO 88 ²			POPULAÇÃO 90 ²			POPULAÇÃO 2000 ²		
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	URBANA
Caracica	39.569	25.816	13.772	101.422	69.016	32.406	189.069	155.267	3.822	258.414	-	-	298.734	-	-	536.154	-	-
erra	9.162	3.415	5.747	17.266	7.980	9.306	82.551	30.314	2.267	130.707	-	-	192.920	-	-	518.388	-	-
ana	6.572	612	5.960	10.529	1.624	8.905	22.245	18.624	3.621	28.684	-	-	44.357	-	-	111.091	-	-
lha Velha	55.589	54.490	1.099	123.742	121.828	1.914	203.406	202.370	1.036	251.195	-	-	310.239	-	-	612.013	-	-
itória	63.351	62.044	1.307	133.019	132.035	984	207.747	207.747	-	253.174	253.174	-	309.830	309.830	-	558.224	558.224	-
TOTAL	194.262	166.377	27.885	385.998	332.483	53.515	705.053	694.322	10.746	922.174	-	-	1.156.080	-	-	2.335.870	-	-

Fonte: ¹Censo Demográfico do Espírito Santo - 1960, 1970, 1980.

²IJSN. "Estudos populacionais para cidades, vilas e povoados do Espírito Santo", 1989-2010; Grupos Demográficos; rede urbana; Caracterização do Espaço. Vitória, 1993. V.3.

QUADRO 2
 REGIÃO IB - ÁREA DE INFLUÊNCIA DA GRANDE VITÓRIA
 EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE

PERÍODO MUNICÍPIO	POPULAÇÃO 1960 ¹			POPULAÇÃO 1970 ¹			POPULAÇÃO 1980 ¹			POPULAÇÃO 1985 ²		
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL
Afonso Cláudio	46.242	5.267	40.975	47.383	7.315	40.068	48.290	10.737	37.553	48.657	12.194	36.463
Alfredo Chaves	10.179	1.561	8.618	10.290	2.200	8.090	10.719	2.978	7.741	10.911	3.424	7.487
Anchieta	9.962	1.606	8.356	11.361	2.290	9.071	11.412	6.142	5.270	11.924	8.239	3.685
Aracruz	24.037	3.661	20.376	23.151	6.994	16.157	35.797	30.315	5.482	39.522	34.457	4.975
Conceição do Castelo	-	-	-	14.992	2.290	12.702	17.328	5.272	12.056	18.758	7.105	11.653
Domingos Martins	20.521	1.717	18.804	24.453	3.625	20.828	27.576	5.770	21.806	29.313	6.775	22.538
Fundão	7.410	2.316	5.094	8.170	3.779	4.391	9.213	6.207	3.006	10.142	7.309	2.833
Guarapari	14.861	4.289	10.572	24.105	11.213	12.892	38.496	32.085	6.411	45.650	40.451	5.199
Ibiraçu	16.068	4.489	11.579	17.064	7.835	9.229	20.174	14.432	5.742	22.017	16.810	5.207
Linhares	64.974	8.489	56.485	92.329	28.036	64.293	106.207	64.573	41.634	119.923	81.806	38.117
Piúma	-	-	-	3.583	2.258	1.325	5.342	3.939	1.403	6.192	4.800	1.392
Santa Leopoldina	19.381	1.240	18.141	21.911	1.502	20.409	24.660	2.808	21.852	26.001	3.286	22.715
Santa Tereza	24.630	2.226	22.404	25.330	4.137	21.193	25.987	8.073	17.914	26.457	9.424	17.033
TOTAL	275.674	39.266	236.408	324.122	83.474	240.648	381.201	193.331	187.870	415.467	236.170	179.297

Fonte: ¹Censo Demográfico do Espírito Santo - 1960, 1970, 1980.

²IJSN. "Estudos populacionais para cidades, vilas e povoados do Espírito Santo"; 1985-2010; projeções demográficas; rede urbana; caracterização do espaço. Vitória, 1985. V.3.

QUADRO 3
 REGIÃO II - CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM
 EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE

PERÍODO MUNICÍPIO	POPULAÇÃO 1960 ¹			POPULAÇÃO 1970 ¹			POPULAÇÃO 1980 ¹			POPULAÇÃO 1985 ²		
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL
Alegre	49.598	11.027	38.571	40.312	12.254	28.058	33.519	13.550	19.969	30.565	14.319	16.245
Atílio Vivácqua	-	-	-	7.112	1.121	5.991	5.955	1.418	4.537	5.293	1.515	3.778
Cachoeiro de Itapemirim	90.271	42.479	47.792	100.010	63.093	36.912	123.699	92.037	31.662	136.573	106.005	30.568
Castelo	39.537	7.166	32.371	25.759	8.497	17.262	25.879	9.845	16.034	24.585	10.605	13.980
Divino São Lourenço	-	-	-	-	-	-	3.420	485	2.935	3.224	562	2.662
Dores do Rio Preto	-	-	-	-	-	-	4.005	1.151	2.854	4.145	1.456	2.689
Guaçui	32.055	8.864	23.191	16.715	9.331	7.384	19.397	13.154	6.243	20.691	15.096	5.595
Iconha	10.405	2.601	7.804	7.604	1.345	6.259	8.286	2.620	5.666	8.894	3.706	5.188
Itapemirm	31.733	4.272	27.461	28.558	7.416	21.142	35.110	20.809	14.301	38.197	25.874	12.323
Jerônimo Monteiro	8.257	2.065	6.192	6.199	2.151	4.048	8.291	3.505	4.786	8.757	4.643	4.114
Mimoso do Sul	32.842	6.570	26.272	23.778	7.298	16.480	23.284	8.988	14.296	22.540	9.326	13.214
Muniz Freire	21.669	2.561	19.108	18.799	3.193	15.606	18.973	4.147	14.826	19.060	4.679	14.381
Muqui	14.876	4.185	10.691	12.666	7.987	4.679	12.553	5.599	6.954	12.475	6.025	6.450
Presidente Kennedy	-	-	-	-	-	-	9.805	1.591	8.214	9.314	1.859	7.455
Rio Novo do Sul	8.170	2.060	6.110	9.161	3.127	6.034	8.895	3.517	5.378	8.764	3.722	5.042
TOTAL	339.413	93.850	245.563	296.673	126.818	169.855	341.071	182.416	158.655	353.077	209.392	143.685

Fonte: ¹Censo Demográfico do Espírito Santo - 1960, 1970, 1980.

²IJSN. "Estudos populacionais para cidades, vilas e povoados do Espírito Santo"; 1985-2010; projeções demográficas; rede urbana; caracterização do espaço. Vitória, 1985. V.3.

QUADRO 4
 REGIÃO II - BOM JESUS DE ITABAPOANA
 EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE

PERÍODO MUNICÍPIO	POPULAÇÃO 1960 ¹			POPULAÇÃO 1970 ¹			POPULAÇÃO 1980 ¹			POPULAÇÃO 1985 ²		
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL
Apicá	9.090	2.307	6.783	7.366	3.007	4.359	6.506	2.819	3.687	6.062	2.612	3.450
Bom Jesus do Norte	-	-	-	5.190	3.795	1.395	6.572	5.616	956	7.080	6.170	910
São José do Calçado	15.820	5.347	10.473	9.588	3.569	6.019	9.139	4.366	4.773	8.981	4.731	4.250
TOTAL	24.910	7.654	17.256	22.144	10.371	11.773	22.217	12.801	9.416	22.123	13.513	8.610

Fonte: ¹Censo Demográfico do Espírito Santo - 1960, 1970, 1980.

²IJSN. "Estudos populacionais para cidades, vilas e povoados do Espírito Santo". 1985-2010; projeções demográficas; rede urbana; caracterização do espaço. Vitória, 1985. V.3.

QUADRO 5
 REGIÃO IV - MANHUAÇU
 EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE

PERÍODO MUNICÍPIO	POPULAÇÃO 1960 ¹			POPULAÇÃO 1970 ¹			POPULAÇÃO 1980 ¹			POPULAÇÃO 1985 ²		
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL
Ibatiba	-	-	-	-	-	-	-	-	-	27.742	8.773	18.969
Iúna	31.748	3.982	27.766	31.876	6.748	25.128	37.613	11.334	26.279	12.122	5.863	6.439
TOTAL	31.748	3.982	27.766	31.876	6.748	25.128	37.613	11.334	26.279	40.044	14.635	25.408

Fonte: ¹Censo Demográfico do FIBGE - 1960, 1970, 1980.

²IJSN. *Estudos populacionais para cidades, vilas e povoados do Espírito Santo*; 1985-2010; *Projeções demográficas; rede urbana; caracterização do espaço*. Vitória, 1985. V.3.

QUADRO 6
 REGIÃO V - COLATINA
 EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE

PERÍODO MUNICÍPIO	POPULAÇÃO 1960 ¹			POPULAÇÃO 1970 ¹			POPULAÇÃO 1980 ¹			POPULAÇÃO 1985 ²		
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL
Baixo Guadu	28.180	8.131	20.049	26.958	13.139	13.819	25.930	15.547	10.383	25.430	17.391	8.039
Boa Esperança	-	-	-	10.534	1.109	9.425	11.106	4.613	6.493	11.358	5.065	6.293
Colatina	152.807	34.403	118.404	105.096	52.782	52.314	102.563	67.056	35.507	106.668	74.177	32.491
Marilândia	-	-	-	-	-	-	9.113	2.120	6.993	9.351	2.446	6.905
Itaguaçu	21.568	3.333	18.235	12.015	3.039	8.976	13.266	4.828	8.438	13.939	5.811	8.128
Itarana	-	-	-	-	-	-	8.922	2.098	6.824	9.029	2.276	6.753
Nova Venécia	42.992	5.851	37.141	38.977	9.118	29.859	45.667	19.442	26.225	44.981	22.326	22.655
Pancas	-	-	-	-	-	-	30.099	7.673	22.426	30.930	9.403	21.527
São Gabriel da Palha	-	-	-	-	-	-	42.289	15.313	26.976	44.887	17.213	27.674
TOTAL	245.547	51.718	193.829	193.580	79.187	114.393	288.955	138.690	150.265	296.573	156.108	140.465

Fonte: ¹Censo Demográfico do Espírito Santo - 1960, 1970, 1980.

²IJSN. "Estudos populacionais para cidades, vilas e povoados do Espírito Santo"; 1985-2010; projeções demográficas, rede urbana; caracterização do espaço. Vitória, 1985. V. 3.

QUADRO 8
 REGIÃO VII - NANUQUE
 EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE

PERÍODO MUNICÍPIO	POPULAÇÃO 1960 ¹			POPULAÇÃO 1970 ¹			POPULAÇÃO 1980 ¹			POPULAÇÃO 1985 ²		
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL
Montanha	-	-	-	13.363	9.433	3.930	17.388	11.183	6.205	16.170	11.467	4.703
Mucurici	3.943	-	3.943	19.827	1.347	18.480	11.527	1.119	10.408	9.913	6.574	3.339
TOTAL	3.943	-	3.943	33.190	10.780	22.410	28.915	12.302	16.613	26.083	18.041	8.042

Fonte: ¹Censo Demográfico do Espírito Santo - 1960, 1970, 1980.

²IJSJ. "Estudos populacionais para cidades, vilas e povoados do Espírito Santo"; 1985-2010; projeções demográficas; rede urbana; caracterização do espaço. Vitória, 1985. V.3.

QUADRO 9
 REGIÃO VIII - SÃO MATEUS
 EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE

PERÍODO MUNICÍPIO	POPULAÇÃO 1960 ¹			POPULAÇÃO 1970 ¹			POPULAÇÃO 1980 ¹			POPULAÇÃO 1985 ²		
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL
São Mateus	39.706	6.898	32.808	41.150	12.853	28.297	44.570	23.832	20.738	51.668	32.854	18.814
Conceição da Barra	31.709	2.706	29.003	32.078	6.808	25.270	28.386	6.973	21.413	19.060	15.743	3.317
Pedro Canário*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12.081	10.875	1.206
Pinheiro	-	-	-	21.153	10.449	10.704	20.058	11.838	8.220	21.108	14.013	7.095
Jaguaré*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12.187	5.817	6.370
TOTAL	71.415	9.604	61.811	94.381	30.110	64.271	93.014	42.643	50.371	116.104	79.302	36.802

Fonte: ¹Censo Demográfico do Espírito Santo - 1960, 1970, 1980.

²IJSN. "Estudos populacionais para cidades, vilas e povoados do Espírito Santo"; 1985-2010; projeções demográficas; rede Urbana, caracterização do espaço. Vitória, 1985. V. 3.

*Emancipados recentemente.

3. DIRETRIZES PARA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DE HABITAÇÃO

3.1. DIRETRIZES GERAIS

Os programas estaduais e municipais de habitação popular deverão ter por objetivo básico o atendimento prioritário às famílias com renda mensal abaixo de 3 salários mínimos, residentes em áreas urbanas e rurais em condições precárias.

A incapacidade de comprometimento de renda, que impede que esta faixa populacional adentre os programas dos mercados formais de habitação, públicos ou privados, justifica a necessidade de programas específicos que incluam subsídios, limitando o ônus com habitação.

A fim de proceder à definição de políticas neste sentido, deverão ser consideradas premissas que norteiem as ações dos diversos níveis governamentais, tais como:

- . O desenvolvimento dos programas e a administração dos recursos deverão caber ao Estado e aos Municípios em conjunto, integrando-se à atuação dos órgãos públicos afins;
- . A questão habitacional deverá ser tratada no âmbito rural e urbano, considerando-se as condições sócio-econômicas e culturais de cada região;
- . Como forma de diminuir a tendência de concentração nos centros urbanos maiores, e reduzir os índices crescentes de urbanização através da fixação da população rural e do interior do Estado, deverá ser ampliada a *interiorização* das ações e dos investimentos estaduais;

- . As especificidades físicas e administrativas de cada município deverão ser atentamente consideradas, o que indicará necessidade de tratamento e de programas diferenciados para cidades de pequeno, médio e grande porte;
- . As ações do Poder Público Municipal deverão ser incentivadas, tendo-se por objetivo a distribuição das responsabilidades e ônus do Estado frente ao setor, cabendo a ele a elaboração de programas de apoio e capacitação técnica que, além de subsidiar as Prefeituras na elaboração de seus projetos, dê-lhes suporte financeiro e institucional;
- . Os programas habitacionais básicos deverão objetivar a ampliação das ofertas de moradia (acesso à terra, a tecnologias e materiais de construção, etc.), bem como a melhoria das condições de habitabilidade dos aglomerados de baixa renda. Deverão criar várias frentes de atuação, adequando às questões apresentadas, os tipos de tratamento convenientes;
- . Nas periferias das cidades, vilas e povoados do interior do Estado, os programas deverão objetivar o acesso à terra para moradia e cultivo, atuando através da legalização das áreas ocupadas, da implantação de loteamentos oficialmente promovidos, da urbanização dos assentamentos precários, e da implantação de vilas rurais. Deverão integrar outros programas como de provimento de moradias, materiais de construção, infraestrutura básica e equipamentos comunitários e, além das diferentes modalidades de posse, poderão ainda prever outras formas de acesso à moradia, tais como a construção de casas para aluguel e a concessão por comodato.

Portanto, tendo-se em vista que a inexistência de reformas nas estruturas urbanas e rurais não levarão a soluções efetivas dos problemas sociais, as políticas urbanas e rurais a níveis estadual e municipal deverão abranger a problemática habitacional além das questões de localização e construção de habitações populares, considerando os seguintes pontos:

No âmbito urbano:

- . Implementação de planos de desenvolvimento que organizem os espaços e as tendências de crescimento;
- . Incentivo à participação individual e coletiva no processo de desenvolvimento;
- . Tratamento correto das diferenciações entre o direito de propriedade e o direito de construir;
- . Afirmação do papel social da propriedade da terra;
- . Redução das prerrogativas de que desfrutam as práticas especulativas em terras urbanas e a ampliação das possibilidades jurídicas de regularização fundiária, através dos instrumentos já existentes e a serem criados a nível local.

No âmbito rural:

- . Adoção de reformas que abranjam os aspectos fundiários, e de suporte econômico e tecnológico da produção, dando condições de permanência no meio rural, sem que isto represente minimizações de oportunidades ou qualidade de vida;
- . Definição de programas que assegurem, além do acesso aos serviços básicos, garantias das etapas de plantio, produção, escoamento, comercialização e formas de remuneração nas entressafras;
- . Incentivo ao cooperativismo e associativismo, extensão rural, e outras medidas que propiciem o aumento e a estabilidade da renda.

Tecnicamente, poderão ser sugeridas as seguintes prerrogativas:

- . Organização de programas de urbanização e legalização de aglomerados de baixa renda (favelas, invasões, etc.) e loteamentos periféricos (ir

- regulares, clandestinos, ou mesmo regulares), melhorando as condições de moradia através da implantação de infra-estrutura e equipamentos coletivos, bem como garantindo o direito a posse ou a propriedade da terra;
- . Compatibilização das atuações das concessionárias de serviços públicos (água, energia elétrica, saneamento) entre si;
 - . Promoção de estocagem estratégica de terrenos, preferencialmente inseridos ou próximos à malha urbana, assegurando a execução de programas habitacionais populares. Esta iniciativa visa a afirmação do papel social da propriedade da terra urbana e a garantia do acesso à terra como forma de subsídio à população de baixa renda, evitando os condicionantes proibitivos da especulação imobiliária. Para tanto, faz-se necessário o cadastramento e mapeamento de áreas periféricas e vazios urbanos, verificando-se as condições de propriedade - pública ou privada - dos mesmos;
 - . Aquisição de lotes vagos em loteamentos já empreendidos, regularizados ou não;
 - . Implantação de lotes urbanizados e de conjuntos habitacionais com o objetivo de atender a demanda de habitações populares, ocupando preferencialmente os vazios urbanos e áreas periféricas já dotadas de alguma infra-estrutura;
 - . Desenvolvimento e utilização de tecnologias simplificadas e alternativas para construção e urbanização, tendo por objetivo o barateamento e a racionalização dos programas de habitação popular;
 - . Implantação de centrais de material de construção pelo Estado e Municípios, bem como produção, "in loco", com aproveitamento de matéria prima local/regional;
 - . Estímulo à participação da iniciativa privada na urbanização, requerendo desta a divisão do ônus decorrente dos acelerados processos de expansão urbana e, conseqüentemente, do agravamento da problemática habitacional;

- . Aquisição, a preços reduzidos, de séries de materiais de construção produzidos por empresas privadas;
- . Construção, para aluguel, de habitações de interesse social;
- . Intermediação jurídica para moradores e proprietários em casos de litígios de alocação e de legalização fundiária;
- . Adoção de critérios especiais para a determinação de tarifas de serviços públicos em áreas de interesse social;
- . Desenvolvimento de pesquisas e estudos permanentes sobre a situação habitacional do Estado, atualizando formas de intervenção social e participação popular;
- . Integração da universidade e sociedade civil na elaboração e implantação de programas de habitação popular, principalmente nas áreas técnica e social;
- . Nas regiões constituídas de pequenas propriedades desprovidas de serviços de apoio urbano, o Poder Público deve promover a implantação de núcleos que concentrem serviços de educação, saúde, cultura, recreação e esporte e ainda abastecimento, serviço postal, associativismo, etc. Esses núcleos constituiriam centros de animação rural, destinados a desincentivar o êxodo, inclusive pela promoção de loteamentos que poderão integrar o conjunto.

Quanto as prerrogativas financeiras, poderão ser sugeridas:

- . Os agentes financeiros e os promotores de cada programa deverão estar claramente definidos e classificados segundo faixas de atendimento, promovendo uma reestruturação e *"um maior entrosamento entre os órgãos setoriais envolvidos com a habitação e destes com as prefeituras"*

ras"¹⁷, facilitando a atuação pública no setor;

- . As dotações estaduais e municipais deverão ser ampliadas tanto na forma de incremento aos orçamentos para o setor, quanto através de maiores captações de recursos do SFH, SEAC, MHU, etc. Indiretamente, deverão ser implementados programas com subsídios referentes aos custos da terra (compra ou desapropriação por interesse social), aos processos de administração dos projetos, a compra de materiais de construção, etc;
- . Deverão ser implementados ou ampliados programas de financiamento de materiais para construção, ampliação e melhorias habitacionais, com atendimentos individualizados ou a grupos organizados que, através da autoconstrução ou mutirão, visem baratear custos e estimular a organização e participação popular. A tal medida, deverá ser integrado o apoio técnico necessário, requerendo equipes tanto para o acompanhamento das construções, quanto para o desenvolvimento dos programas;
- . Para zonas rurais, os programas de financiamento à habitação deverão reconhecer nos pequenos proprietários, nos trabalhadores temporários, e nos meeiros e parceiros, entre outras, as características de instabilidade de trabalho e de renda;
- . Tais programas deverão propor subsídios e formas alternativas de pagamento, a exemplo da periodicidade não mensal das prestações e sim em função das sazonalidades, ou da realização dos pagamentos em espécies não monetárias, como por exemplo, o produto da colheita a preços previamente estabelecidos ou participação em mutirões;
- . Deverão ser buscadas outras formas de garantia aos financiamentos que não comprometam os bens de produção, principalmente a terra e os implementos agrícolas.

¹⁷ São Paulo (Estado). Documentos Projeto. "Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação". Debates Nacionais - Propostas e Conclusões, São Paulo. 1986. p. 12.

3.2. NÍVEIS DE ATUAÇÃO

Na medida em que se proponha ampla e eficiente, a definição de uma política estadual de habitação deverá calcar-se em diretrizes que conduzam a diferenciados níveis de atuação do Governo Estadual, onde as atribuições das diferentes esferas do Poder Público deverão ser conjugadas no sentido de atender às demandas do setor, principalmente àquelas provenientes dos estratos de baixa renda.

No sentido de otimizar suas atuações, o Governo Estadual deverá reconhecer nitidamente as atribuições dos diversos órgãos envolvidos com a questão habitacional, evitando superposicionamento de ações sejam federais, estaduais ou municipais.

A iniciativa de descentralização equivale a processos democráticos de gestão do espaço, representando a adoção de mecanismos que aumentam *"a responsabilidade, a capacidade e a eficácia do poder público municipal nas decisões sobre políticas que precisam levar em conta a diversidade político-territorial das condições de vida da população"*¹⁸.

No âmbito estadual, as ações governamentais deverão ser estabelecidas e propagadas junto às Prefeituras Municipais, estabelecendo planos de metas e de captação e gerenciamento de recursos técnicos e financeiros, reformulações institucionais, etc., e definindo as atribuições que levarão à descentralização necessária à consecução dos objetivos propostos.

As Prefeituras Municipais, por estarem mais próximos dos problemas da população e serem as responsáveis pelo atendimento de grande parte do consumo coletivo, absorvem diretamente a maioria das pressões populares pela

¹⁸ São Paulo (Estado). Secretaria Executiva de Habitação. *"Política Pública de Habitação Popular do Estado de São Paulo - 1983-1985"*, São Paulo. 1987. p. 199.

melhoria e acesso ao habitat o que faz com que sua participação seja de real importância no sucesso de uma política habitacional, podendo ainda favorecer sobremaneira as atuações comunitárias.

Todavia, uma simples e direta transferência da responsabilidade sobre a gestão administrativa e financeira de programas habitacionais, como também sobre sua implantação, farão com que as iniciativas de descentralização deparem-se com obstáculos referentes a formação histórica das estruturas municipais.

Conforme o documento "Política Pública de Habitação Popular do Estado de São Paulo"¹⁹, *"estas dificuldades de mobilização e organização autônoma dos escassos recursos locais são fruto do esvaziamento secular do poder público municipal, produzido pela dinâmica centrípeta das instituições políticas nacionais e o caráter concentrador do modelo econômico vigente. Embora a superação destas limitações impliquem em mudanças estruturais da sociedade, que acompanhem medidas de reforma tributária e outras formas de transferências de recursos, programas emergenciais de treinamento para capacitação técnica e administrativa das instituições e recursos humanos locais disponíveis tornam-se imprescindíveis, para que se possa iniciar um processo efetivo de descentralização com os recursos existentes"*.

Desta forma, a clara definição das competências dos diferentes níveis de governo deverá ser um dos instrumentos utilizados na implantação de políticas de descentralização, sendo ainda necessário o apoio técnico e financeiro às Prefeituras Municipais, tendo em vista dotá-las de condições para a definição e o planejamento de programas urbanos e habitacionais, que deverão contar, efetivamente, com o suporte dos órgãos estaduais e federais.

¹⁹ São Paulo (Estado). Secretaria Executiva de Habitação - "Política Pública de Habitação Popular do Estado de São Paulo - 1983-1986", São Paulo. 1987. p. 200.

Como as Prefeituras Municipais não agem abstratamente, mas em espaços rurais e urbanos que desempenham funções diversas, a autonomia para a ordenação do solo urbano, para a definição das modalidades de apropriação, para a definição do instrumento da propriedade, etc., deverão servir para adequar o planejamento de suas ações às realidades locais e ao atendimento das necessidades de suas coletividades.

Suas estruturas políticas deverão estar abertas às representações populares, indispensáveis para o conhecimento eficaz de suas aspirações, culminando em formas coletivas de gerir situações como na definição do orçamento municipal, no planejamento participativo, na formulação das leis municipais, etc.

Nos programas municipais de habitação, sejam ele estaduais, municipais ou federais, deve-se assegurar que as prefeituras sejam agentes promotores, gerenciando suas implantações a partir de diretrizes estabelecidas em conjunto com os órgãos envolvidos. Neste sentido, as prefeituras poderão adotar os seguintes procedimentos:

- . Intensificar o acesso da população carente aos programas, através de contrapartidas como a alocação de recursos próprios, a doação de terrenos, a implantação de infra-estrutura, etc.;
- . Formar equipe técnica de apoio a ação municipal na implementação dos programas, prestando assistência técnica e jurídica, e fiscalizando obras e ou construção de unidades habitacionais feitas pelas empresas públicas ou contratadas;
- . Apoiar a mobilização comunitária para que o processo de planejamento coletivo conte com o máximo de representatividade e isenção de interesses particulares ou conveniências do poder instituído, incentivando a participação da população no processo decisório e garantindo que o nível de participação comunitária se mantenha elevado;

- . Selecionar os beneficiados na construção de unidades habitacionais, ca dastrar trabalhadores e alocar mão-de-obra seguindo critérios e suges tões encaminhadas pela coordenação de ação comunitária;
- . Promover e apoiar, direta ou indiretamente, programas de treinamento e capacitação de mão-de-obra;
- . Administrar a comercialização de lotes e habitações pertencentes a pro gramas próprios, instituindo critérios para cadastramento e sistemas de cobranças com prazos de carência e amortização prolongados.

Ainda neste sentido, a capacitação e a destinação de recursos financeiros e orçamentários devem vir não só por parte do Estado como também do pró prio Município, como no caso da criação de fundo municipal de moradia, que poderá ser implementado através de procedimentos, tais como:

- . Retenção da taxa do ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Imobiliários) aplicada sobre as propriedades urbanas do município, centrada na mão do Governo Estadual;
- . Retenção de parcela do FGTS provindo de contribuição municipal e centra do pelo Governo Federal;
- . Estabelecimento de imposto sobre a valorização imobiliária e regulamen tação da contribuição de melhoria;
- . Aplicação de taxação progressiva à terra ociosa;
- . Destinação de recursos específicos nos orçamentos-programas de Estados e municípios para habitação popular, etc.

Às comunidades, demandatárias diretas das ações municipais, cab erá a ar ticulação com os diversos níveis e órgãos de governo, atuando através de Associações de Moradores legalmente constituídas. Estas deverão assumir a gestão do processo a ser implantado, informando sobre suas necessida des e aspirações, participando nas decisões relativas às propostas de

intervenção juntamente com a equipe técnica, e intercambiando no processo de conscientização e decisão.

À instância federal de governo, cabe promover a articulação com os Estados e Municípios na elaboração de políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano, além de promover diretrizes que venham facilitar a implantação de programas autônomos de âmbito social, tais como reformas associadas (agrária, urbana, tributária, etc.) e planos de financiamento dentro do Sistema Financeiro da Habitação.

No caso da reforma tributária, por exemplo, a dependência financeira dos governos subnacionais em relação ao governo federal deve ser tratada de maneira a garantir a autonomia financeira e a capacidade de intervenção dos governos estaduais e, principalmente, municipais. Além da centralização tributária, a União ainda controla "o endividamento, a multiplicação dos canais informais de transferências de recursos"²⁰, os incentivos e isenções fiscais, e a política tarifária.

Na reformulação tributária deve-se atentar para as acentuadas desigualdades regionais do Brasil, necessitando-se "compatibilizar em grau inevitável de centralização tributária e o máximo de autonomia financeira dos governos subnacionais (...). Trata-se de assegurar a integral liberdade de uso dos recursos, a estabilidade das regras de repartição dos recursos fiscais e evitar o arbítrio do governo federal no que diz respeito à fixação de alíquotas, concessão de isenções e outras vantagens de natureza fiscal"²¹.

²⁰ LOBO, Thereza & REZENDE, Fernando. "Competências Tributárias em Regimes Federativos". *Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, IBAM, 32 (175), abr./jan. 1985. p. 26.*

²¹ *Ibid.*, *Idem*, p. 27.

Desta forma, considera-se que a reforma tributária, bem como as demais medidas abordadas, representam os mecanismos fundamentais para o desenvolvimento de políticas públicas de habitação.

Entre os fatores necessários ao equacionamento da questão habitacional, tendo em vista a definição de políticas sociais para o setor, destacam-se a explicitação das competências e potencialidades de ação de instituições públicas e entidades civis, e o pleno conhecimento de fontes de recursos e de instrumentos financeiros existentes.

Com base em pesquisas realizadas, apresenta-se aqui uma coletânea de atribuições das principais instituições que atuam direta ou indiretamente no setor habitacional, fornecendo elementos que podem subsidiar ações governamentais integradas.

À guisa de esclarecimento, apresenta-se a seguir a definição de alguns termos que, em geral, demandam precisões de sentido. Posteriormente, de forma itemizada, são descritas as atribuições referentes às instituições pesquisadas.

Agente Financeiro:

Entidade encarregada das operações financeiras do projeto. Sua finalidade é a aplicação e recuperação dos recursos provenientes do SFH, bem como captados das cadernetas de poupança e Letras Imobiliárias. Atua como mutuário do SFH e mutuante dos beneficiários finais. São agentes financeiros a CEF, COHAB's e órgãos assemelhados, Bancos Oficiais e outros agentes autorizados pela CEF.

Agente Promotor:

Entidade responsável pela promoção e gerenciamento das ações do projeto. Sua principal finalidade é organizar, implantar, promover e acompanhar

o desenvolvimento de programas habitacionais. São agentes promotores as COHAB's e órgãos assemelhados, as Prefeituras Municipais ou órgãos das respectivas administrações indiretas, os governos das Unidades da Federação ou órgãos das respectivas administrações indiretas, e outros agentes autorizados pela CEF.

Agente Depositário:

Tem como função receber e manter em depósito recursos em nome da CEF. Estes são representados pelos estabelecimentos bancários arrecadadores e depositários dos FGTS.

Agente Especial:

Possui atribuições delimitadas em razão da forma específica de atuação. Como agentes especiais enquadram-se o Banco do Brasil, BNDES, Bancos Oficiais e de Economia Mista, Bancos Regionais e Estaduais de Desenvolvimento, empresas privadas e/ou concessionárias de serviços públicos.

Agente para Atividades Complementares:

Colabora com a CEF em atividades complementares de natureza técnica. São agentes complementares o INOCOOP e a COHAB.

Executor:

Entidade responsável pela execução das obras e serviços do projeto.

Modalidade de Operação:

Programas existentes, desenvolvidos para a faixa de baixa renda, e unificados no Programa de Habitação Popular (PROHAP). São eles: PROMORAR, Projeto João de Barro, PROFILURB, FICAM, COHAB, Programa de Casas Econômicas, Programa Verde Teto.

Modalidades de Financiamento:

São tipos de financiamento que a CEF põe à disposição da pessoa física. São eles: aquisição (terreno ou imóvel), construção ou término da construção, ampliação e/ou reforma.

Prazo de Amortização:

É o tempo fixado para o mutuário pagar o seu financiamento.

Prazo de Carência:

É o tempo que decorre da data da assinatura do contrato até o início do prazo de amortização. É específico para a construção, ampliação e/ou reforma, e aquisição de terreno para construção.

Fontes de Recursos:

- . FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
Poupança compulsória que, somada aos depósitos em caderneta de poupança (poupança livre), representa a principal fonte de recursos dos programas de habitação e saneamento para população de baixa renda.
- . SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
Recursos de poupança livre utilizados para financiamento de casa própria para os extratos de renda média-alta.
- . FINSOCIAL - Fundo de Investimento Social
Utilizado para financiar os programas nas áreas de habitação, alimentação, educação, saúde e amparo ao pequeno produtor. Nada impede que os recursos desta fonte sejam utilizados para financiar os programas de saneamento e infra-estrutura urbana, uma vez estarem vinculados às condições de moradia.

- . FAS - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
Recurso de loteria utilizado para financiar, a crédito subsidiado e a fundo perdido, projetos na área de educação, saúde, segurança e trabalho. Também pode ser utilizado para programas de urbanização.
- . FUNDES/SM - Fundo de Desenvolvimento do Espírito Santo-Subconta Moradia Criado pelo Governo Estadual, tem como objetivo atender às necessidades de moradia das famílias carentes que não têm acesso ao SFH, através da aquisição de áreas urbanas para implantação de unidades habitacionais, e da participação em projetos de urbanização de aglomerados ou assentamentos já existentes e/ou que vierem a ser implantados. A subconta FUNDES/SM é composta de recursos orçamentários específicos, contribuições e doações de entidades públicas ou privadas, e outras fontes de recursos.

A descrição das instituições pesquisadas, apresentada a seguir, seqüencia-se em função do agrupamento das mesmas de acordo com as três diferentes instâncias de Governo.

INSTITUIÇÕES A NÍVEL FEDERAL

Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio-Ambiente (MHU)²²

Compete ao Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio-Ambiente (MHU) a formulação de propostas de políticas habitacional, de desenvolvimento urbano, de saneamento básico e de meio-ambiente.

Pertence ao MHU os seguintes órgãos e entidades: Caixa Econômica Federal (CEF), Conselho Nacional do Meio-Ambiente (CONAMA), Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano (CNDU), Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), e Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS).

²²Antigo MDU - Ministério de Desenvolvimento Urbano.

Segundo o IPND da Nova República, a política habitacional do período 1986-89 será implementada de acordo com as diretrizes gerais de política urbana do extinto MDU, atual MHU, a saber:

- . *"Ampliar significativamente o atendimento às populações de baixa renda que vivem em condições precárias na periferia das cidades, em favelas e cortiços, mediante programas de lotes urbanizados, autoconstrução, melhorias habitacionais, produção de moradias econômicas e obras de infra-estrutura;*
- . *Aportar recursos fiscais da União e ampliar o volume de aplicações em programas voltados para a população de renda inferior a três salários mínimos;*
- . *Estimular novos agentes para a promoção de programas, principalmente os governos municipais e estaduais;*
- . *Buscar projetos alternativos de produção habitacional e de infra-estrutura com a finalidade de reduzir os custos de produção das habitações, tais como, construção de unidades habitacionais de menor valor unitário e de conjuntos habitacionais de pequeno porte, simplificação de processos construtivos e apoio a autoconstrução. Neste sentido, o plano prevê estímulo às pesquisas tecnológicas voltadas para o barateamento das habitações;*
- . *Dar atendimento diferenciado às regiões mais pobres e, sempre que justificáveis, conceder-se-ão subsídios a empreendimentos capazes de melhorar a infra-estrutura urbana;*
- . *A prioridade para a geração de empregos, mediante seleção de projetos intensivos de mão-de-obra, constitui diretriz complementar do setor habitacional;*
- . *Na área do SBPE, procurar-se-á elevar a captação líquida de poupanças voluntárias, ampliar sua capacidade de investimento e permitir que seus agentes atuem mais intensivamente junto à população com renda entre cinco e dez salários mínimos;*

- . *Integração com entidades e programas federais voltados para a infra-estrutura econômica, para coordenação e articulação dos interesses do Estado e dos Municípios, na obtenção de recursos financeiros e apoio técnico especializado".*

O MHU atua através dos recursos orçamentários e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

Conselho Monetário Nacional (CMN)

Compete ao CMN as atribuições inerentes ao SFH, como órgão central do Sistema Financeiro da Habitação e do Saneamento e dos sistemas conexos, subsidiários ou complementares daqueles; e ainda deferir a outros órgãos ou instituições financeiras federais a gestão dos fundos administrados pelo SFH, ressalvado o disposto no Artigo 1º, §1º alínea b; e orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro da Habitação.

Banco Central do Brasil (BC)

Compete ao BC fiscalizar as entidades integrantes do Sistema Financeiro da Habitação e aplicar as penalidades previstas em lei.

Caixa Econômica Federal (CEF)

Com a extinção do BNH, a CEF passa a ser o órgão gestor e sistematizador do FGTS. De acordo com Decreto Lei nº 2.2 de 21/11/86 a CEF sucede ao BNH em todos os seus direitos e obrigações, inclusive:

- . *"Na administração, a partir da data de publicação deste decreto lei, do ativo e passivo, do pessoal e dos bens móveis e imóveis;*
- . *Na gestão do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, do Fundo de Compensação de Variação Salarial, Fundo de Assistência Habitacional e do Fundo de Apoio à Produção da Habitação para a população de baixa renda;*

- . Na coordenação e execução do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) e do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA), observadas as diretrizes fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente;
- . Nas operações de crédito externo contraídas pelo BNH, com a garantia do Tesouro Nacional, cabendo à CEF e à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional promover as medidas necessárias à celebração de aditivos aos instrumentos contratuais pertinentes".

Obs.: O PLANHAP e o PLANASA são as linhas de financiamento da CEF, sendo PROHAP (Programa de Habitação Popular) e o PRODURB (Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano), respectivamente, seus programas.

Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Órgão ligado à Secretaria de Planejamento (SEPLAN), restringindo-se até 1982 a apoiar o desenvolvimento econômico. A partir de então, com a criação do FINSOCIAL, o BNDES passou a investir na área de saúde e saneamento, apoiando, com recursos do fundo, projetos federais e estaduais, dando início a um processo de acumulação de conhecimento sobre os diversos problemas, o que vem reforçando e ampliando a ação da instituição neste setor.

O Banco utiliza recursos do FINSOCIAL, aplicados nos programas Pré-Escolar, Lixo Urbano, Esgotamento Sanitário, Reforma Agrária, Habitação Popular, entre outros.

Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC)

Diretamente ligada à Presidência da República possui o propósito de apoiar a ação comunitária e de desburocratizar o acesso aos recursos pela comunidade.

O SEAC atua através de recursos orçamentários, com aplicação a fundo perdido, em projetos desenvolvidos pela comunidade. Os programas existentes são: horta e pomares comunitários, mecanização comunitária, telefonia comunitária, teatro amador, bibliotecas comunitárias, reparação de bibliotecas comunitárias, horta e alimentação escolar, cursos pré-profissionalizantes, centro esportivo comunitário, mutirões habitacionais, saneamento comunitário, creches comunitárias, campanha de roupas e agasalhos, posto médico comunitário, pontes e estradas.

INSTITUIÇÕES A NÍVEL ESTADUAL

Coordenadoria Estadual do Planejamento (COPLAN)

Compete à COPLAN coordenar a Política Estadual de Habitação, traçar as diretrizes e prioridades de Governo para o setor habitacional e alocar recursos próprios através do Fundo Estadual de Moradia, bem como captar junto ao Governo Federal recursos orçamentários afim de subsidiar os programas habitacionais dos Governos Estadual e Municipal.

Nos casos de empréstimos tomados pelo Estado, para aplicação nos Municípios, duas situações podem ocorrer:

- . O Estado repassa os recursos à Administração Municipal a qual fica responsável pela execução, ou
- . O Estado aplica os recursos no Município através dos seus órgãos diretos ou indiretos que realizarão obras diversas sob responsabilidade das empresas públicas estaduais ou concessionárias de serviços públicos.

Secretaria do Interior (SEIN)

A Secretaria do Estado do Interior tem como finalidade a coordenação e promoção das atividades concernentes à integração intermunicipal nas áreas de saneamento básico, habitação, comunicação, energia e recursos hídricos. Tem ainda como competência:

- . Integração com as empresas concessionárias de serviços, nos setores de comunicação e energia, para definição das prioridades na execução dos serviços e obras no Estado;
- . Promoção de estudos e projetos de obras para implantação e/ou ampliação do sistema de abastecimento de água e remoção de esgotos sanitários;
- . Pesquisa de disponibilidade de recursos hídricos para estabelecimento da política de utilização destes recursos e respectivo controle;
- . Promoção de medidas que conduzam ao uso e aplicação integrados dos recursos naturais não renováveis;
- . Coordenação e controle das ações na área de habitação, a saber:
 - proposição de políticas;
 - promoção, coordenação e elaboração de planos, programas e projetos, bem como o acompanhamento da execução dos mesmos;
 - promoção de estudos e pesquisas;
 - apoio às Prefeituras Municipais na promoção de alternativas de moradia para população de baixa renda;
 - orientação às Prefeituras Municipais no levantamento da demanda habitacional;
 - assessoramento às Prefeituras Municipais na urbanização e na regularização de assentamentos urbanos;
 - adoção de medidas objetivando a redução dos custos finais de moradia;
 - estímulo às Prefeituras Municipais na promoção de lotes urbanizados;
 - estímulo às associações de moradores na produção de materiais de construção, com vistas à redução dos custos finais da moradia;
 - apoio à construção de habitações para servidores públicos de baixa renda;
 - promoção sistemática de propostas de alocação de recursos financeiros estaduais destinados à moradia;

- promoção de estudos com vistas a criação de um banco de terras em pe rímetro urbano para atendimento à demanda de moradia.

As entidades da administração indireta subordinadas à Secretaria do Interior são:

- . COHAB-ES - Companhia de Habitação do Espírito Santo
Cabe a execução de programas relativos a lotes urbanizados e a construção de núcleos habitacionais e de equipamentos comunitários, em articulação com órgãos federais, estaduais e municipais, bem como entidades de direito privado.
- . CESAN - Companhia Estadual de Saneamento
Cabe a realização de estudos, projetos, construção, operação e exploração industrial dos serviços de abastecimento de água, esgotos sanitários e recursos hídricos.

A SEIN atua com recursos do Fundo Estadual de Moradia, Subconta Moradia-SM e do Fundo de Desenvolvimento do Espírito Santo.

Instituto Jones dos Santos Neves - IJSN

Dentre outras atividades, compete ao IJSN desenvolver estudos e pesquisas referentes à habitação afim de subsidiar o planejamento e as decisões governamentais na formulação das diretrizes, prioridades e programas, como:

- . Levantar as disponibilidades de terras urbanas, públicas e privadas, possíveis de serem adquiridas pelo poder público;
- . Manter atualizado os dados referentes às condições de vida da população que vive nos aglomerados de baixa renda;
- . Manter atualizado os estudos sobre demanda e déficit habitacionais, com projeção da necessidade futura de moradias;
- . Manter atualizado os diagnósticos que contêm a caracterização habitacional e fundiária das áreas urbanas dos municípios e regiões do Estado, levantando-se as necessidades de intervenção.

- . Acompanhar e analisar o desenvolvimento das alternativas tecnológicas de baixo custo para habitação;
- . Desenvolver estudos quanto a forma legal de acesso a terra para população de baixa renda;
- . Desenvolver instrumentos alternativos (programas, propostas) que possibilitem o acesso a moradias às populações de menor renda;
- . Manter um constante acompanhamento e análise das mudanças que possam ocorrer no SFH;
- . Prestar assistência técnica aos municípios para a implantação de planos de uso e ocupação do solo urbano;
- . Divulgar junto às Prefeituras Municipais os resultados dos estudos e pesquisas citados anteriormente.

INSTITUIÇÕES A NÍVEL MUNICIPAL

Prefeitura Municipal

Entre as competências exclusivas dos municípios de acordo com a atual constituição tem-se:

- . O exercício do poder de polícia administrativa, que compreende também o poder de polícia urbanística (controle do solo, ocupação e parcelamento do solo, aprovação, licenciamento e fiscalização de obras);
- . A desapropriação de imóveis, por utilização pública ou interesse social;
- . A execução de obras públicas referentes ao sistema viário, drenagem, parques e jardins;
- . A manutenção e operação dos serviços de limpeza urbana, iluminação pública, etc;

- . A concessão ou permissão para exploração de serviços de interesse público, tais como transporte coletivo;
- . O estabelecimento das normas referentes à higiene das habitações e à fiscalização de sua aplicação;

Embora a habitação não seja tratada como serviço, setor ou função de interesse social, a legislação que trata das Regiões Metropolitanas, bem mais nova que a anterior, considera a habitação como matéria de interesse metropolitano e, portanto, local.

Partindo deste entendimento, as administrações locais poderão participar na solução dos problemas habitacionais. Para tanto, observa-se que nos últimos anos, as prefeituras têm tido uma atuação mais efetiva, com o intuito de minorar o problema habitacional.

Portanto, passam a ser os Agentes Promotores gerenciando os programas habitacionais a serem implantados, solicitando, para isso, recursos federais através do MHU e SEAC, e mais recentemente do Governo Estadual.

As Prefeituras Municipais subsidiam de alguma forma estes programas habitacionais de baixa renda, seja através dos próprios recursos ou da doação do terreno e da dotação de infra-estrutura, com a finalidade de oferecer alguma contrapartida, facilitando assim o acesso da população carente a estes programas.

Entretanto, por falta de capacitação técnica, a administração municipal vem encontrando dificuldades na realização de cadastro e escolha dos critérios para a seleção da população a ser beneficiada, bem como na montagem de uma estrutura para a comercialização e a administração dos sistemas de cobrança, necessitando do apoio de técnicos do Estado.

A participação do poder público municipal no gerenciamento de unidades habitacionais gera uma série de benefícios à população, seja através da redução dos custos da moradia, do acompanhamento do programa ou da melhoria da qualidade das habitações. A título de exemplo podemos citar, no Estado, as experiências das Prefeituras de Guaçuí, Boa Esperança e Nova Venécia.

3.3. PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

Surgidos a partir de 85, os recentes programas pesquisados²³ representam a materialização das diretrizes governamentais explicitadas no documento *Prioridades Sociais para 1985 - SEPLAN*, quais sejam: *"A ação do Governo na área social se desdobra em numerosos programas e grupos. A gravidade da situação que aflige as camadas mais pobres e as regiões menos desenvolvidas vitimadas pelas calamidades naturais requer, contudo, ainda neste exercício orçamentário, que se dê prioridade a alguns programas que têm, já no curto prazo, impacto positivo sobre os problemas sociais mais prementes, sem prejuízo da ação de médio e longo prazos, a ser contemplada no IV PND. Dar-se-á ênfase, portanto, neste exercício, aos seguintes quatro grandes segmentos de atuação:*

- *A suplementação alimentar à população mais vulnerável, biológica e socialmente;*

²³ *FEDERAIS: Programa de Infra-Estrutura Urbana e Habitação - MHU, Programa de Habitação Popular (PROHAP) - CEF, Programa Pré-Escolar - BNDES, Programa Lixo Urbano - BNDES, Programa de Esgotamento Sanitário - BNDES, Programa de Mutirões Habitacionais - SEAC, Programa de Saneamento Comunitário - SEAC, Programa de Reparação de Escolas Primárias - SEAC, Programas Cooperativos ou Comunitários de Infra-Estruturas Rurais - FUNDEC.*

ESTADUAIS: Programa de Aquisição de áreas urbanas para implantação de unidades habitacionais - FUNDES - SM, Programa de Urbanização de aglomerados ou assentamentos já existentes e/ou que vierem a ser implementados - FUNDES - SM.

- *A criação de empregos e o atendimento de outras necessidades básicas, mediante o incremento e adequação das infra-estruturas sociais;*
- *O Projeto Nordeste, já aprovado pelo Decreto nº 91.178 de 04/85;*
- *A reconstrução da infra-estrutura danificada pelas enchentes".*

Desse modo, o objetivo básico dos programas é de apoio aos projetos na área social incluindo-se aí a habitação, bem como o aumento do emprego e da renda, priorizando os projetos gerenciados localmente, utilizando mão-de-obra e materiais regionais, englobando ações integradas de setores como habitação, saneamento básico e transporte e, por último, contemplando ampla participação da comunidade em sua concepção, implantação e manutenção.

No caso específico dos Programas Habitacionais, dificilmente o aumento de empregos é alcançado na etapa de construção, já que, na tentativa de se diminuir custos, a população é chamada a participar dando como contribuição sua força de trabalho gratuitamente, o que aliás tem se constituído na única "forma de participação" nos projetos desenvolvidos.

Nos casos em que o material de construção é obtido através das centrais de produção municipais, verifica-se um aumento da oferta de empregos para a comunidade, bem como uma considerável redução dos custos.

Os recursos alocados se originam normalmente de fontes orçamentárias (recursos nacionais e externos), com aplicações quase sempre a fundo perdido. A clientela constitui-se de famílias com renda de até 3 salários mínimos, localizadas preferencialmente em zonas urbanas onde o adensamento é mais intenso; exceção feita ao programa do FUNDEC que atua nas comunidades urbano-rurais.

Consta em alguns programas a participação da prefeitura como agente promotor, incentivando assim ações já realizadas na prática, principalmente

quanto a participação financeira nos projetos, uma vez que os recursos advindos destes programas são insuficientes até mesmo para a construção das habitações. Esta iniciativa vem demonstrando resultados positivos como a melhoria da qualidade das unidades habitacionais e seu baixo custo, este último alcançado mais pela adoção dos subsídios e pela eficiência na aplicação de recursos, que pelo uso de alternativas construtivas.

Os programas do SEAC e FUNDEC, os quais têm como agente promotor a comunidade, podem representar um avanço na autonomia dos movimentos comunitários, porém tais programas vêm recebendo severas críticas por induzirem a criação das associações, uma vez que a obtenção de financiamento só é possível através de organização comunitária formal.

Se por um lado, temos em 1985 a criação desses programas sociais, fruto de uma prioridade de Governo, por outro, desde 1964 com a criação do BNH, objetivou-se resolver o déficit acumulado de moradia, induzindo aumento no ritmo da produção de habitações, gerando com isso empregos, e tendo como meta final o aumento da renda familiar e a redução de custo final das habitações.

No período de 1975 a 1978, a política habitacional é reorientada em função do desequilíbrio então existente entre as prestações, a capacidade real de endividamento, e a exigência de níveis de poupança cada vez maiores. Dentre as diversas medidas tomadas, pode-se destacar:

- A elevação do limite de atuação do PLANHAP - Plano Nacional de Habitação Popular, passando de 3 para 5 salários mínimos;
- A institucionalização do PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados;
- Elevação de 2.250 para 3.500 UPC's o valor máximo de cada financiamento;

- A criação do FICAM (Programa de Financiamento para construção, aquisição e melhoria de habitações de interesse social).

Com a elevação do valor máximo de cada financiamento, objetivou-se atingir compradores situados num maior extrato de renda, que pela valorização dos imóveis representava um percentual cada vez maior do seu valor total de financiamento, provocando um deslocamento do atendimento do BNH e seus agentes, em direção às camadas de renda mais alta.

Já em 1977, devido a medidas anti-inflacionárias, a crise já avizinhava revelando uma falência do sistema econômico proposto, sendo redirecionada uma parcela de recursos do BNH para apoio a setores específicos de atuação do Governo, reduzindo com isso a disponibilidade de recursos para aplicação no setor habitacional.

A partir de 1979, com a evolução da crise, o SFH não poderia ficar imune, levando os agentes financeiros a direcionar a aplicação de recursos em programas onde teoricamente existiriam menor percentual de risco no retorno dos investimentos aplicados. No período de 1979 a 1985, amplo segmento da sociedade passa a sofrer uma violenta compressão de seus níveis salariais e perda de seu poder aquisitivo, inflingindo duro golpe nas chamadas classes média e baixa. Contraditoriamente, o Governo Federal determinou que até o ano de 1984 fosse construído um universo de 5 milhões de novas moradias, medida esta que levou os agentes do sistema, principalmente as Companhias de Habitação e Cooperativas, a construir conjuntos superdimensionados afastados da malha urbana. Tais conjuntos constituem, hoje em dia, empreendimentos problemas para o Sistema, em termos de qualidade construtiva e de retorno de investimentos, bem como para o Poder Público Estadual e Municipal, exigindo-lhes a alocação de recursos para dotá-los de infra-estrutura necessária.

No âmbito interno, criou-se o PROMORAR (1982) e o Projeto João de Barro (1984) na tentativa de conter as constantes pressões contra o Sistema e sua irrisória resposta aos problemas sociais emergentes. Recentemente, criou-se o PROSANEAR visando o atendimento das populações de baixa ren

da no oferecimento de serviços de infra-estrutura.

Com a extinção do BNH, em 1986, a Caixa Econômica Federal assume a atribuição de gerar e sistematizar o FGTS e o PLANAP, bem como o papel de executor do Sistema, fiscalizando os contratos financiados.

Se em 64 se pretendia com o BNH extinguir o déficit habitacional do país, hoje após 29 anos, este se aproxima de 1.200.000 moradias. Portanto, faz-se necessário sejam dadas condições para que famílias de renda de até 3 salários mínimos tenham acesso a programas de Governo com maior amplitude social.

O PROHAP, por exemplo, hoje gerido pela Caixa Econômica Federal, unificou os programas da COHAB (Companhia de Habitação, PROMORAR, PROFILURB, João de Barro e FICAM), da CEF (Casas Econômicas e Verde Teto), e os do INOCOOP's (Cooperativas), passando estes a constituírem "Modalidades de operação", permanecendo o FGTS como principal fonte de recursos.

Este programa objetiva propiciar o acesso à moradia às famílias com renda de até 10 salários mínimos, com prioridade para os extratos sociais mais carentes. Contraditoriamente, o documento afirma que os beneficiários finais do programa devem ser pessoas físicas com renda familiar suficiente para arcar com o financiamento, o que acaba excluindo os segmentos inferiores (0 a 3 salários mínimos) da sua faixa de atuação, necessitando contrapartida municipal ou estadual prevista no próprio programa, o que não garante ainda o atendimento a esta população.

Concretamente, os programas da COHAB-ES, na maioria das vezes, hoje não atendem a famílias de até 3 salários mínimos. Segundo dados de outubro/87 fornecidos por esta instituição, dos seis projetos aprovados pela Caixa Econômica Federal a serem iniciados em 01/88, apesar dos subsídios governamentais, apenas três atendem a faixa de renda de 3 salários mínimos. Destes, um (Baixo Guandu) será realizado em sistema de mutirão, onde o terreno e a infra-estrutura serão doados. Para os outros dois

também haverá doação de terreno e a habitação será o módulo de 22m² (Conceição do Castelo) e o embrião (São Mateus). Nos três casos, o comprometimento da renda chega a 12%, o que extrapola em 2% o limite previsto.

Com estes exemplos, quer-se demonstrar a inviabilidade de se resolver o problema de moradia dessa camada da população via SFH, caso sejam mantidas todas as exigências relativas às taxas de juros, aos custos administrativos das diversas instituições envolvidas nos programas (CEF e COHAB), bem como os lucros das empreiteiras.

As planilhas seguintes, de forma resumida, apresentam algumas características inerentes a diversos programas oficiais de habitação popular.

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

PROGRAMAS	INSTITUIÇÃO	OBJETIVO	PRIORIDADE
<p>1. PROHAP¹</p> <p>Este programa engloba as seguintes modalidades de operação:</p> <ul style="list-style-type: none"> . PROMORAR (Habitação) . João de Barro . PROFILURB . FICAM . COHAB . Casas Econômicas . Verde Teto 	<p>Caixa Econômica Federal - CEF.</p>	<p>Proporcionar o acesso à moradia às famílias com renda de até 10 (dez) salários mínimos, mediante a concessão de créditos destinados à produção e a comercialização de conjuntos constituídos por habitações e/ou lotes urbanizados, com financiamento para:</p> <ul style="list-style-type: none"> . Edificações; . Execução das obras de infraestrutura indispensáveis e/ou equipamentos comunitários correspondentes; . Aquisição, construção e melhoria de unidades habitacionais. 	<p>Propostas que:</p> <ul style="list-style-type: none"> . Contem com efetiva participação do Poder Público local, através do aporte de recursos financeiros, materiais e/ou humanos; . Prevejam a utilização de terrenos doados pelo Poder Público ou já adquiridos com recursos do SFH; . Requeiram reduzidos investimentos em infraestrutura e/ou equipamentos comunitários; . Utilizem materiais e tecnologias usuais na região; . Visem o atendimento dos extratos sociais mais carentes.

Continua

¹ Programa de Habitação Popular

Continuação

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

PROGRAMAS	AGENTES		BENEFICIÁRIOS FINAIS	COMPROMETIMENTO DE RENDA	
	FINANCEIROS	PROMOTORES			
1. PROHAP ¹					
Este programa engloba as seguintes modalidades de operação:	<ul style="list-style-type: none"> . COHAB's . Bancos Oficiais . Outros Agentes aceitos pela CEF 	<ul style="list-style-type: none"> . Governos dos Estados e Municípios . COHAB's . Concessionárias de Serviços Públicos 	<ul style="list-style-type: none"> . Pessoas físicas com renda familiar suficiente para arcar com o financiamento; . Governos Municipais ou Órgãos das respectivas administrações indiretas; . Governos das Unidades da Federação ou órgãos das respectivas administrações indiretas. 	<ul style="list-style-type: none"> Até 1 SM De + 1 a 3 SM De + 3 a 4 SM De + 4 a 6 SM De + 6 a 10 SM 	<ul style="list-style-type: none"> 10% 12% 17% 20% 25%

Continua

¹ Programa de Habitação Popular.

Continuação

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

PROGRAMAS	FONTE DE RECURSOS	VALOR MÁXIMO DE FINANCIAMENTO	PRAZO MÍNIMO DE AMORTIZAÇÃO
<p>1. PROHAP¹</p> <p>Este programa engloba as seguintes modalidades de operação:</p> <ul style="list-style-type: none">. PROMORAR (habitação). João de Barro. PROFILURB. FICAM. COHAB. Casas Econômicas. Verde Teto	<p>CEF (Recursos Próprios, internos e externos captados), Governos Federal, Estadual e Municipal.</p>	<ul style="list-style-type: none">. Nos casos de produção de conjuntos habitacionais, o valor unitário médio de empréstimo ficará limitado a 1.000 OTN's não podendo o valor de empréstimo relativo a qualquer unidade ultrapassar a 1.250 OTN's;. Nos casos de financiamentos individuais, destinados à aquisição ou construção de habitações, o valor de financiamento não poderá ser superior a 1.000 OTN's;. Nos casos de financiamentos individuais, destinados à ampliação e/ou melhoria de habitações com financiamento anterior do SFH, o somatório dos valores referentes aos dois financiamentos não poderá ser superior a 1.000 OTN's.	<p>300 meses</p>

¹ Programa de Habitação Popular.

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

PROGRAMAS	INSTITUIÇÃO	OBJETIVO	PRIORIDADE
2. PROHAP MUNICIPAL ²	Caixa Econômica Federal - CEF	Propiciar, através da participação das Prefeituras Municipais, o acesso a moradia para as famílias com renda mensal de até 7 (sete) salários mínimos, mediante a concessão, pela CEF, de financiamento individuais destinados à produção de habitações e/ou lotes urbanizados, com recursos para edificação. Dar ênfase para as modalidades que contemplem a efetiva participação da população no processo produtivo, bem como à aquisição de imóveis usados.	<ul style="list-style-type: none"> . Para municípios onde haja Agência da CEF, deverão ser atendidas, em princípio, 100 unidades; . O número de famílias a ser atendido em cada etapa não poderá ser superior a 50; . As obras de infra-estrutura e equipamentos comunitários constituirão com participação do Município ou Estado, admitindo-se a possibilidade de concessão de empréstimo pela CEF; . Não será concedido, pela CEF, empréstimo para a execução de obras de infra-estrutura e/ou equipamentos comunitários em lotes isolados.

Continua

²
Programa Municipal de Habitação Popular.

Continuação

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

PROGRAMAS	AGENTES		BENEFICIÁRIOS FINAIS	COMPROMETIMENTO DE RENDA	
	FINANCEIROS	PROMOTORES			
2. PROHAP MUNICIPAL ²	Caixa Econômica Federal - CEF	Prefeituras ou Empresas Municipais de Urbanização.	Pessoas físicas com renda familiar de até 7 SM, residentes no município.	100 OTN	10,96%
				200 a 300 OTN	12%
				400 OTN	16,19%
				500 OTN	17%
				600 OTN	20%
				700 OTN	20%
				800 OTN	21,96%
900 OTN	24,92%				
1000 OTN	25%				

Continua

² Programa Municipal de Habitação Popular.

Continuação

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

PROGRAMAS	FONTE DE RECURSOS	VALOR MÁXIMO DE FINANCIAMENTO	PRAZO MÁXIMO DE AMORTIZAÇÃO
2. PROHAP MUNICIPAL ²	. Caixa Econômica Federal - CEF . . Governos Federal, Estadual e Municipal	O valor máximo de financiamento é de 1.000 OTN's por habitação. Além disto, o custo do terreno e das obras e/ou materiais de construção são financiados.	

² Programa Municipal de Habitação Popular.

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

PROGRAMAS	INSTITUIÇÃO	OBJETIVO	PRIORIDADE
<p>3. PRODURB³</p> <p>Este programa engloba as seguintes modalidades de operação:</p> <ul style="list-style-type: none"> . CURA . FIPLAN . PRODERPO . PROMORAR (Infra-estrutura) . PROMORAR (Regularização) . PROMORAR (Lotes urbanizados) 	<p>Caixa Econômica Federal - CEF.</p>	<p>Conceder recursos através de Agentes Financeiros, aos Governos Estaduais, Municipais e à iniciativa privada, destinados a promover as seguintes ações nas áreas urbanas:</p> <ul style="list-style-type: none"> . Realização de levantamentos, Estudos e Pesquisas relativas ao desenvolvimento urbano; . Elaboração de planos e projetos de desenvolvimento urbano; . Implantação e atualização de cadastros técnicos; . Implantação de infra-estruturas, e equipamentos urbanos com vistas a acelerar o adensamento populacional em áreas identificadas como de ocupação prioritária; . Implantação e/ou melhoria de equipamentos e serviços urbanos em áreas já adensadas, em especial àquelas ocupadas pela população de baixa renda, objetivando o crescimento equilibrado das cidades; . Produção e/ou comercialização de lotes dotados de infra-estrutura adequada, como alternativa habitacional; 	

Continua

Continuação

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

PROGRAMAS	INSTITUIÇÃO	OBJETIVO	PRIORIDADE
		<ul style="list-style-type: none">. Urbanização de glebas destinadas à implantação de projetos habitacionais integrados, que objetivam atender diferentes faixas de renda;. Implantação de equipamentos e serviços urbanos destinados a atender a população dos núcleos de apoio a empreendimentos de polarização regional;. Urbanização de áreas caracterizadas como de subabitação;. Regularização fundiária em áreas de subabitação;. Implantação de Projetos de Desenvolvimento de Comunidades vinculadas a Programas de Desenvolvimento Urbano;. Implantação de infra-estrutura, equipamentos e serviços em pequenos núcleos urbanos que apoiam a atividade rural.	

³. *Programas de Apoio ao Desenvolvimento Urbano.*

Continua

Continuação

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

PROGRAMAS	AGENTES		BENEFICIÁRIOS FINAIS	COMPROMETIMENTO DE RENDA
	FINANCEIROS	PROMOTORES		

3. PRODURB³

Este programa engloba as seguintes modalidades de operação:

- . CURA
- . FIPLAN
- . PRODERPO
- . PROMORAR (Infra-estrutura)
- . PROMORAR (Regularização)
- . PROMORAR (Lotes Urbanizados)

. Caixa Econômica Federal - CEF (como Bando de 1ª linha);

. Caixas Econômicas Estaduais;

. Bancos Estaduais;

. COHAB's;

. Outros Agentes autorizados pela CEF;

. Bancos de Desenvolvimento.

(Todos atuando como bancos de 2ª linha)

. Distrito Federal ou órgão de sua administração;

. Governos Estaduais, Governos Municipais, ou órgãos das respectivas administrações;

. Iniciativa Privada;

. Outros Agentes autorizados pela CEF.

. Governos Federal, Estadual e Municipal;

. Concessionárias de Serviços Públicos;

. Iniciativa Privada;

. Empresas Privadas;

. Pessoas Físicas;

. Outros a critério da CEF.

Continua

³ Programas de Apoio ao Desenvolvimento Urbano.

Continuação

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

PROGRAMAS	FONTE DE RECURSOS	VALOR MÁXIMO DE FINANCIAMENTO	PRAZO MÁXIMO DE AMORTIZAÇÃO
<p>3. PRODURB³</p> <p>Este programa engloba as seguintes modalidades de operação:</p> <ul style="list-style-type: none">. CURA. FIPLAN. PRODERPO. PROMORAR (Infra-estrutura). PROMORAR (Regularização). PROMORAR (Lotes urbanizados)	<ul style="list-style-type: none">. CEF (Recursos próprios, internos e externos captados);. Governos Federal, Estaduais e Municipais.	<ul style="list-style-type: none">. A CEF, poderá conceder recursos de até 90% do valor total de cada um dos itens que podem compor operações de crédito do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano - PRODURB - quais sejam:. Custos de planos, programas, projetos, estudos e pesquisas;. Custos de obras e serviços necessários a implantação de infraestrutura geral e equipamentos comunitários;. Custos de aquisição de terrenos;. Custos de indenização de benfeitorias;. Taxa de administração da CEF;. Contribuição para o PRODEC;. Remuneração do Agente Promotor;. Seguros;. Despesas de Legalização.	<ul style="list-style-type: none">. 300 meses, nas operações de empréstimos incidentes*, para a produção de lotes urbanizados destinados à população de baixa renda;. 216 meses, nas operações não incidentes** envolvendo execução de obras e serviços;. 120 meses, nas operações voltadas, exclusivamente, à elaboração de planos, programas, projetos, estudos e pesquisas. <p><i>*Operações de créditos cujos mutuários finais são pessoas físicas.</i></p> <p><i>**Operações de créditos cujos mutuários finais podem ser o Poder Público ou órgão de sua administração e iniciativa privada.</i></p>

³Programas de Apoio ao Desenvolvimento Urbano.

ESTUDOS PARA A DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

PROGRAMAS	INSTITUIÇÃO	OBJETIVO	PRIORIDADE
<p>4. FAS⁴ (Programas desenvolvidos nas seguintes áreas):</p> <ul style="list-style-type: none"> . Saúde, Previdência e Assistência Social; . Educação e Cultura; . Trabalho; . Interior; . Justiça. 	<p>Caixa Econômica Federal.</p>	<p>Dar apoio financeiro sob a forma de financiamentos a programas e projetos de caráter social que se enquadrem nas diretrizes e prioridades da estratégia de desenvolvimento social dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, principalmente aqueles que visem beneficiar as regiões carentes e as populações de baixa renda.</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Programas de saúde/saneamento para extensão de cobertura com ações primárias de saúde; . Programa de assistência à saúde, nível primário e secundário (posto de saúde, unidade integrada de saúde, hospital geral de pequeno e médio portes); . Projetos especiais referentes à saúde materno-infantil, alimentação, nutrição e combate a doenças transmissíveis; . Atendimento ao menor e ao idoso; . Reabilitação profissional; . Programas e projetos destinados à população rural e à população das periferias urbanas; . Ensino de segundo grau, primeiro grau, inclusive pré-escola; . Alimentação e material escolar; . Educação compensatória; . Educação especial; . Ação educativa-cultural de ampla cobertura;

Continua

Continuação

ESTUDOS PARA A DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

PROGRAMAS	INSTITUIÇÃO	OBJETIVO	PRIORIDADE
			<ul style="list-style-type: none">. Apoio às cooperativas de trabalho e microempresas;. Apoio a Sindicato de empregados, para prestação de serviços a seus associados;. Apoio às atividades artesanais;. Apoio às cooperativas de consumo ou organismos similares, destinados especificamente a atender populações de baixa renda;. Aquisição de equipamentos de prevenção de acidentes de trabalho por pequenas e médias empresas;. Construção de refeitórios e de cozinhas em pequenas e médias empresas, para alimentação do trabalhador;. Treinamento de mão-de-obra para pequena e média empresa, e pessoal desempregado;. Equipamentos urbanos não financiados por outras fontes;. Equipamentos para coleta e destinação final de lixo, para cidades de pequeno porte;. Programas de apoio à população migrante de baixa renda;. Projetos de promoção de emprego urbano, em conjunto com o MTb;

Continua

Continuação

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

PROGRAMAS	INSTITUIÇÃO	OBJETIVO	PRIORIDADE
-----------	-------------	----------	------------

- . Sistema de abastecimento d'água para cidades com até 10000 habitantes;
- . Sistema de segurança pública e penitenciário.

⁴ *Programas de Apoio ao Desenvolvimento Social.*

Continuação

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

PROGRAMAS	AGENTES		BENEFICIÁRIOS FINAIS	COMPROMETIMENTO DE RENDA
	FINANCEIROS	PROMOTORES		
<p>4. FAS⁴ (Programa desenvolvidos nas seguintes áreas):</p> <ul style="list-style-type: none"> . Saúde, Previdência e Assistência Social; . Educação e Cultura; . Trabalho; . Interior; . Justiça. 	<p>Caixa Econômica Federal - CEF.</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Prefeituras Municipais; . Empresas Públicas e Privadas; . Sindicatos. 	<ul style="list-style-type: none"> . União, Estados, Municípios e seus órgãos de administração indireta; . Sociedades privadas cujas atividades estejam ligadas às áreas de educação, saúde, trabalho ou previdência e assistência social; . Entidades sindicais de classe. 	

Continua

⁴Programa de Apoio ao Desenvolvimento Social.

Continuação

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

PROGRAMAS	FONTE DE RECURSOS	VALOR MÁXIMO DE FINANCIAMENTO	PRAZO MÁXIMO DE AMORTIZAÇÃO
4. FAS ⁴ (Programas desenvolvidos nas seguintes áreas)	Renda líquida das loterias (Esportivas, Federal e LOTO), recursos destacados nos orçamentos operacionais da CEF, recursos de dotações orçamentárias da União e outros recursos de origem interna ou externa inclusive provenientes de repasses ou financiamentos.	O financiamento não poderá, quando se tratar de projeto do setor privado, ultrapassar 70% do valor dos investimentos fixos e, quando se tratar de projeto do setor público, 90% dos investimentos totais.	. 15 anos, com até 03 anos de carência, para pagamento em parcelas trimestrais e sucessivas; . Juros de 1 a 2%a.a., exigíveis trimestralmente, para o Espírito Santo; . Correção monetária calculada em função de variação das OTN's, em percentual de 100%.

⁴ Programa de Apoio ao Desenvolvimento Social.

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

PROGRAMAS	INSTITUIÇÃO	OBJETIVO	PRIORIDADE
5. HABITAÇÃO PARA A POPULAÇÃO CARENTE	Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente - MHU	. Apoio a programas da área social; . Geração de emprego e renda.	<p>Para Projetos:</p> <ul style="list-style-type: none"> . que sejam gerenciados localmente, com utilização de mão-de-obra e materiais regionais; . que englobem ações integradas de setores com habitação, saneamento básico e transportes; . que contemplem ampla participação da comunidade em sua concepção, implantação e manutenção.
6. MELHORIAS URBANAS			

Continua

Continuação

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

PROGRAMAS	AGENTES		BENEFICIÁRIOS FINAIS	COMPROMETIMENTO DE RENDA
	FINANCEIROS	PROMOTORES		
5. HABITAÇÃO PARA A POPULAÇÃO CARENTE	MHU.	Estados e Municípios.	População com renda familiar inferior a 3 SM localizadas preferencialmente na capital, aglomerados urbanos e cidades de porte médio.	
6. MELHORIAS URBANAS				

Continua

Continuação

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

PROGRAMAS	FONTE DE RECURSOS	VALOR MÁXIMO DE FINANCIAMENTO	PRAZO MÁXIMO DE AMORTIZAÇÃO
5. HABITAÇÃO PARA A POPULAÇÃO CARENTE	. Recursos Orçamentários; . Recursos do SFH;	. 30% do Ministério da Habitação; . Urbanismo e meio ambiente - MHU;	. No caso de se utilizar recursos provenientes da CEF, serão respeitadas as normas do SFH;
6. MELHORIAS URBANAS		. 20% contrapartida mínima dos Estados e Municípios; . 1000 OTN's - Recursos do SFH	. Quanto aos recursos do MHU, não existe retorno previsto, uma vez que sua aplicação é a fundo perdido.

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
 PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

PROGRAMAS	INSTITUIÇÃO	OBJETIVO	PRIORIDADE
7. PRÉ-ESCOLAR	Banco Nacional	. Apoiar os programas sociais.	
8. LIXO URBANO	de Desenvolvi		
9. ESGOTAMENTO SANITÁRIO	mento Econômi		
10. REFORMA AGRÁRIA	co Social -		
	BNDES.		

Continua

Continuação

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

PROGRAMAS	AGENTES		BENEFICIÁRIOS FINAIS	COMPROMETIMENTO DE RENDA
	FINANCEIROS	PROMOTORES		
7. PRÉ-ESCOLAR	Banco de Desenvolvimento do Estado - BANDES.	. Estados e Municípios	. Famílias de até 3 SM.	
8. LIXO URBANO		recursos a fundo perdido;		
9. ESGOTAMENTO SANITÁRIO		. Empresas privadas,		
10. REFORMA AGRÁRIA		sob forma de financiamento.		

Continua

Continuação

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

PROGRAMAS	FONTE DE RECURSOS	VALOR MÁXIMO DE FINANCIAMENTO	PRAZO MÁXIMO DE AMORTIZAÇÃO
7. PRÉ-ESCOLAR	. FINSOCIAL - Aplicação a fundo perdido;	. 70% do Investimento - BNDES	
8. LIXO URBANO	. Recursos ordinários -	. 30% do Investimento - Estados e Municípios.	
9. ESGOTAMENTO SANITÁRIO	. Sob forma de <u>financia</u> mento.		
10. REFORMA AGRÁRIA			

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

PROGRAMAS	INSTITUIÇÃO	OBJETIVO	PRIORIDADE
11. HORTAS E POMARES COMUNITÁRIOS	Secretaria Especial de Ação Comunitária - SEAC.	. Apoiar a ação comunitária na solução dos seus problemas;	. Projetos elaborados por grupos comunitários, organizados ou não, podendo contar com ajuda de técnicos das diversas esferas de governo na elaboração destes.
12. MECANIZAÇÃO COMUNITÁRIA		. Desburocratizar o acesso aos recursos pela comunidade.	
13. TELEFONIA COMUNITÁRIA			
14. TEATRO AMADOR			
15. BIBLIOTECAS COMUNITÁRIAS			
16. REPARAÇÃO DE ESCOLAS PRIMÁRIAS			
17. HORTA E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR			
18. CURSOS PRÉ-PROFISSIONALIZANTES			
19. CENTRO ESPORTIVO COMUNITÁRIO			
20. MUTIRÕES HABITACIONAIS			
21. SANEAMENTO COMUNITÁRIO			
22. CRECHES COMUNITÁRIAS			
23. CAMPANHA DE ROUPAS E AGASALHOS			
24. POSTO MÉDICO COMUNITÁRIO			
25. PONTOS E ESTRADAS			

Continua

Continuação

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

PROGRAMAS	AGENTES		BENEFICIÁRIOS FINAIS	COMPROMETIMENTO DE RENDA
	FINANCEIROS	PROMOTORES		
11. HORTAS E POMARES COMUNITÁRIOS	SEAC	Prefeituras, Comunidades e SEAC (que conformam a sociedade habitacional).	. Vizinhos;	. 10% do salário mínimo, pago à sociedade habitacional para ser utilizado pela comunidade.
12. MECANIZAÇÃO COMUNITÁRIA			. Colegas de trabalho;	
13. TELEFONIA COMUNITÁRIA			. Associações de bairro;	
14. TEATRO AMADOR			. Grupos estudantis, pais, senhoras;	
15. BIBLIOTECAS COMUNITÁRIAS			. Grupos comunitários;	
16. REPARAÇÃO DE ESCOLAS PRIMÁRIAS			. Creches;	
17. HORTA E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR			. Fundações;	
18. CURSOS PRÉ-PROFISSIONALIZANTES			Outros grupos.	
19. CENTRO ESPORTIVO COMUNITÁRIO				
20. MUTIRÕES HABITACIONAIS				
21. SANEAMENTO COMUNITÁRIO				
22. CRECHES COMUNITÁRIAS				
23. CAMPANHA DE ROUPAS E AGASALHOS				
24. POSTO MÉDICO COMUNITÁRIO				
25. PONTES E ESTRADAS				

Continua

Continuação

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

PROGRAMAS	FONTE DE RECURSOS	VALOR MÁXIMO DE FINANCIAMENTO	PRAZO MÁXIMO DE AMORTIZAÇÃO
11. HORTAS E POMARES COMUNITÁRIOS	Recursos Orçamentários (aplicações a fundo perdido).	Cz\$ 50.000 em 02/88	10 anos
12. MECANIZAÇÃO COMUNITÁRIA			
13. TELEFONIA COMUNITÁRIA			
14. TEATRO AMADOR			
15. BIBLIOTECAS COMUNITÁRIAS			
16. REPARAÇÃO DE ESCOLAS PRIMÁRIAS			
17. HORTA E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR			
18. CURSOS PRÉ-PROFISSIONALIZANTES			
19. CENTRO ESPORTIVO COMUNITÁRIO			
20. MUTIRÕES HABITACIONAIS			
21. SANEAMENTO COMUNITÁRIO			
22. CRECHES COMUNITÁRIAS			
23. CAMPANHA DE ROUPAS E AGASALHOS			
24. POSTO MÉDICO COMUNITÁRIO			
25. PONTES E ESTRADAS			

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

PROGRAMAS	INSTITUIÇÃO	OBJETIVO	PRIORIDADE
<p>26. FUNDEC⁵</p> <p>Construção, ampliação ou re<u>forma</u> de escolas, postos de saú<u>de</u>, centros comunitários e lavanderias coletivas;</p> <p>Construção de açudes e barrag<u>ens</u>, estradas rurais e vicin<u>ais</u>, poços artesan<u>os</u>, obras de arruam<u>ento</u>, captaç<u>ão</u> e armazenam<u>ento</u> de água e instalaç<u>ão</u> de energia, água e esgot<u>o</u>.</p>	<p>Banco do Brasil BB.</p>	<p>Financiar obras e equipamentos in<u>dispensáveis</u> ao desenvolvimento s<u>ócio-econômico</u> das comunidades urbano-rurais de produtores de baixa renda, através de suas as<u>ociações</u> comunitárias.</p>	<p>Área com:</p> <ul style="list-style-type: none"> . maior concentração de pequenas pro<u>priedades</u> rurais, principalmente aquelas que apresentarem condições favoráveis à irradiaç<u>ão</u> de desenvolvimento às localidades vizin<u>has</u>; . carência de infra-estrutura social e econômica, nível de organizaç<u>ão</u> comunitária e interesse da coletiv<u>idade</u>; . capacidade de mobilização de insti<u>tuições</u> públicas e privadas (leig<u>as</u> ou religiosas) na solução dos pro<u>blemas</u> e no aproveitamento das po<u>tencialidades</u> locais; . Será dada preferência a obras reali<u>zadas</u> com mão-de-obra, insumos e ma<u>teriais</u> locais.

Continua

⁵. Fundo de Desenvolvimento de Programas Cooperativos ou Comunitários de Infra-estruturas Rurais.

Continuação

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

PROGRAMAS	AGENTES		BENEFICIÁRIOS FINAIS	COMPROMETIMENTO DE RENDA
	FINANCEIROS	PROMOTORES		

26. FUNDEC⁵

Construção, ampliação ou re-
forma de escolas, postos de
saúde, centros comunitários
e lavanderias coletivas.

Banco do Brasil - BB.

Associações Comuni-
tárias.

. Qualquer comunidade
urbana rural de pe-
quenos produtores;

Construção de açudes e bar-
ragens, estradas rurais e
vicinais, poços artesianos,
obras de arruamento, capta-
ção e armazenamento de água
e instalação de energia,
água e esgoto.

. Comunidades cujo nú-
cleo urbano tenha
de 500 a 5000 habi-
tantes.

Continua

⁵ Fundo de Desenvolvimento de Programas Cooperativos ou Comunitários de Infra-estruturas Rurais.

Continuação

ESTUDOS PARA A DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

PROGRAMAS	FONTE DE RECURSOS	VALOR MÁXIMO DE FINANCIAMENTO	PRAZO MÁXIMO DE AMORTIZAÇÃO
<p>26. FUNDEC⁵</p> <p>Construção, ampliação ou reforma de escolas, postos de saúde, centros comunitários e lavanderias coletivas.</p> <p>Construção de açudes e barragens, estradas rurais e vicinais, poços artesianos, obras de arruamento, captação e armazenamento de água e instalação de energia, água e esgoto.</p>	<p>Parte do lucro líquido do semestral do Banco do Brasil e de outras fontes provenientes da captação da poupança interna e externa.</p>	<p>Até 100% do valor das obras e aquisição.</p> <p>Juros de 5% ao ano e correção monetária de zero a 80% das variações das OTN's.</p>	<p>20 anos, com um prazo de carência</p>

⁵ Fundo de Desenvolvimento de Programas Coopeativos ou Comunitários de Infra-estruturas Rurais.

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

PROGRAMAS	INSTITUIÇÃO	OBJETIVO	PRIORIDADE
27. AQUISIÇÃO DE ÁREAS URBANAS PARA IMPLANTAÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS.	Coordenadoria Estadual de Planejamento-COPLAN e Secretaria Estadual do Interior - SEIN.	Programas municipais que contem com subsídios dos governos locais.	
28. URBANIZAÇÃO DE AGLOMERADOS OU ASSENTAMENTOS JÁ EXISTENTES E/OU QUE VIEREM A SER IMPLANTADOS.			

Continua

Continuação

ESTUDOS PARA A DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

PROGRAMAS	AGENTES		BENEFICIÁRIOS FINAIS	COMPROMETIMENTO DE RENDA
	FINANCEIROS	PROMOTORES		
27. AQUISIÇÃO DE ÁREAS URBANAS PARA IMPLANTAÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS.	Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo - BANDES.	Prefeituras Municipais.	Famílias com rendimento de até 3 SM.	No máximo 10% do salário mínimo.
28. URBANIZAÇÃO DE AGLOMERADOS OU ASSENTAMENTOS JÁ EXISTENTES E/OU QUE VIEREM A SER IMPLANTADOS.				

Continua

Continuação

ESTUDOS PARA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMAS OFICIAIS DE HABITAÇÃO POPULAR

PROGRAMAS	FONTE DE RECURSOS	VALOR MÍNIMO DE FINANCIAMENTO	PRAZO MÍNIMO DE AMORTIZAÇÃO
27. AQUISIÇÃO DE ÁREAS URBANAS PARA IMPLANTAÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS.	. Recursos orçamentários específicos; . Contribuição e doações de entidades públicas ou privadas;		Aplicação a fundo perdido.
28. URBANIZAÇÃO DE AGLOMERADOS OU ASSENTAMENTOS JÁ EXISTENTES E/OU QUE VIEREM A SER IMPLANTADOS.	. Outras fontes de recursos.		

4. INDICATIVOS PARA AÇÕES GOVERNAMENTAIS

Uma vez voltada ao atendimento das demandas habitacionais das populações de baixa renda, a definição de políticas estaduais de habitação deverá considerar as diferentes modalidades de ação demandadas pelo setor, entre as quais pode-se destacar:

- . Tratamento de Aglomerados de Baixa Renda;
- . Regularização Fundiária de Assentamentos;
- . Tratamento de Loteamentos Ilegais;
- . Implantação de Conjuntos Habitacionais;
- . Implantação de Lotes Urbanizados;
- . Aplicação de Tecnologias Simplificadas;
- . Integração Social e Participação Popular.

4.1. TRATAMENTO DE AGLOMERADOS DE BAIXA RENDA

Os assentamentos de baixa renda, em geral, apresentam aspectos comuns na aparência, repetindo-se com frequência o desordenamento na implantação, não sendo possível a adoção de paradigmas de solução, pois existem variações que individualizam cada caso.

Ao longo dos anos, as atuações governamentais voltadas à melhoria destes assentamentos têm variado segundo os processos políticos vivenciados, desencadeando diversos programas para áreas de baixa renda, dos quais pode-se destacar a "remoção" e a "urbanização".

As políticas de renovação, ou desfavelamento, visaram a extinção das favelas do espaço urbano, considerando que seria possível a imposição de padrões de consumo e comportamento a todo e qualquer grupo comunitário.

A partir de 1960 os programas de erradicação são intensificados, passando à denominação de "remoção", e contando com o apoio do Banco Nacional de Habitação.

Entre os efeitos negativos decorrentes desta ação, pode-se citar a queda da renda familiar dada pelo aumento dos gastos com transporte e habitação, a queda das relações sociais já consolidadas na vida cotidiana, e a não fixação dos favelados nos novos locais de moradia. Soma-se a isto, os efeitos negativos sobre o espaço urbano, que passa por um processo de expansão forçada com a implantação de conjuntos habitacionais distantes dos centros urbanos.

A urbanização de favelas, por sua vez, é reforçada a partir de 1972 em detrimento de remoção, destacando-se tanto nos programas oficiais quanto nas reivindicações populares, haja vista a criação do PROMORAR (1979) e intensificação dos processos de autourbanização.

Podendo ser vista sob diferentes enfoques, a urbanização pode ser considerada como um processo de incorporação à estrutura formal das cidades. Na medida em que a vigente economia de mercado não é capaz de atender a todas as demandas da sociedade, e face a caótica situação das áreas de subabitações, a urbanização contribui para a melhoria das condições das cidades como um todo, reduzindo conflitos sociais, e ampliando o nível de participação de suas populações.

Por outro lado, a urbanização é considerada como um processo transitório, uma vez que proporciona a consolidação de áreas faveladas sob padrões subnormais "mais" toleráveis. Todavia, considerá-la como um mero processo de

transição, poderá implicar na relativa negação de uma intervenção de fato, que através da conseqüente minoração de alguns dos problemas existentes, antecipa resultados mais efetivos.

Do ponto de vista histórico, a concepção dos programas de urbanização foi modificada substancialmente no decorrer do processo de implantação.

Em alguns casos, a urbanização foi vista como competência da própria comunidade, não cabendo ao governo, mas sim aos moradores, a melhoria de suas condições de vida. Além disso, não questionou-se o direito dos favelados à propriedade da terra.

Em outros, passou a ser empreendida através de recursos governamentais, inserindo-se aos programas a preocupação com a permanência da população na favela, a aquisição de terra, e o acesso à propriedade.

Há de se considerar ainda, que a urbanização poderá tornar-se conveniente à ação do Poder Público, uma vez que os recursos para tanto poderão ser inferiores àqueles referentes a outros tipos de intervenção. Todavia, deve-se ter claro que a urbanização é uma das formas de resolver uma "situação cristalizada", cuja ocorrência deverá ser sempre evitada. Muitas vezes, ao invés de representar alternativa de baixo custo para o Poder Público, poderá implicar grandes investimentos em desapropriação de terra, regularização fundiária, e implantação de infra-estrutura.

Em tempo, cabe ressaltar a importância de ações preventivas que visem a identificação das tendências de expansão do solo urbano, principalmente no que diz respeito às possibilidades de novas ocupações espontâneas, buscando-se, assim, o direcionamento das mesmas a intervenções de menor custo.

A implantação de projetos de urbanização deverá instituir contrapartida e participação efetiva da comunidade nos programas federal, estadual e municipal.

cial, influenciando, assim, as decisões que lhe interessam diretamente.

Os programas deverão definir primeiramente a escala e a amplitude de ação, em função do tempo e dos recursos disponíveis, podendo escolher entre uma urbanização progressiva em todos os assentamentos existentes ou por uma ação concentrada nos aglomerados prioritários.

A priorização dos aglomerados, por sua vez, demandará do poder local flexibilidade administrativa e sensibilidade política, uma vez que deverá balizar os aspectos envolvidos, bem como obter o apoio da população para os programas.

O planejamento das intervenções deverá ser norteado, entre outros, pelos seguintes fatores: aspecto tempo, priorizando locais que impliquem em menor prazo para implantação do projeto, demonstrando a capacidade de atuações rápidas que aumentem conseqüentemente a credibilidade no programa; aspecto emergencial, priorizando locais que apresentem risco à segurança ou à saúde da população; aspecto financeiro, favorecendo os projetos que exijam menores investimentos do Poder Público; e o aspecto político, priorizando atendimentos a aglomerados nos quais a mobilização comunitária com seu poder de reivindicação gera fortes pressões sobre o governo local.

Para a implementação dos programas, deverão ser observadas as seguintes etapas:

Mobilização da Comunidade

Deve-se ter claro que a intervenção não se restringe simplesmente à execução de obras de infra-estrutura, uma vez interferir diretamente em práticas de vivência já consolidadas. Por ser um trabalho desenvolvido em espaços orgânicos, sujeitos a mutações, deverá apresentar propostas orgânicas de intervenção, também adaptáveis às transformações naturais e imprevisíveis que se apresentem nas comunidades.

Sobre este aspecto, há de se considerar e resguardar o ritmo de vida próprio das comunidades, suas preocupações e, mesmo que precárias, suas soluções. Todo o seu potencial criativo, desenvolvido face a necessidade de encontrar soluções aos problemas de habitação e serviços urbanos, deve ser canalizado tecnicamente para a melhoria dos seus padrões de vida. Há de se respeitar, portanto, a espontaneidade intrínseca dos espaços produzidos informalmente pelas comunidades.

A atuação da população, junto aos projetos de urbanização, se faz necessária em todo o processo. Na medida em que é vivenciadora do espaço, a ela compete a definição das prioridades de intervenção, cujo balizamento técnico, obviamente, será dado pelo projeto.

Além de participar da definição das prioridades e da execução das obras - através de mão-de-obra remunerada, ou não -, as comunidades deverão integrar-se à gestão das benfeitorias realizadas. Neste caso, é imprescindível o fortalecimento das organizações comunitárias, uma vez que o desenvolvimento dos aglomerados, ou mesmo a manutenção de determinados serviços, deverão ser assumidos pelas mesmas.

Levantamento da Situação Local

Consiste no entendimento das características sociais e econômicas do meio a ser transformado, já que as intervenções não se limitam a ações de caráter meramente físico.

Neste sentido, deverão ser considerados os aspectos culturais da população, as entidades, as formas associativas e lideranças locais, as relações de emprego e renda, e a localização quanto aos centros de serviço e respectivas implicações na qualidade de vida.

Nesta etapa, deverão constar os levantamentos referentes à propriedade da terra e às condições físicas dos aglomerados. O levantamento da propriedade da terra tem por objetivo "certificação de que a área alvo está inse

*rida em terrenos preferencialmente públicos - reconhecimento dos proprietários públicos ou particulares, e dos ocupantes das áreas em questão (tempo de ocupação, usucapião, aforamentos, comodatos, etc); identificação da propriedade dos terrenos, seus limites e superposição de loteamentos; e determinação dos valores das terras ocupadas"*²⁴.

O levantamento do espaço físico consiste no reconhecimento da malha viária, da infra-estrutura, dos equipamentos existentes, das condições físicas, naturais e ambientais, da topografia e da situação das unidades habitacionais.

O levantamento da malha viária deverá proceder o registro de todas as vias - inclusive becos -, e executar o mapeamento com inclusão da topografia. Sua importância será acentuada quando das propostas de circulação e transporte, da definição do tratamento de vias, e do estudo de acessos, entre outros, estabelecendo ainda a relação entre os sistemas viários internos e externos dos aglomerados.

Torna-se imprescindível, nesta etapa, o levantamento fotográfico completo das ocupações, e em especial dos locais mais problemáticos ou específicos à implantação de melhorias. Também a participação da comunidade deverá auxiliar na identificação de trechos de circulação que não sejam facilmente perceptíveis, e no fornecimento de informações sobre a hierarquização do uso das vias, bem como suas denominações.

O levantamento da infra-estrutura apontará a existência, ou não, de serviços de água, luz, esgoto, drenagem pluvial, calçamento, e coleta de lixo. Deve-se ainda determinar o grau de atendimento dos serviços registrados, e suas relações com a infra-estrutura existente no entorno urbanizado. A

²⁴ ASSIS, Eleonora Sad & outros. "Experiência de planejamento participativo em Belo Horizonte". In: *Desenho Urbano: Anais II Sedur - Seminário sobre Desenho Urbano no Brasil*. São Paulo, CNPq/FINEP/PINI, 1986. p. 265.

execução dos serviços de infra-estrutura deverá preceder o tratamento da malha viária.

O envolvimento das comunidades auxiliará na conscientização da população quanto a necessidade da criação de condições para a implantação e manutenção dos serviços públicos demandados. O levantamento dos equipamentos deverá determinar o nível de utilização e conservação dos mesmos, seus raios de abrangência, e ainda a demanda por outras instalações.

O levantamento das características físicas locais terá por objetivo a determinação de barreiras físicas existentes na área (terrenos erodidos, inundáveis e de altas declividades, pontos de confinamento de lixo, presença de esgoto a céu aberto, solos inadequados, etc.), bem como seus aspectos favoráveis (nascentes, áreas livres, áreas verdes, etc.). A participação das comunidades e o levantamento fotográfico são fundamentais na indicação dos lugares perigosos e de risco, e para o registro dos pontos críticos e suas alterações ao longo do tempo.

É importante frisar que estes levantamentos só deverão ser executados em áreas onde é de real intenção a intervenção a curto prazo, evitando portanto que sejam criadas expectativas nas comunidades. As pesquisas efetuadas deverão servir como instrumento para as próprias comunidades, auxiliando-as no reconhecimento de seus problemas e na avaliação de seu potencial de desenvolvimento. Além disso, deverão ser constantemente complementadas e reavaliadas, tendo em vista o acompanhamento das transformações que se sucedem.

Determinação das Possíveis Intervenções

De posse dos estudos realizados, serão delineados os componentes dos projetos a serem executados, que nada mais serão do que o cruzamento dos fatores físico-ambientais e sócio-culturais, das reivindicações da população, dos recursos disponíveis, e de vontade política para implementá-los.

De forma geral, são os seguintes os componentes que deverão constar em um projeto de urbanização de favelas: terra, habitação, infra-estrutura, equipamentos comunitários, e programas sociais.

Com relação ao componente terra, há de se considerar que a adoção de medidas referentes à regularização da posse é a questão mais polêmica a ser enfrentada. A solução adotada deverá ser cuidadosamente estudada, a fim de não comprometer o desenvolvimento do projeto de urbanização.

Quanto aos componentes habitação e infra-estrutura, deve-se propiciar alternativas de ampliação ou melhoria das moradias, dadas através de financiamentos de materiais de construção, assistência técnica e, eventualmente, mão-de-obra especializada. Os casos de remoção podem ter caráter provisório, enquanto são realizadas obras que eliminam o risco, ou em caráter definitivo, quando então é feita uma relocação para área mais próxima possível das de origem, com todos os direitos dos programas de urbanização. Os remanejamentos, realizados após completo esclarecimento e anuência dos moradores, incluem indenização das benfeitorias, recursos para desmonte, transporte e remontagem dos barracos, e apoio à mão-de-obra. Devem ser realizados por equipes especializadas, pois constituem operação delicada que nem sempre conta com a compreensão dos moradores, aos quais cabem sempre as decisões finais.

A legislação urbanística atual, em geral, não espelha as desigualdades sociais e econômicas existentes no espaço urbano. Além disso, especificamente no que concerne aos aglomerados de baixa renda, apresenta dificuldades de aplicação e fiscalização. Com isso, geram-se entraves nas políticas de urbanização de favelas, uma vez que estes aglomerados deverão ser aprovados legalmente, passando a obedecer à legislação pertinente. Para tanto, faz-se necessário a adoção de regimentos urbanísticos e jurídicos especiais, apropriados especificamente para áreas de baixa renda.

Às prefeituras, cabe declarar as áreas faveladas como "zonas especiais para fins de urbanização", incluindo-as nos termos da Lei Federal 6766/79, a qual regula o parcelamento do solo urbano.

O mesmo deverá se dar com relação a legislação edilícia, já que as habitações, em sua maioria, são de materiais precários, apresentando pé-direito e aberturas com dimensões inferiores às permitidas. Desta forma, estas habitações deverão estar submetidas a regimentos especiais, uma vez não estarem em acordo com os requisitos formais para a obtenção de "habite-se".

Uma forma provisória de resolver este problema é a concessão do "habite-se" parcial a todas as unidades após a implantação do projeto de urbanização. O definitivo, por sua vez, será concedido na medida em que as unidades se enquadrem nos requisitos mínimos estabelecidos pela legislação específica.

Com relação ao componente programas sociais, deve-se incentivar a promoção de atividades comunitárias de assistência técnica, social ou financeira - através de apoio aos grupos recreativos, religiosos ou assistenciais -, e de programas que visem a dinamização de atividades geradoras de renda, o oferecimento de assistência técnica e jurídica, e o acesso ao crédito para aquisição de equipamentos e matéria-prima para os pequenos empresários locais.

4.2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS

Dentre as intervenções para recuperação de aglomerados, além de obras de melhorias, inclui-se a seleção jurídica do problema fundiário das áreas, de forma a garantir direitos reais às suas populações.

A necessidade de regularização relaciona-se basicamente com a segurança da posse ou da propriedade, permitindo e estimulando a obtenção de créditos

para melhorias habitacionais.

Com vistas à regularização, traduzida em última instância pela transferência dos lotes à população residente, faz-se primeiramente necessário a priorização dos aglomerados a serem atendidos, bem como a identificação dos proprietários de todos os terrenos componentes.

Com referência as formas de propriedade, as hipóteses mais frequentes são as áreas de domínio público ou de propriedade particular, e terra devoluta urbana, caracterizadas pelos seguintes elementos:

Área de domínio Público

No caso de aglomerados localizados em área de domínio público, a solução é relativamente fácil, já que o Poder Público poderá transferir o domínio pleno, ou outro direito real limitado, às populações ali instaladas.

As áreas pertencentes ao Poder Público, classificadas como "Bens de Uso Especial"²⁵ e de "Uso Comum do Povo"²⁶, devem passar pelo processo de "desafetação" e posteriormente, transferidas às populações dos aglomerados. As áreas consideradas "Bens Dominiais"²⁷ prescindem de desafetação, já que em relação a elas o Poder Público exerce poderes de proprietário.

²⁵ Também conhecido como "Bens Patrimoniais Indisponíveis ou de Patrimônio Administrativo", são os que se destinam especialmente à execução dos serviços públicos (edifícios de repartições públicas, terrenos aplicados aos serviços públicos, matadouros e mercados).

²⁶ Representam todos os locais abertos à utilização pública com caráter comunitário (rios, estradas, praças e ruas).

²⁷ Também denominado de "Bens Patrimoniais Disponíveis ou Bens do patrimônio Fiscal", integram o patrimônio administrativo como os de "Uso Especial", diferindo destes pela possibilidade sempre presente de serem alienados.

O objetivo principal da desafetação é o de permitir à administração pública a venda, a permuta ou a doação de qualquer bem público, desde que subordinada à existência de interesse público devidamente justificado.

Desta forma, através da desafetação, é possível ao Poder Público Municipal proceder à regularização fundiária nos casos de áreas classificadas como bens de uso especial e de uso comum do povo, portanto inalienáveis. Caso se tratem de áreas classificadas como bem dominial - passível portanto de alienação - cumpre ao Poder Público apenas constatar o interesse ou não da legalização do aglomerado e da urbanização.

Os casos de desafetação de áreas pertencentes aos Estados ou à União, exigem prévia transferência de domínio ao município, podendo-se utilizar também as áreas pertencentes aos Ministérios Militares (Exército, Marinha e Aeronáutica). Para tanto, faz-se necessário o conhecimento da disponibilidade da União ceder gratuitamente o imóvel, uma vez que este não mais atenda suas necessidades originais.

Propriedades Particulares

No caso de áreas de propriedade particular, é preciso que o Poder Público adquira o direito de propriedade sobre o imóvel, para depois transferí-lo à população de maneira plena ou limitada.

A forma mais comum de aquisição é a negociação direta. Se esta não for viável, pode-se utilizar o instrumento de "desapropriação" (ou expropriação), que consiste na transferência compulsória da propriedade ao Poder Público ou a seus delegados. Esta intervenção pode ser utilidade pública ou interesse social, devendo existir a prévia e justa indenização em dinheiro.

Quando a desapropriação se dá por "Utilidade Pública" os bens são incorporados ao Poder Público. No caso de "Interesse Social", a desapropriação destina-se à comunidade, tendo suas normas básicas regidas pelo decreto

4.132 de 10/09/62, o qual considera, inclusive, casos para manutenção de posseiros urbanos e para construção de casas populares. Com período de vigência de dois anos, tal decreto poderá ser renovado, sob qualquer hipótese, após um ano de decadência.

Às Prefeituras cabe realizar as desapropriações necessárias ao município, instituindo decreto expropriatório, o qual identificará o bem expropriado, seu destino e o dispositivo legal em que se enquadra a desapropriação. No caso de não haver acordo entre as partes, faz-se necessário a "execução judicial desapropriatória", cabendo ao Poder Judiciário, inclusive, a fixação do justo valor do imóvel.

Nas desapropriações de bens pertencentes ao Poder Público, tem-se uma hierarquia em ordem decrescente, significando que o município não pode desapropriar bens de outros municípios, Estados-membros, e União. Tratando-se de desapropriações de bens públicos, a mesma deve ser precedida de autorização legislativa, o que não ocorre nos casos de desapropriação de bem particular.

Com vistas ao desestímulo à especulação imobiliária, caberia a aplicação do instrumento da desapropriação aos imóveis que permanecessem ociosos por mais de 3, 5 ou mesmo 10 anos, principalmente nos casos de grandes glebas.

Ressalta-se ainda que para certos tipos de desapropriação, antes das questões judiciais, seria conveniente que a população envolvida fosse ouvida e, até mesmo, tivesse algum tipo de participação no processo de decisão.

Terra Devoluta Urbana

As áreas urbanas, cujo domínio além de não ser conhecido, não foram reclamado, poderão ter suas ocupações regularizadas após verificação de sua propriedade no registro de imóveis. Não havendo registro, ou sendo o mesmo controvertido, e ainda, se a área não pertencer ao município ou a

qualquer outra instância do poder, tem-se o caso de terra devoluta urbana.

Segue-se o processo de deslinde da situação fundiária ou discriminatória, cujo objetivo é dar ao ocupante a legitimação da posse e o título de domínio. Este processo deve ser promovido por órgão competente que, no caso do Espírito Santo, é a Procuradoria Geral do Estado.

Resolvida a questão fundiária da gleba, necessário se torna a legalização individual ou coletiva das unidades ocupadas, cabendo então o exame dos casos reais, o que definirá a conveniência da transferência da propriedade de forma plena ou limitada.

Os títulos e direitos, que poderão ser conferidos às populações são:

- . Legitimação de posse;
- . Compra e venda com cláusula resolutória;
- . Compromisso de compra e venda;
- . Doação;
- . Locação com ou sem opção de compra;
- . Concessão de direito real de uso;
- . Usucapião;
- . Aforamento;
- . Condomínio.

A modalidade *Legitimação de Posse* pode ser aplicada em casos de transferência do domínio da terra devoluta ou de área pública sem utilização, ocupada por longo tempo por particular que nela se instalou, cultivando-a ou levantando edificação para seu uso. Quando se tratar de terras da União, a legislação pertinente é o Estatuto da Terra, e nos casos de pertencerem ao Estado ou ao Município dá-se na forma processual da legislação Federal (Lei nº 6.383/76).

A modalidade mais utilizada tem sido a *Compra e Venda com Cláusula Resolutória* - título adquirido a preço simbólico - uma vez que constitui direito mais amplo de propriedade, muitas vezes reclamado pela população. Sua principal característica é possuir restrições quanto ao uso do imóvel, constante na sua cláusula resolutória.

Semelhante ao caso anterior, a modalidade *Compromisso de Compra e Venda* é bastante recomendável, pois permite ao compromissário comprador rescindir o contrato com maior facilidade do que no caso de compra e venda ou doação.

A *Doação* também é título para transferência de propriedade, podendo ser mantidas as restrições quanto à destinação do imóvel. A maioria das Leis Orgânicas limitam sua aplicação para imóveis municipais.

A modalidade *Locação com ou sem Opção de Compra* tem sua aplicação precária no campo de transmissão de bens, sendo recomendada "*nos casos de desapropriação tardia, bem como nos casos de cortiços ou casas de cômodos, nos quais, numa fase preliminar, não é conveniente a transferência de propriedade*"²⁸.

A *Concessão do Direito Real de Uso* caracteriza-se por conceder o uso do terreno ao adquirente. Neste caso, o terreno continua pertencendo ao proprietário, cabendo ao adquirente a propriedade do imóvel construído.

O transmitente - no caso o Poder Público - conserva poderes de fiscalização da fidelidade ao contrato por parte do adquirente, que poderá ser extinto no caso de descumprimento por parte do concessionário, principalmente em relação às destinações originais.

²⁸ IPT. "Política Fundiária Urbana - subsídios à atuação do Poder Público Municipal". São Paulo, 1987. p. 86.

Como medida de natureza social, entretanto, tal instrumento deverá ser conferido a longo prazo (30 ou mais anos), proporcionando relativa segurança ao concessionário.

Entretanto, trata-se de um instrumento ainda discutível, cabendo divergências doutrinárias quanto a sua natureza jurídica.

O **Usucapião** consiste na posse da terra após ocupação da mesma por um período mínimo previsto em lei (20 anos ou mais), que compreende todo o tempo de ocupação da terra, inclusive dos antecessores, desde que esta tenha se dado de forma contínua, pacífica e sem qualquer oposição.

Geralmente prevista para casos de posse de terra rural - usucapião rural - esta modalidade poderá ser recomendada também para casos de terras urbanas.

O instrumento de **Aforamento**, por sua vez, representa o direito real limitado que confere, perpetuamente, os poderes inerentes ao domínio, condicionando o pagamento de renda anual ao proprietário da área, denominado "cânon", "foro" ou "pensão".

Constitui o mais amplo dos direitos reais, conferindo ao seu titular os direitos de posse, transformação e transmissão. Caso o possuidor queira alienar onerosamente o imóvel, o proprietário terá o direito de preferência para sua aquisição em preço e condições de mercado.

Em caso de omissão ou declaração de não interesse do senhorio consolidar a propriedade, o foreiro poderá efetuar a alienação, sendo obrigado ao pagamento do "laudêmio", qual seja 2,5% sobre o preço integral da alienação.

A modalidade **Condomínio** consiste na propriedade exclusiva que um grupo de pessoas têm sobre um bem, na qual o direito de cada um está delimitado pelo direito do outro.

No condomínio simples "pro indiviso" duas ou mais pessoas são proprietárias comuns de um bem real imóvel, de natureza indivisível. Neste caso, cada um será co-proprietário de uma parte ideal que poderá ser igual, ou diferente da dos outros, e, a venda da parte a um terceiro não será proibida, mas condicionada ao direito de preferência dos outros condôminos, ou a aprovação de cada novo condômino.

No condomínio "pro diviso" algumas partes do bem são de propriedade comum e outras são de propriedade exclusiva de cada um dos proprietários. Pode ser horizontal - quando integra casas geminadas ou não, construídas em lote de propriedade comum -; vertical - quando prédios de apartamentos ou escritórios pertencem a proprietários diversos -; ou mistos - quando integra casas térreas e assobradadas com terreno de utilização exclusiva.

O sistema de condomínio "pro diviso" pode ser uma das melhores opções para o atendimento das múltiplas situações de ocupações do solo e das próprias moradias criadas pelo processo de favelização, possibilitando a transferência simultânea da propriedade da terra aos ocupantes.

No sentido de não transferir o ônus da manutenção das vias internas do aglomerado aos condôminos, faz-se conveniente que os quarteirões sejam considerados como lotes únicos, constituindo condomínios individuais, sendo as ruas transformadas em logradouros públicos adaptados a legislações urbanísticas especiais.

O caráter "pro diviso" do condomínio horizontal coloca-o fora de risco frente às divergências entre condôminos, pois a fração ideal é única qualquer que seja o número de condôminos que a possuam, ou a sociedade condominial que tenham conveniado, o que também é vantajoso na fase de regularização e titulação das frações.

4.3. TRATAMENTO DE LOTEAMENTOS ILEGAIS

Devido a frequente presença de loteamentos clandestinos e irregulares nos municípios do Estado, e frente ao impasse encontrado para adoção de medidas mais convenientes ao enfrentamento da questão, considera-se importante evidenciar algumas medidas que subsidiem Prefeituras Municipais em seus programas de regularização de loteamentos.

Em primeiro lugar, cabe esclarecer as formas de ilegalidade encontradas. Segundo Diorgenes Gasparini, os loteamentos poderão ser classificados em clandestinos e irregulares.

Os loteamentos serão clandestinos *"na medida em que o Poder Público competente (Município ou Distrito Federal) para examinar e, se for o caso aprovar o plano, dele não tem, nesse sentido, qualquer conhecimento oficial"*²⁹.

Os loteamentos não executados, embora tendo ocorrido a venda de lotes através de planta ou projeto, são também considerados clandestinos.

Os loteamentos serão irregulares, ainda segundo a mesma fonte *"na medida em que o Poder Público competente (Município ou Distrito Federal) o examina e o aprova a pedido do interessado-parcelador que, registrado ou não o plano no cartório imobiliário da situação do empreendimento, deixa de executá-lo ou o executa em descompasso com a legislação vigente ou em desacordo com o ato de aprovação ou, após a aprovação e execução regular, não o registra"*³⁰.

²⁹ Gasparini, Diorgenes. "Regularização de loteamentos e desmembramento". Reimpressão. São Paulo. FPFL/CEPAM, 1985. p.3.

³⁰ *Ibid.*, *Idem.*, p.3.

Ressalta-se por fim que os loteamentos clandestinos e irregulares recebem o mesmo tratamento perante a lei, para fins de regularização.

Os programas de regularização deverão englobar medidas técnicas e jurídicas-administrativas.

Do ponto de vista técnico é importante que a Prefeitura elabore um plano de recuperação, balizado em levantamento inicial da situação, com o objetivo de adequar as obras de intervenção prioritárias à realidade existente. Esse conjunto de obras e medidas deve contemplar os seguintes aspectos:

- . melhoria das condições de circulação de veículos e pedestres;
- . melhoria das condições sanitárias, incluindo abastecimento de água potável, condução e disposição das águas servidas e coleta de lixo;
- . consolidação das obras de terraplenagem;
- . estabelecimento de critérios diferenciados para a ocupação dos lotes vagos, assim como a identificação dos lotes problemáticos para ocupação.

Uma vez elaborado o plano, é importante a apresentação da proposta de recuperação para a população residente no loteamento, levando-se em conta a sua opinião na decisão final.

O plano de recuperação deve prever a implantação da maior quantidade possível de obras, evitando-se assim o desperdício de recursos e o desempenho insatisfatório que resultam da execução de obras de maneira descoordenada.

Por outro lado, as medidas jurídicas e administrativas encontram respaldo na Lei Federal 6.766/79, de 20/12/79, a qual dispõe, além de outras providências, sobre o parcelamento do solo urbano. É importante ressaltar que, embora esta represente uma contribuição valiosa para a melhoria da qualidade do parcelamento do solo urbano, é recomendado que o município possua lei de parcelamento própria, que considere em maior detalhe os requisitos necessários para a aprovação dos loteamentos, de modo que o loteador seja obrigado a satisfazer ambas as leis

Segundo estudos realizados pelo IPT, a Lei Federal nº 6.766/79, em seu artigo 40, estabelece que a Prefeitura Municipal poderá, quando o loteador não promover a regularização após ser notificado, atuar no sentido de regularizar loteamentos "para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos adquirentes dos lotes"³¹. Esta ação se aplica tanto aos loteamentos implantados anteriormente, como posteriormente à vigência da lei, todavia os procedimentos se diferem num e noutro caso.

Este mesmo estudo enumera alguns procedimentos para regularização dos loteamentos:

Loteamentos Implantados antes da Lei Federal nº 6.766

"Se havia lei municipal regulamentando o parcelamento do solo à época da implantação do loteamento, a prefeitura poderá efetuar a notificação para que o loteador supra a falta, mencionando as obras que deveriam ter sido executadas, com base na referida lei municipal, e exigindo sua implantação.

"Se o município não dispunha de lei própria regulamentando o parcelamento do solo urbano na época da implantação do loteamento, a Prefeitura nada pode cobrar do loteador. Neste caso, resta à Prefeitura duas alternativas:

a - não se executam obras, restringindo-se a regularização à adoção de medidas para consolidar juridicamente o que existe de fato (regularização cartorária).

A regularização cartorária deve ser feita com base nas normas e providimentos da Corregedoria Geral da Justiça.

b - além da regularização cartorária, a Prefeitura pode executar obras, arcando com as despesas ou utilizando programas comunitários (Prefeitura executa as obras e cobra dos adquirentes de lotes)"³².

³¹ IPT. "Política Fundiária Urbana - subsídios à atuação do Poder Público Municipal", São Paulo, 1987, p. 74.

³² Ibid., Idem, p.74.

Loteamentos Implantados Após a Lei Federal 6.766

Se for verificado que o loteamento não se acha registrado ou regularmente executado, a Prefeitura poderá promover a notificação ao loteador, de acordo com o artigo 38 da citada lei. Esta, inclusive, define em seu artigo 50, como crimes contra a Administração Pública dar início ou executar loteamentos sem autorização do Poder Público, em desacordo com a Lei Federal ou Municipal, sem observância das determinações do ato administrativo ou mesmo veicular falsa afirmação de legalidade do loteamento.

Esses crimes, se qualificados, podem ser relatados ao Promotor Público inclusive pela Prefeitura, desde que hajam provas quanto à ilegalidade do loteamento, de modo que a Promotoria, se for o caso, requeira competente inquérito policial para que sejam apuradas as irresponsabilidades.

Se não atendida a notificação de irregularidade pelo loteador, seja quanto à Lei Federal, Estadual ou Municipal, a Prefeitura poderá tomar as seguintes medidas:

- "a) embargos administrativos ou judiciais às obras, ainda na fase de implantação do loteamento, com aplicação de multa. Estas medidas impedem o agravamento dos problemas pois, até o atendimento das exigências legais, as obras não poderão prosseguir. Os embargos devem ser mantidos pelo Município que, para tanto, pode requisitar auxílio policial.*

- b) suspensão dos pagamentos em favor do loteador. Para os loteamentos implantados após a Lei Federal nº 6.766/79, os adquirentes de lotes efetuarão o depósito junto ao Cartório de Registro de Imóveis, de acordo com o §1º do artigo 38 da citada Lei Federal. A notificação ao loteador para a suspensão dos pagamentos pode ser feita pelo Ministério Público, pela Prefeitura, por um ou mais adquirentes de lotes. A suspensão, entretanto, não é obrigatória e, por isso mesmo, é muito importante que, quem quer que faça a notificação, avise todos os adquirentes para que efetuem o depósito no Cartório de Registro de Imóveis.*

O dinheiro proveniente dos pagamentos será utilizado para cobrir as despesas de regularização, caso a Prefeitura venha a efetuar-las.

- c) execução judicial da garantia apresentada por ocasião do registro imobiliário juntamente com o cronograma de obras (inciso V do artigo 18 da Lei Federal 6.766/79). Contudo, o fato da Prefeitura dispor de uma garantia não transfere a responsabilidade pela execução das obras, que é do loteador. O que se pretende, no caso, não é punir o loteador ou resgatar a garantia, mas conseguir a implantação das obras de infraestrutura previstas no projeto.
- d) cobrança das despesas decorrentes da regularização quando o loteador, embora notificado, deixar de efetuar-las, e o Município proceder à sua realização. Caso o loteador não atenda ao chamamento amigável para efetuar o pagamento, o Município deve promover a cobrança através da competente ação de execução, uma vez inscrita a dívida, se não existirem valores depositados para serem levantados ou se esses forem insuficientes. A Prefeitura então, pode tomar medidas cautelares (de arresto, de sequestro e de protesto) e principal (de indenização).
- e) medidas cautelares de arresto ou sequestro de bens do loteador, em situações de emergência, como garantia de execução das obras. Estas medidas não implicam em transferência de posse do bem, pois a Prefeitura tem 30 dias, após o arresto ou sequestro para propor uma ação principal (p. ex., de indenização).
- f) ação para cumprimento da obrigação de fazer cumulada com preceito cominatório. Através desta ação e utilizando-se do termo de compromisso (se houver), do auto de vistoria e do orçamento de custo das obras, é dado um prazo ao loteador para sua execução que, se não for cumprida, implica em multa por dia de atraso"³³.

³³ IPT. "Política Fundiária Urbana - Subsídios à atuação do Poder Público Municipal", São Paulo, 1987. p. 75, 76 e 77.

Nota o documento que todas estas medidas podem ser tomadas mesmo que o loteamento esteja regularizado em cartório.

A Lei Federal em seu artigo 13º condicionou a aprovação dos projetos de parcelamento do solo pelos Municípios à anuência prévia do Estado, em certas condições, que no Espírito Santo estão dispostas na Lei Estadual nº 3.384 de 27 de novembro de 1980 e regulamentadas pelo Decreto nº 1.519-N de 15 de março de 1981. Assim, dependem do exame de anuência prévia por parte do Poder Público Estadual, através da Coordenadoria Estadual do Planejamento, os parcelamentos do solo para fins urbanos que ocorram nas seguintes condições:

- a) quando o parcelamento localizar-se em áreas de interesse especial, que compreendem entorno de algumas lagoas, distritos litorâneos e áreas de proteção de mananciais;
- b) quando o parcelamento localizar-se em áreas limítrofes dos municípios ou quando parte do parcelamento pertencer a outro município;
- c) quando o parcelamento abranger área superior a um milhão de metros quadrados;
- d) quando o parcelamento localizar-se num dos cinco municípios que constituem a Aglomeração Urbana da Grande Vitória.

A Prefeitura Municipal pode, portanto, verificar, além dos requisitos gerais estabelecidos na Lei Federal e daqueles locais estabelecidos na Lei Municipal, a observância dos requisitos de interesse regional estabelecidos na Lei Estadual nº 3.384/80 nos loteamentos irregulares.

Cabe lembrar, finalmente, que a regularização de loteamentos deve procurar adaptar a realidade existente em cada caso ao projeto, de acordo com a conveniência da Prefeitura e sem prejuízo dos adquirentes dos lotes. Assim sendo, podem ser feitas alterações no termo de compromisso inicial

em função de alternativas melhor adaptadas às condições locais do loteamento. De qualquer forma, a cobrança de obras que não constem do termo de compromisso ou de legislação dependerá, em cada caso, de entendimentos entre a Prefeitura e o loteador.

4.4. IMPLANTAÇÃO DE CONJUNTOS HABITACIONAIS

Os conjuntos habitacionais construídos por todo o país assumem significados que vão além de seu papel escrito de conjunto de habitações. Compreendendo inúmeras unidades, sejam de apartamentos ou de casas, localizam-se muitas vezes em áreas periféricas à malha urbana, representando empreendimentos imobiliários de grande porte.

Os blocos de edifícios, geralmente de quatro andares e sem elevadores, exprimem uma paisagem estática e monótona. Os apartamentos em geral são pequenos e quase sem nenhuma dotação de áreas de serviço. Nos conjuntos de casas, semelhante situação é representada pela repetitividade dos projetos padrão de arquitetura e urbanismo, bem como dos materiais e técnicas de construção empregados.

Esta situação, de certa forma, aparece como o reflexo da intervenção estatal no provimento de habitações para a população de melhor poder aquisitivo, cuja origem remonta à década de 50 quando, através de Caixas Econômicas, Institutos de Pecúlio e Sindicatos, iniciam-se os empreendimentos voltados à demanda habitacional de inúmeras categorias profissionais.

Se por um lado aumentava-se a oferta, por outro estreitavam-se os compromimentos dos trabalhadores frente aos Institutos ou Sindicatos, que criados pelo próprio Estado, atendiam aos interesses das classes dominantes.

A partir daí, e culminando com a atuação do BNH, a construção de conjuntos habitacionais, entre outras ações no setor, instituiu-se tanto como forma de manutenção da ordem social, e principalmente como fator de dinamização da economia através da implantação e desenvolvimento da indústria da construção civil.

A não preocupação com o aspecto de urbanidade destes grupos de habitações gerou inúmeros projetos "frios" e "monótonos", desenvolvidos sob um "modelo" padrão de arbitrariedade.

Soma-se a isso, a generalizada utilização de materiais de construção de baixa qualidade. Hoje, além da existência de diversos projetos habitacionais paralisados, um número expressivo de habitações encontra-se em franco processo de deteriorização necessitando de sérias reformas.

Sob o aspecto da excessiva padronização, o modelo utilizado, atualmente em revisão pelos próprios órgãos que promoveram, sofrem críticas em relação à identificação territorial que gera dificuldades de orientação e convivência social entre unidades iguais e construídas em grande escala.

Apesar das críticas aos empreendimentos passados, e da apropriada ênfase a programas de reformas e melhorias habitacionais, faz-se premente que novas unidades sejam construídas para o atendimento das populações de baixa renda.

Novos empreendimentos, entretanto, deverão corrigir as distorções geradas anteriormente, tendo em vista o mais pleno alcance dos resultantes aos quais se destinam. Estes não deverão constituir bairros isolados e sim estarem integrados a ruas, becos e caminhos de seu entorno. A rua deve ter retomada seu aspecto de multifuncionalidade e os espaços criados devem coordenar-se com o que já há de existente na cidade.

Além disso, o fator da racionalização de custos dos empreendimentos, refletidos na excessiva padronização dos projetos, deverá ser revisto através

de diferentes visões do desenho comunitário, urbano e arquitetônico, permitindo melhores níveis de qualidade e satisfação de vida coletiva. Neste sentido, alternativas simples e de baixo custo poderão ser implantadas, criando "territórios" próprios e independentes dentro de um mesmo espaço projetado, a exemplo da diferenciação das ruas, dos acessos, dos materiais de construção, etc. e mesmo do plantio de várias espécies de árvores.

Por outro lado, o conjunto habitacional não deve ser entendido com única forma de habitação coletiva. Outras formas devem ser incentivadas e propagadas, a exemplo do condomínio horizontal com casas térreas e/ou assobradadas, conformando quadras condominiais com espaços individuais e coletivos, resultando em maior dinamicidade além de possíveis reduções de custos.

Outra variante a ser considerada é o tamanho dos conjuntos. Pequenos conjuntos são mais facilmente adaptáveis à cidade, objetivando inclusive o aproveitamento da infra-estrutura existente e a maximização de vantagens aos moradores.

Também fundamental considera-se a participação dos futuros mutuários no processo de planejamento e construção, opinando e decidindo ao máximo sobre suas conveniências e aspirações, principalmente em programas municipais onde o contato com a realidade local é facilitado pela proximidade com a comunidade.

Como fato, vale registrar que no Espírito Santo grande maioria das unidades habitacionais construídas pelo Sistema Financeiro da Habitação - SFH estão localizadas na Grande Vitória - em especial em Vila Velha e Serra - o que vem acirrando o seu processo de concentração urbana, em detrimento de outros municípios. Mesmo assim, o total de unidades construídas está aquém do crescimento populacional, e portanto da demanda registrada. Diante disso, é importante tanto a promoção de novos conjuntos quanto a implantação dos mesmos de acordo com as necessidades de cada município ou

região, uniformizando assim a distribuição de programas no Estado.

O Quadro 10, que apresenta o total das unidades construídas pelo SFH no Estado durante o período de 1966 a 1986, caracteriza o processo de concentração ocorrido na Grande Vitória, fornecendo ainda elementos para avaliação da sua insuficiência quantitativa.

Ao mesmo tempo, a despeito de toda essa situação, verifica-se nos municípios de Vitória e Serra a existência de conjuntos habitacionais cujas obras encontram-se paralisadas. Comportando 592 unidades em Vitória (Maison de Soleil e Village Camburi) e 3.310 em Serra (Cel. João Miguel - Serra III), num total de 3.902 unidades, urge que providências sejam tomadas no sentido de conclusão das obras para efetiva comercialização, uma vez que tais unidades encontram-se ocupadas irregularmente devido a morosidade nos encaminhamentos para a solução do problema.

QUADRO 10

UNIDADES HABITACIONAIS PRODUZIDAS PELO SFH NO ESPÍRITO SANTO

MUNICÍPIO	COHAB-ES	INOCOOP-ES	TOTAL
Alegre	42	-	42
Anchieta	-	100	100
Aracruz	1.172	-	1.172
Boa Esperança	63	-	63
Barra de São Francisco	05	-	05
Cachoeiro de Itapemirim	600	573	1.173
Cariacica	1.968	-	1.968
Castelo	208	-	208
Colatina	736	335	1.071
Conceição da Barra	100	-	100
Guaçuí	50	-	50
Ibiraçu	221	-	221
Itaguaçu	50	-	50
Itapemirim	54	-	54
Itarana	54	-	54
Linhares	1.979	770	2.749
Mimoso do Sul	73	-	73
Mucurici	84	-	84
Muniz Freire	40	-	40
Muqui	60	-	60
Nova Venécia	123	-	123
Santa Leopoldina	55	-	55
São Gabriel da Palha	72	-	72
São Mateus	758	208	966
Serra	8.914	13.756	22.670
Viana	2.270	-	2.270
Vila Velha	3.199	11.287	14.486
Vitória	2.238	1.775	4.013
TOTAL	25.188	28.804	53.992

4.5. IMPLANTAÇÃO DE LOTES URBANIZADOS

O Programa lotes urbanizados ou lotes com serviços tem como objetivo ampliar o acesso à moradia, sendo função da disponibilidade de terras ou da pretensão da aquisição, optando-se, juntamente com a população, pela criação de novos bairros ou áreas urbanizadas através da implantação de lotes infra-estruturados.

Pode resultar em boa alternativa ou solução favorável à grande parcela da população de baixa renda, cujo caráter social advém do preço acessível do lote urbanizado e das formas facilitadas de pagamento.

Paralelamente, permite que as construções sejam executadas segundo os reais interesses e necessidades dos proprietários através, inclusive, das práticas de auto-ajuda e ajuda-mútua, bem como daquelas que estejam de acordo com sua capacidade de endividamento.

A rigor, o programa constitui-se na oferta de lotes com serviços básicos de infra-estrutura. Entre os aspectos de relevância a serem considerados para sua implantação, são premissas básicas:

- . Implantação em terreno definido e delimitado através de um traçado urbano;
- . Definição de arruamento em condições minimamente satisfatório de trânsito, durabilidade e escoamento pluvial;
- . Dotação de abastecimento de água, energia elétrica, e sistema de escoamento de esgoto sanitário (rede geral ou fossa séptica);
- . Existência de espaços reservados à implantação de equipamentos coletivos e áreas verdes.

A implantação dos lotes poderá ser acompanhada de soluções do tipo parede hidráulica, unidade sanitária, ou casa embrião, ressaltando-se a importância da criação de programas de orientação técnica que forneçam as condições necessárias para que os próprios proprietários construam ou ampliem suas residências, de acordo com suas prioridades e disponibilidades financeiras.

Aliados à parte física do programa, poderão ser acoplados financiamentos especiais para construção, programas de banco de material, cooperativas de compra de material, fabricações comunitárias, etc.

O programa deverá ser implantado, no máximo das possibilidades, em áreas intrínsecas à malha urbana, usufruindo da proximidade com a infra e super-estruturas do entorno, com as facilidades de trabalho, etc., que conseqüentemente proporcionarão o barateamento da implantação e a inserção dos proprietários a melhores níveis de qualidade de vida. Terá portanto, ainda como resultado, a racionalização dos processos de ocupação e adensamento do solo urbano.

Para tanto, faz-se necessário o investimento do Poder Público na aquisição de áreas intra-urbanas que serão consideradas de seu interesse, tendo em vista a criação de bancos de terra que proporcionem a viabilização de programas deste tipo.

O custo dos lotes para o Poder Público resultará, então, do preço específico relacionado a aquisição de glebas por interesse social, mais o custo relativo a urbanização proposta.

No caso do Espírito Santo, a COHAB-ES e algumas Prefeituras Municipais desenvolveram programas de lotes urbanizados com vistas ao atendimento de populações cujas faixas de renda não atingiam as exigências para financiamentos de imóveis, ou que demandavam ações diretas do Poder Municipal.

No município de Cariacica, a COHAB-ES promoveu o total de 5.000 lotes urbanizados em Itanhenga, sendo que no município de Vila Velha o total de lotes urbanizados chega a 350 em Boa Vista.

Ainda em fase de análise pelo CEF, a COHAB-ES possui projetos para os municípios de Serra - empreendimentos Jaqueira, Mangueira, Cajueiro e Cajazeiro -, Linhares - empreendimento Ponta da Lagoa, com 2.643 unidades - e Cariacica - Itanhenga com outras 5.000 unidades -, superando o total de 7.643 unidades a serem implantadas e/ou urbanizadas.

As atuações municipais, por sua vez, são exemplificadas pela promoção de loteamentos urbanizados nos municípios de Boa Esperança e Guaçuí, nos quais foram incluídos financiamentos para materiais de construção pelo Programa FICAM e sistema de mutirão para a construção das habitações.

Nos municípios de Montanha e Mucurici, os programas implantados restringiram-se a promoção dos lotes urbanizados, ficando a construção das residências sob responsabilidade dos moradores.

Outras experiências relevantes, como no caso do município de Uberlândia, onde a própria Prefeitura responsabilizou-se pelo financiamento dos materiais de construção e pela assistência técnica, demonstram a utilização desta prática a nível nacional, o que certamente fornece subsídios para o aprimoramento de programas estaduais.

4.6. APLICAÇÃO DE TECNOLOGIAS SIMPLIFICADAS

Entre os fatores que dificultam o acesso de famílias de baixo poder aquisitivo à casa própria, insere-se o alto preço dos materiais de construção resultante de seus custos de produção e comercialização. As soluções autônomas, apesar de reduzirem custos, apresentam baixa qualidade tecnológica

e sanitária do produto. Algumas pesquisas realizadas por órgãos técnicos, bem como experiências concretizadas, desenvolveram tecnologias de sistemas construtivos, materiais e métodos que, utilizando recursos humanos e material local no processo de produção, reduziram o custo final da construção. Garantiu-se também a qualidade tecnológica dos produtos, tornando-os acessíveis à população de baixo poder aquisitivo.

Estes experimentos, na realidade, configuram-se como alternativas de produção e distribuição, sendo alguns utilizados por "fabriquetas de fundo de quintal". Tais alternativas, entretanto, não eliminam a necessidade de investimentos mínimos em equipamentos e materiais. Conseqüentemente, a inexistência de uma escala mínima de produção inviabilizaria qualquer tipo de iniciativa, principalmente a nível individual.

As propostas a seguir apresentadas, têm como base a produção na própria área de implantação, a utilização de tecnologias simplificadas e a participação de mão-de-obra da população beneficiada. Buscam formas de reduzir custos de transportes, de administração, de encargos trabalhistas e, eventualmente, através da utilização de recursos naturais locais e custos de materiais.

Para suas implantações ao nível de pesquisas, torna-se necessário suporte técnico destinado a estudar tecnologias, materiais, escalas adequadas, projetos de equipamento para a produção, condições locais, etc. É necessário também, ao nível dos trabalhos de campo, a constituição de uma equipe técnica e administrativa destinada à organização da população, treinamento, adequações de projetos, manutenção de equipamentos, etc., a fim de implementar a produção dos componentes e das habitações.

Ressalva-se que alguns destes estudos vinham sendo desenvolvidos pelo antigo BNH através do seu Departamento de Estudos e Pesquisas Aplicadas - DEPEA - em colaboração com o Instituto de Pesquisa Tecnológica de

São Paulo - IPT. Outros têm sido desenvolvidos por diversos órgãos e equipes, havendo um rico cabedal de conhecimento que permite uma avaliação de suas possibilidades e limitações.

Foram catalogados, pela Professora Marlene Picareli da FAU - USP, *"mais de 100 métodos diferentes utilizados na construção de casas no país, entre outros, o solo-cimento e o solo-cal já bastante usados, a fabricação de tijolos a partir de cascas de arroz moídas com cimento e água, e a produção de telhas com fibras de coqueiro. Em todas as experiências, o desafio é produzir materiais de boa qualidade e que principalmente saiam em conta"*³⁴.

Entre as técnicas e elementos possíveis de serem pesquisados e produzidos localmente, podemos citar:

- . A execução de paredes monolíticas, tijolos maciços ou blocos em solo-cimento;
- . Telhões de argamassa armada;
- . Tijolos para cobertura em abóbodas;
- . Lajes feitas com vigotas de concreto e lajotas de solo-cimento;
- . Pias de cozinha, lavatórios e tanques de argamassa armada;
- . Bancos, mesas e camas de argamassa armada.

Além destes, alguns elementos de tecnologia mais apurada como vigas, pilares, peitoris, soleiras, degraus, paredes hidráulicas, caixa d'água e fossas sépticas, poderão ser pesquisados e produzidos por usinas do Poder Público Municipal ou Estadual. Também com participação da comunidade, em autonomia do mercado, poderão ser construídos alguns elementos urbanísti

³⁴ WESKOTT, Jeans K. "Construir como tarefa comunitária", in: *Anais do I Simpósio Internacional sobre produção e transferência de tecnologias em Habitação: da pesquisa à prática*. São Paulo, 1987. p. 492.

cos. Entre estes, podem ser citados guias e elementos para calha de drenagem e canalizações, manilhas diversas, caixas de esgoto, degraus, elementos de contenção de encostas, postes, bancos, mobiliários urbanos diversos, etc.

Outras pesquisas deverão ser efetuadas com vistas ao desenvolvimento de técnicas alternativas simplificadas, entre as quais pode-se exemplificar:

- . Coleta, destinação e reaproveitamento do lixo, considerando a dificuldade de circulação nas áreas de baixa renda;
- . Coleta e destinação de esgoto por sistemas que incluam pré-tratamento utilizando fossas coletivas e sumidouros sob áreas públicas;
- . Sistemas coletivos de captação de esgoto-condomínial;
- . Possibilidades de utilização de biodigestores que poderiam resultar no aproveitamento energético de resíduos orgânicos;
- . Captação/aproveitamento de água pluviais, utilizando-as na irrigação de hortas, abastecimento de criações e lavagens de equipamentos;
- . Sistemas de pavimentação simplificados, considerando o baixo índice de circulação nas áreas de baixa renda;
- . Sistemas pré-fabricados e articulados de elementos urbanísticos, tais como escadarias, passeios, canalizações, etc;
- . Sistemas mecânicos de transporte em áreas de difícil acesso, principalmente encostas de morros;
- . Utilização de espécies vegetais na contenção de encostas, rebaixamento de lençóis freáticos, etc.

Cabe, finalmente, fazer algumas considerações destinadas a desmistificar a questão tecnológica. Concursos têm sido realizados e paradoxalmente muitos recursos têm sido gastos na busca de soluções revolucionárias que reduzam o custo das construções, tentando tornar as habitações acessíveis às populações de menor renda.

Materiais cada vez mais baratos e frágeis foram utilizados, reduzindo-se itens até chegar a casa com "zero metros construídos", sem que essas populações tivessem acesso às moradias, contribuindo assim para o aumento dos bolsões de habitação autonomamente instalado.

Não se pretende aqui discutir as causas pelas quais essa população não consegue ter acesso à moradia. Pretende-se assim colocar a produção tecnológica da habitação na dimensão adequada.

Segundo Kanpatez e Gonzales, "*constata-se um ponto nevrálgico nessa produção, qual seja a questão da transferência dos resultados desse desenvolvimento tecnológico a seus potenciais usuários, por falta, principalmente, de uma política explícita de desenvolvimento da ciência e tecnologia em termos nacionais, conectada a políticas setoriais detalhadas, dentre elas a habitacional*"³⁵.

Além disso, considera-se que a lógica de acumulação leva à concentração dos meios de produção, distribuição e consumo nos centros urbanos, gerando omissões no provimento dos elementos de suporte necessários ao funcionamento dos mesmos, especialmente quanto a produção dos bens de consumo coletivo, indispensáveis à reprodução da força de trabalho.

O Poder Público, para o qual é transferida a responsabilidade desse provimento, a assume nos estreitos limites do mínimo necessário, transferindo para a coletividade esse ônus. O trabalhador sem condições de ter acesso à habitação por via de sua renda busca, à guisa de sobrevivência, formas de remediar essa lacuna, empregando seus próprios meios alternativos.

As pesquisas e aplicações de tecnologias simplificadas, portanto, cons

³⁵ Kanpatez e Gonzales. "*Participação da população no processo de produção do ambiente construído*", in: *Anais do I Simpósio Internacional sobre produção e transferência de tecnologia em Habitação: da pesquisa à prática*. São Paulo, 1987, p. 608.

tituem parte integrante da problemática habitacional, devendo ser efetivas em conjunto com outras medidas, fortalecendo assim a eficiência de intervenções governamentais de caráter integrado.

4.7. INTEGRAÇÃO SOCIAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR

A participação social na produção e consumo de bens, incluindo aqui a cidade e a habitação, é dada de maneira diferenciada, agravando-se ainda pela maneira impositiva e obscura como ela se dá.

O Estado, imaginado como benfeitor social, aparece com discursos e ações reais contraditórias. Historicamente, as classes populares, representadas por seus membros mais politizados, marcaram e marcam com sua presença o panorama cultural, social e político do Brasil, através de suas reivindicações e lutas constantemente reprimidas e sufocadas.

No entanto, não cabe ao Estado exercer controle sobre a participação popular, mas sim reconhecer e apoiar - desde as mais elementares, às mais organizadas - as manifestações das classes populares na busca de seus direitos. Através da existência de legítimos e autônomos canais, deverá ser assegurada a todos a participação não só na produção, mas também no controle e nas decisões sobre seu próprio destino. À medida que a ação popular se intensifica, através da organização mais autônoma e independente dos vários setores das classes populares, desenvolve-se na população a sua dimensão de cidadania, sendo fortalecidos seus direitos frente ao Estado.

Não se poderá supor, portanto, que os interesses populares serão assegurados através de entidades que têm por objetivo canalizar interesses para os centros decisórios, e desta forma tutelá-los. A conquista de um espaço dependerá da capacidade dos diversos movimentos desatrelarem-se das esferas dominantes, conquistando um maior e mais sólido enraizamento nas bases que formam as respectivas aglutinações reivindicatórias.

Entre os movimentos populares emergentes no país, a luta pelo direito à moradia tem se constituído, nos últimos anos, como uma das mais expressivas formas de manifestação das classes populares.

A partir de 1979, a crise econômica brasileira atinge diretamente a qualidade de vida do trabalhador, principalmente no tocante a questão habitacional. A conjuntura brasileira, neste período, revela que a recessão posta em marcha pela política econômica, simultaneamente à redução dos níveis de salário, aumenta o desemprego e o subemprego, atingindo de forma acentuada as camadas de baixa renda.

Com isso, a maior parte da população encontra-se impossibilitada de ter acesso à habitação através do mercado formal, recorrendo aos processos autônomos ou irregulares de produção habitacional. Nestes casos, o resultado mais comum tem sido a construção de habitações precárias por auto-construção, em geral desprovidas dos serviços básicos de infra-estrutura, edificadas de forma parcelada, à medida que seu proprietário adquire recursos financeiros, e dispõe de tempo e mão-de-obra.

É neste contexto que o surgimento de massivos movimentos pela conquista de moradias marca uma nova fase das lutas urbanas. A questão "direito de propriedade" versus "direito à moradia" se torna fundamental. O processo de abertura política, lenta e gradual, contribui para o surgimento de transformações políticas e sociais, acarretando novas formas de organização popular.

Entre estas, destaca-se a articulação de diversas organizações pré-existentes - como as Comunidades Eclesiais de Base, Associações de Mutuários, e Associações de Bairros - que, no sentido de obter uma solução coletiva do problema da moradia, atuam no sentido de exercer pressões sobre o poder público.

Estes movimentos fazem a crítica à política habitacional vigente, enfatizando o desinteresse do SFH em atender às parcelas da população de baixa renda, criticando os intermediários financeiros e as empreiteiras pelo encarecimento de moradias que, ademais, são consideradas precárias. Passam a exigir posições do Estado em relação aos processos de produção do espaço urbano, responsabilizando-o pelo financiamento das construções e pela obtenção da terra, reivindicando, sobretudo, o controle e a gestão do empreendimento habitacional.

Diante deste quadro, instituem-se comprometimentos entre populações organizadas e poder público, principalmente ao nível das prefeituras que, ora passam a gerir tais empreendimentos ora atuam no âmbito do apoio, fazendo com que a própria população assuma gestão dos mesmos, desenvolvendo, assim, sua capacidade gerencial. Neste último caso, a participação do poder público torna-se importante, pois muitas vezes a comunidade não dispõe de "status" jurídico ou institucional para assumir a atividade, como são os casos de captação de recursos, integração interinstitucional, remuneração de equipe técnica, realização de convênios, etc.

Entretanto, apesar das diversas experiências desenvolvidas no país, poucas são as que contaram com uma real participação. O que se vê, com frequência, é a simples participação dos moradores na execução das obras, dada em geral através do sistema de mutirão, representado pelas formas de auto-ajuda (construção individual de moradias) e/ou ajuda-mútua (construção coletiva de moradias), sistema este que vem sendo institucionalizado pelo Estado como forma de legitimar sua atuação junto a população.

O processo de construção da moradia por mutirão pode tornar-se um meio de desenvolver formas autônomas de organização da população, desde que desenvolvido por sua própria iniciativa. Além do acesso à moradia, esta terá respeitado o seu direito de opinar coletivamente, de concordar ou discordar, optando por soluções dentro de suas considerações. Neste processo, a participação da população se dá em todas as fases, em conjunto com a equipe técnica.

As fases básicas do processo constituem planejamento, anteprojeto, projeto, planejamento da execução e execução e, posteriormente, as considerações sobre uso e manutenção. Isto significa que a utilização deste processo não se reduz simplesmente ao uso da mão-de-obra da população para a execução das casas, incluindo também, e principalmente, o real direito da decisão dos beneficiários.

Desta forma, para a realização das respectivas fases, recomenda-se que sejam desenvolvidas as seguintes atividades:

Planejamento

- . Verificação da disponibilidade de terreno;
- . Identificação das fontes de recursos;
- . Identificação da demanda local;
- . Definição das instituições participantes.

Anteprojeto

- . Constituição e treinamento de equipe técnica;
- . Contato com a comunidade e seleção do grupo-alvo da intervenção;
- . Cadastramento do grupo-alvo;
- . Levantamento de informações para elaboração dos projetos urbanísticos e habitacionais;
- . Elaboração de alternativas de projetos;
- . Definição com o grupo-alvo dos projetos a adotar;
- . Resolução de questões legais.

Projeto

- . Elaboração dos projetos executivos urbanísticos e habitacionais;
- . Elaboração dos memoriais descritivos e dos cronogramas físicos das obras;
- . Definição dos cronogramas físico-financeiros;

Planejamento da Execução

- . Definição com o grupo-alvo do regulamento de trabalho;
- . Definição da sistemática de operacionalização da obra;
- . Programação do canteiro de obras.

No sistema de mutirão algumas questões básicas devem ser definidas - quanto ao regime de trabalho, a distribuição de tarefas, a distribuição das moradias, a formação de equipes etc -, necessitando de estudo específico de caso, uma vez serem aplicados em espaços dinâmicos descartando, portanto, padrões pré-estabelecidos.

A título de experiências relevantes, considera-se aquelas realizadas nos Municípios de Uberlândia (MG), Guaçuí (ES), Curitiba (PR), Recife (PE) e São Paulo (SP).

No caso de Uberlândia, as principais características dizem respeito ao estabelecimento de carga horária relativa aos trabalhos de campo e a reuniões de acompanhamento; jornada de trabalho diário de no mínimo 3 horas/dia consecutivas; construção de casa modelo objetivando identificar problemas técnicos, quantidade e custo dos materiais necessários; e instituição de grupos responsáveis pela construção das unidades destinadas aos mutirantes sem condição de trabalho (viúvas, inválidos, idosos, etc).

Em Guaçuí, destaca-se a criação de banco de material através de campanhas junto ao comércio e a comunidade local, bem como da compra de materiais de demolição.

O cumprimento de jornada de trabalho diário, com refeições e ajuda de custo assumidas pela Prefeitura; a obrigatoriedade de participação de ao menos um membro da família; a jornada de 8 horas/dia; e o sorteio de distribuição das moradias, destacam-se entre as características de experiência paranaense.

A experiência de Vila Nova Cachoeirinha (SP), por fim, caracteriza-se pelo estabelecimento de 17 horas semanais de trabalho; pela inclusão de participantes com idade superior a 14 anos; pela criação/manutenção de equipes de avaliação de andamento, compostas por 3 membros eleitos pelos mutirantes e pela equipe técnica; pela sistematização dos trabalhos no canteiro de obras, incluindo relógios de ponto e quadro-síntese de horas trabalhadas e serviços previstos e executados; e pela distribuição das casas em função do total de horas trabalhadas.

Contudo, a dificuldade de operacionalização do sistema é, sem dúvida, um de seus pontos críticos. Inúmeros problemas podem ser levantados quanto à operacionalização do mesmo, tais como:

. Não qualificação de mão-de-obra.

Os grupos deveriam ser formados levando-se em conta uma maior diversificação na mão-de-obra, de maneira a proporcionar um maior equilíbrio na força de trabalho;

. Dificuldades em formar e produzir equipes de apoio que se disponham a desenvolver um trabalho conjunto com a população.

Trata-se de um trabalho sistemático, onde as aspirações e reivindicações da população devem ser respeitadas ou, por vezes, questionadas em uma interação estreita entre as equipes de assessoria técnica e a população;

. Desgaste físico em função do sobre-trabalho.

Como o fim-de-semana representa o tempo de descanso dessas famílias, é compreensível que o rendimento se mostre aquém do normal. O desgaste físico durante o tempo de obras é, sem dúvida, um dos fatores de baixa produtividade do sistema;

. Não remuneração da mão-de-obra;

. Morosidade do processo.

Ao mesmo tempo, quando o sistema de mutirão não parte da iniciativa da população, sua simples institucionalização e a transferência às comunidades da responsabilidade de seus problemas de moradia, poderão transformá-lo em mecanismo massificante e, por vezes, opressor.

Considera-se, portanto, que o processo de participação deve conferir à população o papel de agente ativo na gestão de todo o programa, e não aquele de sujeito passivo frente às ações planejadas.

Neste sentido, a correta aplicação de mutirões poderá representar uma alternativa a mais para a solução da problemática da moradia para as camadas mais pobres da população, uma vez amenizar, através do trabalho de grupo, os desgastes relativos às já empregadas práticas de trabalhos individuais em fins de semana, noites e feriados.

