



A CIDADE PRODUZIDA PELO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - MACEIÓ/AL

Autores:

Viviane Regina Costa Sá - Universidade Federal de Alagoas - vivianercosta@gmail.com

Resumo:

Na cidade de Maceió/AL, pelo Programa Minha Casa Minha Vida, foram construídos e entregues, até o ano de 2014, 67 empreendimentos, distribuídos entre três grupos de faixa de renda (10 para Faixa 1 / 45 para Faixa 2 / 12 para Faixa 3): um grande número de projetos que parecem responder unicamente às estatísticas de redução de déficit habitacional, porém sem qualquer preocupação com a qualidade dos espaços urbanos produzidos. Se o morar não se mantém sem a educação, a saúde, o lazer e o abastecer-se, é inaceitável pensar a formação do espaço urbano unicamente pelo viés residencial. Essa é a parcial do que se tem da cidade de Maceió após a produção do PMCMV: 36.507 unidades e o déficit por ônus excessivo com aluguel urbano quase duplicado, localização nas bordas da mancha urbana metropolitana, falta de infraestrutura adequada, conexão precária ao tecido urbano existente, difícil acesso, problemáticas condições de transporte público e mobilidade, e deficiente oferta dos serviços urbanos.

A CIDADE PRODUZIDA PELO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - MACEIÓ/AL

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

No ano de 2007, foi lançado o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) com o objetivo de: (i) investir na expansão da infraestrutura brasileira; (ii) estimular o crédito e o financiamento; (iii) melhorar o ambiente de investimento; (iv) desonerar e aperfeiçoar a administração tributária; e (v) adotar medidas fiscais de longo prazo. Inicialmente, o PAC previa investimentos, para o quadriênio 2007/2010, de R\$ 503,9 bilhões. No ano de 2011 foi lançada a segunda etapa do programa (BRASIL, 2009:169).

O lançamento do PAC foi acompanhado de um novo programa destinado especificamente para o setor habitacional, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), cuja meta era disponibilizar, no triênio 2009/2011, 1 milhão de moradias, sendo: 400 mil para a população com faixa de renda entre 0 e 3 salários-mínimos; 400 mil para a faixa de 3 e 6 salários e 200 mil para a população com renda entre 6 e 10.

Essa proposta, depois de algumas tentativas de criar um conjunto de soluções para atendimento à camada da população com menor poder aquisitivo através de ações e programas, apresentava-se como mola propulsora para produção de moradia e ampliação do acesso à casa própria.

A TEORIA

O objetivo principal do Programa era criar um ambiente econômico confiável que estimulasse o crescimento do mercado formal de habitação e crédito, bem como a geração de emprego, através da: (i) inclusão social (ampliação do acesso à moradia às famílias de baixa renda, reduzindo o déficit habitacional¹); e da (ii) função anticíclica (geração de

¹ De acordo com Fundação João Pinheiro - Centro de Estatística e Informações, entende-se por déficit habitacional a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento. O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física. Elas devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda nessa

emprego e renda por meio do aumento do investimento na construção civil) (BRASIL, 2010). No momento do lançamento do programa, o déficit habitacional no país correspondia a 5,9 milhões de domicílios (FJP, 2012) (Tabela 1).

Tabela 1: Déficit Habitacional no Brasil e regiões - 2007 / 2009

| Especificação | 2009 | | | | Total (%) |
|---------------|------------------|------------------|--------------------------|----------------|------------|
| | TOTAL | URBANA | | RURAL | |
| | | Total | Rural de extensão urbana | | |
| Norte | 634.930 | 507.138 | 6.362 | 127.792 | 10,6 |
| Nordeste | 2.050.889 | 1.443.286 | 8.098 | 607.603 | 34,2 |
| Sudeste | 2.217.241 | 2.142.760 | 17.397 | 74.481 | 37,0 |
| Sul | 601.965 | 539.843 | - | 62.122 | 10,0 |
| C. Oeste | 493.884 | 456.132 | 1.120 | 37.752 | 8,2 |
| Brasil | 5.998.909 | 5.089.159 | 32.977 | 909.750 | 100 |

Fonte: FJP, 2012

As regiões que apresentavam os maiores índices de déficit habitacional eram Nordeste (34,2%) e Sudeste (37,0%), e em todas elas, a faixa de renda que contribuía para este cenário era composta pelas famílias que recebiam até três salários mínimos. Neste aspecto, a região Nordeste era a que apresentava o maior percentual, com 94,8% do total do déficit de famílias com até três salários (Tabela 2). O foco do PMCV, portanto, estaria ou deveria estar centrado na redução destes números.

Tabela 2: Distribuição percentual do déficit habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal - Brasil, Regiões - 2007 / 2009.

| Especificação | Faixa de Renda Familiar (em salários mínimos) | | | |
|-----------------|---|-------------------|-----------------|----------------|
| | Até 3 (%) | Mais de 3 a 6 (%) | Mais 6 a 10 (%) | Mais de 10 (%) |
| Norte | 89,3 | 8,6 | 1,6 | 0,4 |
| Nordeste | 94,8 | 4,1 | 0,7 | 0,4 |
| Sudeste | 88,2 | 9,8 | 1,6 | 0,5 |
| Sul | 86,4 | 11,0 | 2,0 | 0,6 |
| Centro-Oeste | 89,7 | 7,9 | 1,9 | 0,5 |
| Brasil | 90,1 | 8,0 | 1,4 | 0,5 |

Fonte: FJP, 2012

rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque.

Ao mobilizar um conjunto de medidas de estímulo à produção habitacional, mantendo o desenvolvimento dos setores imobiliário e da construção civil, o pacote foi apresentado como uma das principais ações do governo. Justificado por atender esses dois imperativos econômicos e sociais - por um lado a criação de empregos no setor da construção, e, por outro, a provisão de moradias -, o MCMV veio corroborar com a ampliação do mercado para o atendimento da demanda habitacional de baixa renda.

Entretanto, nas mãos do mercado imobiliário, grande parte da política de habitação terminou por servir à dinâmica do processo de valorização do capital privado (financeiro, comercial e industrial) e a produção da cidade terminou por adotar um padrão do que funcionaria mercadologicamente. O PMCMV foi pensado como um grande instrumento da política de habitação nacional, com grande ênfase para a habitação de interesse social, porém os maiores números de abrangência do programa contemplavam as famílias que pertenciam ao grupo de renda mensal superior a três salários mínimos: nas duas fases do programa, o menor percentual atendia a faixa de renda salarial até três salários mínimos, mas era para esse grupo que eram previstas diretrizes e uma série de especificações que deveriam estar contempladas dos desenhos finais dos projetos. Ou seja, no grande impulso de estímulo à produção de novas unidades habitacionais, o maior poder de decisão estava nas mãos dos agentes privados.

A PRÁTICA

Na cidade de Maceió/AL, pelo Programa Minha Casa Minha Vida, foram construídos e entregues, até o ano de 2014, 67 empreendimentos, distribuídos entre os três grupos de faixa de renda, sendo 10 empreendimentos² para Faixa 1, com recursos do Orçamento Geral da União aportados ao Fundo de Arrendamento Residencial, 45 para Faixa 2³ e 12 para Faixa 3⁴, perfazendo um total de 36.507 unidades habitacionais (Tabela 3). Os dois últimos grupos foram construídos com recursos do FGTS (BRASIL, Ministério das Cidades, 2013).

Tabela 3: Projetos do PMCMV aprovados na cidade de Maceió/AL por faixa de renda - 2009-2014.

| Faixa de renda | Número de projetos | Unidades Habitacionais | Total (%) |
|----------------|--------------------|------------------------|------------|
| Faixa 1 | 10 | 12.155 | 14,9 |
| Faixa 2 | 45 | 21.822 | 67,2 |
| Faixa 3 | 12 | 2.530 | 17,9 |
| Total | 67 | 36.507 | 100 |

Fonte: BRASIL, 2013.

² Em alguns documentos consultados, o número apresentado de empreendimentos aprovados para Faixa 1 é de 12 conjuntos, sendo 3 referentes ao conjunto José Aprígio Vilela, aprovado junto à Prefeitura Municipal de Maceió/AL e executado em três etapas (módulos A, B e C). A contabilidade de apenas um empreendimento é fruto da instrução normativa do Ministério das Cidades, portaria nº 465 de 03 de outubro de 2011, a qual indica que os projetos propostos em módulos ou etapas serão considerados como um único empreendimento.

³ A mesma justifica serve para os conjuntos da Faixa 2, que em algumas tabelas consultadas mostram 53 projetos aprovados. Entretanto os conjuntos Jardim Royal e Novo jardim, ambos foram propostos em cinco módulos.

⁴ A mesma justifica serve para os conjuntos da Faixa 3, que apresenta o número total de 13 empreendimentos. Entretanto, o condomínio Allegro foi proposto em duas etapas.

No momento de lançamento do programa (2009), o estado de Alagoas apresentava um déficit habitacional de 121.079 unidades, dos quais 71,23% estavam localizados na área urbana e 28,77% na área rural (Tabela 4). Em relação à região Nordeste, este índice representava 5,90% e em relação ao Brasil, 2%.

Tabela 4: Déficit habitacional - Alagoas, Nordeste e Brasil - 2009.

| Especificação | 2009 | | | |
|---------------|------------------|------------------|--------------------------|----------------|
| | TOTAL | URBANA | | RURAL |
| | | Total | Rural de extensão urbana | |
| Alagoas | 121.079 | 86.252 | - | 34.827 |
| Nordeste | 2.050.889 | 1.443.286 | 8.098 | 607.603 |
| Brasil | 5.998.909 | 5.089.159 | 32.977 | 909.750 |

Fonte: Fonte: FJP, 2013

No ano de 2009 não foi calculado o déficit para o município de Maceió, mas no ano de 2010, um ano após o lançamento do PMCMV, o índice para o município era de 42.261 unidades, das quais 42.177 estavam na área urbana e 84 na rural, e no todo representava 34% do estado (FJP, 2013) (Tabela 5).

Tabela 5: Déficit habitacional - Maceió - 2010

| Especificação | Total | Urbano | Rural |
|---------------|--------|--------|-------|
| Maceió | 42.261 | 42.177 | 84 |

Fonte: FJP, 2013

Em se tratando da distribuição do déficit por faixa de renda, o estado de Alagoas apresentava os maiores índices para o grupo com renda familiar mensal de até três salários mínimos, seguido do grupo com renda entre três e seis salários, depois o grupo com renda familiar mensal entre seis e dez salários mínimos e por fim o grupo de famílias com renda de mais de dez salários.

Na cidade de Maceió, o quadro era muito próximo ao de Alagoas e a ordem decrescente do déficit em relação às faixas de renda também prevalecia, sendo 80,3% para o grupo com renda familiar mensal de até três salários mínimos, 11,6% para o grupo com renda entre três e seis salários, 6,1% com renda entre seis e dez salários, e 2,0% com renda acima de dez salários (Tabela 6).

Tabela 6: Distribuição percentual do déficit habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal. Maceió e Alagoas - 2010

| Especificação | Faixa de Renda Familiar (em salários mínimos) | | | |
|---------------|---|--------------|---------------|----------------|
| | Até 3 (%) | De 3 a 6 (%) | De 6 a 10 (%) | Mais de 10 (%) |
| Maceió | 80,3 | 11,6 | 6,1 | 2,0 |
| Alagoas | 80,8 | 10,7 | 5,7 | 2,8 |

Fonte: FJP, 2013

Considerando as faixas iniciais do PMCMV (0 a 3 SM / 3 a 6 SM / 6 a 10 SM), tanto no município de Maceió, quando no estado de Alagoas, o grande déficit habitacional estava no grupo de menor poder aquisitivo, não esquecendo que entre as famílias com renda mensal de até três salários mínimos, estavam também as famílias sem rendimento mensal. Entretanto, o número de projetos aprovados para Maceió aponta que os grupos que compunham a Faixa 2 (3 a 6 SM) foram os maiores beneficiados: 69,8% dos projetos eram da Faixa 2 e 16,5% eram da Faixa 3. A menor parcela dos projetos - 13,7% - era de projetos destinados à Faixa 1. Em se tratando de unidades habitacionais construídas, o maior número também foi para o grupo da Faixa 2: 12.155 unidades foram construídas para a Faixa 1, 21.822 unidades para a Faixa 2 e 2.530 para a Faixa 3. Se compararmos em número de unidades, a relação do déficit habitacional e quanto o PMCMV contribuiu na redução deste índice tem-se que a quantidade de unidades habitacionais construídas para a Faixa 1 cobriu apenas 35,8% do déficit, enquanto para a Faixa 2, o número de unidades foi quase cinco vezes maior que o apresentado pelo índice (Tabela 7). Ou seja, o que prevaleceu foi a produção de unidades habitacionais adquiridas através de financiamentos bancários.

Tabela 7: Distribuição percentual do déficit habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal. Maceió (2010) e unidades construídas pelo PMCMV.

| Faixa de renda PMCMV | Déficit Habitacional 2010 (un) | Unidades Habitacionais Construídas PMCMV |
|----------------------|--------------------------------|--|
| Faixa 1 | 33.935 | 12.155 |
| Faixa 2 | 4.902 | 21.822 |
| Faixa 3 | 2.577 | 2.530 |

Fonte: FJP, 2013

Apesar de não aprofundarmos na discussão dos impactos do PMCMV na redução do déficit habitacional, não podemos deixar de destacar um aspecto significativo. No cálculo do déficit habitacional são computados quatro componentes: (i) domicílios precários - que engloba os domicílios improvisados, ou seja, todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa (imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, barracas, carcaças de carros abandonados e cavernas, entre outros) e os domicílios rústicos, aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada; (ii) coabitação familiar - que corresponde às famílias conviventes secundárias que declararam intenção de constituir um domicílio exclusivo; (iii) ônus excessivo com aluguel urbano, que corresponde ao número de famílias urbanas com renda de até três salários mínimos e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel; (iv) adensamento excessivo em domicílios alugados, caracterizado pelo número médio de moradores por dormitório acima de três (FJP, 2013).

No ano de lançamento do programa os números do estado de Alagoas, da região Nordeste e do Brasil em relação aos componentes indicavam que a maior parcela do déficit estava na coabitação e a menor no adensamento (Tabela 8).

Seis anos após a implantação do programa, no ano de 2015, os índices apontaram uma redução no déficit habitacional no constante a domicílios precários, coabitação e adensamento, em Alagoas, no Nordeste e no Brasil (Tabelas 9). Entretanto, mesmo com redução no número de domicílios precários, coabitação e adensamento, percebemos que o

déficit por ônus excessivo de aluguel aumentou em Alagoas (passando de 29,0% para 49,5%), no Nordeste (de 22,7% para 39,2%) e no Brasil (de 30,6% para 51,5%) (Tabela 10). Isso significa que na verdade existe um processo de deslocamento do componente do déficit habitacional: até então a maior concentração estava na condição de coabitação e agora aparece em maior número para o grupo de famílias com renda de até três salários mínimos pagando aluguel. Entre as justificativas para este número, a Fundação João Pinheiro (FJP, 2012:16) destaca que "para determinada parcela pobre da sociedade, o aluguel não é uma opção, diferentemente do que ocorre com alguns setores da classe média. Para eles, pagar aluguel em bairros melhores e de mais status é preferível a comprar imóvel em áreas suburbanas de pior localização". Essa dinâmica é perceptível, sobretudo, nos casos de remoção de famílias de áreas de risco ou de ocupação ilegal, as quais preferem permanecer na região onde moram a serem transferidas para regiões periféricas da cidade, nas quais questões como acessibilidade, serviços de educação, saúde, lazer e abastecimento nem sempre atendem as necessidades da população residente.

Tabela 8: Déficit habitacional por componente e percentual e composição do déficit habitacional por componente e percentual em relação ao déficit habitacional total - Alagoas, Nordeste e Brasil (2010).

| Especificação | Componente | | | |
|---------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|--------------------------|
| | Precários | Coabitação | Ônus | Adensamento |
| Alagoas | 21.238 (17,1%) | 58.804 (47,4%) | 36.040 (29,0%) | 7.980 (6,4%) |
| Nordeste | 603.000 (28,6%) | 923.984 (43,8%) | 479.541 (22,7%) | 104.992 (5,0%) |
| Brasil | 1.343.435 (19,4%) | 2.991.313 (43,1%) | 2.124.404 (30,6%) | 481.539 (6,9%) |

Fonte: FJP, 2013

Tabela 9: Déficit habitacional - Alagoas, Nordeste e Brasil - 2015.

| Especificação | TOTAL | URBANA | RURAL |
|---------------|------------------|------------------|----------------|
| Alagoas | 95.342 | 78.675 | 16.667 |
| Nordeste | 1.924.333 | 1.401.625 | 522.709 |
| Brasil | 6.166.503 | 5.414.800 | 771.703 |

Fonte: FJP, 2017

Tabela 10: Déficit habitacional por componente e percentual e composição do déficit habitacional por componente e percentual em relação ao déficit habitacional total - Alagoas, Nordeste e Brasil (2015).

| Especificação | Componente | | | |
|---------------|---------------------------|-----------------------------|-----------------------------|--------------------------|
| | Precários | Coabitação | Ônus | Adensamento |
| Alagoas | 12.583 (13,2%) | 31.792 (33,3%) | 47.192 (49,5%) | 3.775 (4,0%) |
| Nordeste | 492.789 (25,6%) | 619.768 (32,2%) | 754.200 (39,2%) | 57.576 (3,0%) |
| Brasil | 924.812 (13,2%) | 1.757.816 (33,3%) | 3.189.059 (51,5%) | 314.816 (5,1%) |

Fonte: FJP, 2017

Nas ações de produção do espaço da cidade pelo PMCMV, a proposta do "fácil acesso à casa própria" possibilitada pelas facilidades de financiamento, somada aos subsídios financeiros destinados sobretudo aos projetos da Faixa 2, grande foi a estratégia utilizada pelo mercado imobiliário para atender, em maior número, ao grupo que estaria numa segunda posição de prioridade, considerando a real necessidade habitacional do município. Por essa e outras razões, nos questionamos se de fato podemos qualificar o Programa Minha Casa Minha Vida enquanto uma política pública habitacional, porque em muitos aspectos constatamos que não é. Pois, em todas as etapas, destaca-se expressivamente o protagonismo do setor privado na política: são os grandes empresários da construção civil os proprietários dos terrenos e incorporadores; são eles quem constroem, financiam e vendem. Em outras palavras, são eles que detêm grande parcela do poder de desenho e produção da cidade. E o que se vê é uma produção do espaço urbano altamente padronizado, tanto em termos de unidade arquitetônica quanto de programa urbanístico, em que as especificidades dos bairros, cidades e estados não são levadas em conta (SHIMBO, 2015).

Os projetos do PMCMV destinados às famílias com renda mensal entre três e dez salários mínimos eram projetos da iniciativa privada, com propostas apresentadas pelas construtoras diretamente aos órgãos de financiamento que resultaram na construção de uma cidade marcada: (i) pela repetição em série dos mesmos tipos de unidades habitacionais e também dos projetos urbanísticos; (ii) pela construção de inúmeros enclaves urbanos de grandes conjuntos habitacionais de casas e de blocos configurados sob a forma de condomínios; (iii) e pela ocupação das regiões periféricas da cidade.

É fato que essas são características que também ocorrem nos projetos construídos para a Faixa 1, e, provavelmente, nestes empreendimentos estas sejam mais evidentes, haja vista a quantidade de unidades habitacionais por empreendimento, em alguns casos, atingindo quase quatro mil residências.

Nos projetos da Faixa 3 também é possível destacar algumas dessas características - repetição, construção de enclaves e localização periférica - porém não tão acentuadas como os casos das outras faixas, uma vez que como são todos projetos verticais, ainda que o número de unidades seja maior que outros casos, a área ocupada pelo empreendimento tende sempre a ser menor e, visualmente, parece impactar menos na imagem da cidade.

ESPACIALIZAÇÃO DOS PROJETOS NA CIDADE

De acordo com o Ministério das Cidades, o Programa Minha Casa Minha Vida, que disponibiliza recursos subsidiados para a produção de projetos habitacionais de interesse social, cria uma boa oportunidade para os municípios definirem uma localização adequada para esta produção habitacional (BRASIL, 2010). Ao longo deste item faremos uma análise da localização dos empreendimentos do programa na cidade de Maceió/AL, considerando a faixa de renda na qual o projeto está inserido, o zoneamento proposto pelo Plano Diretor e pelo Código de Obras e Edificações e seus respectivos parâmetros construtivos e de forma de ocupação.

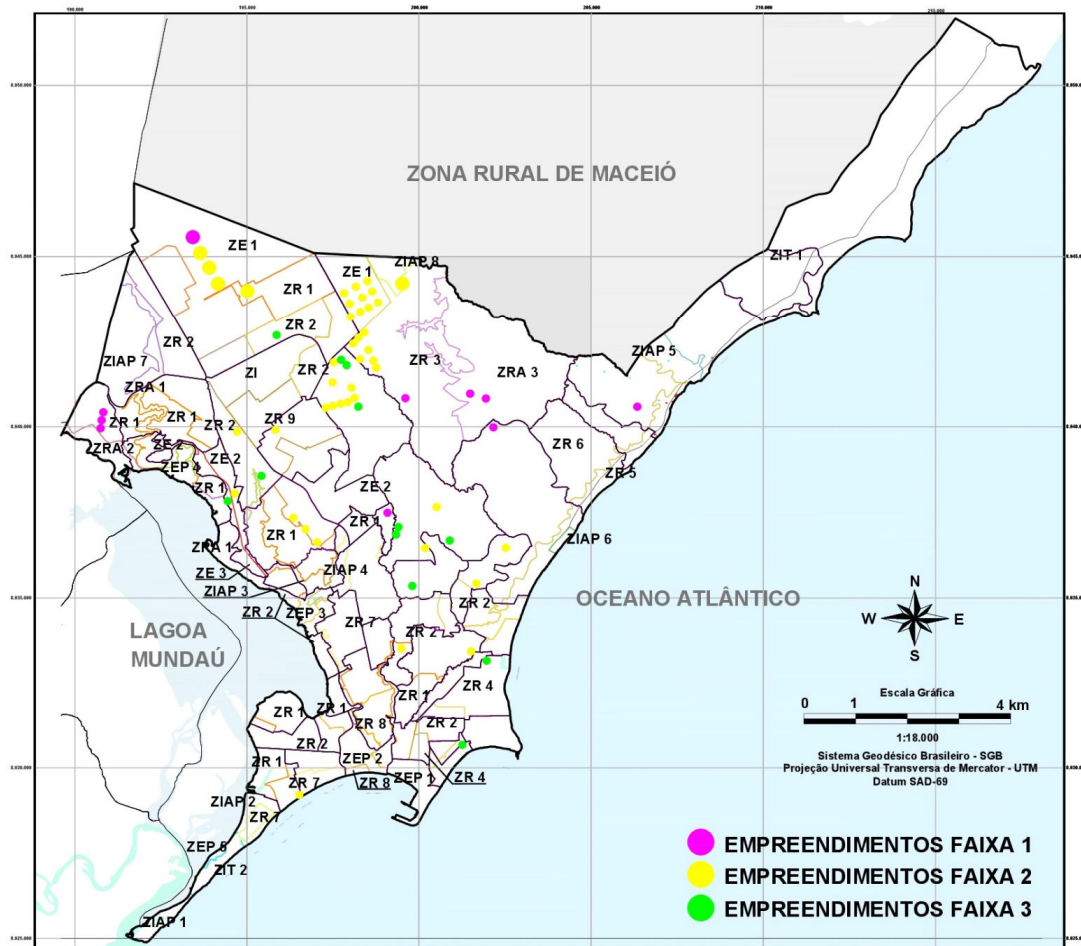
Considerando que no desenho da cidade os projetos de maiores dimensões são aqueles que produzem significativos tecidos urbanos, pelo tamanho e formato da gleba original, pela disposição dos equipamentos urbanos e comunitários, pelo traçado viário, pela forma de se conectar com a cidade e, sobretudo, pela exigência em lei de que empreendimentos com área superior a 1,5 ha devem transferir ao domínio público municipal 12,5% do total da área para lazer e equipamento comunitário (no caso dos condomínios), analisamos a localização dos conjuntos habitacionais e condomínios horizontais. Na escolha dos empreendimentos verticais, não fizeram parte da pesquisa os projetos do programa cujo produto final foi apenas um edifício, que neste caso são três empreendimentos da Faixa 3: Edifício Catolé, Edifício Galés da Pajuçara e Edifício Vila do Conde. Os demais condomínios e conjuntos verticais que apresentam mais de duas edificações multifamiliares entraram na análise. Assim, dos 67 projetos construídos pelo programa, 64 compuseram nosso estudo.

A maior concentração dos projetos de conjuntos habitacionais, verticais e horizontais, das três faixas, ocorreu na região dos Tabuleiros (Figura 1), sobretudo em áreas classificadas como Zonas de Expansão, de acordo com o atual zoneamento urbano instituído pelo Código de Urbanismo e Edificações (Lei Municipal Nº 5.593, de 08 de Fevereiro de 2007). Dos sessenta e quatro empreendimentos, 39 (60%) estão localizados em Zonas de Expansão, 21 (34,3%) em Zonas Residenciais e 3 (5,7%) em Zona Residencial Agrícola, distribuídos especificamente de acordo com a Tabela 11. As zonas de expansão ZE1 e ZE2 são as áreas da cidade com potencial para crescimento urbano onde houve a maior ocorrência de projetos do programa, sobretudo da Faixa 2, seguidas da Zona Residencial 3.

Dos 39 empreendimentos construídos nestas zonas, 11 eram horizontais (moradias térreas) e 28 verticais (Tabela 12). Os onze empreendimentos horizontais estavam localizados na ZE1 (nos bairros Cidade Universitária e Benedito Bentes), os quais ocuparam grandes glebas ainda disponíveis nas regiões periféricas da cidade. Essa área da cidade conforma uma bacia endorreica, ou seja, uma área na qual a água das chuvas tende a permanecer no terreno, retornando aos aquíferos tão somente pela infiltração no solo. Por este motivo, a indicação da verticalização para as edificações nesta zona seria mais recomendável de modo a se obter mais espaços livres entre as edificações. Entretanto, os onze projetos horizontais construídos pelo PMCMV nesta região são projetos com grandes áreas, que chegam a ocupar cerca de 120 ha, como é o caso dos conjuntos Jardim Royal e Novo Jardim, no bairro Cidade Universitária. Além do aspecto da impermeabilização do solo, há que se considerar o caráter e potencialidade de expansão urbana apresentado pela zona: trata-se de uma área com disponibilidade de terras planas para onde a cidade tende a crescer e nos quais os grandes empreendimentos configuraram-se como verdadeiros enclaves na expansão futura do tecido urbano. No caso dos empreendimentos fechados na forma de condomínios, que têm seus limites cercados por muros ou alambrados, com o desenho de vias internas que se conectam precariamente com o entorno e com o restante da cidade, que não permitem a continuidade e a fluidez do sistema viário, faz com que necessidades futuras de intervenção ou de ampliação da malha viária tornem-se onerosas e difíceis. Dos vinte e oito empreendimentos do tipo vertical implantados nas Zonas de Expansão, vinte e três estavam localizados na ZE2, nos bairros Antares, Serraria, São Jorge e Jardim Petrópolis, e a tipologia atendia, de certo modo, a diretriz de verticalização das

unidades arquitetônicas, uma vez que a verticalização nos empreendimentos Faixas 1 e 2 não ultrapassavam, na maior parte dos projetos, a altura de quatro pavimentos, sem pilotis.

Figura 1: Localização dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade de Maceió/AL.



Fonte: Adaptado a partir da Base Cartográfica Digital, PMM — Geoprocessamento, 2000.

Tabela 11: Localização dos Projetos de conjuntos habitacionais do PMCMV por zona urbana de Maceió/AL.

| Zona Urbana | Projetos (un) | Faixa de Renda | | | Total (un) | Total % |
|---------------------------|---------------|----------------|---|----|------------|------------|
| | | 1 | 2 | 3 | | |
| Zonas de Expansão | ZE1 | 15 | 1 | 14 | 39 | 60 |
| | ZE2 | 23 | - | 16 | | |
| | ZE3 | 1 | - | 1 | | |
| Zonas residenciais | ZR1 | 5 | 4 | 1 | 22 | 34,3 |
| | ZR2 | 4 | - | 3 | | |
| | ZR3 | 10 | 1 | 9 | | |
| | ZR6 | 1 | 1 | - | | |
| | ZR7 | 1 | - | 1 | | |
| Zona Residencial Agrícola | ZR9 | 1 | - | 1 | 3 | 5,7 |
| | ZRA3 | 3 | 3 | - | | |
| Total | | | | | 64 | 100 |

Tabela 12: Tipologia urbana dos projetos de conjuntos habitacionais por zona urbana na cidade de Maceió/AL.

| Zona Urbana | Tipo Térreo | | Tipo Vertical | |
|----------------------------------|-------------|------------|---------------|------------|
| | Nº | % | Nº | % |
| Zona de Expansão - ZE1 | 11 | 17,2% | 4 | 6,3% |
| Zona de Expansão - ZE2 | 0 | 0,0% | 23 | 35,9% |
| Zona de Expansão - ZE3 | 0 | 0,0% | 1 | 1,6% |
| Zona Residencial - ZR1 | 1 | 1,6% | 4 | 6,3% |
| Zona Residencial - ZR2 | 0 | 0,0% | 4 | 6,3% |
| Zona Residencial - ZR3 | 0 | 0,0% | 10 | 15,6% |
| Zona Residencial - ZR6 | 1 | 1,6% | 0 | 0,0% |
| Zona Residencial - ZR7 | 0 | 0,0% | 1 | 1,6% |
| Zona Residencial - ZR9 | 0 | 0,0% | 1 | 1,6% |
| Zona Residencial Agrícola - ZRA3 | 1 | 1,6% | 2 | 3,1% |
| Total | 14 | 22% | 50 | 78% |

A Zona de Expansão 2 teve o início de sua ocupação na década de 80, com a construção da Via Expressa (atual Avenida Menino Marcelo), que favoreceu a urbanização da região. Devido à disponibilidade de terras, os primeiros empreendimentos foram de loteamentos localizados às margens da via.

Diferentemente dos projetos da Faixa 1, cujo cliente é único (Estado ou Município), os empreendimentos para as famílias com renda superior a três salários mínimos são vendidos a clientes diversos, que precisam ser atraídos pelas empresas construtoras para aquisição dos imóveis. Por este motivo, nesses projetos, alguns elementos são utilizados como instrumentos de valorização imobiliária, seja na composição do desenho final, seja no entorno próximo. No caso dos empreendimentos implantados na Zona de Expansão 2, dois elementos podem ser destacados, justamente os dois grandes influenciadores no processo de expansão: a Via Expressa o Shopping Pátio. O shopping foi inaugurado no final do ano de 2009, no mesmo ano de lançamento do programa e a partir do qual os projetos dos empreendimentos residenciais do PMCMV passaram a ser registrados na prefeitura. A área, até então muito marcada pela distância aos principais pontos de comércio, serviços e lazer, localizada a 15km tanto do Centro quanto do Maceió Shopping (antigo Shopping Iguatemi e na época o único da cidade), parecia ganhar uma nova característica com o fácil acesso ao comércio, aos serviços e ao lazer. Para os novos empreendimentos habitacionais, a região apresentou novos atrativos, agora servida de novos usos, além do residencial. Desde então, a Via Expressa tem se apresentado como importante eixo de investimentos imobiliários, funcionando como importante vetor de direção de expansão urbana para os setores norte e noroeste da cidade, ampliando-se com a Avenida Cachoeira do Meirim (principal avenida da região do bairro do Bendito Bentes), BR-104 (rodovia com acesso à cidade de Recife) e BR-316 (rodovia que liga a cidade de Maceió às cidades do interior do estado). Todos os projetos localizados na ZE2 são das Faixas 2 e 3.



A segunda maior ocorrência dos projetos do programa foi nas Zonas Residenciais. Dos 64 projetos, 24 (37,5%) estavam localizados nas ZR 1, ZR 2, ZR 3, ZR 6, ZR 7 e ZR 9, e destes, quase metade (10 projetos) localizados na ZR3, que ocupa cerca de um terço da área do bairro Benedito Bentes. O bairro, iniciado a partir da construção do conjunto habitacional Benedito Bentes é, atualmente, o que recebe o maior número de empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, sobretudo dos projetos destinados às Faixas 1 e 2. Nele estão localizados dezessete projetos da Faixa 2 e três da Faixa 1.

A localização de conjuntos habitacionais em áreas mais afastadas do Núcleo Central, e neste caso, mencionando o bairro Benedito Bentes, fez com que houvesse uma ampliação da ocupação de áreas urbanas periféricas carentes de infraestrutura, transportes e segurança. Na maioria dos projetos habitacionais, as propostas estavam acompanhadas de instalação de equipamentos urbanos como unidades de saúde, escolas e creches. Porém, a construção destes equipamentos, na maioria das vezes, acontece só após a entrega do conjunto, num descompasso que chega a atingir mais de ano. Esse intervalo de tempo entre a chegada da população e a finalização da construção dos equipamentos faz com que os novos moradores passem a utilizar os já existentes na região, gerando, em muitos casos, sobrecarga nos serviços de educação e saúde, como também no sistema de transporte coletivo, em virtude do grande aumento de usuários.

Para os projetos da Faixa 1, uma vez que são construídos com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial, como mencionado na descrição das diretrizes urbanas para implantação dos projetos (Medida Provisória nº 459/2009), na participação do poder público deveria haver o compromisso de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público. O Governo Estadual ou Municipal assumiria a operação, a guarda e a manutenção do equipamento, imediatamente após a conclusão da obra, e colocá-lo em funcionamento em prazo compatível com o atendimento da demanda do empreendimento. Essa previsão foi pensada justamente para evitar que a população residente dos novos empreendimentos ficasse com dificuldade de acesso aos serviços básicos, seja pela ausência, seja pela necessidade de percorrer grandes distâncias para usá-los. Na prática, a efetivação dos compromissos nem sempre acontece no intervalo de tempo necessário e muitos empreendimentos são entregues sem a construção finalizada dos equipamentos institucionais.

Além dos usos institucionais, destacamos aqui a atividade comercial. No PMCMV, o comércio não aparece como um dos elementos que deve estar presente na concepção original dos empreendimentos e nem é necessário que o poder público assuma o compromisso de implantá-lo como os demais equipamentos. Vizinha à Zona Residencial 3 e também constituída pelo território do bairro Benedito Bentes está a Zona Residencial e Agrícola 3, na qual estão localizadas os conjuntos Morada do Planalto, Parque dos Caetés e José Aprígio Vilela. De acordo com o Código de Urbanismo a Zona Residencial Agrícola do tipo 3 (ZRA-3) é a área na cidade destinada à ocupação por uso agrícola compatível com o uso residencial e as diretrizes para ocupação da zona são: (i) permissão exclusiva para implantação de edificações horizontais; (ii) adoção de parâmetros urbanísticos mais restritivos que os das demais ZRA; e **(iii) proibição da implantação e exercício de atividades comerciais, de serviços e industriais** (grifo nosso). Neste caso, como fica proibida a instalação de atividades comerciais, questionamos como serão atendidas as demandas de

abastecimento das 6.099 famílias acomodadas nos três empreendimentos. Levantamos essa questão haja vista a localização dos residenciais, afastados cerca de 4km do conjunto habitacional mais próximo, cujo projeto continha área destinada ao comércio. No projeto do Conjunto Parque dos Caetés foi prevista a instalação de uma área comercial para abastecimento dos conjuntos Morada do Planalto e José Aprígio Vilela. Entretanto, este último foi entregue no ano de 2014 e o Parque dos Caetés dois anos após (2016). Destacamos aqui a divergência de usos previstos para as zonas urbanas e as propostas dos residenciais do PMCMV para cada uma delas. A contribuição destes empreendimentos na composição do espaço urbano a partir de sua tipologia morfológica e das características de seus componentes nos permitirá identificar os impactos do programa no desenho da cidade.

A TIPOLOGIA CONSTRUTIVA E O IMPACTO NO DESENHO DA CIDADE

A caracterização dos tipos urbanísticos possibilitou identificar a forma como a parte recente do espaço periférico da cidade foi produzida a partir dos empreendimentos e como as propostas de equipamentos urbanos estavam inseridas nas propostas originais ou como passaram a ser resolvidas a partir da ocupação pelos moradores.

O levantamento dos empreendimentos do PMCMV foi feito a partir da coleta de dados junto à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente - SEDET, órgão responsável, entre outras atribuições, pela análise e aprovação de projetos e de parcelamento do solo urbano e rural, pelo controle do ordenamento, da expansão e do desenvolvimento do município e pelo cumprimento da legislação urbanística, à SEINFRA - Secretaria de Estado da Infraestrutura de Alagoas, órgão responsável pela elaboração e execução de políticas em habitação, saneamento e obras públicas, e ao Ministério das Cidades, gestor do programa.

Nos dados coletados com a SEDET verificou-se que os projetos são registrados sem que haja certo rigor na classificação dos mesmos. De acordo com o Código de Edificações e Urbanismo de Maceió, os empreendimentos são classificados em:

CONDOMÍNIO HORIZONTAL – Conjunto de edificações, distribuídas horizontalmente em um mesmo terreno, sem o parcelamento do solo.

CONDOMÍNIO VERTICAL – Conjunto de unidades autônomas dispostas verticalmente em uma única edificação ou em mais de uma edificação, distribuídas em um único terreno, sem parcelamento do solo.

CONJUNTO HABITACIONAL – Agrupamento de edificações, uni ou multifamiliares, obedecendo a um planejamento global de parcelamento, pré-estabelecido.

CONDOMÍNIO URBANÍSTICO - Conjunto de edificações distribuídas em um terreno, dispondo de espaços de uso comum, correspondendo a cada uma de suas unidades autônomas uma fração ideal do terreno.

LOTEAMENTO – Subdivisão das glebas em lotes destinados a edificações, com abertura de novas vias de circulação de logradouros públicos ou o prolongamento, modificação ou ampliação das vias públicas.

DESMEMBRAMENTO – Parcelamento de solo mediante subdivisão de gleba em lotes, destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

Apesar da diferenciação apresentada no Código de Edificações e Urbanismo quanto à configuração dos empreendimentos, os projetos são registrados e cadastrados na prefeitura de acordo com a categorização apresentada pelo proprietário e como consta nos documentos (plantas e memoriais) apresentados junto ao órgão para aprovação. As denominações comumente encontradas são: residencial, condomínio residencial, conjunto residencial, conjunto habitacional e condomínio urbanístico. Essas denominações normalmente se referem a empreendimentos compostos por casas ou blocos, podendo o perímetro ser fechado, com acesso e ligação à malha viária existente através de um único ponto (normalmente através de guarita), ou aberto, com as vias criadas interligando-se às vias existentes. A falta de rigor na categorização correta dos registros da prefeitura nos permitiu perceber que empreendimentos com mesma configuração estavam registrados de forma diferente, e também, a situação inversa, em que a mesma classificação apresentada nos projetos correspondia a tipos diferentes. Entendemos que a falta de rigor nos registros públicos pode comprometer a compreensão da história de formação do espaço urbano, uma vez que as configurações morfológicas, isto é, as categorias de configuração urbana, possibilitam a interpretação do modo de construir a cidade identificando as principais características e elementos constituintes dos empreendimentos residenciais, entre elas as áreas destinadas a lazer, equipamentos urbanos e comunitários, comércio e serviços.

Para conseguirmos agrupar os empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida de acordo com a mesma configuração tipológica, desconsideramos a denominação encontrada nos registros da prefeitura e analisamos os projetos destacando:

(i) o sistema viário interno (se as vias internas são contíguas ao sistema viário existente); e

(ii) a tipologia arquitetônica (se era casa ou bloco de apartamentos).

O tecido viário interno nos permitiu classificar os empreendimentos em condomínio ou conjunto habitacional:

(a) **Condomínio:** nos projetos analisados, identificamos que todos têm perímetro fechado com controle de acesso através de guarita e as vias internas não são contíguas ao sistema viário existente.

(b) **Conjunto Habitacional:** as unidades são distribuídas após parcelamento da gleba original e as vias criadas interligam-se às vias existentes, e portanto, o perímetro é aberto.

A tipologia arquitetônica e sua distribuição no terreno classifica os empreendimentos em:

(c) Horizontal;

(d) Vertical.

Dessa forma, os projetos foram agrupados em quatro grupos, com as seguintes características:

(1) Condomínio Horizontal:

- As unidades são unifamiliares distribuídas horizontalmente ao longo do empreendimento;
- As vias internas não se conectam ao sistema viário existente;
- O perímetro é fechado com acesso através de guarita.

(2) Condomínio Vertical:

- As unidades são multifamiliares distribuídas verticalmente em uma ou mais edificação;
- As vias internas não se conectam ao sistema viário existente;
- O perímetro é fechado com acesso através de guarita.

(3) Conjunto Habitacional Horizontal:

- A partir de parcelamento prévio do solo, as unidades são unifamiliares distribuídas horizontalmente.
- As vias internas conectam-se ao sistema viário existente.

(4) Conjunto Habitacional Vertical:

- A partir de parcelamento prévio do solo, as unidades são multifamiliares distribuídas verticalmente em uma ou mais edificação;
- As vias internas conectam-se ao sistema viário existente.

De acordo com essa classificação, identificamos que mais da metade dos empreendimentos do PMCMV (43 projetos) são de condomínios verticais, das Faixas 2 e 3. Da Faixa 1, os projetos foram todos de conjuntos habitacionais (Tabela 13).

Tabela 13: Classificação dos Projetos do PMCMV de acordo com o Código de Edificações e Urbanismo de Maceió/AL.

| Classificação | Faixa de Renda | | | Total |
|----------------------------------|----------------|----|---|-----------|
| | 1 | 2 | 3 | |
| Condomínio Horizontal | - | 8 | - | 8 |
| Condomínio Vertical | - | 34 | 9 | 43 |
| Conjunto Habitacional Horizontal | 2 | 3 | - | 15 |
| Conjunto Habitacional Vertical | 10 | - | - | |
| Total | | | | 64 |

EMPREENDIMENTOS FAIXA 1

Nos empreendimentos da Faixa 1, todos classificados como Conjunto Habitacional, a maior parte dos projetos (83,3%) era horizontal (Tabela 14). Em nenhum dos casos, este grupo apresentou projetos de condomínio, com cercamento do perímetro do conjunto e controle de acesso através de guaritas. É possível que a escolha predominante de conjunto habitacional tenha sido norteada por questões econômicas, uma vez que a participação financeira dos mutuários no programa acontece através do pagamento da taxa mensal, a qual pode chegar, no máximo, a 10% da renda bruta familiar. O empreendimento do tipo condomínio gera uma contribuição financeira maior por parte do contribuinte para pagamento das despesas de manutenção das áreas de uso comum e pagamento de funcionários, o que resultaria em valor superior ao estipulado na proposta do programa.

Tabela 14: Tipologia urbanística dos empreendimentos aprovados para Faixa 1.

| Tipologia Urbanística | Empreendimentos (Un) | Total (%) |
|----------------------------------|----------------------|------------|
| Conjunto Habitacional Vertical | 08 | 80 |
| Conjunto Habitacional Horizontal | 02 | 20 |
| Total | 10 | 100 |

Fonte: BRASIL, 2013.

O desenho final dos empreendimentos destaca-se no tecido urbano pela expressiva quantidade de unidades residenciais, que em muito assemelha-se aos empreendimentos construídos na época do BNH, durante as décadas de 70 e 80: a repetição em série das unidades produzidas, marcada pelo impulso da produção em massa. No caso do PMCMV a repetição acontece não apenas da unidade residencial (casas e blocos), mas também do desenho do empreendimento que parece criar uma marca do programa, identificando os projetos na paisagem urbana.

Exemplo marcante de Conjunto Habitacional Horizontal pode ser caracterizado pelo Conjunto José Aprígio Vilela, no bairro Benedito Bentes, construído em três módulos - Módulo A com 862 unidades residenciais, Módulo B, com 346 unidades e Módulo C com 715 unidades -, perfazendo um total de 1.923 habitações.

O José Aprígio Vilela faz parte dos projetos do Estado de Alagoas com verbas do PMCMV e que foi destinado às famílias que estavam inscritas no cadastro social da SEINFRA, junto ao setor de política habitacional, como demandantes de moradia. Compunham o desenho do projeto, além das unidades habitacionais e das vias: áreas de preservação, áreas verdes e área para equipamentos comunitários. Na proposta original do projeto estava prevista a construção de uma creche, de uma escola e de um posto de saúde, visto que em virtude da quantidade de futuros residentes (1.923 famílias - Média de quase 6 mil moradores), os equipamentos existentes nos conjuntos próximos não suportariam a nova demanda. E, apesar de ter o perímetro aberto, a maior parte das vias não têm continuidade com o entorno, em virtude da geomorfologia do terreno caracterizado por relevo com declives acentuados (Figura 2). A oferta de equipamentos comunitários destinados à educação e à saúde parece revelar uma preocupação por parte do poder público em aproximá-los do uso residencial, uma vez que a localização do empreendimento dista, em média, 5 km dos serviços mais próximos. Entretanto, mais de quatro anos após a entrega das unidades habitacionais os equipamentos comunitários ainda não foram construídos ou não entraram em funcionamento, como é o caso da escola.

Figura 2: Conjunto José Aprígio Vilela - Conjunto habitacional horizontal.



Fonte: MACEDO, 2014 e Google Earth Mapas - <https://www.google.com.br/maps/>. Acesso em 18 de março de 2017.

Como exemplos de Conjunto Horizontal Vertical da Faixa 1 destacamos os Conjuntos Morada do Planalto (1.200 unidades) e Parques dos Caetés (2.976), também localizados no bairro Benedito Bentes. Os conjuntos são obras da Prefeitura Municipal de Maceió e que apresentavam, em suas propostas originais, a construção de: escola de ensino fundamental e infantil, creche, Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), complexo esportivo e área comercial. Os dois conjuntos estão construídos às margens do corredor principal da Eco

Via Norte⁵ e parecem compor um único empreendimento, seja pela tipologia das edificações, seja pelo sistema viário que tem continuidade entre ambos. No projeto do Conjunto Morada do Planalto são 1.200 unidades habitacionais do tipo apartamento (térreo e primeiro pavimento), e no Parque dos Caetés são 2.976 apartamentos (Figura 3).

Figura 3: Conjuntos Morada do Planalto e Parque dos Caetés - Conjuntos Habitacionais Verticais.



Fonte: MACEDO, 2014; <http://www.maceio.al.gov.br>; Google Earth Mapas - <https://www.google.com.br/maps/>. Acesso em 18 de março de 2017.

No desenho do empreendimento, os espaços destinados aos equipamentos comunitários ficaram localizados às margens do Corredor Secundário D da Eco Via Norte na fronteira com o Conjunto Parque dos Caetés. A concentração dos espaços contribui para a formação de uma centralidade entre os conjuntos. Dos projetos construídos para a Faixa 1, apenas estes apresentam espaços destinados ao comércio e aos serviços, também

⁵ A Ecovia Norte é uma via, ainda em fase de construção, que fará a ligação do bairro Benedito Bentes até ao entroncamento da Al-101 Norte (Guaxuma). Ela será composta por um corredor principal, com 5.914 metros de extensão e quatro corredores secundários: o Corredor Secundário A, com 2.031 metros, que fará ligação com o bairro Antares; o Corredor Secundário B, com 3.978 metros, que ligará ao Conjunto José Tenório, no bairro Serraria; o Corredor Secundário C, com 3.479 metros, com ligação para o bairro São Jorge; e o Corredor Secundário D, com 1.477 metros, ligando o bairro ao Aterro Sanitário.

localizados na mesma área central. Considerando a quantidade de famílias e a localização dos empreendimentos, na periferia do bairro, e ainda pouco ocupada, os equipamentos tornam-se essenciais para o atendimento à população residente, tanto nas áreas de educação, saúde e assistência social, como para o abastecimento de produtos de consumo diário. Como os empreendimentos compõem as ações de política habitacional do município, não há como desvincular a moradia dos usos urbanos complementares.

O que se quer destacar na descrição dos projetos é o modo como a política habitacional equaciona a questão da moradia: em alguns casos, os equipamentos urbanos até são pensados, porém construídos só após a entrega das casas e em casos, como o conjunto Ouro Preto, não há a proposta de construção de equipamentos comunitários. A ideia que se tem é que apenas a unidade residencial é capaz de suprir as necessidades inerentes à vida urbana, quando, na verdade, além da casa, da saúde, educação e apoio social, as questões de mobilidade, acessibilidade e consumo também precisam estar contempladas nos desenhos dos projetos habitacionais. As unidades habitacionais são entregues e o atendimento aos serviços comunitários elementares e ao comércio fica sempre comprometido. Como não há previsão de construção de uma área destinada ao comércio e aos serviços, o resultado é que as residências cedem espaços para a atividade comercial, instalando-a em um dos cômodos, ou em ambientes acrescidos aos projeto original, ou mesmo transformando toda a unidade em estabelecimento comercial.

EMPREENHIMENTOS FAIXA 2

Diferente dos projetos da Faixa 1 (todos do tipo Conjunto Habitacional), a maior parcela dos projetos da Faixa 2 (93,3%) é de Condomínio, destacadamente do tipo Vertical (75,6%). Também foram construídos empreendimentos do tipo Condomínio Horizontal e Conjunto Habitacional Horizontal, porém em menor número (Tabela 15).

Apesar da maior variedade de tipologias apresentada pelos empreendimentos da Faixa 2, percebe-se uma repetição do modelo das unidades destinadas à Faixa 1. Tanto nos condomínios como nos conjuntos, horizontais e verticais, a semelhança construtiva e de projeto, em muitos casos, não permite a distinção de faixa de renda somente pela arquitetura da unidade residencial, ou pelo desenho final do empreendimento.

Tabela 15: Tipologia urbanística dos empreendimentos aprovados para Faixa 2, na cidade de Maceió/AL.

| Tipologia Urbanística | Número de projetos | Total (%) |
|----------------------------------|--------------------|------------|
| Condomínio Vertical | 34 | 75,6 |
| Condomínio Horizontal | 08 | 17,7 |
| Conjunto Habitacional Horizontal | 03 | 6,7 |
| Total | 45 | 100 |

Fonte: BRASIL, 2013

Os três exemplos de conjunto habitacional horizontal destinados à Faixa 2 refletem as similaridades construtivas entre as duas faixas de renda (1 e 2). São eles: Conjunto Jardim Royal e Novo Jardim.

Os Conjuntos Jardim Royal e Novo Jardim estão localizados no bairro Cidade Universitária e apresentam, juntos, 4.604 unidades habitacionais. Os empreendimentos são de construtoras diferentes, porém, a partir de uma parceria, ambas tiveram participação na elaboração dos projetos e na construção. Talvez por este motivo, os projetos parecem fundir-se em apenas um, de modo que não é possível a distinção entre início e término de cada um. Apenas uma pequena diferença de cores nas unidades originais, as quais já perderam um muito a configuração inicial em virtude das mudanças feitas pelos proprietários (Figura 4).

Figura 4: Conjuntos Jardim Royal e Novo Jardim: implantação e unidades residenciais.



Fonte: Foto aérea S.S. MACEDO6, Maceió, maio, 2014; <http://www.engenharq.com.br/empreendimento/jardim-royal-i>. Acesso em 19 de janeiro de 2016.

Os conjuntos fazem parte dos projetos destinados às famílias com renda entre três e seis salários mínimos, ou seja, não fazem parte dos projetos solicitados pela Prefeitura ou pelo Estado para composição das ações de política habitacional de redução do déficit. Esses são projetos da iniciativa privada, financiados pela Caixa Econômica Federal e cujos clientes

⁶ Fotos realizadas durante a 2ª Oficina Quapá SEL em Maceió, maio 2014, por Silvio Soares MACEDO, em sobrevoo à cidade de Maceió.

fizeram a aquisição da unidade residencial através da compra por financiamento com subsídio do Governo Federal. Para os dois conjuntos não houve proposta de construção de creche, escola ou qualquer órgão de apoio social, uma vez que não faz parte das exigências do Ministério das Cidades, para os projetos da Faixa 2, a construção de equipamentos comunitários.

No Código de Edificações e Urbanismo de Maceió não está descrita a forma de destinação das áreas públicas para os projetos de conjuntos habitacionais, apenas de loteamentos e condomínios urbanísticos. Porém como no conjunto existe um parcelamento pré-definido, a exigência de áreas é semelhante às de loteamentos. Nestes casos, o que se percebe é que nos projetos de Conjunto Habitacional da Faixa 2, a destinação de áreas para os equipamentos comunitários acontece tão somente como resposta às exigências da legislação municipal, não havendo uma proposta de concepção antecipada de construção de escolas, creches, unidades básicas de saúde, lazer ou comércio.

Nos projetos dos conjuntos Jardim Royal e Novo Jardim, esta característica é bem evidente. Os empreendimentos são compostos por casas, vias públicas, áreas verdes, áreas para equipamentos urbanos e áreas para equipamentos comunitários, porém estes poderão ser acrescidos em etapas posteriores, uma vez que não fizeram parte dos programas urbanísticos dos conjuntos.

Os conjuntos fazem limite com dois importantes conjuntos construídos na década de 70, o Conjunto Eustáquio Gomes, da COHAB e o Conjunto INOCOOP. Tudo indica que a proximidade aos empreendimentos tenha suprimido a necessidade de destinação de espaços para o comércio e para os equipamentos comunitários. Entretanto, o número expressivo de moradores (média de 16 mil) justifica a demanda por estes espaços e entendemos que estes deveriam fazer parte do programa urbanístico dos conjuntos, independente de exigências normativas.

Como destacamos anteriormente, a maior expressão dos empreendimentos da Faixa 2 está no tipo condomínio, tanto horizontal como vertical. Esta tipologia é apresentada nos anúncios imobiliários como um atrativo para os compradores, que anunciavam junto com a "segurança", oferecida pelo empreendimento, a oferta de equipamentos de lazer nas áreas comuns do residencial (Figura 5). Ressaltando, porém, que a existência destas áreas é uma exigência do Código de Edificações e Urbanismo de Maceió/AL, o qual estabelece que da área total dos condomínios urbanísticos, pelo menos 7,5% deverá ser utilizada como áreas livres internas de lazer dos condôminos (MACEIÓ, 2007). Neste grupo de faixa de renda, houve um destaque para o grande número de empreendimentos com mais de 300 unidades residenciais, com áreas da gleba superiores a 2 hectares, chegando até 10 hectares.

Da mesma forma como nos conjuntos habitacionais, nos condomínios horizontais e verticais, a proposta de equipamentos urbanos, comunitários e de lazer estão presentes tão somente para responder às exigências urbanísticas de transferência ao domínio público municipal de 12,5% da área total utilizável do terreno, sendo 7,5% para a implantação de áreas livres de lazer e 5% destinado a equipamentos comunitários, ambas situando-se obrigatoriamente fora da área condominial. Em se tratando de espaços para instalação de

atividades econômicas, uma vez que não estão postos como itens obrigatórios, estes não aparecem nas propostas dos condomínios.

Figura 5: Anúncio publicitário do conjunto Grand Jardim.



Fonte: <http://www.soaresnobre.com.br/?q=node/7666>.

EMPREENDIMENTOS FAIXA 3

Nenhum dos empreendimentos da Faixa 3, destinados a famílias com renda entre seis e dez salários mínimos, diferentemente das demais faixas, não tomou a forma de conjunto habitacional: todos os empreendimentos são condomínios verticais, com uma ou mais edificação (Tabela 16).

Tabela 16: Tipologia urbanística dos empreendimentos aprovados para Faixa 3.

| Tipologia Urbanística | Número de projetos |
|-----------------------|--------------------|
| Edifício único | 03 |
| Condomínio Vertical | 09 |
| Total | 12 |

. Fonte: BRASIL, 2013.

Os empreendimentos verticais da Faixa 3 apresentam blocos com mais de quatro andares, com exceção apenas do Vivenda do Alto e do Le Parc, tendo este último características parecidas aos empreendimentos da Faixa 2, diferenciando-se apenas em detalhes construtivos.

Um destaque dos projetos de conjuntos de blocos da Faixa 3 é a proposta de oferta de residenciais com características de clubes, com grande ênfase para a área de lazer, alguns utilizando o próprio termo 'clube' no nome do empreendimento (Figuras 6 e 7). Considerando a estrutura do condomínio, a ênfase na área de lazer como atrativo nas vendas faz com que a existência dos equipamentos destinados a este fim estejam sempre presentes. Os empreendimentos apresentam piscina (que não tem na maioria dos projetos da Faixa 2, salvo os projetos do Vista do Atlântico e Cidade Jardim), playground e salão de

festas. Alguns oferecem também churrasqueira, academia de ginástica e quadra de esportes. A proposta está em trazer o lazer para dentro do condomínio.

Figura 6: Anúncio publicitário - Park Shopping Condomínio Clube.



Fonte: <http://www.expoimovel.com>. Acesso em 20 de janeiro de 2016.

Figura 7: Anúncio publicitário - Residencial Alegro.



Fonte: <http://www.expoimovel.com>. Acesso em 20 de janeiro de 2016.

Em se tratando da contribuição para a imagem da cidade, os projetos da Faixa 3 ocupam glebas menores, quando comparados às da Faixa 2, uma vez que a quantidade de blocos é menor, porém mais altos. Contudo, o 'estilo' MCMV, parece estar sempre presente no desenho das unidades, na fachada e ainda na proposta de unidades residenciais muito pequenas, tendo a maioria uma dimensão média de 55m² (apartamentos com dois quartos) a 66m² (apartamentos com três quartos). Ainda considerando a dimensão, os edifícios Vila do Conde e Galés da Pajuçara têm algo peculiar no tamanho e no layout das unidades, diferente das propostas das outras faixas: no primeiro todas as unidades são apenas quarto-sala, e no segundo as unidades têm um ou dois quartos. A existência destes tipos de unidades aponta para uma proposta destinada a um público mais específico, na qual o número de moradores por unidade tende a ser menor que nas demais propostas que apresentam até três quartos. Muitas destas unidades, sobretudo as de apenas um quarto, transformaram-se em imóveis destinados ao aluguel por temporada, certamente pela proximidade de ambos à orla marítima (o edifício Vila do Conde está localizado no bairro de Jatiúca e o Galés da Pajuçara na praia de Pajuçara, bem próximo à Feirinha de Artesanato,

um importante ponto turístico da orla). Esta característica já aponta para algumas 'novidades' que não estavam presentes nos objetivos da proposta do PMCMV, que era, sobretudo, reduzir o déficit habitacional no país. Entretanto, a facilidade do financiamento acaba contribuindo para o desvio da demanda prioritária.

Em relação às áreas para equipamentos comunitários e espaços para atividades econômicas, nos projetos da Faixa 3 as características são as mesmas dos empreendimentos da Faixa 2: as áreas até são transferidas ao domínio público, porém não faz parte da construção dos novos tecidos urbanos a proposta de uma cidade que vai além do uso residencial e de lazer.

EM SÍNTESE

A investigação sobre a produção do espaço da cidade de Maceió a partir de empreendimentos habitacionais nos permitiu levantar aspectos que reputamos importantes sobre a composição dos tecidos urbanos que são propostos.

Olhando para a produção do Programa Minha Casa Minha Vida percebe-se o impacto da produção habitacional na formação das cidades. Um grande número de projetos e unidades habitacionais que parecem responder unicamente às estatísticas de redução de déficit habitacional. Porém nos indagamos, redução em que termos e a que preço? Se o morar não se mantém sem a educação, a saúde, o lazer e o abastecer-se, é inaceitável pensar a formação do espaço urbano unicamente pelo viés residencial. Sessenta e quatro projetos, 36.507 unidades, duas áreas comerciais projetadas e não construídas e o déficit por ônus excessivo com aluguel urbano quase duplicado. Essa é a parcial do que se tem da cidade de Maceió após a produção do PMCMV. Somada à produção de tecidos residenciais localizados nas bordas da mancha urbana metropolitana, desprovidos de infraestrutura adequada, conectados de forma precária ao tecido urbano existente, de difícil acesso, com problemáticas condições de transporte público e mobilidade, e com deficiente oferta dos serviços urbanos.

Nos empreendimentos da Faixa 1, por exigência do programa ainda são previstas áreas para equipamentos comunitários que devem ser construídos como resultado do compromisso por parte do poder público em prover educação e saúde para a população que será remanejada para o novo local de moradia. Entretanto, apesar da previsão dessas áreas e equipamentos, a efetivação dos mesmos só se dá tempos após a entrega dos empreendimentos. Ou seja, a única condição de habitação que é assegurada inicialmente aos moradores é a residência. Mas o habitar não se estrutura unicamente com o uso residencial. Todas as demais necessidades acompanham o morador para onde ele for. Pela falta de ajuste no intervalo de tempo entre entrega das unidades habitacionais e os demais equipamentos, começam a surgir as insatisfações do morador com o programa pela forma como tem suas necessidades tratadas.

Nos empreendimentos das Faixas 2 e 3, uma vez que estão fora do perfil desenhado para habitação de interesse social, não há exigência de construção de equipamentos comunitários, apenas a destinação de áreas para os equipamentos, já previsto pela

legislação. Com ênfase na tipologia urbanística na forma de condomínios, o desenho final apresenta-se composto por uma série de "ilhas" urbanas que também não se conectam com o tecido urbano existente pelos limites fechados dos perímetros dos empreendimentos e que também deixam a desejar no quesito da oferta de serviços, sobretudo para os empreendimentos da Faixa 2, que apresentam características muito semelhantes aos da Faixa 1, destacadamente na questão da localização.

Quem foi o grande agente produtor dessa forma de produzir a cidade? O mercado imobiliário, conduzido pela ação das construtoras. O Programa Minha Casa Minha Vida até se apresenta enquanto política habitacional com efeitos multiplicadores em várias esferas da economia (produção, comércio, serviços, geração de empregos formais). Entretanto o maior beneficiário final tem sido o construtor civil, que tem acesso direto ao órgão financiador e que conduz o desenho final do espaço urbano. Mesmo com o déficit habitacional apresentando os índices mais elevados na faixa de renda de zero a três salários mínimos, a proposta inicial do programa já colocava no mesmo patamar as Faixas 1 e 2, direcionando a mesma quantidade de produção de unidades habitacionais para necessidades tão distintas e tão díspares. E o resultado é ainda mais alarmante: a produção de unidades para Faixas 2 e 3 duas vezes maior que para Faixa 1. Não há como desconsiderar os benefícios embutidos nas ações das construtoras que são proprietárias dos terrenos, incorporadoras e responsáveis pela construção e pela venda direta ao consumidor!

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Ana Cristina da Silva (2013). *Programa Minha Casa Minha Vida: antigos e novos dilemas da habitação de interesse social e o caso de Marília/SP*. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Área de concentração em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo - Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
- AZEVEDO, Sérgio (2007). Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX* / Organizador Adauto Lucio Cardoso. — Porto Alegre : ANTAC, 2007. — (Coleção Habitare).
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2015 (Resultados preliminares)*. Belo Horizonte, 2017.
- MACEIÓ/AL. *Plano Diretor do Município de Maceió* — Lei Municipal Nº 5.486 de 2005.
- MACEIÓ/AL. *Código de Urbanismo e Edificações do Município de Maceió* — Lei Municipal Nº 5.593, de 08 de Fevereiro de 2007.
- SÁ, Viviane Regina Costa (2018). *"Comércio? Não, não tem! Mas sempre aparece."* Tese (Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo Dinâmicas do

Espaço Habitado - Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Maceió, 2018.

SHIMBO, Lúcia Zanin; AMORE, Caio Santo Amore; RUFINO Maria Beatriz Cruz (2015) *Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros.* - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015.

SHIMBO, Lúcia Zanin (2012). *Habitação social de mercado: A confluência entre Estado, construtoras e capital financeiro.* COM ARTE EDITORA - BH.