

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO – SEP
INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES – IJSN

**NOTA
TÉCNICA** | **14**

ANÁLISE COMPARATIVA DOS TERMOS DE REFERÊNCIA PARA OS PLANOS ESTADUAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Adilson Pereira de Oliveira
Arquiteto Urbanista, Mestre em Geografia
Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais

Caroline Jabour de França
Arquiteta Urbanista, Doutora em Planejamento Regional
Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais

Instituto Jones dos Santos Neves

Análise comparativa dos termos de referência para os planos estaduais de habitação de interesse social. Vitória, ES, 2010.

16p., tab. (Nota técnica, 14)

1.Sistema Nacional de Habitação. 2.Habitação Popular. 3.Espírito Santo(Estado). I.Oliveira, Adilson Pereira de. II.França, Caroline Jabour de. III.Título. IV.Série.

Sumário

Apresentação.....	04
1. Guia de Adesão ao SNHIS.....	05
2. Caracterização e Objetivos dos Planos Estaduais	05
3. Metodologia a ser Aplicada.....	07
4. Diagnóstico do Setor.....	08
4.1. Levantamento de Informações	09
4.2. Temas de Pesquisa Subsídio ao Diagnóstico do PEHIS	12
5. Considerações Finais	15
6. Referências Bibliográficas.....	16

Apresentação

Em 2005 foi instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), a partir da Lei 11.124/2005. Enquanto ao SNHIS cabe a função de centralizar os projetos em Habitação Social em todo o país, o FNHIS foi criado para descentralizar os recursos federais para os municípios. Para tal, no entanto, os estados, municípios e o Distrito Federal devem firmar um termo de adesão ao Sistema, além de criar Fundo e um Conselho e elaborar um plano local ou estadual de habitação de interesse social.

Esta Nota Técnica tem como objetivo analisar os pontos de convergência e divergência entre as diretrizes apontadas no Guia de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social¹ (SNHIS) e as propostas contidas nos Termos de Referência para elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) dos governos estaduais do Pará, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul². A escolha dos TRs de tais estados se deveu ao fato de serem estes os materiais disponibilizados na *internet*, seja nos *sites* dos respectivos governos estaduais ou no *site* do Ministério das Cidades. Além disso, tal amostra representa bem a realidade das distintas regiões brasileiras.

A idéia é identificar contribuições para a construção do Termo de Referência ao PEHIS do Espírito Santo, tendo em vista a necessidade cada vez mais premente de elaboração do referido plano no estado que, segundo a metodologia de estudos da Fundação João Pinheiro, trabalhando com dados da PNAD de 2008, apresenta um déficit habitacional de 85.344 moradias. O Instituto Jones do Santos Neves calculou o déficit habitacional para famílias de baixa renda utilizando como base de dados o Cadastro Único (CADÚNICO) do governo federal, no qual são registrados os domicílios cujas famílias recebem auxílio do Programa Bolsa Família, ou seja, aquelas que convivem com renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo. Com a vantagem de uma atualização semestral do déficit habitacional, chegou a um resultado de 21.683 moradias em 2009.

Considerando o déficit habitacional a partir de uma metodologia ou outra, é premente a realização de um Plano Estadual de Habitação de Interesse Social no Espírito Santo.

¹ O documento do Ministério das Cidades é composto de duas partes: Parte 1 – Requisitos para Adesão ao Sistema e ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; e Parte 2 – Procedimentos para Elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social. Tendo em vista o objetivo do presente texto, apenas a Parte 2 será analisada.

² Foram analisados os seguintes documentos: Guia de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS; Termo de Referência ao Plano Estadual de Habitação de Interesse Social – PEHIS do estado do Pará; Termo de Referência ao Plano Estadual de Habitação de Interesse Social – PEHIS do estado do Rio de Janeiro; Termo de Referência ao Plano Estadual de Habitação de Interesse Social – PEHIS do estado do Rio Grande do Sul.

³ Pará: http://www.cohab.pa.gov.br/files/images/termo_de_referencia_outubro_2008.pdf.
Rio Grande do Sul: <http://www.sehadur.rs.gov.br/portal/index.php?acao=documentos&sessao=cohab&categoria=biblioteca&codsessao=5&codcategoria=2&codsubcategoria=58>.
Rio de Janeiro: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-dehabitacao/biblioteca/banco-de-referencia/rio-de-janeiro/PEHIS%20-%20Termo%20de%20Referencia%20-%202024.10.08.pdf>.

1. GUIA DE ADESÃO AO SNHIS

De modo geral o Guia de Adesão ao SNHIS traz as diretrizes gerais que deverão estar contidas nos Planos Locais e Estaduais de Habitação de Interesse Social, com maior atenção aos primeiros, tendo em vista o objetivo constitucional de descentralizar as ações do governo em diversos setores, inclusive o habitacional. O plano deve trazer o conjunto de objetivos e metas, diretrizes e instrumentos de ação e intervenção no setor de habitação.

Apesar de estar voltado essencialmente à habitação de interesse social, o guia prevê que os planos devam fazer uma caracterização do setor habitacional como um todo, abrangendo os diversos segmentos da sociedade envolvidos, seja no nível social (movimentos sociais, ONGs, população, etc.), empresarial (construção civil, mercado imobiliário, etc.) ou institucional (secretarias, conselhos de políticas públicas, etc.). Além disso, deve-se buscar o envolvimento de tais segmentos a partir de audiências, reuniões e oficinas de capacitação de modo a gerar o debate, facilitar o levantamento de informações e a futura aplicabilidade do plano.

2. CARACTERIZAÇÃO E OBJETIVOS DOS PLANOS ESTADUAIS

A Constituição Federal ao mesmo tempo em que garante a moradia como direito do cidadão, aponta que tal direito está sob competência das três esferas do poder executivo. Segundo seu artigo 23, a promoção de programas de moradia, melhorias habitacionais e saneamento básico é de competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

No entanto, muitas vezes, a função do ente estadual no que se refere à política urbana é de difícil compreensão. Enquanto à União compete “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (Constituição Federal, artigo 21, inciso XX), a Constituição Federal traz em seu artigo 182, regulamentado pelo Estatuto da Cidade, que a execução da política de desenvolvimento urbano é função do poder público municipal.

Se a União fornece as diretrizes e o Município executa, qual o papel do poder público estadual? Segundo a publicação Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos (2001), cada Unidade Federativa pode editar normas gerais de direito urbanístico visando à capacitação dos municípios na execução da política urbana municipal, desde que estas não venham de encontro à legislação federal. Além disso, a política urbana deve ser aplicada de modo integrado aos seus municípios, cabendo aos Estados a instituição de “um sistema de política urbana metropolitana, como organismos e instrumentos próprios” (BRASIL, 2001. p.27). Percebe-se, portanto, que a UF tem a função de integrar e coordenar a política urbana intermunicipal, inclusive a de caráter metropolitano.

Nesse sentido, segundo o Guia de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS do Ministério das Cidades, a principal função dos Planos Estaduais de Habitação de Interesse Social é estimular e fornecer subsídios para que os governos locais elaborem os Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Além disso, o PEHIS coordenaria intervenções de caráter intermunicipal, entendendo que as deficiências do setor muitas vezes extrapolam os limites municipais, e estes devem integrar ao máximo suas intervenções. Com isso pretende-se que o poder público estadual assuma o papel de coordenar em cada Unidade Federativa as ações e projetos que visem diminuir o quadro deficitário do setor habitacional.

Tabela 1 - Funções e requisitos do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social, segundo os documentos analisados

PLANO ESTADUAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PEHIS)	MC	PA	RJ	RS
Estimular e fornecer bases para PLHIS	X	X	X	X
Coordenar intervenções intermunicipais (RM, aglomerações emicrorregiões)	X		X	X
articulação PLHIS			X	X
eixos de transporte			X	
Aperfeiçoar estrutura estadual de governo no setor habitacional	X	X	X	X
Capacitação técnica e institucional das prefeituras	X		X	X
Regularização fundiária (terras devolutas)	X	X	X	X
Pré-requisitos da equipe			X	X

Elaboração dos autores.

A função de estimular e fornecer subsídios para elaboração dos PLHIS é considerada nos Termos de Referência dos três Estados, enquanto a de coordenar as intervenções de caráter intermunicipal – o que englobaria Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões – somente é encontrada dos TRs do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Talvez, a ausência de tal consideração no documento paraense se dê por conta das próprias características dos municípios do estado, seja pela suas dimensões ou grau de isolamento interurbano. O documento do Rio de Janeiro enfatiza a necessária articulação dos diversos PLHIS e a necessidade de se considerar nas análises sobre a inserção regional do PEHIS os eixos de transporte e as grandes obras em andamento. No caso do Rio Grande do Sul, se conta inclusive com a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional, que busca o desenvolvimento integrado de suas regiões e aglomerações.

Outras funções do plano, segundo o documento do Ministério das Cidades (MC), seriam um aperfeiçoamento da estrutura dos governos estaduais no setor habitacional e a capacitação técnica e institucional das prefeituras municipais. Quanto ao aperfeiçoamento do setor habitacional nas estruturas administrativas estaduais, o MC prevê que devem ser definidas as competências dos órgãos estaduais responsáveis pela formulação e execução de políticas públicas voltadas para o setor habitacional. Em termos gerais, os documentos dos três Estados contemplam as indicações do governo federal, pois se propõem a fazer um levantamento da situação das instituições públicas estaduais no setor de habitação. Todavia, quando se aproxima para a escala municipal, percebe-se

uma preocupação com a capacitação técnica e institucional apenas no documento do Rio de Janeiro. Enquanto o TR paraense trata a esfera municipal de modo um tanto oblíqua, omitindo uma série de preocupações específicas que o documento estadual poderia orientar, o gaúcho, apesar de enfatizar em alguns pontos o papel das prefeituras na melhoria do quadro habitacional, também não prevê como enfrentar o problema da baixa qualificação técnica de algumas municipalidades.

Uma preocupação do MC, abordada pelos três estados, é com a regularização fundiária das terras ocupadas por famílias de baixa renda. De fato, a questão fundiária perpassa todo o documento federal, principalmente na etapa de levantamento de dados e de análise e desenvolvimento dos temas pactuados com os representantes da sociedade⁴.

Os três Termos de Referência dividem em três etapas a realização do PEHIS, cada uma delas contendo um produto a ser apresentado: Proposta Metodológica; Diagnóstico; e Estratégias de Ação. A estrutura dos planos prevista pelos TRs estaduais segue a linha do Ministério das Cidades, com pequenas alterações que não modificam sua essência, sendo composta por: Diagnóstico habitacional; Princípios e diretrizes orientadores; Objetivos, metas e indicadores; Linhas programáticas; Recursos e fontes de financiamento; Instrumentos de Gestão e Revisão de Planos e Programas. O Rio de Janeiro e o Rio Grande do Sul fazem também exigências quanto aos pré-requisitos da equipe técnica que elaborará o PEHIS, o que não encontramos no documento paraense. Apesar das particularidades, em geral, exige-se profissionais graduados e com experiência nas áreas de Planejamento Urbano, Arquitetura, Ciências Jurídicas, Sociologia, Serviço Social, Economia, Administração e Estatística.

3. METODOLOGIA A SER APLICADA

Como indicado, um dos princípios metodológicos que deve balizar a implementação dos Planos Estaduais de Habitação de Interesse Social (PEHIS), assim como dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), é a participação da sociedade na sua formulação. A idéia é buscar envolver os diversos segmentos da sociedade na elaboração e execução do plano de modo a capacitar os agentes sociais na fiscalização da aplicação das metas e objetivos contidos nos planos. Atualmente, não se pode pensar em políticas públicas sociais sem o envolvimento popular, principalmente se o objetivo é compreender as demandas da sociedade. De fato, o que se deve buscar é uma capacitação dos agentes sociais para que estes possam realmente auxiliar na elaboração, aplicabilidade e monitoramento das políticas públicas e não se apresentarem apenas como meros espectadores e legitimadores do processo⁵.

⁴ É importante frisar que as terras devolutas que não estão entre as da União, constitucionalmente, estão sob posse das UFs, transferindo para tal ente a responsabilidade de sua regularização. É, portanto, de fundamental importância que os Estados assumam tal responsabilidade, uma vez que, em muitos casos, os interesses dos grandes proprietários de terra agem em sentido contrário.

⁵ Segundo Teixeira (2001), a maior dificuldade a ser enfrentada seria evitar que estes mecanismos se revelem instrumentos de legitimação de políticas públicas de interesse governamental e cooptação de lideranças comunitárias.

O mesmo se pode dizer com relação aos Conselhos de Políticas Públicas, importante mecanismo de diálogo entre poder público e sociedade civil, através do qual são discutidas medidas para melhor alocação dos recursos públicos. Tatagiba (2005) aponta alguns dos principais problemas enfrentados pelos conselhos: vícios de origem clientelista, problemas de falta de capacitação e representatividade dos conselheiros e excesso de centralismo por parte do poder público na definição da pauta. Não se pode negar, no entanto, a importância de tais conselhos, fundamentais no movimento de democratização na definição das políticas sociais. A ambivalência das experiências participativas ocorre justamente pela contraposição de novos mecanismos em estruturas tradicionais já consolidadas, cujos vícios estão arraigados e são de difícil ruptura. É somente com a proliferação desses mecanismos nas diversas estruturas da sociedade que poderemos aperfeiçoá-lo. Nesse sentido, com diferentes níveis de destaque, participação popular é prevista nos três documentos. Enquanto o TR do Pará apenas prevê que seja feito um cronograma de discussão com a sociedade, o do Rio de Janeiro amarra a finalização das três etapas de trabalho (Proposta Metodológica, Diagnóstico e Estratégias de Ação) à realização de oficinas de trabalho em todas as regiões estaduais de governo, com a preparação de material didático para cem pessoas em cada reunião. Além disso, está prevista a realização de uma Reunião Pública para apresentação do PEHIS para a sociedade civil e o poder público. No caso do Rio Grande do Sul se prevê a realização de reuniões ou seminários regionais nas etapas de Diagnóstico e Estratégias de Ação, além de uma Audiência Pública ao final dos trabalhos.

Quanto ao envolvimento dos Conselhos de Políticas Públicas, apesar de os três Estados enfatizarem a necessidade de pactuação junto ao Conselho Estadual das Cidades (ou Conselho Gestor do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social) nas três etapas do PEHIS - Proposta Metodológica, do Diagnóstico e das Estratégias de Ação – para sua validação e supervisão, em nenhum deles se prevê o envolvimento de outros conselhos para sua implementação. Tal envolvimento seria interessante, na medida em que o que se busca é o envolvimento inter e intrainstitucional na questão habitacional, o que poderia ser melhor desenvolvido caso fosse previsto já no Termo de Referência, a participação de conselhos que pudessem ajudar na construção do plano, seja na fase de levantamento de dados ou no desenvolvimento de temas relacionados com a questão habitacional. O Conselho de Meio Ambiente, por exemplo, poderia ajudar no levantamento de dados e no debate sobre a regularização fundiária e sobre as ocupações em áreas de interesse ambiental. O Conselho de Transporte, no levantamento de dados quanto à estrutura viária e no debate quanto à mobilidade urbana. E assim por diante.

4. DIAGNÓSTICO DO SETOR

Para se conhecer a realidade estadual, torna-se necessário identificar suas principais carências e potencialidades tanto no âmbito socioeconômico, como institucional. Para tal, o Ministério das Cidades propõe que sejam realizadas duas etapas: o levantamento de informações e a pactuação de temas abrangentes a serem aprofundados pelo plano de modo a subsidiar as ações propostas.

4.1. Levantamento de Informações

Um dos pontos que o Governo Federal destaca em seu documento é a necessidade de se buscar fontes de informação confiáveis e abrangentes, na elaboração dos PLHIS e PEHIS, elencando uma série de estudos e bases cadastrais a serem utilizados.

No caso das “necessidades habitacionais”, informação fundamental para realização do plano, é recomendada a utilização das seguintes fontes: o Censo Demográfico, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); o estudo Déficit Habitacional do Brasil, realizado pela Fundação João Pinheiro a partir de dados do Censo; o estudo Assentamentos Precários no Brasil Urbano, realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole (Cem/Cebrap); o projeto Projeção da Demanda Demográfica Habitacional, o Déficit Habitacional e Assentamentos Precários, desenvolvido pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - CEDEPLAR/ UFMG (2007); o estudo Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional, elaborado pelo Centro de Estudos da Metrópole (Cem/Cebrap); o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, desenvolvido e mantido pelo Ministério das Cidades; o software GeoSNIC, desenvolvido pelo Ministério das Cidades e pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE); além de bases cadastrais, como o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal utilizado para o Programa Bolsa Família e a base de dados cadastrais do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Intervivos (ITBI).

O Termo de Referência do Rio de Janeiro faz menção à necessidade de se utilizar tais fontes, inclusive citando outras; o do Rio Grande do Sul, apesar de não citar os estudos, disponibiliza outros, além de suas bases cadastrais; o do Pará é omissivo em tal questão.

Tabela 2 - Informações a serem levantadas pelo Plano Estadual de Habitação de Interesse Social, segundo os documentos analisados

LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES	MC	PA	RJ	RS
Inserção regional	X	X	X	X
área	X	X	X	X
população urbana e rural	X	X	X	X
inserção micro e macro regional	X	X	X	X
relação com os estados vizinhos	X	X	X	X
atividades econômicas	X	X	X	X
população total, RM, regiões homogêneas, municípios consorciados e interrelacionados			X	X
Atores sociais e capacidades	X	X	X	X
formas de organização	X	X	X	X
capacidade de atuação	X	X	X	X
perfil socioeconômico	X			X
Necessidades habitacionais/demanda de investimentos	X	X	X	X
caracterização da população				X
deficit habitacional qualitativo e quantitativo				X
mapeamento da situação fundiária				X
auto-produção de moradia			X	X
Oferta de moradias e condições de acesso	X	X	X	X
Marcos regulatórios e institucionais	X	X	X	X
estrutura e práticas administrativas	X	X	X	X
capacidade de aplicação de recursos próprios	X	X	X	X
recursos humanos qualificados	X	X	X	X
equipamentos	X	X		X
Fontes de recursos e potencial de financiamento	X	X	X	X
Programas e ações	X	X	X	X
Localizar e quantificar terras para HIS	X			X
Quadro de irregularidade urbanística e fundiária	X			
Quadro habitacional				X

Elaboração dos autores.

No que se refere às informações a serem levantadas, o Ministério das Cidades indica como as mais importantes:

- Inserção regional e as características dos municípios e estado: informações sobre a área, população urbana e rural, inserção micro e macro regional, relação com os estados vizinhos (especialmente sobre a questão fundiária), principais atividades econômicas e outras informações. Os três TRs contemplam tal questão, sendo que o do Rio de Janeiro avança, ao pedir informações mais detalhadas quanto à Região Metropolitana, às regiões homogêneas e aos municípios consorciados e interrelacionados;

- Atores sociais e suas capacidades: informações sobre a forma de organização dos atores sociais envolvidos com o setor habitacional e sua capacidade de atuação. Os três TRs contemplam tal necessidade;
- Caracterizar o contingente populacional que demanda investimentos habitacionais: com informações que permitam identificar o tipo de programa adequado às necessidades da população que demanda investimentos. O TR do Rio de Janeiro avança ao prever um levantamento das moradias autoconstruídas pela população de baixa renda da Região Metropolitana. Já o do Rio Grande do Sul indica a necessidade de se fazer um mapeamento da situação fundiária do estado;
- Caracterizar a oferta de moradias e as condições de acesso: no intuito de identificar as modalidades de intervenção e financiamento habitacional mais adequado para enfrentamento dos gargalos. Item também contemplado pelos documentos estaduais;
- Identificar os marcos regulatórios e institucionais existentes: identificar a estrutura e as práticas administrativas e de planejamento, a capacidade de aplicar recursos próprios em habitação, recursos humanos e equipamentos. Os TRs estaduais fazem um desmembramento entre o que chamam de “marcos regulatórios e legais” e “condições institucionais e administrativas”. Com relação aos primeiros, percebe-se uma intencionalidade de se fazer um quadro da legislação urbanística estadual e municipal e entender quais suas principais lacunas. No caso do Rio Grande do Sul, foi ressaltada a importância de instrumentos que garantam o acesso à moradia na perspectiva do direito à cidade. Quanto às condições institucionais e administrativas, busca-se identificar como os órgãos públicos estão preparados para atender a demanda do setor habitacional. Foi notada apenas uma ausência do item “equipamentos” no TR do Rio de Janeiro;
- Identificar as fontes de recurso e potencial de financiamento: está contemplada nos três subprodutos estaduais;
- Programas e ações: identificar programas e ações na área de habitação financiadas ou executadas pelo poder público, destacando os benefícios realizados e a previsão de atendimento. Também atendido pelos TRs dos três Estados;
- Identificar a quantidade e a localização das terras passíveis de serem destinadas para Habitação de Interesse Social: os três documentos estaduais solicitam que se faça um mapeamento da oferta de solo urbanizado, sendo que os do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul enfatizam uma maior atenção às Zonas Especiais de Interesse Social;
- Caracterizar o quadro de irregularidade urbanística e fundiária: não está previsto em nenhum dos três TRs. O Termo de Referência do Rio Grande do Sul, entretanto, solicita que se faça um quadro das necessidades habitacionais do estado.

4.2. Temas de Pesquisa Subsídio ao Diagnóstico do PEHIS

O Ministério das Cidades recomenda que sejam pactuados, de acordo com a realidade regional, uma série de temas prioritários para pesquisa que deverão constar no plano, como forma de subsidiar seu diagnóstico. O Ministério das Cidades sugeriu os seguintes temas: mercado fundiário; produção habitacional e de loteamento adequado; urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários e informais; habitação rural; áreas urbanas destinadas à habitação de interesse social; ocupação habitacional em áreas de interesse ambiental; dinâmica do mercado de crédito e imobiliário; reabilitação urbana; transporte e mobilidade urbana; investimentos de médio/grande porte (hidrelétricas, plantas industriais, mineradoras, portos, etc.); dinâmica econômica, inserção política fiscal e gestão urbana; características sócio-demográficas das famílias residentes. Segundo o documento, o desenvolvimento deste ou daquele tema vai depender da realidade urbana de cada município ou estado.

Tabela 3 - Temas prioritários de subsídio ao diagnóstico do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social, segundo os documentos analisados

TEMAS PRIORITÁRIOS	MC	PA	RJ	RS
Mercado fundiário;	X		X	X
Produção habitacional e de loteamento adequado;	X	X	X	X
Urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários e informais;	X	X	X	X
Habitação rural;	X		X	
Áreas urbanas destinadas a habitação de interesse social;	X	X	X	X
Ocupação habitacional em áreas de interesse ambiental;	X		X	X
Dinâmica do mercado de crédito e imobiliário;	X		X	X
Reabilitação urbana;	X			
Requalificação de imóveis para HIS;			X	
Transporte e a mobilidade urbana;	X		X	
Investimentos de médio/grande porte;	X		X	
Dinâmica econômica e a inserção	X		X	
Política fiscal e a gestão urbana;	X		X	
Características sócio-demográficas das famílias residentes	X		X	
Fontes de financiamento permanente				X
Normas para enquadramento de ZEIS				X
Estrutura dos órgãos públicos				X
Integração do desenvolvimento econômico com o urbano e política habitacional				X
Levantamento das áreas públicas desocupadas e utilizáveis para habitação no Estado;				X
Integração das políticas públicas e privadas				X

Elaboração dos autores.

O Estado do Rio de Janeiro elencou todos os temas, apenas trocando o termo “reabilitação urbana” por “requalificação de imóveis para habitações de interesse social”. Solicita que se faça uma evolução urbana e histórica das políticas habitacionais, assim como da produção de moradias informais e a estimativa de demanda futura. O Estado do Pará não faz referência aos temas. No entanto, no momento de discutir as estratégias de ação, ambos os TRs definem que sejam elencados os programas e ações prioritários, sugerindo: produção habitacional e de loteamento adequado; urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários e informais; e destinação de áreas urbanas à habitação de interesse social.

Dentre os temas sugeridos pelo Ministério das Cidades, o governo do Rio Grande do Sul elencou como temas a serem desenvolvidos: produção habitacional; irregularidades fundiárias e urbanísticas, com os subtemas mercado fundiário, loteamento irregular e/ou clandestinos, ocupações e invasões, áreas de interesse ambiental; e mercado imobiliário. Além desses, os gaúchos colocam ainda como temas prioritários: fontes de financiamento permanente; aspectos legais e institucionais, com os subtemas destinação de áreas públicas, normas para enquadramento de ZEIS, estrutura dos órgãos públicos e cadastro único; integração do desenvolvimento econômico com o urbano e política habitacional; levantamento das áreas públicas desocupadas e utilizáveis para habitação no Estado; e integração das políticas públicas e privadas. Ficaram ausentes do TR do Rio Grande do Sul: habitação rural; reabilitação urbana; transporte e a mobilidade urbana; investimentos de médio/grande porte (hidrelétricas, plantas industriais, mineradoras, portos, etc.); dinâmica econômica e a inserção política fiscal e a gestão urbana; características sócio-demográficas das famílias residentes. A pesquisa de tais temas visa enriquecer de maneira substancial a proposição das “ações e programas prioritários”, previsto no plano. Dessa maneira, aqui no Espírito Santo, recomenda-se que seja feita uma análise prévia no intuito de entender a realidade estadual no setor habitacional e elencar, já no termo de referência, os temas prioritários a serem pactuados e pesquisados para a realização do plano.

Por fim, uma questão sugerida pelo Ministério das Cidades, e negligenciada por todos os TRs, é o incentivo ao uso de tecnologias alternativas, adequadas ao clima e aos materiais disponíveis na região, aproveitando a mão de obra e a cadeia produtiva local. Pode-se acrescentar as preocupações de ordem ambiental presentes em projetos de bioconstrução. Tais questões devem se inserir tanto no processo de construção da moradia, estimulando o uso de tecnologias e materiais de menor impacto ambiental, como no período pós-ocupação, incentivando projetos que prevejam a utilização de fontes alternativas de energia, o reaproveitamento da água, o tratamento adequado dos resíduos, etc.

Em países como a Colômbia, o Equador e a Costa Rica, por exemplo, são conhecidas as inúmeras experiências de construção em bambu, inclusive de casas populares (Oliveira, 2006). Trata-se de uma técnica muito pouco conhecida dos brasileiros e, por isso, que sofre inúmeros preconceitos, principalmente no que concerne à salubridade e à durabilidade da construção. Na verdade é uma técnica milenar desenvolvida principalmente nos países do extremo oriente e que, se projetada e manejada de maneira correta, permite aliar durabilidade, baixo custo e baixo impacto ambiental.

Uma casa em bambu pode ficar 50% mais barata que uma convencional e durar centenas de anos. Sua adoção envolve toda uma cadeia produtiva, desde o plantio e manejo até a construção.

A trienal de Arquitetura de Lisboa⁶ premiou em 2010 um projeto de casa popular feita em taipa de pilão, técnica que apresenta as vantagens de conforto térmico e acústico, longa durabilidade, baixo custo e baixo uso de energia, fácil manuseio e usando um material encontrado em qualquer parte do mundo: a terra (LENGEN, 2004).

Uma experiência mais próxima com moradia popular foi feita no município de Contagem-MG, no qual, a partir de um convênio com a Eletrobrás, foi desenvolvida uma experiência utilizando aquecedores solar de água com 100 famílias no bairro Sapucaia. Segundo a arquiteta Jane Tassinari Fantinelli (2006), o uso dos sistemas termo-solares pode representar, para famílias de baixa renda, uma redução média de 35% do consumo e, dependendo da faixa de consumo, até 70% na conta de energia.

A pesquisadora Cristina Kanya Caselli (2008) fez um estudo sobre a sustentabilidade no mercado de baixa renda que traz importantes contribuições no que se refere tanto ao uso de aquecedores solares como à reutilização de água a partir de técnicas mais econômicas. Segundo suas pesquisas, nos primeiros 25 anos de vida da moradia cerca de 90% de seus gastos são referentes ao seu uso (energia, água e manutenção). No entanto, aqui no Brasil ainda são escassas as pesquisas nessa área.

Nesse sentido, a Prefeitura de Porto Alegre, a Caixa Econômica Federal e a empresa estadual de energia elétrica CEEE criaram um Fórum de Ações Sustentáveis para Habitações de Interesse Social no intuito de avaliar iniciativas que visem à redução dos impactos ambientais em construções para famílias de baixa renda, incluindo o programa Minha Casa, Minha Vida. Além do reuso de água da chuva (obrigatório nos novos projetos, segundo legislação municipal desde 2008), a intenção da ação é estudar a inclusão de sistema de reaproveitamento de água cinza (chuveiros e torneiras) e de painéis fotovoltaicos em projetos de habitação com interesse social.

Esses são apenas alguns exemplos de técnicas alternativas de construção em moradia popular que poderiam ser estimuladas. Como se percebe, poucos programas habitacionais no país utilizam tal prerrogativa e caso o Governo do Espírito Santo atendesse essa diretriz, entraria na vanguarda do processo de produção de moradias no país. Apesar de o Ministério das Cidades não tratar tal questão de maneira detalhada, nem especificá-la como tema prioritário, sugerimos o “Uso de técnicas de bioconstrução em moradia popular” como um dos temas a serem considerados no Termo de Referência capixaba.

⁶ Mais informações em: <http://www.ecodesenvolvimento.org.br/noticias/concurso-internacional-premia-projeto-de-casa> ou em <http://www.trienaldelisboa.com/index.php>.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebemos, com a presente análise, que os Termos de Referência estaduais apresentam-se de modo bastante distinto em alguns aspectos e similar em outros. Apesar de todos manterem a mesma estrutura prevista pelo guia do Ministério das Cidades, percebem-se diferentes níveis de detalhamento no seu desenvolvimento.

De modo geral, o documento paraense é resumido em demasia. Não se faz, por exemplo, um detalhamento dos procedimentos que garantam um processo participativo na elaboração do plano. Da mesma forma, não há uma preocupação com a definição dos temas a serem pactuados com a sociedade para fundamentar o diagnóstico do setor habitacional. Não há sequer uma preocupação com a qualificação técnica da equipe ou com a função de capacitação institucional das prefeituras.

Em contraposição, o documento do Rio de Janeiro apresenta uma preocupação muito maior com tal detalhamento, seja na amarração das garantias de uma metodologia participativa ou da qualificação da equipe técnica. Igualmente, no levantamento das informações, faz-se uma solicitação de dados específicos da região metropolitana, assim como há uma preocupação com a identificação de outras formas de relação intermunicipal.

Já o documento gaúcho, em nível geral, não é nem tão detalhado como o documento fluminense, nem tão resumido como o paraense. Especificamente, no que se refere aos temas a serem pactuados com a sociedade para elaboração do plano, faz uma reformulação da sugestão do Ministério das Cidades, apontando novos temas e retirando outros. Com isso, temas importantes como Transporte e mobilidade urbana, foram excluídos, assim como outros, como Integração das políticas públicas e privadas, foram agregados.

Nesse sentido, de um modo geral, os documentos trazem contribuições importantes que podem ser agregadas na elaboração do Termo de Referência para o Plano Estadual Habitação de Interesse Social do Espírito Santo.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado, 1988.

BRASIL. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos Municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Nota sobre o Déficit Habitacional 2008*. 23 de julho de 2010. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/arquivos-e-imagens-oculto/NOTA_DEFICIT2008_FJP_jul2010.pdf. Acesso em 15/10/2010.

CASELLI, Cristina Kanya. “Sustentabilidade e Real Estate no Mercado de Baixa Renda”. VIII Seminário Internacional da LARES. *Mercados Emergentes de Real Estate: novos desafios e oportunidades*. São Paulo, 03 a 05 de setembro de 2008. Disponível em: <http://www.lares.org.br/2008/img/Artigo009-Caselli.pdf>. Acesso em 09/11/2010.

FANTINELLI, Jane Tassinari. *Análise da evolução de ações na difusão do aquecimento solar de água para habitações populares - estudo de caso em Contagem – MG*. Campinas, SP: UNICAMP, 2006. Tese de Doutorado.

LENGEN, J. V. *Manual do Arquiteto Descalço*. Porto Alegre: Livraria do Arquiteto & Tiba Editoria, 2004.

OLIVEIRA, Thaisa Francis C. S. *Sustentabilidade e Arquitetura. Uma reflexão sobre o uso de bambu na construção civil*. Maceió-AL: UFAL, 2006. Dissertação de Mestrado.

RIBEIRO, Luiz C. Queiroz; CARDOSO, Adauto L; LAGO, Luciana C. *Necessidades Habitacionais: Déficit Habitacional & Inadequação Habitacional*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, setembro de 2003. Disponível em: http://www.observatoriodasmetroles.ufrrj.br/download/nec_hab.pdf. Acesso em 15/10/2010.

SAMPAIO, Ana Paula; GONÇALVES, Luciana C.; PINHEIRO, Tatiana de C.. *Diagnóstico do Déficit Habitacional para os Municípios do Estado do Espírito Santo – 2009*. Texto para Discussão 03. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, junho de 2009.

TEIXEIRA, Elenaldo. Participação cidadã no poder local: algumas experiências no Brasil. In: O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. 2ª ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

TATAGIBA, Luciana. “Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: aprofundando o debate” In: *Revista de Sociologia e Política*, nº 25. Curitiba: UFPR, nov. 2005. pp. 209-213.

Editoração
João Vitor André

Bibliotecária
Andreza Ferreira Tovar