

**Direito à Moradia
e a Função Social
da Terra**

Direito à cidade e à moradia pelas populações vulneráveis¹ na RMGV

Clara Luiza Miranda (org.) Contribuições principais Coletivo Resistência Urbana, Movimento Pop Rua, Pedro Marra (UFES), BrCidades GV ES

O núcleo do BrCidades GV ES – Grande Vitória, Espírito Santo - foi criado, em março de 2019, por estudantes e professores da UFES (Universidade Federal do Espírito Santo), professores e estudantes da UVV (Universidade de Vila Velha), professora da FDV (Faculdade de Direito de Vitória, estudante do PPGEH – IFES, professor da UNESC (Universidade de Colatina, ES), servidores públicos: sociólogos, economistas, arquitetos e advogados, professores do ensino médio, membros do DCE UFES; do Célula Emau UFES; os movimentos sociais UCB - União ciclistas do Brasil, PCB/UJC; o SINDARQ; membros do FEJUNES: Fórum Estadual da Juventude Negra do ES; Membros do Fórum Capixaba de Lutas Sociais; membro da Associação de moradores Soteco, Vila Velha, ES; coletivos Mãos à Horta, Coletivos de arquitetos: Cidade Quintal e Paleta Parque.

A partir do 4º Encontro (que denominamos encontro com as comunidades), realizado em parceria como FEJUNES no Museu do Negro, a população em situação de rua aderiu ao núcleo BrCidades GV ES, fez importantes contribuições a partir daí.

Dados Socioeconômicos/ População da RMGV

Há registro de decréscimo do número de desempregados no ES até o último semestre de 2018, à época havia 219 mil pessoas desempregadas, a maioria eram mulheres². O artigo ressalta que entre os 932 mil empregados no setor privado, 255 mil não possuem carteira assinada; enquanto 479 mil trabalham por conta própria, ou seja, os números da informalidade são altos.

¹ Definimos como populações vulneráveis aquelas em situação de desproteção socioeconômica e civil (vulnerabilidade da integridade física das pessoas, exposição à violência praticada por bandidos e pela polícia inclusive (KOWARICK, 2009, p. 19). A caracterização de vulnerabilidade descritas por Kowarick concerne à privação de direitos básicos de cidadania: garantias de trabalho, alimentação, saúde, educação, saneamento. Neste âmbito, Kowarick destaca que a questão habitacional não se resume à questão da qualidade da moradia, mas também a sua localização e aos serviços básicos do bairro onde a moradia se localiza, as condições de mobilidade urbana, o tempo gasto nos deslocamentos intraurbanos: casa-trabalho, casa-escola, casa-comércio. Estas condições somadas a jornadas de trabalho e de aula podem significar “esgotamento das energias físicas e mentais”. Estas circunstâncias podem ser agravadas quando há a submissão ao sobretalho, seja para ampliar a renda seja para melhorias da condição de habitabilidade, que enredam populações vulneráveis em processos de “espoliação urbana” (KOWARICK, Id. Ibid.). Com referência, cerca de 1/3 da população de Vitória, capital do estado, vive em situação de vulnerabilidade social.

Para abordar os aspectos da vulnerabilidade na RMGV consideramos nossos levantamentos realizados em 2017 e 2018 nas ocupações de Vitória, ES, os depoimentos realizados nos nossos encontros por moradores/ moradoras e de ex-moradores/ moradoras das ocupações; os depoimentos e proposições feitos por representantes da população em situação de rua presente nos encontros. Além disso, tomaremos como parâmetro, alguns documentos institucionais como “Perfil da Pobreza no Espírito Santo: Famílias Inscritas no Cadúnico 2016” e o “Déficit Habitacional no Espírito Santo com Base no Cadúnico 2016”. Este último realiza algumas considerações sobre a condição socioeconômica, além da quantificação da situação de déficit habitacional que abrange percentual expressivo nas cidades capixaba.

²² “ES tem a 2ª maior redução do número de desempregados do país”. No quarto trimestre de 2018, Estado registrou 219 mil pessoas desempregadas. Mulheres são a maioria entre os sem emprego. Acessível: <https://www.gazetaonline.com.br/noticias/economia/2019/02/es-tem-a-2-maior-reducao-do-numero-de-desempregados-do-pais-1014169413.html> acesso em jun 2019.

Em relação à pobreza ou grupos vulneráveis da população, no ES e na Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV – um referencial para compreensão é o estudo “Perfil da Pobreza no Espírito Santo: Famílias Inscritas no CadÚnico 2016” elaborado pelo IJSN. Conforme o documento, o Espírito Santo possui 365.504 mil famílias cadastradas. A Região Metropolitana é a que apresenta o maior percentual de famílias inscritas no CadÚnico³ (38,1%). No grupo pesquisado, a média de renda domiciliar per capita do estado foi R\$ 238,09, a menor média foi a Metropolitana (R\$ 204,78). Conforme o mesmo documento, no Espírito Santo, a renda média domiciliar per capita dos beneficiários do Bolsa família foi R\$ 94,91 e do Bolsa capixaba R\$ 31,33. No Espírito Santo, em 2016, a taxa de pobreza das pessoas inscritas no CadÚnico foi de 66,7% e a de extrema pobreza⁴ foi de 41,6%.

“Nota-se que em média os capixabas estão em termos monetários mais próximos de deixar a extrema pobreza do que a pobreza. Entretanto, fazer com que as políticas públicas atinjam de fato essa parcela da população tem sido, em razão do elevado grau de vulnerabilidade e risco social que ela apresenta, o grande desafio enfrentado pelos gestores dessas políticas.” (ES, IJSN, 2018, p. 18)

O déficit habitacional⁵ é significativo no ES⁶, sobretudo na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV). O relatório do IJSN indica que o déficit habitacional atinge cerca de 225.656 pessoas, cerca de 80.908 famílias, em 2015⁷, ou seja, é eminentemente urbano, com maiores índices em cidades onde a concentração de população está acima de 100.000 habitantes”. Os municípios mais impactados são os quatro mais importantes da RMGV (ESPÍRITO SANTO; IJSN, 2016, p. 24-25). O município de Serra apresenta o maior déficit 10.949, 14,74% do ES, Vitória no grupo pesquisado 6.215; o próprio município considera 10 mil seu déficit. Conforme os estudos do déficit habitacional no Espírito Santo:

A componente do déficit verificada com mais frequência em todos os municípios e nas diversas categorias sociais analisadas é o “ônus excessivo com aluguel”, seguido pela precariedade das condições de moradia. (...), observa-se um aumento expressivo de 25% na Região Metropolitana da Grande Vitória (...). Quanto à cor, a raça negra é predominante no déficit habitacional, assim como o trabalhador que trabalha por conta própria, se considerado o tipo de ocupação. Outro indicador interessante constatado na pesquisa é que o déficit maior está concentrado na população de sexo feminino, o que pressupõe a hipótese de que as mulheres estão em maior número como responsáveis pelos domicílios (ESPÍRITO SANTO; IJSN, 2016, p. 29).

³ ESPÍRITO SANTO, IJSN. Perfil da Pobreza no Espírito Santo: Famílias Inscritas no CadÚnico 2018

⁴ Conforme o documento, as definições [de pobreza e extrema pobreza] foram estabelecidas com base no valor necessário para adquirir uma cesta de produtos e serviços no mercado. A linha de extrema pobreza adotada no Espírito Santo é calculada com base em uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com um número de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa. As pessoas que não possuem renda igual ou superior ao valor estimado são classificadas como extremamente pobres. (Id. Ibid.)

⁵ O estudo foi realizado com as pessoas inscritas no *CadÚnico*, de acordo com a metodologia da Fundação João Pinheiro (ESPÍRITO SANTO, IJSN, 2016).

⁶ O IBGE estima que o Espírito Santo possuía 4.016.356 habitantes em 2017; 48% da população estava na RMGV. Estima-se que 1.960.213 vivem na RMGV, formada pelos municípios de Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica, Viana, Fundão e Guarapari; estimam-se para Vitória 363.140 habitantes.

⁷ Em 2009, o déficit habitacional total era de 21.683 moradias; em 2014, atinge 57.748 famílias (IJSN, 2016, p. 13). O IJSN explica o aumento expressivo do déficit pela otimização e a consistência dos dados da base utilizada para o estudo *CadÚnico*, ainda informa que “o cadastro não contempla toda a população vulnerável no contexto da habitação”, ou seja, os grupos sociais fora do *CadÚnico* não são computados (ESPÍRITO SANTO, IJSN, 2016, p. 25).

Organizamos as demandas apresentadas pelas comunidades moradores e moradoras das ocupações e população em situação de rua nos encontros do núcleo estadual do BrCidades numa tríade: 1. Moradia, 2. trabalho-renda e 3. cuidados (segurança alimentar⁸, saúde), com prioridade destacada para habitação⁹.

Além disso, Teófilo e Gringuinho, do movimento da população em situação de rua, apontam os limites das formas de captação dos dados pelas pesquisas sobre a população em situação de rua. Para eles os métodos dessas pesquisas não captam a ‘realidade’ e os problemas das populações em movimento – como a população em situação de rua. No debate, se levantou o problema de “captar o movimento na cidade sem congelar?”¹⁰ E ainda, de como prestar assistência ou serviços para as populações sem domicílio, ambulantes, que frequentam espaços em mais de um município?

Nesses encontros também foi indicada a necessidade de abordagem interdisciplinar, intersetorial e integrada por parte de arquitetura urbanismo nos eixos que atravessam problemas das populações que enfrentam precariedade ou falta de moradia. O município de Vitória tem expertise em abordagem integrada. O Projeto Terra, criado em 1996, enfatiza a “[...] oferta de condições básicas de equipamentos urbanos, mobilidade, segurança ambiental e geração de renda” (PREFEITURA... Acesso em 27 set. 2011). Esse Projeto pretendeu incorporar ao tecido urbano da cidade as áreas ocupadas por população de baixa renda, prometendo-lhe cidadania e pleno direito à cidade. Portanto, não ‘brotará’ do zero uma política ou um sistema integrado de apoio à habitação, integrando políticas sociais, direcionadas ao atendimento de diferentes necessidades articuladas à demanda habitacional.

Como propostas específicas para habitação, vimos o potencial de incluir entre as políticas habitacionais que constam como vigentes nos municípios da RMGV: a locação social¹¹ – sem criar ônus excessivo na renda familiar, utilizando imóveis subutilizados ou abandonados¹² passíveis de passarem por melhorias.

⁸ Teófilo relata a existência de alguns programas como o Banco de Alimentos em Vitória e Serra, ES, as pessoas em situação de rua reclamam da dificuldade de encontrar local para cozinhar. Estamos pensando em desenvolver projetos para enfrentar essas dificuldades.

⁹ Gringuinho, da população em situação de rua cita o programa de locação social “Moradia Primeiro” da Prefeitura Municipal de Porto Alegre como exemplo. Este tem o objetivo de oferecer oportunidades de superação da situação de rua. A ação “Aluguel Solidário” faz parte do programa “Moradia Primeiro”, que tem o objetivo de oferecer oportunidades de superação da situação de rua. Acessível em: <https://alfa.portoalegre.rs.gov.br/aluguel-solidario> acesso em jun 2019.

¹⁰ Para tal objetivo foi citada como referência a cartografia para a apreensão dos usos e apropriações dos espaços da cidade proposta na pesquisa da Profa. Dra. Regina Helena Alves da Silva – Depto. de História Fafich/UFMG.

¹¹ Entre os motivos que baseiam essa proposta estão: o ônus excessivo com o aluguel representa 42% do déficit habitacional. A população de baixa renda brasileira tem baixa capacidade de pagamento e de endividamento, isso restringe o seu acesso aos mercados de aluguel e à propriedade formal, levando ao aumento dos assentamentos precários ou da população em situação de rua. Além disso, empréstimos ou crédito habitacional são desigualmente distribuídos, em grande parte o crédito é inacessível. A locação social também é boa para jovens, para dar flexibilidade e mobilidade aos trabalhadores com contratos de médio prazo, temporadas. A locação social é indicada pelas Nações Unidas (UN-HABITAT): como uma opção efetiva para os pobres urbanos em países em desenvolvimento e como potencial apoio para reabilitação das áreas centrais subutilizadas.

¹² Por exemplo, temos como referência que entre 10% e 50% imóveis fechados foram detectados nos bairros de Vitória pelo Censo do IBGE de 2010. Há entre 100 e 120 imóveis abandonados ou subutilizados na área central de Vitória, conforme a Associação dos Moradores do Centro - Amacentro.

Como pode ocorrer a provisão de habitação por meio de um programa de política de locação social na RMGV? O destaque cabe àquilo que parece mais próximo da realidade de um programa de provisão de habitação locação social municipal na região. O programa pode ter duas vias: por meio de propriedade pública, o governo mantém sob sua posse e agencia o seu estoque habitacional ou através da propriedade privada ou parcerias público privadas – nesse caso, o governo subsidia parte do aluguel ou oferece incentivos fiscais, a gestão pode ser compartilhada entre município, proprietários e locatários. Pode compor-se por faixas de renda: 0-2 salário mínimo deve ser o mais visado (os pobres e extremamente pobres conforme o estudo do IJSN). Pois esta é a parcela da população com maior necessidade de moradia, pode oferecer outras faixas para atender jovens, solteiros, desabrigados, trabalhadores temporários, migrantes. Conforme o plano de habitação do município, para se inscrever nos programas disponibilizados por Vitória, o solicitante deve ser morador do município há dois anos.

Outra proposta que designamos, neste caso para Vitória, replicável para os demais municípios. Reabilitar e incrementar o programa Morar no Centro¹³, implantar programas semelhantes nos maiores municípios como Serra, Vila Velha e Cariacica. Este programa do município de Vitória tem cerca de 16 anos, visava construir 322 unidades, porém, entre 2005 e 2012 concluiu apenas três prédios, 94 unidades. Não constrói ou entrega novas unidades habitacionais, há pelo menos 6 anos. Desde então, o programa não tem resolvido a demanda por habitação nem dos inscritos nem dos novos pleiteantes. Este programa tem potencial de requalificar inclusive a economia da área central.

Precariedade da moradia ou do assentamento, insalubridade e suscetibilidade do assentamento a desastres: desabamentos, inundações, degradação ambiental, são reconhecidos como fatores que designam a vulnerabilidade social na RMGV. Por isso, no caso de Vitória, consideramos necessário restabelecer os escritórios do Projeto Terra fechados e manter os que ainda estão ativos¹⁴. O objetivo é incluir aos serviços prestados por esses escritórios a implementação de programas de assistência técnica ATHIS, conforme a Lei Nº 11.888, de 2008, também, oferecer serviços de regularização fundiária.¹⁵ Outros municípios deveriam criar espaços semelhantes.

É essencial reunir um estoque de edificações para reforma ou restauro visando à realização de programas como Morar no Centro e locação social, um dos meios de provisão pode vir da

¹³ Consta na Lei nº 5.823, de 30 de dezembro de 2002, objetivando a promoção do acesso à terra e à moradia digna aos habitantes da cidade. Os benefícios oferecidos nessa lei para o morar no centro está: as prestações fixadas não podem “ter valor que ultrapasse 10% (dez por cento) da renda familiar, sendo a prestação mínima correspondente a R\$ 10,00 (dez reais)”. Disponível em: <https://camara-municipal-da-vitoria.jusbrasil.com.br/legislacao/577647/lei-6592-06> acesso em: jun 2019. O morar no Centro se estribava, à época da sua criação, no Programa de Arrendamento Residencial (PAR), promovido pelo Ministério das Cidades, seguia suas regras, por isso visava atender uma população que recebia até 6 salários mínimos, o valor máximo das unidades, em 2006, foi previsto em R\$ 35 mil reais.

¹⁴ O gerenciamento do Projeto Terra estabelece uma coordenação vinculada ao Gabinete do prefeito, articulada em três níveis de gerência: estratégica, tática e operacional. O nível estratégico é composto pelo prefeito, secretários, auditor e procurador geral. Esse nível é responsável pelas decisões políticas e estratégicas. O nível tático, que tem a função de definir e submeter propostas técnicas ao nível estratégico, gerenciar e encaminhar a operacionalização às secretarias municipais executoras. Este é composto por representantes das várias secretarias municipais envolvidas. No nível operacional, a Secretaria de Ação Social assume a competência de articular as demais secretarias, visando à coordenação dos escritórios instalados nos territórios. O Projeto Terra foi desarticulado pela atual gestão municipal (2012-2020), sobretudo o nível tático foi encerrado, entretanto alguns escritórios foram mantidos.

¹⁵ ABRAMAT. Perfil da cadeia 2017. Acessível em: <http://www.abramat.org.br/datafiles/perfil-ed-2018.pdf> acesso em jul 2019.

colocação em prática dos instrumentos disponíveis no PDU para efetivar o cumprimento da função social da propriedade, no caso do município de Vitória, outro modo é ampliar a arrecadação dos fundos municipais de habitação. O documento organizado por Vinicius Lamego para esse Fórum trata dessa questão.

Também, é preciso pesquisar e criar meios de fomento ou de crédito à melhoria e reformas de moradias¹⁶ de HIS. Uma questão que move nosso núcleo é buscar formas de ampliação da atuação da assistência técnica (ATHIS) para além desses possíveis 15% de formalidade na construção civil detectados na pesquisa CAU/BR e Datafolha (2015)¹⁷. Uma das propostas, na contramão da intenção de desvinculação total do orçamento do atual governo¹⁸ (2019) é, ao contrário, propor um percentual mínimo para investimento em habitação e políticas públicas de moradia por parte dos entes federativos – proposta vinda dos movimentos de população em situação de rua.

De onde poderiam vir os recursos? uma parte dos impostos já pagos pelo setor dos materiais (indústria e comércio) e da construção poderia/ deveria ser destinado para os fundos de habitação, visando reduzir a informalidade no setor da construção. Em que pese o avanço da informalidade detectado pela FIESP¹⁹, como parâmetro tomamos os dados disponibilizados pela Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção (ABRAMAT), em 2017, a construção contribui com 60,95% para o PIB; o segmento dos materiais de construção e comércio com 11,36% e 8,96%, respectivamente, enquanto os serviços: projetos de Engenharia e Arquitetura, Atividades Imobiliárias, Manutenção de Imóveis contribui 4,98%.

Para finalizar, mantemos a intenção de contribuir com os processos encaminhados pelos movimentos sociais na ação democrática nas cidades, mantendo viva a pauta dos direitos sociais - moradia, mobilidade urbana, o cuidado com os mais vulneráveis- e o direito à cidade, criando alternativas democráticas, procedentes da sociedade e dos movimentos sociais nesses setores indicados pelo BrCidades. O objetivo é encaminhar propostas tanto de divulgação, discussão, politização em relação ao direito à cidade quanto propostas executivas.

Referências ausentes nas notas:

ESPÍRITO SANTO; IJSN. **Boletim 01. Déficit Habitacional no Espírito Santo com base no CadÚnico**, 2016.

KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco, sobre a vulnerabilidade socioeconômica**. São Paulo: editora 34, 2009.

PREFEITURA Municipal de Vitória. Disponível em: <http://www.vitoria.es.gov.br/>. Acesso em: 27 set. 2011.

¹⁶ Nossas propostas restringem-se a melhorias e reformas de moradia, tendo em vista a identificação de uma quantidade de imóveis fechados quase equiparável ao número de unidades necessárias para sanar o déficit habitacional.

¹⁷ CAU/BR; DATAFOLHA. O maior diagnóstico sobre arquitetura e urbanismo já feito no Brasil. Acesso em: <https://www.caubr.gov.br/pesquisa2015/> acesso em: jun 2019.

¹⁸ Governo quer desvinculação de 100% do orçamento.
<http://www.andes.org.br/conteudos/noticia/governo-quer-desvinculacao-de-100-do-orcamento1>
acesso em jun 2019

¹⁹ FIESP; Observatório da Construção. PIB da cadeia produtiva da construção fecha 2018 com retração de 4,2%, quinto ano consecutivo de queda. Emprego e investimentos em obras acompanham trajetória de queda <https://www.fiesp.com.br/observatoriodaconstrucao/noticias/pib-da-cadeia-produtiva-da-construcao-fecha-2018-com-retracao-de-42-quinto-ano-consecutivo-de-queda/> acesso em: jun 2019.