ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **dwyXz73wNinL** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

Moradia dos mais pobres e o Programa Minha Casa Minha Vida: Um estudo sobre Maceió, Alagoas.

Autores:
Tainá Silva Melo - IFAL - tainamelo.ifal@gmail.com

Resumo:

Os assentamentos humanos precários que se multiplicam nos interstícios da “cidade formal” são os reflexos físico-territoriais da dimensão da pobreza brasileira. O crescimento desses assentamentos atesta que as políticas de promoção de Habitação de Interesse Social (HIS) não estão conseguindo atender às necessidades das famílias mais pobres. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009, tem como objetivo melhorar o acesso à moradia para famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos e constitui a principal ação da política habitacional brasileira. O presente artigo questiona o papel desse Programa no acesso à moradia digna da população mais pobre, tendo como objeto empírico, os empreendimentos habitacionais contratados pelo PMCMV para a cidade de Maceió, capital de Alagoas, na Região Nordeste do Brasil. Os resultados apontam que o acesso à habitação por meio do PMCMV não tem representado, necessariamente, a inclusão dos mais pobres nos benefícios da cidade.

Moradia dos mais pobres e o Programa Minha Casa Minha Vida

Um estudo sobre Maceió, Alagoas

RESUMO

Os assentamentos humanos precários que se multiplicam nos interstícios da "cidade formal" são os reflexos físico-territoriais da dimensão da pobreza brasileira. O crescimento desses assentamentos atesta que as políticas de promoção de Habitação de Interesse Social (HIS) não estão conseguindo atender às necessidades das famílias mais pobres. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009, tem como objetivo melhorar o acesso à moradia para famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos e constitui a principal ação da política habitacional brasileira. O presente artigo questiona o papel desse Programa no acesso à moradia digna da população mais pobre, tendo como objeto empírico, os empreendimentos habitacionais contratados pelo PMCMV para a cidade de Maceió, capital de Alagoas, na Região Nordeste do Brasil. Os resultados apontam que o acesso à habitação por meio do PMCMV não tem representado, necessariamente, a inclusão dos mais pobres nos benefícios da cidade.

Palavras-chaves: Assentamentos humanos precários; Programa Minha Casa Minha Vida; Maceió, AL.

INTRODUÇÃO

Excluída dos mecanismos formais de acesso à habitação, a população mais pobre, ao tentar solucionar por conta própria suas necessidades de morar recorrem a meios informais de acesso a esse bem, seja pela ocupação de um terreno de propriedade alheia (pública ou privada) somada a autoconstrução, seja através do mercado informal. Os territórios de moradia dos mais pobres se caracterizam, em sua maioria, pela precariedade das condições de vida, sobretudo pela carência de infraestrutura e serviços urbanos. A questão da moradia dos mais pobres tem sido um dos grandes problemas das cidades brasileiras, as situações se consolidaram ao longo das décadas e, apesar dos grandes avanços na busca pela universalização do "direito à cidade"(principalmente a partir da promulgação do Estatuto da Cidade em 2001) e da difusão de políticas urbanas e sociais elaboradas de forma participativa, aparentemente se assiste, hoje, a um retorno de velhas práticas nas formas públicas de promoção de habitação com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

O PMCMV foi lançado em março de 2009, por meio de uma Medida Provisória (MP 459), posteriormente aprovada como Lei n. 11977 (de 07 de julho de 2009) e tem como objetivo principal facilitar o acesso à casa própria para famílias com renda de até 10 salários mínimos. O Programa foi elaborado como uma das ações do Governo de enfrentamento dos reflexos da crise econômico-financeira mundial de 2008, desencadeada a partir dos problemas no sistema de hipotecas americano. Sendo uma política recente, o PMCMV consiste em uma nova temática das discussões sobre as (velhas) questões urbanas brasileiras. As primeiras publicações sobre esse Programa apontam uma série de limitações seja quanto ao modelo de acesso à habitação – "subsídio à demanda" e difusão da propriedade privada individual como forma ideal de morar (ROLNIK, 2015) – seja quanto ao fato de o setor privado ser o agente promotor da política habitacional (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Por sua vez, os empreendimentos habitacionais financiados pelo PMCMV, avaliados até o momento, apresentam, em geral, baixa qualidade arquitetônica e urbanística: repetição de projetos, plantas incompatíveis com a diversidade das composições familiares, grande quantidade de unidades habitacionais por empreendimento e materiais com pouca durabilidade.

A demanda atendida, no entanto, tem sido pouco explorada nas análises do PMCMV. Embora se enfatize que as camadas de menor renda sejam realmente contempladas e se levante alguns problemas como a falta de transparência nos processos de cadastro e o uso do Programa para viabilizar remoções (AMORE; SHIMBO; RUFINO. 2015; ROLNIK, 2015), não há estudos finalizados sobre o impacto do PMCMV no acesso da população mais pobre à moradia digna.

O presente trabalho busca contribuir para o avanço dessas investigações, na medida em que foca na relação entre a moradia dos mais pobres e o PMCMV. Questiona-se aqui o papel do PMCMV como forma de acesso à moradia digna da população mais pobre desse país, ao analisar os empreendimentos habitacionais contratados por esse Programa para a cidade de Maceió, capital de Alagoas, no Nordeste do Brasil frente às necessidades habitacionais dos mais pobres nessa cidade.

O artigo se divide em três sessões: inicialmente demonstra-se a situação da moradia dos mais pobres nas cidades brasileiras; em seguida, descreve-se as necessidades habitacionais de Maceió, e, por fim, discute-se a atuação do PMCMV em Maceió, Alagoas, tratando especialmente dos empreendimentos voltados para a Habitação de Interesse Social (Faixa 1, famílias com até R$1800,00 de renda mensal).

A POBREZA NO BRASIL E SUA EXPRESSÃO TERRITORIAL

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) adota como fator determinante para o levantamento da população em extrema pobreza no Brasil, a renda per capita correspondente ao valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessária para suprir adequadamente um indivíduo, com base nas recomendações da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e da Organização Mundial da Saúde

(OMS). Para a linha de pobreza é adotado o dobro do valor da linha de extrema pobreza. Em 2011, os valores adotados para essas linhas foram: R$140,00 e R$ 70,00, respectivamente.

Quadro 01. Pessoas por domicílios com renda per capita inferior às linhas de pobreza e extrema pobreza no Brasil.

Ano / *População*	**2004**	**2009**	**2014**
População em situação de pobreza	60.138.299	40.066.020	25.888.565
Percentual aproximado da população total do país	32,8%	20,7%	12,7%
População em situação de extrema pobreza	23.577.095	13.597.606	8.191.008
Percentual aproximado da população total do país	12,8%	7%	4%

Fonte: IPEADATA, 2016; IBGE, PNAD 2004, 2009 e 2014.

Embora os estudos do IPEA tenham indicado uma grande redução da população brasileira pobre e extremamente pobre na última década , conforme se ver no quadro 01, ainda há mais de 25 milhões de pessoas abaixo da linha de pobreza - que representam 12,7% da população total – dos quais, mais de 8 milhões em situação de extrema pobreza, representando 4% da população.

A pobreza propriamente dita se exprime nas soluções de moradia encontradas pela população, quais sejam: os assentamentos humanos precários, localizados, em geral, em áreas ambientalmente frágeis (margens de corpos d'água, vertentes íngremes, planícies alagáveis) e/ou distantes dos principais centros de trabalho e lazer.

Os assentamentos precários são caracterizados pelo Ministério das Cidades (2009, p.93), como sendo "áreas ocupadas irregularmente, seja do ponto de vista jurídico, seja do ponto de vista urbanístico, e que apresentem deficiências de infraestrutura e de acessibilidade". No entanto, o conceito de assentamento precário abrange diversas tipologias habitacionais, o Ministério das Cidades (IDEM, p.107-111) aponta quatro tipologias/categorias:

i) Cortiços (casas de cômodos, cabeça de porco, etc.) – moradias de um único cômodo, geralmente de aluguel.

ii) Favelas (mocambo, palafita, invasão, comunidade, vila, núcleo, etc.) - São provenientes, normalmente, de uma ocupação ilegal de áreas públicas ou privadas e se apresentam como ambiente construído "fora" dos padrões urbanísticos formais (ruas estreitas, lotes muito pequenos, sem recuos, etc.);

iii) Loteamentos irregulares de moradores de baixa renda – Com situação fundiária irregular, apresentam traçado regular de sistema viário e lotes divididos, e se localizam, geralmente, nas áreas periféricas das zonas urbanas.

iv) Conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público que se acham em situação de irregularidade ou de degradação – são conjuntos cujas unidades não receberam a regularização fundiária e/ou a infraestrutura não foi completamente implantada, são também

conjuntos antigos que não receberam manutenção e cujas unidades habitacionais estão insalubres e/ou apresentam risco à vida dos moradores.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) denomina os assentamentos precários com no mínimo 51 unidades habitacionais como "aglomerados subnormais" caracterizados por dois critérios principais: i) ocupação ilegal de terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia pública ou particular (caso tenha obtido o título há menos de 10 anos); e ii) possuírem urbanização fora dos padrões vigentes ou precariedade na oferta de serviços públicos essenciais. (IBGE, 2011).

Todas essas situações apresentadas acima se assemelham pela precariedade das condições de vida dos moradores, devido a: i) insalubridade (habitações sujeitas às intempéries, sem aberturas adequadas para ventilação e iluminação natural; falta de sistemas de saneamento básico; dificuldade de acesso à água potável; etc.); ii) vulnerabilidade social (insegurança de posse, baixa escolaridade, preconceito, violência, falta de condições de emprego e renda, empregos informais, etc.); ou mesmo, iii) ao risco à vida (áreas sujeitas a enchentes ou deslizamentos e propícias para a propagação de doenças).

A questão da localização desses assentamentos (e seus problemas urbano-ambientais) está diretamente relacionada à apropriação privada do solo urbano (capital imobiliário). Isso se explica na medida em que a origem da valorização do capital imobiliário não é a atividade produtiva, mas "a monopolização do acesso a uma condição indispensável aquela atividade". (SINGER, 1982, p.22). No caso do solo urbano, a valorização ocorre tanto em função da sua localização em relação ao conjunto da cidade (acesso aos serviços urbanos, tais como: transporte, serviços de água e esgoto, escolas, comércio, comunicação, etc.), como em função da demanda, ou seja, do interesse do mercado (especulação). (SINGER, 1982; SANTOS, 1982; VILLAÇA, 2001).

Ao determinar os preços da terra, o mercado imobiliário define também a localização dos mais pobres nos espaços urbanos: terrenos carentes de infraestrutura, em áreas distantes dos centros de trabalho e lazer ou onde o parcelamento e a comercialização são ilegais (áreas ambientalmente frágeis, áreas destinadas à equipamentos públicos, etc.).

> "Uma das características do mercado residencial privado legal no Brasil (como em todos os países periféricos ou semiperiféricos) é, portanto, sua pouca abrangência. Mercado para poucos é uma das características de um capitalismo que combina relações modernas de produção com expedientes de subsistência. A maior parte da produção habitacional no Brasil se faz à margem da lei, sem financiamento público e sem o concurso de profissionais arquitetos e engenheiros." (MARICATO, 2003, p.154).

O papel do Estado nessa conjuntura ocorre tanto a partir da própria promoção dos serviços urbanos e dos programas habitacionais propriamente ditos quanto por meio da regulação urbanística. No primeiro caso, em geral, o Estado é responsável por prover os serviços e infraestruturas necessários à produção do capital (essenciais às empresas), bem como, aqueles necessários à reprodução da força de trabalho (essenciais aos moradores – meios de consumo coletivo). Nesse sentido, conforme afirma Singer (1982, p.34), o poder

público "desempenha importante papel na determinação das demandas pelo uso de cada área específica do solo urbano, e, portanto, do seu preço".

A implantação desses elementos em uma determinada área incide diretamente sobre os preços do solo que tendem a ser cada vez mais elevados. Além disso, essa implantação ocorre de modo seletivo, uma vez que os recursos públicos não são suficientes para atender a todo o conjunto da cidade. A seleção das áreas que serão beneficiadas, por sua vez, feita pelos atores políticos, tem caráter discricionário e muitas vezes é utilizada com fins eleitoreiros, pois contribui diretamente para a especulação imobiliária.

A promoção pública de habitação, por sua vez, apresenta um histórico de submissão ao mercado imobiliário privado: a transferência (remoção) da população mais pobre de áreas centrais para imensos conjuntos habitacionais levantados com recursos públicos por empresas privadas e localizados em áreas periféricas (onde a terra é mais barata), por exemplo, representou uma das medidas mais comuns da política habitacional brasileira.

No segundo caso, a regulação (legislação) urbanística interferiu na (ou até contribuiu para) situação da moradia dos mais pobres, por exemplo, ao determinar padrões que dificilmente são atendidos pelos assentamentos dessa parcela da população (como tamanho mínimo dos lotes, necessidades de recuos, etc.). Além disso, as legislações que determinam o zoneamento urbano e os usos permitidos em cada área, "delegaram ao loteador privado, a missão de produzir terra urbanizada com infraestrutura e espaços públicos para a expansão da cidade". (ROLNIK; KLINK, 2011, p.103). De acordo com Maricato (2003, p. 153), os "padrões modernistas detalhados de construção e ocupação do solo, presentes nas leis de zoneamento, código de obras, leis de parcelamento do solo, entre outras, convivem com a gigantesca cidade ilegal onde a contravenção é regra". Os lotes "legais" são inacessíveis para grande parcela da população, devido ao valor elevado, assim, a própria estrutura de regulação fundiária urbana se mostra excludente.

> "O próprio poder público torna-se criador privilegiado de escassez; estimula, assim, a especulação e fomenta a produção de vazios dentro das cidades; incapaz de resolver o problema da habitação, empurra a maioria da população para as periferias; e empobrece ainda mais os mais pobres, forçados a pagar caro pelos precários transportes coletivos e a comprar caro bens de consumo indispensável e serviços essenciais que o poder público não é capaz de oferecer." (SANTOS, 2005, p. 113).

O resultado desse processo é uma gigantesca situação de ilegalidade e irregularidade da moradia de grande parte da população frente à presença de vários terrenos em áreas urbanizadas que não cumprem nenhuma função, ou seja, são "vazios" que fragmentam o tecido urbano e encarecem a vida da maioria dos habitantes. Os dados do último censo (IBGE, 2010), apontam para a existência de 6.329 aglomerados subnormais no Brasil, que somam 11,4 milhões de habitantes. Esses aglomerados estão distribuídos por 323 municípios, porém se concentram nas maiores cidades - 88% estão situados em 20 grandes cidades. (PASTERNAK; D'OTTAVIANNO, 2016). Apesar de excluírem os assentamentos precários com menos de 51 unidades habitacionais, incluindo-se os cortiços e as moradias precárias isoladas, esses números explicitam a dimensão da questão da moradia dos mais pobres no país. Essa questão,

no entanto, se apresenta de forma distinta nos diferentes contextos urbanos, seja devido a formação histórica, seja pelos aspectos socioeconômicos, ou simplesmente, pelas peculiaridades topográficas de cada território. A seguir será explicitada a situação da moradia dos mais pobres na cidade de Maceió, capital do Estado de Alagoas.

A POBREZA EM MACEIÓ E SUA EXPRESSÃO TERRITORIAL

O município de Maceió é a capital do Estado de Alagoas, localizado na Região Nordeste do Brasil (Figura 1), que é um dos Estados mais pobres do país e com altos índices de concentração de renda. Conforme afirma Carvalho (2008, p.3) "além de produzir pouca riqueza, Alagoas possui também uma renda mal distribuída, excluindo do mercado consumidor interno a parcela majoritária da população".

Figura 1. Localização da Alagoas e de Maceió.
Fonte: Wikipédia.com, 2009, adaptado pela autora.

Alagoas passou por um intenso processo de urbanização caracterizado pelo rápido crescimento demográfico das cidades, sem, contudo, ser acompanhado pela ampliação das oportunidades de emprego. Esse processo foi, em parte, motivado pela redução das ofertas de trabalho a partir da mecanização das usinas de cana-de-açúcar e agravado pela "ausência de um universo de pequenas unidades produtivas com acesso ao crédito, assistência técnica e facilidade na comercialização" na área rural. (CARVALHO, 2008, P. 4).

A capital alagoana concentrou boa parte desse incremento populacional, como se pode ver no quadro 02, o percentual de alagoanos vivendo em Maceió aumentou mais de 13 pontos nas últimas 4 décadas, passando de 16,6% em 1970 para 29,9% em 2010. Em números absolutos, enquanto a população do estado teve um aumento inferior a 200% nesse período, passando de 1.588.068 para 3.120.494 pessoas, a população maceioense foi multiplicada por 3 vezes e meia – crescendo de 263.670, em 1970, para 932.748 pessoas, em 2010. Embora concentre quase 1/3 da população estadual, a superfície de Maceió tem 509,5 km², o que representa menos de 2% do território alagoano.

Quadro 02. População total e população urbana em Alagoas e em Maceió

Ano	Alagoas			Maceió			Proporção da população de Alagoas vivendo em Maceió	
	População Total	População Urbana	Urbanização (%)	População Total	População Urbana	Urbanização (%)	% da população total de Alagoas vivendo em Maceió	% da população urbana de Alagoas vivendo em Maceió
1970	1.588.068	631.973	39,8	263.670	251.713	95,5	16,6	39,8
1980	1.982.915	977.161	49,3	399.300	392.265	98,2	20,1	40,1
1991	2.514.100	1.482.033	59,0	629.041	583.343	92,7[1]	25,0	39,4
2000	2.827.856	1.918.963	68,0	797.759	795.804	99,7	28,2	41,5
2010	3.120.494	2.297.860	73,4	932.748	932.129	99,9	29,9	40,5

Fonte: IBGE, SIDRA, 2016

No entanto, esse processo de urbanização foi marcado pelo crescimento da informalidade tanto do acesso à renda quanto das formas de moradia, na medida em que grande parte da população que migrou para a cidade acabou excluída do mercado de trabalho formal e, consequentemente, do mercado imobiliário. Nesse município, segundo dados do último censo demográfico (BRASIL, IBGE, 2010), 87% das famílias têm rendimentos mensais iguais ou inferiores a 1 salário mínimo per capita (Quadro 03).

Quadro 03. Distribuição de famílias residentes em domicílios particulares por classes de rendimento nominal mensal familiar per capita em Maceió.

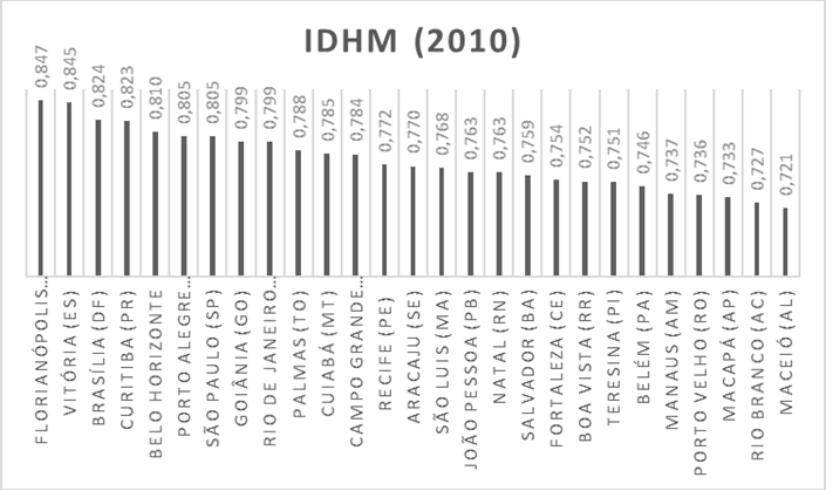
Rendimento (salário mínimo)	Percentual (%)
Sem rendimento	23,7
Até ¼	17,6
Mais de ¼ a ½	22,6
Mais de ½ a 1	23,1
Mais de 1 a 2	7,4
Mais de 2 a 3	3,1
Mais de 3 a 5	1,4
Mais de 5	1,1

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010

O quadro 03 permite visualizar também o grau de concentração de renda desse município, enquanto 43,1% das famílias têm renda mensal per capita menor que ¼ de salário mínimo – o equivalente a R$181,00; 1,1% das famílias vive com uma renda mensal de mais de 5 salários mínimos per capita – R$3.620,00 (20 vezes mais).

[1] No quadro 02, observa-se que em 1991 houve uma redução significativa na proporção de pessoas de Maceió residentes na área urbana (de 98,2% em 1980 para 92,7% em 1991), a explicação fornecida pelo IBGE é que, no final da década de 1980, na área rural, foi construído e habitado o maior conjunto residencial da cidade – denominado de Benedito Bentes. Pouco depois de 1991, este conjunto foi incorporado à área urbana.

Gráfico 1. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) 2010 das capitais brasileiras



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano; IPEA; FJP; PNUD, 2010.

Em relação a incidência de pobreza no município de Maceió, de acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano (IPEA; FJP, 2010) em 2010, 15,57% e 5,29% da população estava abaixo das linhas de pobreza e de extrema pobreza, respectivamente. Em números absolutos, nesse município, havia 145.228 pessoas pobres, das quais, 49.342 pessoas estavam em situação de extrema pobreza. Além disso, este município apresenta o menor IDHM entre todas as capitais brasileiras (Gráfico 1).

Semelhantemente ao ocorrido em outros contextos urbanos, as soluções de moradia dos que não podem arcar com os valores do solo urbanizado se configuraram nos assentamentos precários, localizados nos interstícios da cidade formal, aquela produzida sob os padrões urbanísticos vigente. De acordo com o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais do Município de Maceió (PEMAS), elaborado no âmbito da atuação do Programa Habitar Brasil/BID pela Prefeitura Municipal de Maceió, em 2001, nesse espaço urbano, os valores dos "lotes regularizados" (formal, registrado) eram três vezes maiores que os valores dos "lotes clandestinos" numa mesma área da cidade.

> "Conforme a situação do loteamento é significativa a valorização do preço médio do lote popular, situado na periferia. Praticamente duplica seu valor quando passa de loteamento clandestino (R$ 10,00/m2) para loteamento irregular (R$15,00/m2), e dobra seu valor quando passa a loteamento regularizado (R$ 30,00/m2), dada a segurança patrimonial que proporciona ao seu proprietário." (MACEIÓ; HBB; PEMAS, 2001, p. 45).

Nesse município, as ocupações da parcela mais pobre da população ocorreram, especialmente nas vertentes íngremes e às margens dos corpos d'água que cortam o tecido urbano. São inúmeras construções dos mais variados materiais (de placas de madeira e lona a tijolo e concreto), parceladas em traçado irregular, com pouca possibilidade de aberturas para ventilação e iluminação natural, com péssimas condições de acessibilidade (ruas estreitas

não pavimentadas, ladeiras muito íngremes sem tratamento estrutural adequado) e, sobretudo, carentes de sistemas de saneamento básico.

As habitações da população de baixa renda, quase sempre, se situam nos terrenos "desprezados" pelo mercado imobiliário formal. Em Maceió, os mais pobres se estabeleceram inicialmente nos terrenos turfosos e alagadiços dos bairros da planície lagunar (final do séc. XIX). Essa parcela da população acompanhou o movimento das classes mais abastadas quando estas passaram a habitar o tabuleiro, situando-se, no entanto, nas encostas que formam o Vale do Reginaldo, já na década de 1950. (MACEIÓ, IBAM, 2005).

Na final da década de 1980, foi realizado um diagnóstico da situação das habitações no estado, o primeiro Diagnóstico Habitacional de Alagoas (SEPLAN/AL; FIPLAN; IPES, 1988), que apontou a existência de 77 "favelas e similares" na área urbana de Maceió. Em 1988, considerando a população cadastrada nos programas habitacionais, a COHAB/AL estimou o déficit habitacional de Maceió em 29.863 unidades. (CARHP/AL apud ZACARIAS, 2004). Em 2001, por meio do PEMAS (PMM; HBB) foram identificados 135 assentamentos "subnormais" (precários) no município de Maceió, que somavam um total de 100.704 domicílios e 364.470 habitantes, contingente que representava quase metade (46%) da população maceioense no final do século XX - 797.759 habitantes. (IBGE; CENSO, 2000).

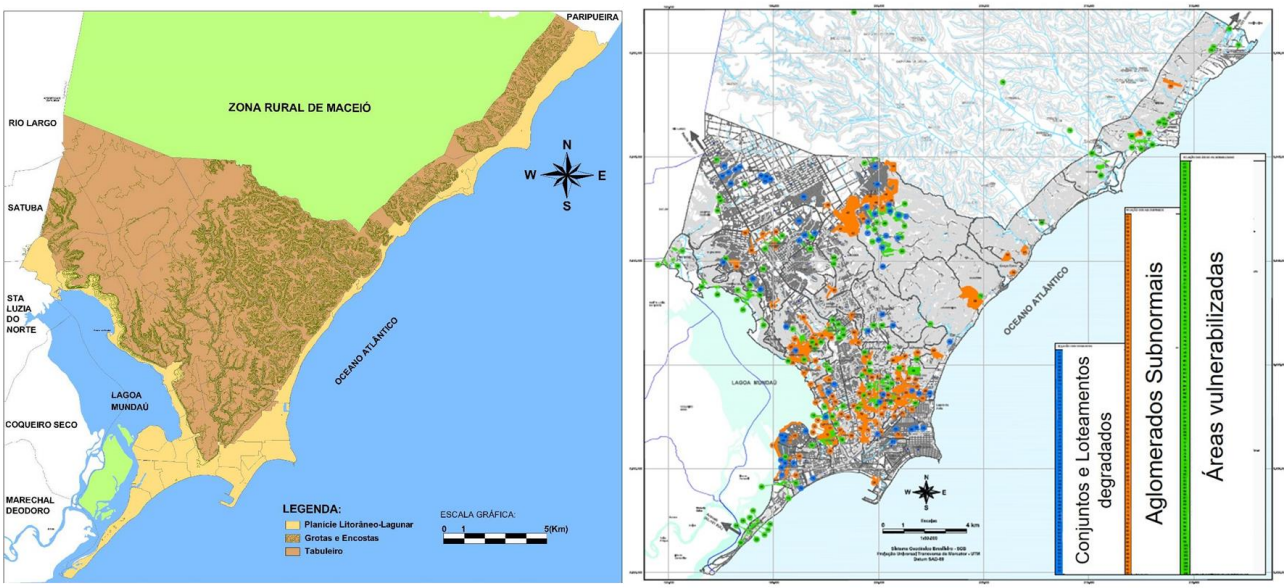


Figura 2. A) Variações do relevo da área urbana de Maceió, AL. B) Localização dos assentamentos precários na área urbana do município de Maceió, AL.

Em 2010, o IBGE registra a existência de 93 "aglomerados subnormais" nesse município, que concentram 32.359 domicílios e 114.659 pessoas. (IBGE; CENSO, 2010). Além desses aglomerados, o levantamento realizado em 2013 para a elaboração do Diagnóstico Habitacional do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), identificou 108 assentamentos precários que foram denominados de "Áreas Vulnerabilizadas" e 64 conjuntos e loteamentos degradados, contudo, não foram mensuradas a quantidade de domicílios nem a população residente nesses lugares. Desse modo, considerando-se essas informações, o

município de Maceió apresenta 265 assentamentos humanos precários (com diferentes situações de precariedade), sendo que 3 se localizam na área rural e 262 na área urbana. A figura 2 permite visualizar a localização desses assentamentos no território municipal.

A investigação desses assentamentos identificou diversas situações de inadequações habitacionais, tais como:

i) Ocupações em áreas de risco - a maior parte das habitações foram construídas em terrenos sujeitos à deslizamentos e nas margens dos corpos d'água da cidade. No entanto, há outras situações de risco, como as ocupações em áreas de redes de alta-tensão elétrica, construções às margens de ferrovia e moradias construídas na faixa de domínio de rodovias federais.

ii) Coabitações familiares e coabitações disfarçadas (vilas de baixo padrão, cortiços) – No interior de diversos assentamentos foram encontradas situações de coabitação, tanto de famílias conviventes secundárias (Avós, pais e netos), quanto de coabitações disfarçadas (cômodos alugados e cedidos).

iii) Irregularidade fundiária – Com exceção dos moradores proprietários de habitações em conjuntos e loteamentos degradados. Praticamente todas as moradias encontram-se em situação de irregularidade fundiária.

iv) Carência de infraestrutura urbana – Com poucas exceções, os assentamentos apresentam problemas de drenagem, esgotamento à céu aberto, soluções inadequadas de deposição dos resíduos sólidos (lançamento em corpos d'água, em terrenos vazios, queimada), ligações clandestinas de água e energia, ruas não pavimentadas e com péssimas condições de acessibilidade (calçadas estreitas e irregulares, ladeiras sem escadarias, ruas estreitas – "becos").

v) Construções improvisadas e autoconstrução – Os métodos construtivos são muito variados, há muitas situações de moradias edificadas com materiais sujeitos a intempéries, especialmente nas ocupações mais recentes ou mais efêmeras, devido, por exemplo, à constância nas ações de remoção.

Foram identificadas também situações pontuais, como, por exemplo em relação ao acesso ao sistema de transporte público (pouca oferta e grandes distâncias aos pontos de paradas de ônibus). Embora essas características apontadas acima apareçam em diferentes intensidades em 201 assentamentos precários identificados, essa descrição permite compreender a dimensão dos problemas socioambientais em que vivem os moradores desses assentamentos, marcados pela insalubridade e pela vulnerabilidade.

Os conjuntos e loteamentos degradados apresentam situações de irregularidade urbanística, tais como: reformas e ampliações das unidades não autorizadas ou sequer registradas pela Prefeitura Municipal de Maceió (avanço sobre os recuos mínimos permitidos e verticalização no caso dos conjuntos horizontais e avanço sobre áreas externas aos edifícios – nas unidades térreas dos conjuntos verticais). Além disso, são problemas comuns destes

empreendimentos: a ocupação ilegal das áreas destinadas à instalação de equipamentos urbanos e a deterioração dos materiais e agravamento de patologias construtivas devido à falta de manutenção.

O Diagnóstico Habitacional do PLHIS (MACEIÓ, 2013), utilizando-se apenas os dados do IBGE (Censo 2010) sobre os "aglomerados subnormais" – e, portanto, desconsiderando a situação das "áreas vulnerabilizadas" e dos "conjuntos e loteamentos degradados"- indicou como déficit habitacional absoluto, a necessidade de 26.627 novas unidades. Para essa estimativa foram medidas quatro variáveis:

i) Domicílios improvisados – locais ou imóveis não destinados à habitação (escolas, acampamentos, ginásios de esporte, construções abandonadas, etc..);

ii) Domicílios rústicos - cujas paredes externas são feitas de taipa não revestida, madeira aproveitada, palha ou outros materiais sujeitos às intempéries, ou mesmo, moradias sem paredes externas;

iii) Domicílios tipo cômodo – cortiços, "cabeça-de-porco", "vilas" – normalmente de aluguel, com famílias residentes em cômodos;

iv) Famílias conviventes secundárias – mais de uma família dividindo a mesma habitação, porém com intenção de construir novo domicílio.

O quadro 04 demonstra os quantitativos de cada uma dessas componentes para calcular o déficit habitacional absoluto:

Quadro 04. Déficit Habitacional Absoluto por componente, estimado pelo PLHIS de Maceió, AL.

Componente	Unidades levantadas			Déficit relativo ao número total de domicílios (%)		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Domicílios improvisados	440	440	0	0,1	0,1	0,0
Domicílios rústicos	3.910	3.849	61	1,3	1,2	20,3
Domicílios tipo Cômodo	1.274	1.274	0	0,4	0,4	0,0
Famílias conviventes secundárias	21.003	20.971	32	6,7	6,7	10,6
Déficit habitacional absoluto	**26.627**	**26.534**	**93**	**8,5**	**8,5**	**30,9**
Número total de domicílios em Maceió	312.707	312.406	301	100,0	100,0	100,0

Fonte: Diagnóstico Habitacional (PMM; PLHIS, 2013), com dados do IBGE (2010).

No entanto, para a Fundação João Pinheiro (2013), o déficit habitacional de Maceió em 2010, seria de 42.261 unidades, esse número corresponde a mais de 1/3 do déficit estadual (mais precisamente 34%), o qual seria de 124.063 unidades. A metodologia de pesquisa subdivide o déficit em quatro componentes:

i) Domicílios precários: improvisados ou rústicos;

ii) Coabitação familiar: famílias conviventes secundárias com intenção de constituir novo domicílio ou famílias residentes em cômodos (casa de cômodos, cortiços, "cabeça-de-porco");

iii) Ônus excessivo com aluguel: famílias com rendas de até 3 salários mínimos que despendem mais de 30% da renda com o aluguel.

iv) Adensamento excessivo de domicílios alugados: número médio de moradores por dormitório acima de 3.

O déficit habitacional de Maceió de acordo com cada componente aponta para uma predominância das situações de coabitação (42,9% do déficit) e de aluguel excessivo (42% do déficit). Os domicílios precários representavam 8,2% do déficit habitacional. Já o adensamento excessivo em domicílios alugados correspondia a 6,9% das situações definidas como falta de habitação. Os quadros 05 e 06 demonstram, respectivamente, os déficits habitacionais totais e por componentes do Brasil, do Nordeste, de Alagoas e de Maceió.

Quadro 05. Déficit Habitacional 2010.

UF	Déficit absoluto (unidades)			Déficit relativo ao número total de domicílios (%)		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Brasil	6.940.691	5.888.528	1.955.163	12,1	11,9	13,0
Nordeste	2.111.517	1.532.184	579.333	14,1	13,7	15,6
Alagoas	124.063	100.434	23.628	14,6	15,7	11,5
Maceió	42.261	42.177	84	15,4	15,4	40,2

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2013.

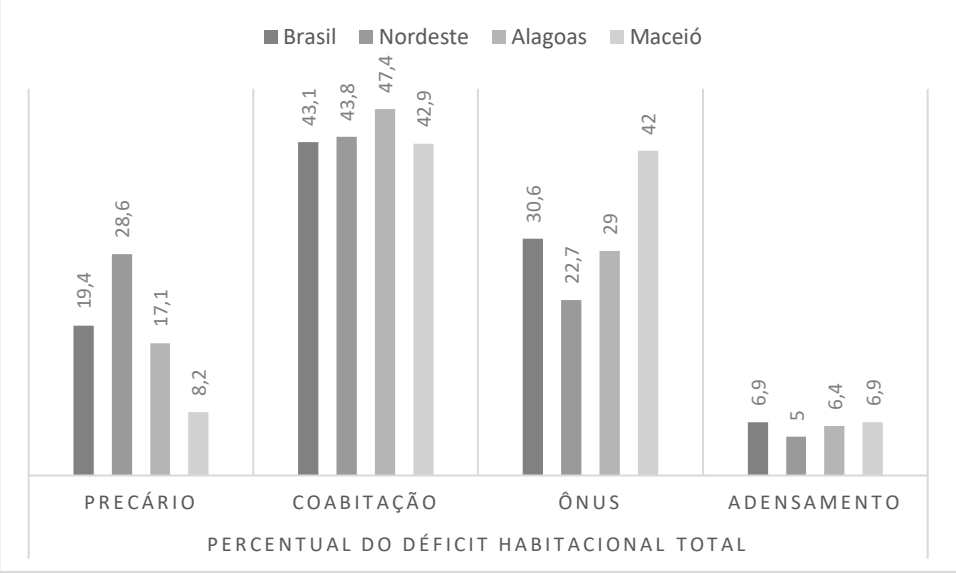
Quadro 06. Déficit habitacional 2010 por componente.

UF	Déficit absoluto				Percentual do déficit habitacional total			
	Precário	Coabitação	Ônus	Adensamento	Precário	Coabitação	Ônus	Adensamento
Brasil	1.343.435	2.991.313	2.124.404	481.539	19,4	43,1	30,6	6,9
Nordeste	603.000	923.984	479.541	104.992	28,6	43,8	22,7	5,0
Alagoas	21.238	58.804	36.040	7.980	17,1	47,4	29,0	6,4
Maceió	3.460	18.125	17.738	2.937	8,2	42,9	42	6,9

Fonte: Fundação Joao Pinheiro, 2013.

Ao se comparar o percentual do déficit habitacional por componente entre as diferentes escalas territoriais (Estado, Região, País), pode-se ver que, em Maceió, a proporção do déficit pelos gastos excessivos com alugueis é significativamente maior – 42%, dado que para Alagoas essa componente corresponde a 29% do déficit total, para o Nordeste a 22,7% e para o Brasil, a 30,6%. Já, a proporção do déficit por precariedade da habitação, nessa unidade territorial é bem menor – 8,2%, enquanto que as habitações precárias presentes no estado de Alagoas representam 17,1% do déficit total, no Nordeste, 28,6% e no país, 19,4%. O gráfico 2 mostra os déficits por componente de cada unidade territorial citada.

Gráfico 2. Proporção do déficit habitacional 2010 do Brasil, do Nordeste, de Alagoas e de Maceió por componente.



Fonte: Elaborado pela autora com dados da Fundação João Pinheiro, 2013.

Assim, a situações de coabitação e de aluguel excessivo se configuram como as principais demandas por novas unidades habitacionais em Maceió. Já em 2001, o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais – PEMAS indicou que as famílias mais pobres (até 3 salários mínimos) chegavam a comprometer até 30% de sua renda com aluguel.

> "Os dados demonstram que, quanto menor a renda da família, maior o seu comprometimento com aluguel, chegando mesmo as famílias que percebem até 3 salários mínimos a comprometer três vezes mais sua renda (30% de comprometimento) do que aquelas famílias com rendimento até dez salários mínimos (10% de comprometimento)". (PMM; HBB, 2001, p.46).

Esses dados apontam que a existência de uma política voltada à ampliação de renda ou, simplesmente, de auxílio para pagamento de aluguel solucionaria uma parte significativa do déficit habitacional de Maceió.

Dado este contexto, conclui-se que a política habitacional neste município deveria ir além da produção de novas habitações (como ocorre no Programa Minha Casa Minha Vida), buscando principalmente a ampliação do acesso aos sistemas de infraestrutura urbana. A próxima sessão apresenta a parte que cabe aos mais pobres no PMCMV, a partir de um panorama geral sobre os empreendimentos para habitação de interesse social contratados por esse Programa para o município de Maceió.

A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL FINANCIADA PELO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM MACEIÓ, ALAGOAS

O Programa Minha Casa Minha Vida foi elaborado, no âmbito do Ministério da Fazenda, a partir de um "pacote habitacional" apresentado por um grupo de empresários do setor construtivo atingido pela crise internacional de 2008 (desencadeada a partir do mercado de hipotecas dos Estados Unidos), apoiados pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC).

O combate à crise ocorreria por: redução do risco de crédito associado às operações de financiamento habitacional; incentivo ao retorno dos empréstimos e continuidade dos investimentos; além da geração de emprego e renda, por meio do aquecimento do setor da construção civil. (BRASIL, 2009). O acesso à moradia seria facilitado por:

i. Subvenção econômica ao beneficiário pessoa física;

ii. Transferência de recursos da União ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) ;

iii. Criação do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab);

iv. Equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros nas operações de financiamento para infraestrutura em projetos de habitação popular por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O PMCMV compôs-se por dois subprogramas: Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). O primeiro tem o objetivo de promover a requalificação de imóveis e a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais nos espaços urbanos para famílias com rendimentos mensais de até R$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais). O segundo destina-se a subsidiar a produção, aquisição ou reforma de imóveis aos agricultores familiares ou trabalhadores rurais com renda anual bruta de até R$ 78.000,00 (setenta e oito mil reais).

No PNHU, a subvenção econômica é concedida no ato de contratação da operação de financiamento habitacional para mutuários com renda familiar mensal de até R$3600,00 (três mil e seiscentos reais). No entanto, somente os mutuários com renda familiar de até R$ 1800,00 (mil e oitocentos reais), tem acesso aos recursos do FAR ou do FDS, os demais recebem recursos provenientes do FGTS.

Os mutuários, entretanto, deverão participar financeiramente sob a forma de prestações mensais, sendo dispensados de contribuição financeira os beneficiários de ações do setor público de reassentamento, remanejamento ou substituição das unidades habitacionais ou as famílias desabrigadas que perderam seu único imóvel em uma situação de emergência ou estado de calamidade pública.

As famílias com rendas mensais de até R$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais) poderão ter acesso aos benefícios do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab) e à redução dos juros e das custas de registros dos imóveis. O FGHab garante o pagamento em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento, assume o saldo devedor em caso de morte ou invalidez permanente, além de assumir as despesas de recuperação relativas a danos físicos ao imóvel. A redução dos custos de registro é de 75% para os empreendimentos financiados pelo FAR ou FDS e de 50% para os demais empreendimentos enquadrados no PMCMV. O quadro 07 mostra os benefícios do PMCMV por faixa de renda.

Quadro 07. Benefícios do PMCMV por faixa de renda

RENDA FAMILIAR MENSAL	FAIXA DO MCMV	BENEFÍCIO
Até R$ 1.800,00	FAIXA 1	Até 90% de subsídio do valor do imóvel. Pago em até 120 prestações mensais de, no máximo, R$ 270,00, sem juros.
Até R$ 2.350,00	FAIXA 1,5	Até R$ 45.000,00 de subsídio, com 5% de juros ao ano.
Até R$ 3.600,00	FAIXA 2	Até R$ 27.500,00 de subsídio, com 6% a 7% de juros ao ano
Até R$ 6.500,00	FAIXA 3	8,16% de juros ao ano

Fonte: BRASIL, Ministério das Cidades, 2016.

Há ainda as modalidades “Entidades” e “Oferta Pública de Recursos para Municípios com até 50 mil Habitantes”, ambas destinadas a famílias com renda mensal de até R$1.800,00 (mil e oitocentos reais). A primeira consiste no financiamento habitacional com o objetivo de tornar acessível a moradia para famílias “organizadas e apresentadas por Entidades Organizadoras, assim entendido as Cooperativas, Associações ou entidades da sociedade civil sem fins lucrativos como substituta temporária dos beneficiários finais”. (BRASIL, CEF, 2012). Já a modalidade de financiamento por meio de Oferta Pública de Recursos tem como objetivo o apoio a estados e municípios na promoção do acesso à moradia para os mais pobres.

O PMCMV teve como meta física inicial a construção de um milhão de moradias, sendo que 400 mil (40%) seriam para a faixa 1, 400 mil (40%) para a faixa 2 e 200 mil (20%) para a faixa 3. A partir de 2012 , foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida 2, com a meta de construção de 2 milhões de casas, sendo 1,2 milhão para a faixa 1 (60%), 600 mil para a faixa 2 (30%) e 200 mil para a faixa 3 (10%). Em março de 2016, foi lançada a terceira edição com a meta de construção de 3 milhões de casas até 2018 e com a inclusão da Faixa 1,5.

O resultado imediato após o lançamento do PMCMV foi o forte aquecimento do setor da construção civil para habitação. Segundo dados do Ministério das Cidades, até abril de 2016 foram contratadas 4.219.366 (quatro milhões, duzentos de dezenove mil, trezentas e sessenta e seis) unidades habitacionais, sendo que 2.632.953 (dois milhões, seiscentos e trinta e dois mil, novecentos e cinquenta e três) unidades foram entregues.

A ampliação do número de postos de trabalho é um dos pontos mais relevantes nas avaliações positivas do programa, sendo outro ponto o volume de subsídios, que segundo Cardoso; Aragão (2013), “permitiria que os programas oficiais pudessem efetivamente atingir a população de mais baixa renda”. O volume de recursos, disponibilizados pelo PMCMV, já

somam mais de duzentos e noventa bilhões de reais. (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016).

Entretanto, no âmbito acadêmico, são apontados diversos problemas do Programa, que abrangem questões como: a má localização das casas, a baixa qualidade arquitetônica e urbanística dos projetos, a falta de articulação com a Política Urbana, e em especial, o privilegio concedido ao setor privado como o agente promotor da política habitacional. (CARDOSO, ARAGÃO, 2013; FERREIRA, 2012; ROLNIK, 2015).

> "O programa atribui o poder de decisão sobre a localização e o desenho do projeto para os agentes privados. Mesmo no caso da faixa 1, em que o papel do incorporador é formalmente atribuído ao FAR, as empresas privadas são as verdadeiras responsáveis por encontrar e adquirir a terra e por elaborar os projetos. No entanto, o critério para orientar as decisões desses agentes não pode ser outro senão o da rentabilidade. Considerando que o teto dos preços e as dimensões das unidades estão previamente estabelecidos, o lucro do empreendedor se baseia na economia de custos obtida no processo de produção. Essa economia é obtida através da padronização, da escala (número de unidades reproduzidas), da rapidez de aprovação e construção e do menor custo possível com a compra do terreno. O resultado dessa equação financeira é a construção de megaempreendimentos padronizados inseridos nas piores localizações das cidades, isto é, onde o solo urbano é mais barato." (ROLNIK, 2015, p.310).

Na capital de Alagoas, Maceió, o Programa Minha Casa Minha Vida, até agosto de 2015, estimulou a contratação de 38.922 unidades habitacionais. Segundo dados do Ministério das Cidades, 31% dessas unidades são destinadas à faixa 1, 54% estão sendo produzidas para a faixa 2 e 15% para a faixa 3. O quadro 08 mostra a quantidade de unidades habitacionais contratadas por faixa e por modalidade de financiamento.

Quadro 08. Dados sobre a produção financiada pelo PMCMV em Maceió por modalidade, até agosto de 2015

Faixa	Modalidade	UH contratadas	Custo (R$)
1	FAR	11.955	R$642.306.360
	FDS	200	R$2.073.906
Total Faixa 1		**12.155**	**R$644.380.266**
2	FGTS	20.888	R$1.267.556.177
3	FGTS	5.879	R$419.068.792
TOTAL		**38.922**	**R$2.331.005.175**

Fontes: Ministério das Cidades, Agosto de 2015.

Como se pode ver, neste espaço urbano, o financiamento por meio do FGTS foi responsável por 69% das unidades contratadas, a modalidade de financiamento pelo FAR subsidiou a contratação de 30,5% das unidades e o financiamento pelo FDS foi responsável

pela contratação de 0,5% de todas as unidades. Vale frisar que as 200 unidades financiadas pelo FDS no município de Maceió são as mesmas 200 unidades entregues em todo o Estado de Alagoas, ou seja, os demais 101 municípios alagoanos não tiveram nenhuma unidade habitacional concluída que tenha sido financiada no âmbito do PMCMV-Entidades até 2015.

Em Maceió, foram contratados doze empreendimentos habitacionais, por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida, para famílias com rendimento até R$1800,00 mensais (Faixa 1), os quais encontram-se distribuídos em 6 dos 50 bairros da cidade: três empreendimentos se situam no limite entre os bairros de Jacarecica e Benedito Bentes, três empreendimentos se localizam somente no bairro Benedito Bentes, três no bairro de Rio Novo, um no bairro Cidade Universitária, um no bairro de Ouro Preto e um no bairro de Riacho Doce.

A maior parte dos empreendimentos, 8 dos 12, foram concebidos em parceria com a Prefeitura Municipal de Maceió. O residencial Sonho de Antônio Duarte, localizado no bairro de Riacho Doce, foi edificado pela modalidade "Entidades", e o Residencial José Aprígio Vilela I – módulos A, B e C - foi construído em parceria com o Governo Estadual. (Ver quadro 09).

Quadro 09. Localização e quantidade de unidades habitacionais dos empreendimentos habitacionais de interesse social financiados pelo PMCMV em Maceió (Faixa 1).

Bairro	Nome	UH	%
Jacarecica/Benedito Bentes	Res José Aprígio Vilela I A	862	7,1
	Res José Aprígio Vilela I B	346	2,8
	Res José Aprígio Vilela I C	715	5,9
Benedito Bentes	Residencial Parque dos Caetés	2.976	24,5
	Residencial Jorge Quintella	816	6,7
	Residencial Morada do Planalto	1.200	9,9
Cidade Universitária	Residencial Maceió I	3.900	32,0
Ouro Preto	Conjunto Residencial Ouro Preto	240	2,0
Riacho Doce	Residencial Sonho de Antônio Duarte	200	1,6
Rio Novo	Residencial Vale do Amazonas	300	2,5
	Residencial Vale do São Francisco	300	2,5
	Residencial Vale do Tocantins	300	2,5
	Total :	**12.155**	**100**

Fonte: Ministério das Cidades, Agosto de 2015

O bairro Benedito Bentes concentra 57% das unidades habitacionais contratadas para faixa 1, um total de 6.915 unidades (1923 unidades – 16%- se localizam no limite entre o bairro Benedito Bentes e Jacarecica); o bairro Cidade Universitária (vizinho ao Benedito Bentes), apesar de possuir apenas 1 empreendimento (Residencial Maceió I), concentra 32% das unidades habitacionais – 3.200 moradias. O bairro de Rio Novo, localizado na divisa entre Maceió e Satuba, possui 7,5% das unidades habitacionais destinadas a essa faixa de renda, o equivalente a 900 habitações. As demais unidades se localizam nos bairros Ouro Preto - 2%, 240 unidades e Riacho Doce (localizado no litoral norte) – 1,5%, 200 unidades. (Quadro 09).

Para a análise das características urbanísticas dos empreendimentos, serão utilizados os parâmetros de qualidade da escala de "inserção urbana" de Ferreira (2012, p.68-73), quais sejam: i) presença de infraestrutura e serviços urbanos; ii) localização; iii) acessibilidade e iv) fluidez urbana. Conforme explicitados a seguir:

i. Presença de infraestrutura e serviços urbanos: Os residenciais foram concebidos de modo a se integrarem à rede de abastecimento de água e ao sistema de coleta de lixo urbanos. Além disso, os projetos elaborados pela Prefeitura possuem poços artesianos para coleta de esgoto. Os residenciais José Aprígio Vilela e Sonho de Antônio Duarte contam com estações próprias de tratamento de efluentes (ETE) que filtram o esgoto e o destina a cursos d'água próximos aos empreendimentos. De acordo com informações da prefeitura municipal de Maceió (2015), o Residencial Parque dos Caetés e os residenciais localizados em Rio Novo (Vale do Amazonas, Vale do São Francisco e Vale do Tocantins) seriam beneficiados com a construção de quadras poliesportivas, escola, creche, posto de saúde (ou Unidade Básica de Saúde) e sistema viário. Em Rio Novo ainda seria construído um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e no Parque Caetés, seria destinada uma área comercial. Até a finalização do presente trabalho, esses equipamentos não estavam concluídos.

ii. Localização: A figura 3 mostra a localização desses empreendimentos no território municipal. Excetuando-se o Conjunto Residencial Ouro Preto, que se situa em um local de fácil acesso à infraestrutura e serviços urbanos, as localizações dos demais empreendimentos habitacionais financiados pelo PMCMV em Maceió, AL, voltados para a faixa 01, ocorreram em grandes terrenos vazios adjacentes aos tecidos urbanos existentes – "áreas não urbanizadas" e "frentes de expansão urbana", a uma distância de 10 a 25 km dos principais centros de trabalho e lazer da cidade. Essas características são bastante semelhantes ao que vem ocorrendo no restante do país, conforme descrito por Amore; Shimbo; Rufino (2015, p. 65-66):

> "O Programa tende a impor transformações nas periferias existentes e já consolidadas, por meio da implantação de conjuntos habitacionais em espaços residuais preenchendo vazios (...) Apesar de, na realidade atual, as periferias serem territórios muito mais dinâmicos e mais bem equipados, esses espaços ainda carecem de atividades econômicas e, principalmente, de empregos, pois permanecem sendo caracterizados pelo predomínio do uso habitacional. É essa tendência à monofuncionalidade que tende a ser reforçada com a concentração de empreendimentos do PMCMV. A inserção nas periferias pode acontecer ainda pela ocupação de grandes glebas vazias contíguas aos tecidos urbanos existentes. Nessas situações foram identificadas condições de inserção urbanas mais precárias, sendo que a continuidade urbana é muitas vezes apenas aparente, tendo em vista a complexidade das condições topográficas e ambientais das áreas onde foram os empreendimentos implantados (...). A implantação desses empreendimentos vem resultando no reforço das precariedades de áreas já caracterizadas pela falta de uma malha viária bem estruturada, pavimentada e com boas condições de circulação. "

Figura 3. Localização dos empreendimentos voltados para a faixa 1 do PMCMV em Maceió,
Fonte: Google Earth, adaptado pela autora, 2015.

iii. Acessibilidade: Com exceção do Residencial Ouro Preto, que se localiza ao lado de um terminal de ônibus, os demais empreendimentos apresentam dificuldades em relação ao acesso ao transporte público, com poucas linhas de ônibus disponíveis. Todas as ruas internas dos conjuntos são asfaltadas, porém, em 10 dos 12 empreendimentos as vias de acesso ao restante da cidade não são pavimentadas.

iv. Fluidez urbana: A localização de 11 dos 12 empreendimentos[2] ocorre em terrenos adjacentes ao tecido urbano existente, em áreas ainda não urbanizadas. Os conjuntos, no entanto, foram concebidos sem barreiras físicas (muros, grades) à circulação de transeuntes.

[2] Exceto o Conjunto Residencial Ouro Preto.

Quadro 10. Características dos empreendimentos para Faixa 01.

Empreendimento	Construtora	Descrição	Área da U.H (m²)	Área Total (Terreno - m²)	Data de decreto/ aprov.
Residencial José Aprígio Vilela (Módulos A, B e C)	Contrato Engenharia	Blocos de 1 pavimento com 2 uh cada.	34,94 e 53,39	277.276,81	ago/10
Residencial Parque dos Caetés	Engemat Engenharia de Materiais Ltda.	744 blocos com 2 pavimentos e 2 uh por andar.	42,00	412.860,38	2012
Residencial Jorge Quintela	Solidez Engenharia Ltda.	51 blocos com 4 pavimentos e 4 ap por andar.	45,64	42.014, 31	jun/14
Residencial Morada do Planalto	Construtora Morada do Planalto Empreendimento Imobiliário SPE Ltda.	Blocos com 2 pavimentos e 2 UH por andar.	42,00	90.465,47	abr/14
Residencial Maceió I	Telesil engenharia (própria Construtora)	975 blocos com 2 pavimentos e 2 uh por andar.	42,00	404.623,04	abr/14
Conjunto Residencial Ouro Preto	Solidez Engenharia Ltda.	15 blocos com 4 pavimentos e 4 ap por andar.	45,64	22.703,62	out/11
Residencial Sonho de Antônio Duarte	Associação do movimento de alfabetização de jovens e adultos – AMOVA	Casas em lotes isolados.	-	48.736,73	ago/11
Residencial Vale do Amazonas	Uchôa Construções	75 Blocos com 2 pavimentos e 2unidades por andar.	44,90 e 46,22	29.273,88	mai/14
Residencial Vale do Tocantins	Uchôa Construções	75 Blocos com 2 pavimentos e 2 unidades por andar.	44,90 e 46,22	-	mai/14
Residencial Vale do São Francisco	Uchôa Construções	75 Blocos com 2 pavimentos e 2 unidades por andar.	44,90 e 46,22	-	mai/14

Fonte: SMCCU, PMM, 2015.

Em relação às características arquitetônicas (quadro 10), dois empreendimentos são compostos por edificações verticais sem elevador (4 pavimentos) e os demais são predominantemente horizontais (até 2 pavimentos): Os residenciais Jorge Quintela e Ouro Preto que se configuram como conjuntos habitacionais com blocos com 4 pavimentos e 4 unidades por andar. (Figuras 4 e 5); os residenciais Maceió I, Vale do Amazonas, Vale do Tocantins, Vale do São Francisco, Parque dos Caetés e Morada do Planalto são conjuntos habitacionais horizontais com blocos de 2 pavimentos e 2 unidades por andar. (Figura 6); os residenciais José Aprígio Vilela I Módulos A, B e C forma um conjunto habitacional horizontal com blocos de 1 pavimento com 2 unidades cada (casas geminadas), entretanto cada unidade

possui um lote (figura 7); e o residencial Sonho de Antônio Duarte é um conjunto habitacional de casas em lotes individuais (figura 8).

Figura 4. Residencial Jorge Quintela em construção no bairro Benedito Bentes
Fonte: Arquivo pessoal, set.2015

Figura 5. Residencial Ouro Preto, no bairro homônimo.
Fonte: SECOM, Maceió, AL. Março 2014.

Figura 6. Modelo de edificação com 2 pavimentos adotado em seis empreendimentos em Maceió, AL. Imagem do Residencial Parque dos Caetés, no bairro Benedito Bentes.
Fonte: TNH1, setembro de 2016.

Figura 7. Tipologia das habitações do Residencial José Aprígio Vilela I, no bairro Benedito Bentes, em Maceió, AL.
Fonte: SEINFRA, AL, 2011.

Figura 8. Modelo de empreendimento horizontal: Residencial Sonho de Antônio Duarte, em Riacho Doce, Maceió.
Fonte: Google Earth, 2015, adaptado pela autora.

Além de se concentrarem em bairros distantes dos centros principais de trabalho e lazer da cidade, os empreendimentos apresentam as mesmas características que visam o barateamento dos custos de produção, citadas por Rolnik (2015): i) padronização das unidades - com dimensões entre 35m² e 53 m², sendo que o modelo principal é o de dois quartos, com possibilidade de comportar até 5 pessoas; e ii) grande escala - o número de unidades habitacionais por empreendimento varia de 200 UH em lotes isolados no Conjunto Sonho de Antônio Duarte a 3.900 UH em edifícios de até 2 pavimentos no Residencial Maceió I. Os empreendimentos Morada do Planalto, Parque dos Caetés e José Aprígio Vilela estão praticamente contíguos e somam 6.099 unidades habitacionais.

Desse modo, os empreendimentos de Habitação de Interesse Social financiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida na cidade de Maceió perpetuam um fazer urbano que localiza os mais pobres em terrenos pouco urbanizados e menos acessíveis aos benefícios da cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A desigualdade social (econômica e cultural) no Brasil se reflete nas formas de ocupação dos espaços urbanos para moradia da população. Os assentamentos humanos precários que se multiplicam nos interstícios da "cidade formal" são os reflexos físico-territoriais da dimensão da pobreza brasileira. A marcante presença de assentamentos humanos precários nos espaços urbanos brasileiros demonstra a incapacidade das políticas de promoção de Habitação de Interesse Social (HIS) em atender a demanda das famílias mais pobres.

Diante desses fatos, buscou-se aqui discutir a atuação de uma dessas políticas – o Programa Minha Casa, Minha Vida – no contexto urbano da cidade de Maceió, Alagoas.

Conforme demonstrado, nesta cidade, a produção informal ocorre, normalmente, sob a forma de assentamentos precários de traçado geralmente irregular e com construções fora dos padrões urbanísticos vigentes (lotes estreitos, sem recuos). Esses assentamentos apresentam problemas de insalubridade devido à carência dos sistemas de saneamento ambiental, especialmente o esgotamento sanitário, e de vulnerabilidade, quando localizados em áreas de risco (vertente íngremes, terrenos alagáveis, faixas de domínios de rodovias ou ferrovias, proximidade de redes de alta-tensão elétrica). Além disso, foram identificadas situações de coabitações familiares e coabitações disfarçadas (cômodos alugados e cedidos). A inadequação fundiária abrange a quase totalidade dos assentamentos precários, com exceção apenas dos loteamentos e conjuntos degradados, embora haja também irregularidades nestes últimos, como a invasão de áreas públicas, por exemplo. Desse modo, a política habitacional neste município deveria ir além da produção de novas habitações, buscando principalmente a ampliação do acesso aos sistemas de infraestrutura urbana.

No âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, por sua vez, as famílias em situação maior de pobreza (faixa 1) são minoria, contempladas com apenas 31% das unidades contratadas, o que corresponde a 12.151 unidades. Do ponto de vista arquitetônico, além das plantas reduzidas e da produção em grande escala, os projetos não apresentam flexibilidade para se adequar às diferentes composições familiares. Assim também, nos empreendimentos financiados pelo PMCMV voltados para HIS, segue-se a mesma lógica do mercado imobiliário formal, na qual, o acesso à terra urbanizada é fortemente condicionado à renda da população. Deste modo, há uma reprodução da localização da moradia dos mais pobres nos espaços excluídos dos benefícios da cidade, isto é, nos terrenos mais carentes de infraestrutura e equipamentos urbanos e mais distantes das oportunidades de emprego e renda.

Acredita-se que a atuação do programa em Maceió não difere do que ocorre nas demais cidades brasileiras, no entanto, é necessária a realização de pesquisas comparativas que confirmem essa hipótese.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL, Governo Federal; CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Minha Casa, Minha Vida: cartilha completa.* Brasília, 2012. Disponível em: www.cidades.gov.br.

BRASIL, *Lei nº.11.977 de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, 2009. Disponível em: www.planalto.gov.br

BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES (MCIDADES), SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO (SNH). *Curso à distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social*. Coordenação geral de Junia Santa Rosa e Rosana Denaldi. Brasília, 2009.

BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES (MCIDADES). *Secretaria Nacional de Habitação.* Brasília. Disponível em: www.mcidades.gov.br. Acesso em: setembro de 2008.

BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Minha Casa Minha Vida,* Brasília. Disponível em: www.minhacasaminhavida.gov.br. Acesso em: Março de 2016.

BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA A E ESTATÍSTICA – IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros 2015*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. (Pesquisa de Informações Básicas Municipais). Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: maio de 2016.

BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA A E ESTATÍSTICA – IBGE. *Censo Demográfico 2010*. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: junho de 2015.

BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA A E ESTATÍSTICA – IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 2014*. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: maio de 2016.

BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA A E ESTATÍSTICA – IBGE. *Produto Interno Bruto dos Municípios 2011*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. (Contas Nacionais, N. 41). Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: junho de 2015.

BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA A E ESTATÍSTICA – IBGE. *Sínteses dos indicadores sociais*: Uma análise das condições de vida da população brasileira 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. (Estudos & Pesquisas: informação demográfica e socioeconômica, N.35). Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: maio de 2016.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa, Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. IN.: CARDOSO, A. L. (Org.). *O Programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais,* Rio de Janeiro, Letra Capital, 2013. p. 17-66.

CARVALHO, Cícero Péricles de Oliveira. Política Pública e Distribuição de Renda: O caso de Alagoas. IN.: XIII Encontro Nacional de Economia Política, João Pessoa, 2008. *Anais do XIII Encontro Nacional Celso Furtado:* Diálogos desenvolvimentistas, São Paulo: SEP, 2008. Disponível em: www.sep.org.br. Acesso em: agosto de 2009. 25 p.

FERREIRA, João Sette Whitaker (Coord.). *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano.* São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÕES. *Déficit Habitacional municipal no Brasil 2010*. Belo Horizonte, 2013.

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. IN. : *Estudos Avançados*. Nº.17. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2015: o trabalho como motor do desenvolvimento humano*. ONU, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *The millennium development goals report 2015*. Nova Iorque: ONU, 2015.

PASTERNAK, Suzana; D'OTTAVIANO, Camila. Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da leitura territorial do Censo de 2010. (75-99). IN.: *Cadernos Metrópole*. V. 18. N. 35. São Paulo: EDUC, abril de 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MACEIÓ; INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Habitação de Interesse Social em Maceió*. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MACEIÓ; PROGRAMA HABITAR BRASIL BID. *Plano estratégico municipal para assentamentos subnormais do município de Maceió.* Maceió, 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MACEIÓ; SECRETARIA DE HABITAÇÃO POPULAR E SANEAMENTO. *Plano Local de Habitação de Interesse Social: Produto C - Diagnóstico do setor habitacional*. Maceió, 2013.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças*, São Paulo, Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeröen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: Por que nossas cidades continuam tão precárias? (89-109). In: *Novos Estudos,* Edição 89. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), março de 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado, o Direito e a Questão Urbana. IN.: *Revista Crítica de Ciências Sociais.* Nº. 09. Lisboa: Centro de Estudos Sociais (CES), Universidade de Coimbra, jun.1982.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. (1. ed. 1993). Coleção Milton Santos.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. (21-36). IN.: MARICATO, Ermínia. (Org.). *A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. 2.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. 2 ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

ZACARIAS, Paula Regina Vieira. *A trajetória da COHAB-AL no município de Maceió. Maceió, 2004.* 58 folhas. Trabalho Final de Graduação – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.