

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO
DOUTORADO CIDADES**

POR QUE COMPRAR UMA NOVA CASA?

**Contradições entre as necessidades habitacionais dos
mais pobres e a implementação do Programa Minha Casa
Minha Vida na Cidade de Maceió, Alagoas**

TAINÁ SILVA MELO



TAINÁ SILVA MELO

POR QUE COMPRAR UMA NOVA CASA?

**Contradições entre as necessidades habitacionais dos mais pobres e a
implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade de Maceió,
Alagoas**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas, como requisito para aquisição do título de Doutora em Arquitetura e Urbanismo.

Orientadora: Prof^a. Dr.^a Regina Dulce Barbosa Lins

MACEIÓ, ALAGOAS
NOVEMBRO DE 2017

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecária Responsável: Helena Cristina Pimentel do Vale

M528p Melo, Tainá Silva.

Por que comprar uma nova casa? : contradições entre as necessidades habitacionais dos mais pobres e a implementação do programa minha casa minha vida na cidade de Maceió, Alagoas / Tainá Silva Melo. – 2018.
241 f. : il.

Orientadora: Regina Dulce Barbosa Lins.

Tese (doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Maceió, 2017.

Bibliografia: f. 233-242.

Apêndices: f. 241.

1. Arquitetura de habitação – Maceió (AL). 2. Cidades brasileiras. 3. Política habitacional. 4. Habitação de interesse social. 5. Programa Minha Casa Minha Vida.
I. Título.

CDU: 728.1(813.5)

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO
DOUTORADO CIDADES

TAINÁ SILVA MELO

POR QUE COMPRAR UMA NOVA CASA?

**Contradições entre as necessidades habitacionais dos mais pobres e a
implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade de Maceió,
Alagoas**

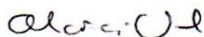
Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal
de Alagoas, como requisito para aquisição do título
de Doutora em Arquitetura e Urbanismo.

Aprovada em:

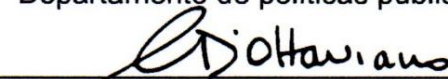
BANCA EXAMINADORA:



PROF^a. DR.^a REGINA DULCE BARBOSA LINS
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – UFAL



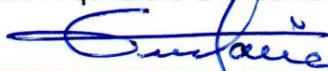
PROF. DR. MÁRCIO MORAES VALENÇA
Departamento de políticas públicas –UFRN



PROF^a. DR.^a MARIA CAMILA LOFFREDO D'OTTAVIANO
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo –USP



PROF^a. DR.^a. GIANNA MELO BARBIRATO
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo –UFAL



PROF. DR. GERALDO MAJELA GAUDÊNCIO FARIA
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo –UFAL

Dedico esta tese a todas as pessoas que, com toda boa vontade, compartilharam comigo as alegrias e angústias de suas novas moradas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente a todas as pessoas que cooperaram de muitas formas para a realização deste trabalho:

Agradeço primeiramente a minha família: minha mãe, Nazaré, minha maior referência, minha maior incentivadora, a melhor avó do mundo, aquela com quem eu posso contar para absolutamente tudo; meu pai, José Gomes e meu irmão, Ulisses, que sempre acreditaram em mim; e, principalmente, meu esposo, Wagner, que sempre me apoiou em tudo, se dispondo a: cuidar de nosso filho todos os fins de semanas, resolver os pepinos do computador e da impressora, servir de motorista, atuar como psicólogo e ser sempre compreensivo.

À querida amiga e orientadora Regina Dulce por me incentivar e me inspirar a seguir a vida acadêmica, pelas dezenas de livros emprestados, pelos esclarecimentos, pelas correções, pela disposição mesmo em meio a tantas adversidades de sua vida (uma grande perda e muitas mudanças), por me fazer discernir caminhos que eu nem percebia que estava seguindo, por me guiar para o melhor caminho, enfim, por todo o conhecimento e todas as oportunidades de aprendizado que tem me proporcionado nesses mais de 12 anos de parceria.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFAL, especialmente àqueles que colaboraram diretamente para o desenvolvimento desta investigação: Profs. Drs. Geraldo Majela e Gianna Barbirato pelas sugestões dadas no exame de qualificação, e por sempre estarem dispostos a me ajudar com o meu tema; e Prof. Dr. Augusto Albuquerque, que mudou o cronograma da sua disciplina para que eu pudesse concluir antes do fim da minha gravidez, além disso, os debates levantados durante suas aulas foram de grande importância para o desenvolvimento desse trabalho.

À secretaria do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFAL por toda a atenção dada durante o curso.

Aos Profs. Drs. Márcio Moraes Valença e Camila D'Ottaviano pelas contribuições de conteúdo, além da simpatia, consideração e disponibilidade com que aceitaram fazer parte da banca examinadora desta tese.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo financiamento desta pesquisa, e à Direção do *Campus* Murici do Instituto Federal de Alagoas, que não hesitou em me liberar para realizar esta qualificação. Sem os auxílios dessas duas instituições não seria possível a dedicação ao doutorado, nem mesmo a sua realização.

Às arquitetas Tatiana - da Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento (SMHPS) – e Marineide Araújo – da Secretaria Municipal de Controle do Convívio Urbano (SMCCU), que me disponibilizaram importantes dados sobre a produção urbana de Maceió, AL.

Ao Grupo de Estudos Morfologia dos Espaços Públicos (MEP) pelo material disponibilizado que serviu de base para a construção do capítulo sobre a produção formal da cidade de Maceió.

Aos meus queridos colegas de curso, sobretudo aos (novos e velhos) amigos, que levarei para o resto da minha vida: Isabela, Marcelle, Marco, Ana Cláudia, Daniel e em especial, Flávia e Viviane (Chuchu) que foram essenciais para o desenrolar do trabalho, ao fornecerem diversas informações. Obrigada por compartilharem comigo as angústias e alegrias durante esse processo.

A todos os meus amigos, pelo apoio de sempre. Especialmente Ana Luiza, Paula Zacarias, Érica, Mayra, Catarina, Marina, Débora, Fábio, Olivan, Alexandre, Bernadete, Diogo, Larissa, Fausto, Natália, Ricardo, Nidy, Janine e Ronaldo pelos momentos de descontração tão necessários.

Por fim, agradeço a todos os moradores dos empreendimentos habitacionais financiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida em Maceió que me cederam um pouco de seu tempo: Maria de Lourdes, Maria do Carmo, Maria das Dores, Elaine Raquel, Claudilene, Roseane, Clarice, Bruna, Luciana, Vera Lúcia, Terezinha, Cícera, Michele, Maria Francisca, Nadja, Taciana, Eglaisa, Luiza, Neurivan, José Afrânio, Josias, Maria Jéssica, Isabela, Victória, Aguinaldo, Sadrak, Elaine, Marieta, Edina, Marcus, Keyse, Amara, Maria Cristina, Quintino, Kyuri, Josenita, Marta, Maria Josefa, Ivonete e Maurício.

Que me perdoem os que foram esquecidos aqui, mas saibam que vocês também são muito importantes para a minha vida. A todos, enfim, **“MUITO OBRIGADA!”**

O Minha Casa, Minha Vida é acessível. As prestações cabem no seu bolso. Isso mesmo, esse programa permite que você financie casas e apartamentos com taxas de juros e prestações bem abaixo que as do mercado. Além disso, você pode ter direito a um subsídio, que é uma ajuda a mais que o Minha Casa, Minha Vida oferece para você sair do aluguel e adquirir a casa própria.

(Disponível no sítio eletrônico da Construtora Tenda, acesso em novembro de 2017)

RESUMO

Lançado em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida abre uma série de novas discussões sobre as questões urbanas brasileiras. Tem sido apontados seus limites desde o formato da política até as características arquitetônicas e urbanísticas dos empreendimentos produzidos. Não há, no entanto, estudos finalizados sobre o impacto do PMCMV no acesso da população mais pobre à moradia digna. Esta tese avança nessas investigações, ao questionar o papel da “Habitação de Interesse Social” no escopo de uma política habitacional exclusivamente concentrada na produção em massa de casas, sem discutir a inclusão da população nos benefícios das cidades e considerar as reais necessidades habitacionais dos mais pobres. “Por que comprar uma nova casa?” no âmbito do PMCMV, é a pergunta debatida aqui por meio de diferentes pontos de vistas, dos discursos acadêmicos às opiniões dos moradores dos novos empreendimentos. A cidade escolhida para dar base empírica as discussões é Maceió, capital de Alagoas, um dos estados mais pobres do país. A tese tem caráter qualitativo e se desenvolve a partir de cinco eixos: i) relação entre a produção dos espaços urbanos e a moradia dos mais pobres nas cidades; ii) necessidades habitacionais dos mais pobres; iii) dados e debate acadêmico sobre o PMCMV; iv) habitações financiadas pelo PMCMV; e v) moradores das habitações (de interesse social) financiadas pelo PMCMV. Os levantamentos de dados e estudos acadêmicos, indicaram que, com o PMCMV, a política habitacional se submete, novamente, à lógica do mercado imobiliário formal (da rentabilidade), assim, são produzidos megaempreendimentos habitacionais padronizados em terrenos carentes de infraestrutura (onde a terra é mais barata). Reproduz-se, como consequência, velhas práticas da produção dos espaços urbanos brasileiros. Em Maceió, 87% da população se enquadra no limite de renda do PMCMV, porém a maior necessidade dos mais pobres, que moram em assentamentos precários nessa cidade, não é a substituição de suas casas e sim a implantação de infraestrutura. Os resultados das entrevistas com os moradores apontaram que o PMCMV atendeu principalmente às famílias que não tinham acesso ao crédito imobiliário e moravam de aluguel, em detrimento daquelas que viviam em situações informais, irregulares ou ilegais. As declarações dos entrevistados demonstram que esse Programa serviu para facilitar o acesso ao crédito imobiliário para aqueles que não se enquadravam anteriormente nas exigências do mercado, ampliando o acesso à casa própria, porém, as condições de vida da população mais pobre de Maceió não foram alteradas. Houve, entretanto, exceções a essa regra, como o Conjunto Residencial Ouro Preto, construído em um terreno com acesso a infraestrutura e serviços urbanos, para a remoção de uma comunidade situada anteriormente em área sujeita a enchentes e deslizamentos de terra e que lutou 10 anos para finalmente conquistar uma moradia digna. É preciso que essas exceções se tornem regra para garantir que as pessoas que mais necessitam do apoio do poder público sejam realmente contempladas.

Palavras-Chave: Cidades brasileiras; Habitação de Interesse Social; política habitacional; Programa Minha Casa Minha Vida; Maceió, AL.

ABSTRACT

The Minha Casa Minha Vida Program was released in 2009 and opens a series of news arguments about Brazilian urban issues. Its have been pointed limits about as the format of the policy as the architectural and urban characteristics of the produced projects. However, there aren't completed studies about the impact of the PMCMV on the access of the poorest people to decent dwelling. This thesis advances in these investigations by questioning the role of Social Housing at the scope of a housing policy all focused on housing production and that do not debate the population's inclusion in the cities' benefits or to consider the poorest people's real housing needs. "Why buy a new house?" in the scope of the PMCMV, is the work's question, debated here through different points of view, as the academic papers as resident's opinions about the news buildings. The city of Maceió, Alagoas' capital, at Brazilian Northeast, was chosen as the empirical basis for the discussions. The thesis has a qualitative character and is developed from five points: i) relationship between the production of urban spaces and the housing of the poorest in the cities; ii) housing needs of the poorest; iii) data and academic debate about the PMCMV; (iv) housing financed by the PMCMV; and (v) residents of social housing financed by the PMCMV. Data collection and academic studies indicated that, with the PMCMV, the housing policy is again subjected to the formal real estate market's logic (profitability), thus, standardized housing mega-projects are built on places without infrastructure (where land is cheaper). As a result, old practices of Brazilian urban spaces production are reproduced. In Maceió, 87% of the population is within the income limit of the PMCMV, but the greatest need of the poorest, who live in precarious settlements in this city, is not the replacement of their homes but the creation of infrastructure. The results of the interviews with the residents pointed out that the PMCMV served mainly families that did not have access to real estate credit and lived in rented houses, at the expense of those who lived in informal, irregular or illegal situations. The declarations of the interviewees show that this program served to facilitate access to real estate credit for those who did not previously meet market requirements, increasing access to home ownership, but the living conditions of the poorest in Maceió were not changed. There were, however, exceptions to this rule, such as the Conjunto Residencial Ouro Preto, built on land with access to urban infrastructure and services, for the accommodation of a community previously located on an area subjected to floods and landslides. They fought 10 years to finally conquer decent dwelling. Such exceptions must become the rule in order to ensure that the people most in need of public support are actually addressed.

Keywords: Brazilian cities; Social Housing; housing policy; Minha Casa Minha Vida Program; Maceió, Brazil.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Localização da Alagoas e de Maceió.....	65
Figura 2. Relevo da Zona Urbana do Município de Maceió, Alagoas.....	71
Figura 3. Localização dos bairros de Maceió, AL.....	72
Figura 4. Ocupação urbana de Maceió no início da década de 1940.....	74
Figura 5. Localização dos empreendimentos imobiliários registrados na PMM por década. 83	
Figura 6. Vista aérea da Favela do Mutange (nas encostas lindas do bairro do Pinheiro) em Maceió, AL. Cidade formal x informal.	85
Figura 7. Vista aérea de partes do bairro do Farol e do Vale do Reginaldo, em Maceió, AL. Cidade Formal x Cidade Informal.	85
Figura 8. Localização dos assentamentos precários do município de Maceió, AL	86
Figura 9. Exemplos de moradias dos mais pobres em áreas de risco: ocupação da encosta no Mutange.....	88
Figura 10. Exemplo de cortiço (coabitação) em Maceió, AL: "vila" localizada no bairro da Levada. a) corredor de acesso às unidades habitacionais; b) ambientes de usos coletivos: banheiros e área de serviço	88
Figura 11. Carência de infraestrutura (ruas não pavimentadas, esgoto a céu aberto, calçadas irregulares) na Vila Brejal, Levada, Maceió, AL	89
Figura 12. Exemplos de materiais e métodos construtivos das habitações em assentamentos precários em Maceió, AL: a) Materiais improvisados - Favela Sururu-de-Capote, Vergel do Lago; b) Verticalização no Vale do Reginaldo (Aglomerado Rodoviária).	90
Figura 13. Fluxograma de execução dos empreendimentos financiados com recursos do FAR.....	103
Figura 14. Fluxograma de execução dos empreendimentos financiados com recursos do FDS.....	109
Figura 15. Fluxograma de execução dos empreendimentos financiados com recursos do FGTS.	114
Figura 16. Fluxograma de execução dos empreendimentos financiados com recursos Oferta pública de recursos para municípios com menos de 50 mil habitantes pelo PMCMV.	117
Figura 17. Exemplo de habitação produzida pelo programa habitacional chileno, em Santiago, Chile.	121
Figura 18. Exemplo de produção em grande escala e de aglomerado de empreendimentos: Residenciais Jardim Royal I e II e Novo Jardim (que somam 4.604 unidades), no Bairro Cidade Universitária, Maceió, AL.....	125
Figura 19. Exemplos de padronização dos empreendimentos do PMCMV, construtora Fit Residence, em: a) Ananindeua, PA e b) Curitiba, PR.	126
Figura 20. Exemplo de empreendimento horizontal: Residencial José Aprígio Vilela, no bairro Benedito Bentes, Maceió, AL.	126
Figura 21. Exemplo de empreendimento vertical sem elevador: Residencial Ouro Preto, bairro Ouro Preto, em Maceió, AL.	127
Figura 22. Exemplo de empreendimento vertical com elevador: Fit Parque Maceió, no bairro de Antares, Maceió, AL	127
Figura 23. Anúncios de empreendimentos residenciais de Maceió financiados pelo PMCMV.	134
Figura 24. Localização dos empreendimentos voltados para a faixa 1 do PMCMV em Maceió,	142
Figura 25. Residencial Jorge Quintela em construção no bairro Benedito Bentes	144
Figura 26. Residencial Ouro Preto, no bairro homônimo.	144
Figura 27. Modelo de edificação com 2 pavimentos adotado em seis empreendimentos em Maceió, AL. Imagem do Residencial Parque dos Caetés, no bairro Benedito Bentes.....	144

Figura 28. Tipologia das habitações do Residencial José Aprígio Vilela I, no bairro Benedito Bentes, em Maceió, AL.	145
Figura 29. Modelo de empreendimento horizontal: Residencial Sonho de Antônio Duarte, em Riacho Doce, Maceió.	145
Figura 30. Imagens dos empreendimentos HIS para faixa 2.	150
Figura 31. Exemplos de plantas das unidades habitacionais	152
Figura 32. Localização dos empreendimentos HIS para faixa 2 do PMCMV em Maceió, AL.	153
Figura 33. Exemplo de barreira à fluidez urbana: limite entre o Condomínio Residencial Jardim dos Palmares e o Conjunto Residencial Jardim Royal I, no bairro Cidade Universitária, em Maceió, AL.	154
Figura 34. Localização dos empreendimentos levantados, produzidos para o segmento econômico do PMCMV em Maceió, AL.	158
Figura 35. Imagens dos empreendimentos levantados contratados para segmento econômico do PMCMV em Maceió, AL.	160
Figura 36. Exemplos de plantas dos empreendimentos contratados para segmento econômico do PMCMV em Maceió, AL.	162
Figura 37. Localização dos empreendimentos levantados contratados pelo PMCMV em Maceió, Alagoas.	163
Figura 38. Localização dos empreendimentos financiados pelo PMCMV em Maceió onde foram aplicados os questionários com os moradores.	172
Figura 39. Modelo de questionário para entrevista com os moradores dos empreendimentos habitacionais financiados pelo PMCMV em Maceió, AL.	174
Figura 40. Edifícios do Conjunto Residencial Ouro Preto, bairro Ouro Preto, Maceió, AL.	175
Figura 41. Principais eixos viários próximos ao Conjunto Residencial Ouro Preto, bairro Ouro Preto, Maceió, AL.	176
Figura 42. Bairros em que se localizavam as habitações anteriores dos moradores do Conjunto Residencial José Aprígio Vilela entrevistados.	182
Figura 43. Localização do Conjunto Residencial José Aprígio Vilela com destaques para o acesso aos principais eixos viários de Maceió, AL.	183
Figura 44. Bairros onde se localizavam as habitações anteriores dos moradores do Conjunto Sonho de Antônio Duarte entrevistados.	190
Figura 45. a) Localização do Conjunto Residencial Sonho de Antônio Duarte em relação à malha urbana de Maceió, AL; b) e c) Principal acesso ao Conjunto Sonho de Antônio Duarte – Rua Antônio Félix, a partir da Rodovia AL 101 Norte.	192
Figura 46. Aglomerado dos residenciais Novo Jardim, Jardim Royal I e II, Maceió I e do loteamento Grand Jardim, no bairro Cidade Universitária, Maceió, AL.	194
Figura 47. Localização dos bairros onde se situavam as habitações anteriores dos moradores dos Conjuntos Jardim Royal e Novo Jardim entrevistados.	197
Figura 48. Vista interna do Condomínio Park Shopping 1, com destaque para a área de lazer.	200
Figura 49. Localização do Condomínio Park Shopping 1 com destaque para o principal eixo viário de acesso e algumas centralidades urbanas.	201
Figura 50. Localização dos bairros onde se situavam as habitações anteriores dos moradores do Condomínio Park Shopping 1 entrevistados.	202
Figura 51. Condomínio Jardim Tropical: a) Vista das unidades habitacionais; b) Vista da área de lazer.	204
Figura 52. Localização do Condomínio Jardim Tropical em relação ao principal eixo viário de acesso e centralidades urbanas mais próximas, com destaque também para os conjuntos residenciais vizinhos mais antigos.	204

Figura 53. Vista da rua de acesso ao Condomínio Jardim Tropical, Av. Frei Damião, bairro Cidade Universitária, Maceió, AL.....	205
Figura 54. Vista dos edifícios do Condomínio Parque Petrópolis III, bairro de Petrópolis, Maceió, AL.....	207
Figura 55. Vista aérea dos Condomínios Residenciais Parque Petrópolis I, II e III, com destaque para as principais vias de acesso.	208
Figura 56. Localização dos bairros onde se situavam as habitações anteriores dos moradores dos Conjuntos Parque Petrópolis (I, II e III), entrevistados.	210

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Aspectos políticos, sociais e econômicos dos diferentes períodos do capitalismo e seus reflexos nos espaços urbanos.....	31
Quadro 2. Pessoas por domicílios com renda <i>per capita</i> inferior às linhas de pobreza e extrema pobreza no Brasil.	42
Quadro 3. Distribuição por Unidade da Federação das unidades e dos conjuntos habitacionais construídos pela Fundação da Casa Popular até 31 de dezembro de 1960 ...	53
Quadro 4. Produto Interno Bruto e Produto Interno Bruto per capita em 2011.	65
Quadro 5. Distribuição de pessoas residentes em domicílios particulares por classes de rendimento mensal <i>per capita</i> em Alagoas.	66
Quadro 6. Pessoas por domicílios com renda <i>per capita</i> inferior às linhas de pobreza e extrema pobreza em Alagoas.	66
Quadro 7. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Alagoas por componentes.	67
Quadro 8. População Total e População Urbana em Maceió e Alagoas.....	69
Quadro 9. Distribuição de famílias residentes em domicílios particulares por classes de rendimento nominal mensal familiar per capita em Maceió.	69
Quadro 10. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Maceió por componentes. ...	70
Quadro 11. Empreendimentos imobiliários registrados na Prefeitura Municipal de Maceió, no período de 1945-2009, por tipo de empreendimento.	75
Quadro 12. Conjuntos habitacionais produzidos pelo IPASEAL em Maceió, AL (1965-1986).	79
Quadro 13. Conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB, AL (1965-1999).	80
Quadro 14. Conjuntos Habitacionais produzidos pelo poder público entre 2000 e 2009 em Maceió, AL.....	81
Quadro 15. Déficit Habitacional Absoluto por componente, estimado pelo PLHIS de Maceió, AL.....	91
Quadro 16. Déficit Habitacional 2010.	92
Quadro 17. Déficit habitacional 2010 por componente.	92
Quadro 18. Meta física x Contratação de unidades habitacionais (UH) com recursos FAR por unidade da federação.....	100
Quadro 19. Valores máximos de aquisição das unidades habitacionais com recursos do FAR.....	102
Quadro 20. Unidades Habitacionais Contratadas pelo PMCMV-E com recursos FDS para Entidades Organizadoras (Pessoa Jurídica) por Unidade da Federação até 31 de dezembro de 2014.....	106
Quadro 21. Distribuição do orçamento e unidades habitacionais contratadas em 2014 pelo PMCMV-E.....	107
Quadro 22. Valores máximos de aquisição das unidades habitacionais com recursos do FDS.....	108
Quadro 23. Limites para produção por empreendimento e por Entidade Organizadora.....	111

Quadro 24. Financiamentos FGTS no âmbito do PMCMV por região.....	112
Quadro 25. Limites de valor de venda e avaliação imóvel e do financiamento com recursos do FGTS de acordo com o município.	113
Quadro 26. Unidades Habitacionais Contratadas pelo PMCMV-Oferta Pública para municípios com menos de 50 mil habitantes por Unidade da Federação até 23 de junho de 2014.	115
Quadro 27. Síntese das especificidades das modalidades de financiamento do PMCMV..	119
Quadro 28. Dados sobre a produção financiada pelo PMCMV em Alagoas por modalidade, até 23 de julho de 2014.....	132
Quadro 29. Dados sobre a produção financiada pelo PMCMV em Maceió por modalidade, até agosto de 2015.....	133
Quadro 30. Distribuição dos domicílios particulares permanentes de Maceió, AL, por classe de rendimento nominal mensal domiciliar.....	134
Quadro 31. Diferentes fontes de dados consultadas para análise descritiva do PMCMV em Maceió, AL.....	135
Quadro 32. Escalas de análise e parâmetros de qualidades da metodologia desenvolvida por Ferreira (2012).	137
Quadro 33. Escalas de análise e fatores principais relacionados definidos pela metodologia da Rede Cidade e Moradia (2015).....	138
Quadro 34. Localização e quantidade de unidades habitacionais dos empreendimentos habitacionais de interesse social financiados pelo PMCMV em Maceió (Faixa 1).....	140
Quadro 35. Características dos empreendimentos para Faixa 01.....	143
Quadro 36. Características dos empreendimentos destinados à faixa 2 do PMCMV definidos como HIS pela Prefeitura Municipal de Maceió, AL.	146
Quadro 37. Empreendimentos levantados que foram contratados (financiados) para o segmento econômico do PMCMV em Maceió.....	155
Quadro 38. Quadro geral dos empreendimentos levantados contratados pelo PMCMV em Maceió, AL, por bairro.	164
Quadro 39. Empreendimentos e unidades habitacionais por tipologia.....	166
Quadro 40. Critérios para escolha da amostra de pesquisa com os moradores dos empreendimentos residenciais financiados pelo PMCMV em Maceió, AL.....	169
Quadro 41. Empreendimentos habitacionais, voltados para HIS-Faixa1, entregues até dezembro de 2015.....	170
Quadro 42. Empreendimentos habitacionais definidos como HIS pelo poder público municipal destinados a faixa 2, entregues até dezembro de 2015.....	170
Quadro 43. Quantidade de entrevistas a serem realizadas para cada tipologia das diferentes categorias dos empreendimentos do PMCMV em Maceió, AL.....	172

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Comparativo entre os percentuais de pobreza e extrema pobreza no Brasil e em AL.....	67
Gráfico 2. IDHM 2010 das capitais brasileiras.....	70
Gráfico 3. Distribuição dos tipos de empreendimentos registrados na Prefeitura Municipal de Maceió por período.....	76
Gráfico 4. Proporção dos tipos de empreendimento registrados na Prefeitura Municipal de Maceió, por período.....	77
Gráfico 5. Proporção do déficit habitacional 2010 do Brasil, do Nordeste, de Alagoas e de Maceió por componente.....	93

Gráfico 6. Percentual das unidades habitacionais contratadas por Unidade da Federação em relação ao déficit habitacional urbano para faixa de renda de até 3 salários mínimos.	101
Gráfico 7. Percentual de unidades habitacionais contratadas por modalidade de financiamento do PMCMV.....	129
Gráfico 9. Proporção dos empreendimentos HIS para faixa 2 do PMCMV por tipologia.	148
Gráfico 10. Proporção das unidades habitacionais contratadas como HIS para faixa 2 por tipologia do empreendimento.	149
Gráfico 11. Proporção das unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV por bairro, em Maceió, AL.....	165
Gráfico 11. Motivações para aquisição da nova moradia, segundo os moradores dos empreendimentos habitacionais de interesse social, financiados pelo PMCMV em Maceió, AL, entrevistados.....	214
Gráfico 12. Tamanho da moradia de acordo com os moradores dos empreendimentos habitacionais de interesse social, financiados pelo PMCMV em Maceió, AL, entrevistados.	216
Gráfico 13. Avaliação dos projetos arquitetônicos das unidades habitacionais segundo os moradores dos empreendimentos habitacionais de interesse social, financiados pelo PMCMV em Maceió, AL, entrevistados.	217

LISTA DE SIGLAS

- ABNT**- Associação Brasileira de Normas Técnicas
- ALSAD** – Associação dos Moradores do Loteamento Sonho de Antônio Duarte
- AMOVA** – Associação do Movimento de Alfabetização de Jovens e Adulto
- BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BNDES** – Banco Nacional de Desenvolvimento Social
- BNH** – Banco Nacional de Habitação
- BPC** – Benefício de Prestação Continuada
- CAIXA, CEF** – Caixa Econômica Federal
- CARHP** – Companhia Alagoana de Recursos Humanos e Patrimoniais
- CASAL** – Companhia de Saneamento de Alagoas
- CCFDS** – Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social
- CIBRASEC** – Companhia Brasileira de Securitização
- CMN** – Conselho Monetário Nacional
- COHAB/AL** – Companhia de Habitação Popular de Alagoas
- CRAS** – Centro de Referência de Assistência Social
- CRI** – Certificados de Recebíveis Imobiliários
- DF** – Distrito Federal
- ENENGI** – Empresa Nacional de Engenharia
- EO** – Entidades Organizadoras
- FAO** – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
- FAR** – Fundo de Arrendamento Residencial
- FAU** – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
- FCP** – Fundação da Casa Popular
- FDS** – Fundo de Desenvolvimento Social
- FGHab** – Fundo Garantidor da Habitação Popular
- FGTS** – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
- FIPE** – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
- FJP** – Fundação Joao Pinheiro
- FNHIS** – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
- HBB** – Habitar Brasil BID

HIS – Habitação de Interesse Social

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensões

IAPB - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários

IAPC - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes

IAPE - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Estivadores

IAPETEC - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas

IAPM - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IN – Instrução Normativa

INOCOOP – Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais

IPASE - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Servidores do Estado

IPASEAL – Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Alagoas

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

LABHAB – Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos

LCI – Letras de Crédito Imobiliário

LI – Letras Imobiliárias

MCIDADES – Ministério das Cidades

MEP – Núcleo de Estudos de Morfologia dos Espaços Públicos

MP- Medida Provisória

MTIC – Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio

NBR – Norma Brasileira

OGU – Orçamento Geral da União

OMS – Organização Mundial de Saúde

ONG – Organização Não Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAIH – Plano de Ação Imediata para Habitação

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PEHIS – Plano Estadual de Habitação de Interesses Social

PEMAS – Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais

PEP – Programa Empresário Popular

PIB - Produto Interno Bruto

PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social

PMCMV – Programa Minha Casa Minh Vida

PMM – Prefeitura Municipal de Maceió

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PNH - Política Nacional de Habitação

PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural

PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Produrb-Habitação – Programa de urbanização de áreas de regularização fundiária

PROHAP – Programa de Habitação Popular

QUAPÁ/SEL – Quadro do Paisagismo no Brasil/ Sistemas de Espaços Livres

RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SCI – Sociedade de Crédito Imobiliário

SEINFRA – Secretaria de Estado da Infraestrutura

SEPLAN - Secretaria Estadual de Planejamento

SERFAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SFI – Sistema de Financiamento Imobiliário

SIDRA – Sistema IBGE de Recuperação Automática

SM – Salário Mínimo

SMCCU – Superintendência Municipal de Controle e Convívio Urbano

SMHPS – Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento

SMTT – Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito

SNH – Sistema Nacional de Habitação

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SNHM – Sistema Nacional de Habitação de Mercado

UBS – Unidade Básica de Saúde

UFAL - Universidade Federal de Alagoas

UH – Unidade Habitacional

USP - Universidade de São Paulo

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	20
1.1. Aspectos Metodológicos.....	24
1.2. Estrutura do trabalho	27
2. A PRODUÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS E A MORADIA DOS MAIS POBRES NO CONTEXTO DA ACUMULAÇÃO CAPITALISTA.....	29
2.1. A produção capitalista dos espaços urbanos e a pobreza	29
2.2. A produção capitalista do espaço urbano e as soluções de moradia dos mais pobres no Brasil	38
2.2.1. A pobreza no Brasil e sua expressão territorial	41
2.2.2. Promessas e realidades na luta pela moradia.....	46
2.3. A política habitacional brasileira: a produção público-privada de habitação.....	49
3. A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E A MORADIA DOS MAIS POBRES EM MACEIÓ, AL.....	64
3.1. Aspectos socioeconômicos e físico-territoriais de Maceió, AL.....	64
3.2. A produção formal do espaço urbano de Maceió, AL.....	73
3.3. As soluções de moradia dos mais pobres e as necessidades habitacionais de Maceió, AL	84
4. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (E O RETORNO DA POLÍTICA DE PRODUÇÃO DE NOVAS CASAS).....	96
4.1. O Programa Minha Casa Minha Vida em dados	96
4.1.1. Recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)	99
4.1.2. Recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)	105
4.1.3. Financiamento com recursos do FGTS	111
4.1.4. Oferta pública de recursos para municípios com até 50 mil habitantes	115
4.2. O Programa Minha Casa Minha Vida em debate	120
5. HABITAÇÕES EM SÉRIE: OS EMPREENDIMENTOS DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA EM MACEIÓ, AL	132
5.1. Metodologia de análise dos empreendimentos habitacionais financiados pelo Programa Minha Casa, Minha Vida em Maceió, AL	135
5.2. Os empreendimentos para Habitação de Interesse Social (Faixa 01).....	139
5.3. Os empreendimentos definidos como Habitação de Interesse Social pelo poder público municipal destinados à Faixa 2.....	146
5.4. Empreendimentos habitacionais para o segmento econômico (faixas 2 e 3).....	155

5.5. Panorama geral da produção habitacional financiada pelo PMCMV em Maceió, AL 162

6. MINHA CASA... DE QUEM? A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL FINANCIADA PELO PMCMV EM MACEIÓ, AL, VISTA POR DENTRO.	168
6.1. Metodologia de pesquisa piloto com os moradores dos empreendimentos financiados pelo PMCMV em Maceió, AL	168
6.1.1. Público pesquisado: escolha dos entrevistados	169
6.1.2. Modelo de questionário.....	173
6.2. Minha Casa... dos mais pobres: resultados das entrevistas com os moradores dos empreendimentos habitacionais para faixa 1.....	175
6.2.1. Moradia para quem precisa: Conjunto Residencial Ouro Preto – 10 anos de espera.....	175
6.2.2. “O Governo que deu”: O Conjunto Residencial José Aprígio Vilela	181
6.2.3. PMCMV Entidades? – Loteamento Residencial Sonho de Antônio Duarte	188
6.3. Minha Casa... oportunidade: resultados das entrevistas com os moradores dos empreendimentos habitacionais para faixa 2.....	193
6.3.1. “A opção mais viável”: Os Conjuntos Residenciais Novo Jardim e Jardim Royal I e II.....	193
6.3.2. “Excelente localização”: O Condomínio fechado Park Shopping I	199
6.3.3. “Condomínio fechado é mais seguro”: Residencial Jardim Tropical	203
6.3.4. “Parece uma cidadezinha”: Condomínios Residenciais Parque Petrópolis I, II e III	206
6.4. Minha casa... por seus moradores: síntese e discussões.	211
7. CONCLUSÃO	222
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	232
APÊNDICE	240

1. INTRODUÇÃO

Excluídos dos processos formais de acesso à moradia, a população de menor poder aquisitivo, para suprir suas necessidades de morar, ocupa de forma irregular os terrenos “desprezados”. Os resultados dessas ocupações são os assentamentos humanos precários (“favelas”, “aglomerados subnormais”, etc.), que dominam as áreas ambientalmente mais frágeis (margens de corpos d’água, vertentes íngremes, planícies alagáveis) das cidades brasileiras.

As vidas dos moradores desses assentamentos estão sujeitas a três condições principais de precariedade: insalubridade (moradias improvisadas com materiais sujeitos às intempéries; convívio com lixo e dejetos humanos e de animais domésticos; dificuldade de acesso à água potável; etc.); vulnerabilidade social (falta de condições de emprego e renda; subempregos; baixa escolaridade; preconceitos; violência; etc.); e risco à própria existência (enchentes, quedas de barreira, doenças). (MELO, 2010).

Assim os problemas que envolvem a questão habitacional brasileira dos de mais baixa renda não são recentes. Pode-se dizer que a expansão desses problemas está atrelada ao próprio processo de urbanização da população brasileira. Tampouco são recentes as discussões e a procura por soluções. No entanto, 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.

A compra da casa própria seria incentivado por: subvenção econômica ao beneficiário pessoa física; transferência de recursos da União ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)¹; criação do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab); e 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).² A atuação do Programa segue duas lógicas distintas, de acordo com a faixa de renda da população: a produção para Habitação de Interesse Social (famílias com renda até R\$1600,00 – faixa 01) e a produção para o segmento econômico³ (dividida em: faixa 2 – famílias com renda até R\$3275,00; e faixa 3 – com renda até R\$5000,00).

Apresentado como a “solução para reduzir o déficit habitacional”, o PMCMV teve como importante resultado a dinamização do setor da construção civil para habitação. A meta inicial de construção de 1 milhão de unidades com recursos do Programa foi atingida cerca de 2 anos após o lançamento. Em termos de números absolutos, segundo dados da Caixa Econômica Federal, até junho de 2014, haviam sido concluídas 2.100.017 unidades habitacionais com recursos do PMCMV, o que representa 30% do déficit habitacional brasileiro calculado pela Fundação João Pinheiro em 2010, o qual é de 6.940.691 unidades. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013).

Entretanto, não se pode simplesmente subtrair do déficit total o número de unidades produzidas. Para avaliar a redução real do déficit habitacional, é necessário investigar também quanto da população com déficit de habitação (“sem casa”) teve acesso as unidades habitacionais produzidas com recursos do PMCMV, e, caso essa população não tenha sido atendida, quem, então terá sido contemplado.

¹ Posteriormente, a transferência de recursos para o FAR foi alterada para uma “participação do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), mediante integralização de cotas” pela Lei nº 12.693/2012.

² Em 2011, foi incluída pela lei 12.424, dentre as atribuições da União para com o PMCMV a realização de oferta pública de recursos destinados à subvenção econômica ao beneficiário pessoa física de operações em Municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

³ De acordo com Ferreira (2012, p.23) a partir de 2006, “em decorrência do aumento significativo do crédito, o mercado imobiliário, pela primeira vez, começou a deslocar de forma mais consistente a sua oferta para as chamadas classes médias, com renda mensal entre 6 e 15 salários mínimos (classe C, segundo a classificação do IBGE), até mesmo porque a disponibilidade de dinheiro para investir extrapolava o limitado universo dos empreendimentos de alto padrão”, assim surge um “novo perfil de mercado”, denominado pelas construtoras como “segmento econômico”.

Além disso, talvez não seja exagero afirmar que a implantação dos empreendimentos do PMCMV modifica a dinâmica urbana muito rapidamente, implicando um aumento significativo da demanda por diversos bens e serviços públicos: transporte coletivo, sistemas de saneamento ambiental, equipamentos de lazer, saúde e educação, etc., nos bairros onde se localizam. A maioria dos empreendimentos, especialmente aqueles voltados para habitação de interesse social, tem se situado em bairros onde a terra é mais barata, normalmente carentes de infraestrutura. Nessa conjuntura, o espaço urbano produzido após o PMCMV, aparentemente, perpetua (velhas) desigualdades socioespaciais das cidades brasileiras, que conforme citado anteriormente, têm como ponto central, a questão habitacional.

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 enfoca, exatamente, essa relação: moradia dos mais pobres e o PMCMV. Mais especificamente questiona-se qual o papel da “Habitação de Interesse Social” no escopo de uma política habitacional exclusivamente concentrada na produção (e comercialização) em massa de casas, sem necessariamente, discutir a inclusão da

população nos benefícios das cidades, ou mesmo, considerar as necessidades habitacionais mais concretas dos mais pobres, que não se resumem apenas à novas habitações e sim a toda uma carência de infraestrutura urbana, especialmente de sistemas de saneamento ambiental.

É nesse sentido que surge a pergunta: **“Por que comprar uma nova casa?”** no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, a qual será debatida por meio de diferentes pontos de vistas ao longo do desenvolvimento do trabalho, desde os discursos acadêmicos às opiniões dos moradores dos novos empreendimentos.

O espaço urbano escolhido para embasar as discussões propostas, qual seja: o município de Maceió, capital de Alagoas, se enquadra nas “inovações” pretendidas por esse trabalho, tendo em vista que ainda não há pesquisas concluídas sobre as dinâmicas mais recentes da política habitacional ocorridas nesse contexto.

Formula-se aqui a hipótese de que, em Maceió, a maior parte do público beneficiado pela principal política nacional de Habitação de Interesse Social não foi a população realmente mais pobre e socialmente mais vulnerável, que mora em assentamentos precários. Presume-se que o PMCMV, neste espaço urbano, atendeu principalmente às famílias que não tinham acesso ao crédito imobiliário e moravam de aluguel, em detrimento daquelas que viviam em situações informais, irregulares ou ilegais. Conjetura-se ainda, a partir das inúmeras unidades habitacionais disponíveis para aluguel nos diversos empreendimentos financiados pelo PMCMV em Maceió, que o Programa atendeu também a um público interessado em adquirir um imóvel para investimento e não para suprir a sua necessidade de moradia.

O trabalho parte das discussões sobre o “lugar” dos mais pobres nas políticas urbanas, e nas cidades, iniciadas no desenvolvimento do mestrado da presente autora (MELO, 2010) e aprofunda o debate sobre as soluções de moradia dos mais pobres frente à produção maciça de habitação desencadeada pelo PMCMV. O percentual dessa produção destinado a atender os mais necessitados não é suficiente para compreender todas as dimensões que abrangem a “fatia do bolo” reservada a essa parcela da população. É necessário investigar, por exemplo, aspectos que envolvem as diferenças de tratamento entre os empreendimentos de HIS e os do segmento econômico, como as questões da localização, dimensões, qualidade arquitetônica e urbanística.

Busca-se também compreender o ponto de vista dos beneficiários, sobre, por exemplo: a imposição/formação de uma nova “comunidade”; suas relações com a nova moradia; a capacidade de arcar com as despesas de água, energia, prestações e transportes; a adequação do projeto arquitetônico à formação familiar; etc.

Nesse sentido, o objetivo principal do trabalho é **relacionar a produção habitacional financiada pelo Programa Minha Casa Minha Vida às necessidades mais concretas de moradia da população mais pobre dos espaços urbanos brasileiros, por meio da investigação da atuação desse Programa em Maceió, Alagoas.**

Assim, o presente trabalho tem como temática principal a moradia da população mais pobre nas cidades brasileiras, mais precisamente as “necessidades habitacionais” desta parcela da população, vistas aqui em contradição com aquelas necessidades atendidas pela mais recente política habitacional nacional – o Programa Minha Casa Minha Vida, cujo discurso utiliza como justificativa uma busca pela redução do déficit habitacional do país.

O conceito de necessidades habitacionais adotado neste trabalho é aquele proposto pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2013 [1995]), que abrange: i) o déficit habitacional, ou seja, a necessidade de construção de novas casas para reposição de unidades habitacionais precárias; ii) a demanda demográfica – a necessidade de construção de novas casas para atender ao crescimento demográfico; e iii) a inadequação habitacional, que se refere a necessidade de melhoria das unidades habitacionais existentes e/ou ampliação do acesso à infraestrutura urbana. Entendendo-se que as necessidades habitacionais dos mais pobres nos contextos urbanos brasileiros vão muito além do déficit habitacional e são sobretudo uma questão de inadequação.

1.1. Aspectos Metodológicos

Esta tese se desenvolve a partir de uma pesquisa de caráter qualitativo. Esta consiste na construção de uma discussão teórica, embasada empiricamente na realidade da produção habitacional após o PMCMV no contexto da cidade de Maceió, Alagoas. De acordo com Creswell (2007, p. 184), “a pesquisa qualitativa é emergente em vez de estritamente pré-configurada”, ou seja, esse tipo de pesquisa se desenvolve de modo

mais flexível e adaptável a eventuais necessidades que emergirem no andamento do trabalho. E ainda,

Diversos aspectos surgem durante um estudo qualitativo. As questões de pesquisa podem mudar e ser refinadas à medida que o pesquisador descobre o que perguntar e para quem fazer as perguntas. O processo de coleta de dados pode mudar à medida que as portas se abrem ou se fecham para a coleta de dados, e o pesquisador descobre os melhores locais para entender o fenômeno central de interesse. A teoria ou padrão geral de entendimento vai surgir à medida que ela começa com códigos iniciais, desenvolve-se em ternas mais amplos e resulta em uma teoria baseada na realidade ou na interpretação ampla. Esses aspectos de um modelo de pesquisa que se revela dificultam a pré-configuração estrita da pesquisa qualitativa na proposta ou nos estágios iniciais de pesquisa. (CRESWELL, 2007, p. 186).

A investigação aqui proposta se desenvolve em torno de cinco eixos principais: i) a relação entre a produção dos espaços urbanos e a moradia dos mais pobres nas cidades, mais precisamente, nas cidades brasileiras; ii) as necessidades habitacionais dos mais pobres no contexto urbano de Maceió, AL; iii) os dados e debates acadêmicos sobre o PMCMV; iv) as habitações produzidas por meio do PMCMV; e v) os moradores das habitações (de interesse social) produzidas por meio do PMCMV.

O processo de pesquisa deu-se em três etapas, embora não sucessivas, e muitas sobrepostas: i) levantamento de dados; ii) análise dos dados coletados; iii) apresentação dos resultados da análise. O levantamento de dados beneficiou-se de quatro tipos de fontes: documentação, registros em arquivos, observação direta e entrevistas semiestruturadas com os beneficiados do PMCMV. A documentação abrange livros, teses, dissertações, trabalhos apresentados em congressos e artigos publicados em livros e em periódicos que se referem aos diversos aspectos em que é tratado o tema desta tese.

Os registros em arquivos coletados correspondem a: i) dados estatísticos dos institutos de pesquisas do país (IPEA, IBGE, etc.); ii) informações em visitas técnicas a órgãos responsáveis pelo planejamento e gestão do espaço urbano; e iii) as bases cartográficas dos mapas elaborados no processo de pesquisa. A observação direta foi realizada por meio de visitas de campo aos empreendimentos implantados pelo PMCMV em Maceió, nas quais foram feitas anotações complementares e levantamento fotográfico.

As entrevistas semiestruturadas são guiadas por perguntas abertas e fechadas. O objetivo dessas entrevistas é conhecer a demanda atendida pelas Habitações de Interesse Social produzidas na esfera do PMCMV em Maceió, especialmente levantar dados sobre a moradia anterior e o perfil socioeconômico dos beneficiados, com vistas a responder à questão: Por que comprar uma nova casa?

A estratégia de análise dos dados utilizada para este estudo consiste em quatro diretrizes principais:

- i. Construção de referencial teórico sobre a relação entre a pobreza urbana e a produção habitacional, por meio da análise crítica da bibliografia consultada;
- ii. Elaboração de quadros analíticos com dados da atuação do Programa Minha Casa Minha Vida em todo o Brasil, a partir do levantamento dos resultados de pesquisas concluídas sobre o PMCMV e análise crítica dos dados apresentados;
- iii. Descrição da situação dos assentamentos precários em Maceió, por meio de: levantamento das condições de vida da população desses assentamentos; levantamento das políticas públicas urbanas voltadas para esses assentamentos; análise crítica dos dados apresentados.
- iv. Descrição da implementação do PMCMV em Maceió, através de: mapeamento e caracterização dos empreendimentos habitacionais financiados pelo PMCMV em Maceió; definição das entrevistas com os beneficiados; sistematização das entrevistas realizadas; análise descritiva dos empreendimentos.

Por fim, a apresentação dos resultados se realizará por meio da verificação da seguinte hipótese: “Em Maceió, a maior parte do público beneficiado pela principal política nacional de Habitação de Interesse Social não foi a população realmente mais pobre e socialmente mais vulnerável, que mora em assentamentos precários. Presume-se que o PMCMV, neste espaço urbano, atendeu principalmente às famílias que não tinham acesso ao crédito imobiliário e moravam de aluguel, em detrimento daquelas que viviam em situações informais, irregulares ou ilegais.”

O trabalho traz uma temática diretamente ligada à área de concentração do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas:

“**Cidades**”, ao abordar as mudanças recentes na produção da habitação nos espaços urbanos brasileiros, buscando produzir conhecimentos, teóricos e empíricos, que sejam referência para os estudos arquitetônicos e urbanos focados na grande área temática da habitação.

1.2. Estrutura do trabalho

Em busca da melhor forma de explicitar a investigação realizada, o presente trabalho está estruturado em 6 seções, além dessa introdução:

1. A seção 2 contextualiza as principais questões que fundamentam a construção da tese, visando compreender as relações entre a pobreza e a produção dos espaços urbanos em todas as suas dimensões, enfatizando-se as questões da moradia dos mais pobres e com enfoque no cenário urbano brasileiro.
2. A seção 3 apresenta a moradia dos mais pobres no contexto urbano de Maceió, Alagoas, descrevendo os processos produção formal e informal da cidade e apontado as (reais) necessidades habitacionais desse município.
3. A seção 4 descreve as especificidades do Programa Minha Casa Minha Vida, desde os dados quantitativos de produção até as discussões suscitadas a respeito de suas limitações e dos empreendimentos habitacionais produzidos.
4. A quinta seção descreve e analisa as características arquitetônicas e urbanísticas dos empreendimentos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida produzidos no espaço urbano de Maceió, AL.
5. A sexta seção apresenta o resultado das entrevistas com as pessoas e famílias moradoras dos empreendimentos habitacionais de interesse social financiados pelo PMCMV em Maceió, Alagoas.
6. A última seção corresponde à conclusão do presente trabalho, na qual estão expostas as principais questões abordadas, bem como a verificação da

hipótese de partida, indicando-se também propostas para futuros trabalhos que discutam a mesma temática.

2. A PRODUÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS E A MORADIA DOS MAIS POBRES NO CONTEXTO DA ACUMULAÇÃO CAPITALISTA.

A presente seção apresenta as relações entre a pobreza e a produção dos espaços urbanos em todas as suas dimensões, enfatizando-se as questões da moradia dos mais pobres. Segue-se aqui uma visão marxista na qual “o modo de produção da vida material condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual em geral”, entendendo-se que são as relações de produção econômica que constituem a base a partir da qual se desenvolvem todas as demais estruturas da sociedade.

O sistema de produção capitalista é caracterizado pela busca constante de acumulação do capital, concentrada em uma pequena parcela da população (SANTOS, 2001). Deste modo, esta concentração leva a uma crescente polarização social, ou seja, a acumulação de capital em determinados estratos da sociedade desencadeia a escassez dos demais estratos. Quando a terra urbana e a habitação são consideradas como mercadorias e não como bem social, essa polarização social se reflete nos espaços de moradia das diferentes parcelas da sociedade.

A discussão é aqui estruturada em três partes:

- i) a primeira parte apresenta a relação entre a pobreza e a produção do espaço urbano no contexto da acumulação capitalista, demonstrando as mudanças sofridas nos espaços nos diversos períodos de desenvolvimento do capitalismo;
- ii) a segunda parte trata do processo de produção do espaço urbano no Brasil, também no contexto do capitalismo (da “urbanização corporativa” e da “lógica do mercado”) e as estratégias de sobrevivência dos mais pobres nesse processo. Ainda nessa parte, é introduzida a questão das lutas pela reforma urbana e suas repercussões na política urbana;
- iii) a terceira parte apresenta uma breve revisão histórica das políticas habitacionais brasileiras antes do Programa Minha Casa, Minha Vida.

2.1. A produção capitalista dos espaços urbanos e a pobreza

Tomada individualmente, cada forma geográfica é representativa de um modo de produção ou de um de seus momentos. A história dos modos de

produção é também, e sob este aspecto preciso, a história da sucessão das formas criadas a seu serviço. (SANTOS, 1979, p.15)

Conforme afirma Santos (1979), “os modos de produção tornam-se concretos sobre uma base territorial historicamente determinada”, ou seja, sobre um determinado espaço, cuja forma seria uma representação do modo de produção. Tal espaço teria um caráter *geral*. O espaço das formações sociais, por sua vez, é fruto do trabalho humano de produção e reprodução das relações sociais, e tem um caráter *particular*, pois representa uma determinada sociedade num dado momento histórico. Assim, um arranjo espacial específico é resultado tanto das necessidades gerais do modo de produção, quanto das estruturas internas da sociedade (formação social).

Os espaços urbanos são reflexos do modo de produção capitalista, ao mesmo tempo em que são indispensáveis para as relações de produção, na medida em que concentram as condições gerais para a produção e reprodução do capital, tais como: mão-de-obra, mercado consumidor e infraestrutura. Singer (1975, p. 24) afirma que a indústria é um fenômeno urbano, ela necessita da presença de um grande número de trabalhadores e de serviços de infraestrutura (transporte, armazenamento, energia, etc.).

Quando a fábrica não surge já na cidade, é a cidade que se forma em volta dela. Mas é, em ambos os casos, uma cidade diferente. Em contraste com a antiga cidade comercial, que impunha ao campo o seu domínio político, para explorá-lo mediante uma intrincada rede de monopólios, a cidade industrial se impõe graças à sua superioridade produtiva. (SINGER, 1975, p.25).

O modo de produção capitalista, no entanto, apresentou diversas mudanças ao longo das décadas. Santos (2007), seguindo a proposta de Hilferding (1981), divide o desenvolvimento do capitalismo em três períodos: 1) o período do “capitalismo liberal” – séc. XIX; 2) o período do “capitalismo organizado” – finais do séc. XIX até década de 1960; e 3) o período do “capitalismo desorganizado” – final da década de 1960 até os dias atuais. Conforme apresentado no quadro 1.

Quadro 1. Aspectos políticos, sociais e econômicos dos diferentes períodos do capitalismo e seus reflexos nos espaços urbanos.

Período	Aspectos políticos, sociais e econômicos	Reflexos nos espaços urbanos
“Capitalismo Liberal” – Séc. XIX	<ul style="list-style-type: none"> • Conversão do Direito num instrumento de dominação e regulação social; • Mercado competitivo e “auto-equilibrável”; • Separação entre sociedade-civil e Estado; • Estado “Liberal”: busca garantir a autonomia da sociedade de mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Expansão das cidades comerciais; aparecimento de novas cidades industriais; e expansão do colonialismo industrial. • Pobreza generalizada, epidemias, criminalidade, desemprego.
“Capitalismo organizado” Final do Séc. XIX até década de 1960.	<ul style="list-style-type: none"> • Concentração e centralização do capital industrial, comercial e financeiro - Proliferação de cartéis e monopólios; • Separação entre propriedade jurídica e controle econômico; • Alargamento do direito do voto; • Participação de sindicatos e partidos operários na cena política; • Gradual desaparecimento da distinção entre sociedade-civil e Estado; • Estado intervencionista ou “Estado-Providência”: intervenção do Estado na relação salarial e no consumo coletivo. 	<p>Nos países centrais:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promoção pública de infraestrutura e serviços urbanos; • Ordenamento do território e planejamento urbanístico. • Reconhecimento de direitos sociais. <p>Nos países “periféricos” (Brasil):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Início dos processos de industrialização e urbanização.
“Capitalismo Desorganizado” Final da década de 1960 – até os dias atuais.	<ul style="list-style-type: none"> • Crescimento dos mercados mundiais - emergência dos sistemas mundiais de produção e de agentes econômicos transnacionais; Segmentação nacional e transnacional do mercado de trabalho; (mundialização ou globalização). • Difusão da ideologia cultural do consumo; • Declínio dos mecanismos corporativos (relações salariais mais precárias) e das organizações que os mobilizavam (principalmente dos sindicatos); • Expansão de um terceiro setor para organizar a segurança social (movimentos sociais, ONGs); • Retração do Estado: Privatização das políticas sociais e criação de novas possibilidades de valorização do capital. 	<ul style="list-style-type: none"> • Urbanização acelerada da população mundial; • Expansão da pobreza e das desigualdades sociais. • Cidades “globais”.

Fonte: SANTOS, 2007, p. 140-157

O quadro 1 permite também visualizar os diferentes papéis do Estado enquanto Poder Público (estrutura de poder que controla e domina a sociedade) no processo de desenvolvimento do modo de produção capitalista. No primeiro período, o Estado

garantia a autonomia da sociedade de mercado, por meio do Direito privado e de medidas fiscais, monetárias e financeiras que permitissem a reprodução livre do capital, corrigindo “desequilíbrios resultantes de deficiências ou imperfeições do mercado”. Essas medidas foram desde a concessão de terrenos às empresas ferroviárias até a repressão e regulação dos sindicatos. (SANTOS, 2007, p.146).

No período seguinte, o Estado-Providência, nos países centrais, garante a reprodução do capital, na medida em que a crescente complexidade da economia impõe a necessidade de uma gestão econômica pública. Além disso, o Estado protege os interesses empresariais ao construir infraestruturas e criar sistemas educativos para qualificação de mão-de-obra. No entanto, nesse período, a ampliação do direito de voto aos trabalhadores permite a ascensão ao poder de partidos operários e a “politização da desigualdade social”, ou seja, “o reconhecimento político das externalidades sociais do desenvolvimento capitalista”, o que resultou em uma série de políticas públicas redistributivas. (IDEM, p.148).

O período atual do capitalismo foi marcado pelo processo conhecido como “globalização”, entendida, conforme Augê (2010) como a “extensão do mercado liberal e o desenvolvimento dos meios de circulação e de comunicação” que permitiram (e aceleraram) os fluxos e as trocas entre pessoas, informações e mercadorias em escala mundial. Para Chesnais (1996, p. 4), no entanto o “conteúdo da globalização” é dado pela “mundialização das operações do capital em suas formas tanto industrial quanto financeira” e não pela “mundialização das trocas”.

Com a mundialização do capital, o papel do Estado sofreu mudanças bastante significativas. Segundo Harvey (2013, p.21), no debate sobre a maneira de entender Estado contemporâneo e seus poderes, “o único consenso parece ser que o significado do Estado mudou dramaticamente nos últimos trinta anos”. Entretanto, há evidências de que, embora os poderes locais tenham retraído, o Estado segue em seu papel de garantir a acumulação do capital.

O desmonte dos “Estados Intervencionistas” (Estado-Providência) ocorre de modo a permitir a expansão do “livre mercado”. Harvey (2013, p.20 - 21) denomina esse desmonte como “despossessão”, ou seja, a perda de “direitos de terra, da previdência privada, direitos à pensão e à atenção à saúde”, a perda “das qualidades ambientais e da própria vida”. Esses fenômenos respondem às necessidades do próprio

capitalismo para preservar a acumulação, por meio de uma “acumulação por despossessão”.

Em decorrência da grande crise dos anos 30 e, principalmente, da crise revolucionária que marcou o fim da Segunda Guerra Mundial, as classes abastadas, altamente enfraquecidas, em todo lugar, com exceção dos Estados Unidos, haviam sido obrigadas a aceitar a ampla intervenção do Estado na economia, a conceder aos assalariados um conjunto importante de direitos, de garantias e de proteção, assim como tiveram que se submeter a numerosas limitações ou restrições a sua liberdade de ação e movimento. Desde a recessão de 1974-75, que marcou o início desta longa crise rastejante cuja “saída” os economistas tiveram tanta dificuldade em enxergar, o capital tudo fez no sentido de romper as amarras das relações sociais, leis e regulamentações dentro das quais se achava possível prendê-lo com a ilusão de poder “civilizá-lo”. Teve êxito em grande medida, se bem que de modo bastante desigual, conforme cada país, e derrubou a ilusão, nascida das conquistas anteriores, de que era possível domá-lo no âmbito dos modos de regulação nacionais. (CHESNAIS, 1996, p. 2).

Assim, paralelamente a esse processo de expansão das operações do capital, ampliam-se também as desigualdades sociais. Segundo Augê (2010, p.10), mesmo que a separação econômica entre os países tenda a se reduzir globalmente, no interior desses países “a separação entre os mais ricos dos ricos e os mais pobres dos pobres não para de se intensificar”. Estas desigualdades geram sérias tensões sociais. Para Harvey (2013, p. 13), esse aumento da desigualdade social era uma consequência “altamente previsível” da ampliação do “neoliberalismo”.

No Livro I d’ *O capital*, Marx mostra que quanto mais uma sociedade se adapta a uma economia desregulada, de livre mercado, mais a assimetria de poder entre aqueles que controlam e aqueles excluídos do controle dos meios de produção produzirá uma “acumulação de riqueza num polo” e uma “acumulação de miséria, o suplício do trabalho, a escravidão, a ignorância, a brutalização e a degradação moral no polo oposto”. Três décadas de neoliberalização produziram precisamente esse resultado. (HARVEY, 2013, p.13).

No início do século XXI, se assiste a dois processos paralelos de marginalização da população: no “norte global” ou “países centrais” o retraimento do Estado de Bem-Estar social tem se somado a “consolidação de formas severas de desemprego e desproletarização” acarretando uma “marginalidade pós-industrial”; no “sul global” ou “países periféricos” ocorre a “realidade da marginalidade” composta por economias

desarticuladas, marcadas pela informalidade do trabalho e pela vulnerabilidade. (ROY, 2009, p.130).

Cabe aqui definir o termo de pobreza que será tratado neste trabalho. De forma genérica, a pobreza é entendida como uma privação das condições de atendimento às necessidades de sobrevivência dos indivíduos. No entanto, conforme afirma Rocha (2006, p.10), “a pobreza é um fenômeno complexo”, é preciso “especificar que necessidades são essas e qual o nível de atendimento pode ser considerado adequado”. Essa consideração pode variar de acordo com o contexto socioeconômico em que se insere, assim, “ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive”.

Nas sociedades capitalistas, em que grande parte das necessidades de sobrevivência dos indivíduos são atendidas por trocas mercantis, utiliza-se a renda (poder aquisitivo) como fator determinante de pobreza e riqueza. A renda mínima imprescindível para atender as necessidades nutricionais determina a “linha de indigência” ou de “pobreza extrema” e a renda mínima para atender também as demais necessidades de sobrevivência (habitação, vestuário, etc.), define a linha limite de pobreza. No entanto, essa linha é relativa pois depende dos “custos de vida” de cada país, região ou mesmo de cada cidade. (ROCHA, 2006).

A Organização das Nações Unidas (ONU) utiliza como parâmetro para extrema pobreza a renda de menos de \$1,25 por dia⁴, para as análises em escala internacional. Se tomarmos o Brasil como exemplo, esse valor corresponde hoje a cerca de R\$4 por dia e R\$120 por mês, o que equivaleria a 13,6% do salário mínimo ou aproximadamente 1/7. Já na Argentina, esse valor corresponde a 9,4% do salário mínimo⁵, ou seja, menos de 1/10. É necessário, entretanto, conhecer o “poder de compra” do salário mínimo de cada país.

Contudo, o parâmetro internacional é importante para uma compreensão da dimensão mundial da pobreza. Assim, de acordo com *The Millennium Development Goals Report 2015* (Relatório sobre as metas de desenvolvimento do milênio), embora os índices mais recentes apontem uma grande redução no percentual da população que vive em situação de extrema pobreza – de 47% para 14% da humanidade - ainda há

⁴ No final de 2015, o Banco Mundial atualizou a “linha de pobreza” para a renda de \$1,9 por dia.

⁵ Considerando o salário mínimo de 6060 pesos e a cotação do dólar a 15,18 pesos argentinos.

836 milhões de pessoas nessas condições, cerca de 80% desse contingente moram na África e no Sudeste Asiático. Além disso, metade da população mundial empregada trabalha em condições vulneráveis. (ONU, 2015).

Em relação a concentração de renda, conforme demonstrado no *Global Wealth Report* (Relatório da Riqueza Global) elaborado pelo *Credit Suisse Bank*, em 2015, 1% da população concentra 87,7% da riqueza mundial enquanto que os 50% mais pobres somam menos de 1% da riqueza. De acordo com Costa (2016), essa concentração de renda alcançou uma situação tão crítica quanto a do mundo industrializado antes da Primeira Guerra Mundial.

A tradução espacial do processo de globalização (ou mundialização) do capital (e das desigualdades sociais) corresponde ao fenômeno da urbanização da população. Atualmente, segundo dados da ONU, mais da metade da população mundial vive em aglomerados urbanos. No Brasil, este percentual passa de 80% da população. Neste processo de crescimento, estendem-se não apenas a área física das cidades, mas também a sua influência econômica sobre seu entorno imediato, bem como sobre outras cidades. Mas enquanto o mundo se torna, cada vez mais, uma só cidade, a partir da extensão dos tecidos urbanos sobre as costas marítimas, dos rios, vias de circulação, etc. (“mundo-cidade”), a escala urbana reflete toda a diversidade, potencialidades, limitações e desigualdades do mundo (“cidade-mundo”). (AUGÊ, 2010).

A grande cidade é um mundo, onde se encontram todas as contradições e os conflitos do planeta, as consequências do fosso crescente entre os mais ricos dos ricos e os mais pobres dos pobres, o terceiro mundo e o quarto mundo, as diversidades étnicas, religiosas e outras. (IDEM, p. 43)

A produção dos espaços urbanos por sua vez, segue a lógica capitalista, na qual a terra urbana é “capital imobiliário”, de propriedade (geralmente) privada, e uma mercadoria - cujo valor é determinado pela localização e pela demanda (especulação). Diferentemente da produção agrícola e da produção industrial que são “destacáveis do solo”, os produtos produzidos a partir do solo urbano permanecem ligados a ele. Esses produtos formam o ambiente construído (ruas, casas, pontes, fábricas, lojas, shoppings centers, escolas, hospitais, etc.) e, conforme afirma Harvey (2013, p. 315), quando esses produtos são considerados como mercadoria “têm uma posição ou

localização espacial como atributo mais fundamental do que incidental” e sua utilidade depende de sua proximidade em relação a outros.

O ambiente construído tem então de ser encarado como uma mercadoria geograficamente ordenada, complexa e composta. A produção, disposição, manutenção, renovação e transformação dessa mercadoria implica sérios dilemas. A produção de elementos individuais – casas, fábricas, lojas, escolas, rodovias, etc. – tem de ser coordenada tanto no tempo como no espaço, de maneira a permitir que a mercadoria composta assuma uma configuração apropriada. (HARVEY, 2013, p. 316).

De acordo com Santos (1982, p.31), “a cidade capitalista é a expressão territorial da socialização contraditória das forças produtivas no modo de produção capitalista”, essa socialização corresponde tanto à socialização das condições gerais de produção (reprodução do capital) quanto à socialização das condições gerais do consumo (reprodução da força de trabalho). Santos afirma que como os custos com a reprodução da força de trabalho (meios de consumo coletivo - transporte, saúde, habitação, ensino, lazer) são improdutivos, é necessário transferi-los para a sociedade como um todo (na medida do possível). Em geral, a promoção desses meios de consumo coletivo em geral é realizada pelo Estado.

Desse modo, o Estado assume uma dupla função: garantir as condições de produção e reprodução do capital por meio da infraestrutura de transporte e comunicação, por exemplo; e garantir as condições para a reprodução das forças de trabalho com a construção dos meios de consumo coletivo. Em ambos os casos, o Estado atua na produção dos espaços urbanos.

Além da construção propriamente dita dos elementos fixos dos espaços urbanos, o Estado também atua no ordenamento do ambiente construído, por meio da regulação e do planejamento dos usos do solo. Os resultados dessa regulação e desse planejamento evidenciam também o privilégio dado à acumulação capitalista, na medida em que favorecem, cada vez mais, as grandes empresas que comandam os mercados imobiliários (e, mais recentemente, financeiros).

Em relação aos espaços de moradia da população, embora a habitação se classifique como meio de consumo coletivo, e, portanto, um bem social, esses espaços vêm passando por um (longo) processo de mercantilização e, mais recentemente, financeirização. Esses processos se disseminaram por todo o planeta, e se

intensificaram a partir da década de 1970 com o desmonte dos Estados de bem-estar social (ou ampliação da “desposseção”), citado anteriormente. A concretização desses processos ocorre por meio de: i) privatizações dos estoques públicos de habitações, em países nos quais as políticas habitacionais incluíam o aluguel social para a população de baixa renda, tais como Inglaterra e Holanda; ii) redução de recursos financeiros para as políticas habitacionais; iii) estímulo à “criação de um sistema de financiamento de hipotecas para incentivar a compra da casa própria no mercado privado”; e iv) subsídios à oferta. (ROLNIK, 2015, p.31).

Formulada em Wall Street e na City de Londres, e implantada em primeiro lugar por políticos neoliberais norte-americanos e ingleses no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, a mudança no sentido e no papel econômico da moradia ganhou impulso com a queda do Muro de Berlim e a subsequente hegemonia do livre mercado. Adotado por governos ou imposto como condição para a concessão de empréstimos internacionais por instituições financeiras multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), o novo paradigma se baseia principalmente na implementação de políticas que criam mercados financeiros de habitação mais fortes e maiores, incluindo consumidores de média e baixa rendas, que até então deles estiveram excluídos. (IDEM, p.30)

Os reflexos desse processo sobre a pobreza se configuram no que Rolnik (2015) denomina de “desposseção massiva de territórios”: “milhares de vidas hipotecadas” (que se somam ao já numeroso contingente de pessoas que moram em assentamentos humanos precários) frente a bairros vazios e cidades despovoadas. Na Espanha, por exemplo, enquanto estimativas de 2013 apontavam para 2 milhões de execuções hipotecárias, em 2011, já existiam aproximadamente 3,5 milhões de imóveis residenciais vazios. (IDEM, p.77).

Em países como o Brasil, no qual, historicamente, os estoques públicos de habitações eram pouco significativos ou, mesmo, inexistentes, o acesso à moradia formal sempre esteve condicionado ao mercado imobiliário – a compra da “casa própria” - ou ao mercado privado de aluguéis. Desse modo, na maioria das cidades brasileiras persiste a existência de grandes aglomerados de moradias informais – onde os mais pobres buscam solucionar a sua necessidade de habitação. Neste país, conforme será tratado a seguir, as políticas habitacionais, em grande parte, disseminaram a ideia da habitação enquanto mercadoria, ao estimular o acesso a esse bem apenas por meio do financiamento para compra em detrimento de propostas alternativas de atendimento da necessidade de morar, como, por exemplo, o aluguel social. Nesse

contexto, a transmutação da habitação em ativos financeiros reforça ainda mais a descaracterização da habitação enquanto um bem social.

A produção dos espaços urbanos, suas relações com o capitalismo e as formas de moradia dos mais pobres foram demonstrados até aqui de forma bastante genérica. Cada país, ou mesmo cada cidade, possui peculiaridades históricas que se refletem em condições econômicas, políticas e sociais. A caracterização dessas condições permite uma melhor compreensão do que foi apresentado. Nesse sentido, tratar-se-á a seguir das relações entre a produção capitalista do espaço urbano e a pobreza no Brasil.

2.2. A produção capitalista do espaço urbano e as soluções de moradia dos mais pobres no Brasil

Durante séculos, a economia brasileira foi sobretudo agroexportadora e o país se caracterizava como um grande “arquipélago, formado por subespaços que evoluíam segundo lógicas próprias, ditadas em grande parte por sua relação com o mundo exterior”. (SANTOS, 2005, p. 29). Somente na segunda metade do século XIX, começa a se desenvolver uma certa integração entre parte do território nacional – partes do Estados do Sul e Sudeste, a partir da produção de café, tendo como polo central o Estado de São Paulo.

Santos (2005) afirma ainda que ocorreram mudanças tanto nos sistemas de engenharia (implantação de estradas de ferro, melhoria dos portos, criação de meios de comunicação – com intervenção estatal) quanto no sistema social (formas capitalistas de produção, trabalho, intercâmbio, consumo). Essas mudanças são as bases para o desenvolvimento do processo de industrialização (e de desigualdades regionais que se estendem até os dias atuais).

A industrialização brasileira, por sua vez, é impulsionada a partir da década de 1930, mediante a necessidade de substituição de importações (dificultadas pelas duas guerras mundiais e pela depressão dos anos 30). Nas décadas seguintes, esse processo de industrialização se consolida, paralelamente ao processo de integração nacional. (SINGER, 1982; SANTOS, 2005).

É apenas após a Segunda Guerra Mundial que a integração do território se torna viável, quando as estradas de ferro até então desconectadas na maior parte do País, são interligadas, constroem-se estradas de rodagem, pondo em contato as diversas regiões entre elas e com a região polar do país, empreende-se um ousado programa de investimento em infra-estruturas. Ainda uma vez, uma nova materialidade superpõe novos sistemas de engenharia aos já existentes, oferecendo condições técnicas gerais que iriam viabilizar o processo de substituição de importações para o qual todo o arsenal financeiro, fiscal, monetário, serviria como base das novas relações sociais (incluindo o consumo aumentado), que iriam permitir mais uma decolagem. (SANTOS, 2005, p. 38).

Nesse período, há um grande aumento da atividade industrial, somada à modernização dos setores produtivos e mudanças nas relações de trabalho no campo que tiveram como consequência o aumento das migrações, entre o campo e a cidade (no território estadual) e entre as regiões, especialmente em direção ao Sudeste (Rio de Janeiro e São Paulo). (CHAFFUN, 1997). De acordo com Santos (2005, p. 39), o golpe de Estado de 1964, aparece como um “marco” para a expansão industrial brasileira, “pois foi o movimento militar que criou as condições de uma rápida integração do país a um movimento de internacionalização que aparecia como irresistível, em escala mundial”, transformando o Brasil em um grande exportador, tanto de produtos agrícolas, quanto de produtos industrializados. Além disso, o consumo se amplia, a partir do crescimento da classe média e da criação de sistemas extensivos de créditos.

Para Maricato (1995, p. 275), esse processo de industrialização e modernização do país, embora marcado por um intenso crescimento econômico nacional, consolida a desigualdade social e o aprofundamento da miséria de uma imensa parcela da população. Essa desigualdade envolve uma série de fatores, dentre os quais, podem-se citar os seguintes:

- i) A abolição da escravatura deu origem a uma população livre, mas, ao mesmo tempo, “abandonada e inadaptada”, sem perspectiva de ajuste às “novas” condições de vida, associadas à chegada do imigrante europeu, que reduziu as oportunidades de trabalho do liberto. (SOUZA, Jessé de. 2003, p.159).
- ii) A modernização do campo, associada a manutenção do estatuto de propriedade privada, ocasiona pressões sobre a economia de subsistência no sentido de integração na economia de mercado e, conseqüentemente, uma “expulsão” de parte população rural em direção à cidade (o que garante uma farta oferta de força de trabalho). (SINGER, 1982; MARICATO, 1995).

- iii) A ampliação do mercado de consumo (ocorrida durante o regime militar) atinge apenas uma pequena parcela da população, enquanto que a maior parte, a qual “não constitui mercado, nem mesmo para bens tradicionais de consumo”, engrossa a oferta de mão-de-obra farta e barata. (MARICATO, 1995, p.277).
- iv) O processo de acumulação capitalista *per si* se baseia na exploração da força de trabalho e concentração de renda.
- v) “A notória transformação do aparato produtivo não foi acompanhada por um crescimento generalizado dos salários, nem por qualquer evolução substancial no que diz respeito à garantia de direitos sociais pelo Estado”. (ROLNIK, 2015, p.267).
- vi) A expansão industrial brasileira ocorre sob o modelo do “capitalismo monopolista”, no qual, grandes firmas cada vez mais poderosas eliminam as empresas concorrentes e dominam o mercado via produção e consumo. Essas grandes firmas conduzem também os gastos públicos para o atendimento de seus interesses em detrimento dos gastos sociais (meios de consumo coletivo). (SANTOS, 2005).

Legitimada pela ideologia do crescimento, a prática da modernização a que vimos assistindo no Brasil, desde o chamado “milagre econômico”, conduziu o país a enormes mudanças econômicas, sociais, políticas e culturais, apoiadas no equipamento moderno de parte do território e na produção de uma *psicoesfera*⁶ tendente a aceitar essas mudanças como um sinal de modernidade. Tal conjunto, formado pelas novas condições materiais e pelas novas relações sociais, cria as condições de operações de grandes empresas, nacionais e estrangeiras, que agem na esfera da produção, da circulação e do consumo, e cujo papel, direto ou por intermédio do poder público, no processo de urbanização e na reformulação das estruturas urbanas, sobretudo das grandes cidades, permite falar de urbanização corporativa e de cidades corporativas. (SANTOS, 2005, p.117).

Nesse contexto, intensifica-se o processo de urbanização no Brasil, com o crescimento progressivo das grandes cidades e a concentração da população em espaços urbanos cada vez maiores, aumentando-se também o número de cidades.

⁶ “Ao mesmo tempo em que se instala uma tecnosfera dependente da ciência e da tecnologia, cria-se, paralelamente, e com as mesma bases, uma psicofera. A tecnosfera se adapta aos mandamentos da produção e do intercâmbio e, desse modo, frequentemente traduz interesses distantes; desde, porém, que se instala, substituindo o meio natural ou o meio técnico que a precedeu, constitui um dado local, aderindo ao lugar como uma prótese. A psicofera, reino das ideias, crenças, paixões e lugar da produção de um sentido, também faz parte desse meio ambiente, desse entorno da vida, fornecendo regras à racionalidade ou estimulando o imaginário. Ambas - tecnosfera e psicofera - são locais, mas constituem o produto de uma sociedade bem mais ampla que o lugar. Sua inspiração e suas leis têm dimensões mais amplas e mais complexas.” (SANTOS, 2006, p.172)

Entre 1950 e 2010 a população brasileira subiu de 52 para 191 milhões de habitantes, o grau de urbanização de 36% para 84% e o número de cidades de 1.889 para 5.565. Durante esse período, o número de cidades com mais de 50 mil habitantes subiu de 38 para 476. Nas últimas décadas a força da urbanização foi tal que entre 1970 e 2010 o número de cidades com mais de 100 mil habitantes subiu de 67 para 250. Além do grande crescimento urbano ocorreu também um forte processo de aglomeração e de metropolização. Em 2010 já havia 20 aglomerações urbanas com mais de 1 milhão de habitantes cada, com destaque para a Região Metropolitana de São Paulo, com quase 20 milhões de habitantes, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro com 12 milhões e sete outras aglomerações entre 3 e 5 milhões de habitantes cada. (DINIZ, 2011, p. 5).

Junto a esse crescimento urbano acelerado, multiplicam-se também as mazelas, na medida em que as oportunidades de emprego não atendem a todos os que necessitam e o acesso a bens e serviços necessários à sobrevivência dos indivíduos é fortemente condicionado à renda da população, pois os recursos públicos, canalizados para atender aos interesses das grandes firmas, não conseguem suprir as demandas por saúde, educação, segurança, moradia, etc.

2.2.1. 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. Embora os estudos do IPEA tenham indicado uma grande redução da população brasileira pobre e extremamente pobre na última década⁷, conforme se ver no quadro 02, 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.

⁷ Essa redução é resultante principalmente dos programas de transferência de renda para população, iniciados em 2001 com o Programa “Bolsa Escola” e ampliados a partir de 2003 pelo Programa “Bolsa Família”.

Quadro 2. Pessoas por domicílios com renda *per capita* inferior às linhas de pobreza e extrema pobreza no Brasil.

<i>População</i>	<i>Ano</i>	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.

A pobreza propriamente dita se exprime nas soluções de moradia encontradas pela população à margem do trabalho formal: 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 de “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, conforme dito anteriormente, 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 entanto essas políticas envolvem uma série de questões que serão melhor desenvolvidas na próxima seção.

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'OTTAVIANNI, 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 situação é ao mesmo tempo causa e consequência dos principais problemas urbano-ambientais. De acordo com Rolnik; Klink (2011, p. 103), essa lógica de produção do ambiente construído dos espaços urbanos brasileiros “impôs um padrão

predatório que condenou as cidades como um todo a um modelo insustentável do ponto de vista ambiental e econômico”. Esse padrão é caracterizado pelos seguintes fatores:

- i) Concentração das oportunidades em um fragmento da cidade e a ocupação extensiva de suas periferias densas, precárias e cada vez mais distantes;
- ii) Padrão de circulação e mobilidade dependente do transporte rodoviário (alto consumo energético e alto potencial poluidor) – prevaleceram-se os gastos com as vias para transporte automotivo individual sobre os gastos com a melhoria do transporte coletivo que atende a grande massa populacional (como o sistema ferroviário);
- iii) Ocupação intensiva das áreas ambientalmente frágeis;
- iv) Carência de sistemas de esgotamento sanitário e de manejo de resíduos sólidos adequados para grande parte da cidade, comprometendo as redes hídricas e sistemas de drenagem urbana (causando danos sociais pela proliferação de doenças e inundações);
- v) Modificação da geografia natural da cidade para transformá-la em “máquina de produção e circulação”, bem como, para “minimizar as perdas territoriais para o mercado do solo”.

2.2.2. Promessas e realidades na luta pela moradia

Paralelamente ao agravamento dos problemas urbano-ambientais, centralizados pelas questões fundiária e habitacional, consolidam-se no país movimentos sociais de luta pela reforma urbana. Segundo Souza (2006, p.157), embora sua origem tenha sido na década de 1960, com ênfase na questão da moradia, a repressão política desencadeada pelo regime militar, levou “o nascente movimento em torno da reforma urbana a ‘hibernar’ por cerca de duas décadas”.

No entanto, em meados da década de 1980, durante o processo de democratização do país e com a perspectiva de elaboração de uma nova constituição, a luta pela reforma urbana se recompõe e se diversifica, embora a questão da moradia permanecesse como tema central. Muitos dos avanços que ocorreram nas últimas

décadas no cenário jurídico-institucional, tais como: capítulo sobre Política Urbana da Constituição Federal de 1988; elaboração e aprovação do Estatuto da Cidade, 2001; elaboração de Planos Diretores participativos; criação do Ministério das Cidades, 2003; elaboração da nova Política Nacional de Habitação, 2004; foram influenciados pelo ideário progressista dos movimentos pela reforma urbana.

A Constituição Federal de 1988, em seu capítulo sobre Política Urbana (Cap. III, Art. 182 e 183), aponta alguns instrumentos de controle do uso e ocupação do solo urbano para assegurar o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, como a obrigatoriedade de construção, parcelamento ou utilização e o IPTU progressivo. Além disso, por meio do instrumento da usucapião urbana, reconhece-se o direito dos ocupantes informais.

A partir da Constituição Federal de 1988, os municípios brasileiros passaram a ter um marco legal que permitiria um controle do desenvolvimento urbano mais adequado às peculiaridades locais. O poder público municipal passou a ser responsável pela política de desenvolvimento urbano. Isto quer dizer que os municípios passam a assumir boa parte das funções de gestão das políticas de habitação, saneamento básico, educação, saúde e assistência social e o Estado central se restringe ao papel de financiador, regulador e elaborador de diretrizes, “abandonando a execução direta das ações”. Deste modo, rompe-se com a centralização do poder e estabelece-se a redistribuição de receitas entre os três níveis de poderes, ampliando-se a parcela dos tributos federais que é transferida para os municípios. (SCHVASBERG, 2003, P.49).

No entanto, mesmo com o aumento de recursos advindos das transferências obrigatórias, como o Fundo de Participação dos Municípios, as receitas municipais são insuficientes para produzir condições adequadas de urbanização. A maior parte dos municípios depende de acesso a crédito junto a bancos públicos ou de transferências voluntárias dos governos estadual ou federal, caracterizando o que a literatura sobre federalismo no Brasil denomina *descentralização tutelada*, ou seja, aquela que é feita por meio de transferências negociadas caso a caso, mantendo uma frágil relação de dependência entre a esfera local e a central, baseada em laços políticos, técnicos ou institucionais que podem ser efêmeros. (ROLNIK; KLINK, 2011, p. 106).

Além disso, as mudanças sinalizadas na constituição “exigiam mais do que o estabelecimento de princípios jurídicos”, pois exigiam também “pôr em prática políticas públicas em grande escala”. A séria crise econômico-financeira do país no

final da década de 1980 e início dos anos 1990, associada a forças políticas conservadoras e a ascensão do consenso neoliberal, dificultou a expansão de políticas de caráter redistributivo. (ROLNIK, 2015, p.268).

Em vez de promover os direitos sociais reconhecidos pela Constituição de 1988 ou as demandas dos movimentos sociais, a agenda governamental dos anos 1990 estava focada no retraimento da intervenção estatal, no ajuste e na consolidação de instituições de mercado. Se o recuo do papel do Estado sob o neoliberalismo provou ser mais um discurso retórico do que uma verdade, a natureza das ações mudou de forma drástica. (...) Se as decisões dos formuladores de política pública, em nível nacional, e os padrões de intervenção estatal eram cada vez mais submetidos às condições e aos princípios estabelecidos por instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial, o FMI e a OMC, a resposta às necessidades sociais deveria ser a promoção de acesso a bens e serviços por meio das relações de mercado. (IDEM, p.270-271).

Nesse mesmo período, as políticas de “inclusão pelo consumo” (como a ampliação do acesso ao crédito) ganham cada vez mais espaço, enquanto os problemas urbano-ambientais se agravam. Houve, porém, conquistas importantes para os movimentos sociais na luta pelo direito à cidade, tais como: a inclusão, via emenda constitucional, do direito à moradia como direito fundamental, em 2000; e a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal do Desenvolvimento Urbano nº.10.257) em 2001.

O Estatuto da Cidade regulamentou as diretrizes gerais da política urbana e introduziu novos instrumentos de controle do uso do solo para a construção de uma ordem urbana mais justa, tais como: direito de superfície; Usucapião especial de imóvel urbano; direito de preempção; dentre outros. Vale ressaltar que a aplicação efetiva dos instrumentos e das diretrizes definidas por esta lei, depende fundamentalmente dos poderes públicos municipais, através de legislação urbanística específica para cada cidade, começando pelo Plano Diretor. (ALFONSIN, 2002).

As diretrizes apontadas pela Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, pelo Estatuto da Cidade resultaram em inúmeras iniciativas locais de regulação urbanística e ambiental voltadas para a ampliação do “direito à cidade”, tais como: participação popular, orçamento participativo, mutirões, programas de regularização de assentamentos informais e a criação de zonas especiais de interesse social.

No período final do século XX e início do século XXI, após duas décadas de recessão e estagnação, é retomada uma trajetória de crescimento econômico no país. Além do aumento significativo do PIB (3,27% ao ano) e da população ocupada (2,29% ao ano),

os anos 2000, foram marcados por uma expansão do mercado interno de consumo. Associados a esse aumento do PIB, foram implementadas uma série de medidas socioeconômicas que contribuíram para melhoria das condições de vida de boa parte da população, como, por exemplo: programas voltados à população miserável (Bolsa Família, Crédito solidário, etc.); e a retomada do papel dos bancos e fundos públicos na provisão de crédito e alavancagem dos investimentos públicos e privados (por meio do PAC, Minha Casa, Minha Vida; dentre outros), o que implicou um aumento significativo dos gastos públicos com habitação e saneamento. (ROLNIK; KLINK, 2011).

Esse quadro, entretanto, tem favorecido a valorização imobiliária especulativa, na medida em que o aumento dos recursos para produção de habitação e saneamento, leva a uma maior demanda pelo solo urbano para a construção desses elementos. A inaplicabilidade de instrumentos de controle dos preços da terra urbanizada, permite a sua especulação. Nesse contexto, para melhor compreender as formas atuais de produção dos espaços urbanos no Brasil, é necessário investigar as relações entre as políticas habitacionais e o capital imobiliário, conforme será discutido na próxima seção.

2.3. A política habitacional brasileira: a produção público-privada de habitação

A produção do espaço urbano no Brasil é marcada pela segregação socioespacial, a qual se agravou tanto pela inacessibilidade ao mercado formal de terras para grande parte da população – que não puderam/podem pagar - quanto pelas políticas habitacionais, que se encontram, historicamente, atreladas ao próprio mercado imobiliário.

Os primeiros órgãos públicos a promoverem a produção de habitação social nesse país foram os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), divididos por categorias profissionais: Marítimos (IAPM), Bancários (IAPB), Comerciais (IAPC), Industriários (IAPI), Empregados em transportes e cargas (IAPETEC), Estivadores (IAPE) e Servidores do Estado (IPASE). De acordo com Bonduki (2014, p. 138), “embora seguissem normas gerais definidas pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio

(MTIC), cada uma dessas instituições era uma autarquia regulamentada por dispositivos legais específicos e tinha arrecadação *per capita* diferente”.

Criados originalmente para garantir aposentadorias e pensões à previdência social, os IAPs foram autorizados, a partir do Decreto n. 1749 de 1937, a “criar carteiras prediais e a destinar até metade de suas reservas para a inversão imobiliária, em condições mais favoráveis de financiamento” para os associados. (BONDUKI, 2014, p.46). Foram adotados quatro planos para a inversão imobiliária dos fundos previdenciários:

- i. Plano A – locação ou venda aos associados de unidades habitacionais produzidas pelos próprios IAPs.
- ii. Plano B - financiamento para construção, aquisição ou reforma de imóvel residencial por iniciativa do associado.
- iii. Plano C – empréstimos financeiros a quaisquer pessoas físicas ou jurídicas com o objetivo de construção, desenvolvimento de indústria ou hipoteca, com garantia de bens imóveis.
- iv. Plano D – formação de patrimônio imobiliário dos IAPs.

Os dois primeiros planos visavam atender às necessidades habitacionais dos associados e, embora também incluíssem os assalariados de renda média e alta, contribuíram para o desenvolvimento dos primeiros projetos de habitação para a população de baixa renda (habitação de interesse social) no Brasil. Os planos C e D seguiam uma lógica da rentabilidade, visando garantir maior estabilidade financeira das reservas previdenciárias.

Movidos pelo objetivo de preservar seus fundos, os institutos transformaram-se em empreendedores imobiliários em cuja atuação conviviam três perspectivas: o investimento em habitação com objetivos sociais; a aplicação imobiliária voltada para a máxima rentabilidade em atividades construtivas; e a mera manutenção de um patrimônio de imóveis como reserva de valor. (BONDUKI, 2014, p.148)

Na realidade, os conjuntos habitacionais produzidos pelo Plano A também se incluíam na lógica da rentabilidade, na medida em que a principal forma de acesso a essas habitações ocorria por meio de locação. Conforme afirma Bonduki (2014, p. 150), essa opção pela locação das unidades produzidas demonstra a “visão patrimonialista” que

predominava nos IAPs, os quais usavam “a propriedade urbana como reserva de valor”.

Mantendo a propriedade dos conjuntos residenciais e locando as unidades, os institutos obtinham uma renda mensal e poderiam ainda se beneficiar da forte valorização imobiliária que ocorreu nesse período de intensa urbanização, que incidiu também sobre uma grande quantidade de terras que foram sendo adquiridas ou obtidas como pagamento das dívidas das empresas com a previdência. (IDEM)

Além do caráter especulativo apontado, a produção habitacional estimulada pelos IAPs foi pouco significativa quantitativamente até para o número total de associados. De acordo com dados da pesquisa Pioneiros da Habitação Social no Brasil (BONDUKI, 2014, p.156), entre 1937 e 1964, foram construídas 124.025 unidades habitacionais pelos Planos A e B, o que representou apenas 4,3% dos 2.907.000 associados registrados em 1958. Apesar disso, são inegáveis as contribuições do IAPs para a habitação social brasileira, pois esses órgãos permitiram a criação dos primeiros departamentos técnicos públicos voltados para a questão habitacional.

No entanto, o primeiro órgão de âmbito federal responsável pela questão da habitação no Brasil só seria criado em 1º de maio de 1946, a Fundação da Casa Popular (FCP), instituída pelo Decreto-lei nº. 9.218 (AZEVEDO; ANDRADE, 1988, p.19). Esse órgão centralizou a promoção pública de habitação social e sofreu uma série de ajustes ao longo de sua existência, tanto em relação aos seus objetivos, que originalmente abrangiam diversas esferas do setor construtivo e da política urbana (tais como o financiamento de obras de saneamento ambiental, financiamento da indústria de material da construção, etc..), quanto em relação às fontes de recursos, tendo sido estabelecida até uma “contribuição obrigatória” de 1% sobre o valor de imóveis adquiridos (a qual era inserida no imposto de transmissão, quando o valor desse imposto excedia a 100 mil cruzeiros). Tal contribuição foi revogada em 1951 e a FCP passou a depender totalmente dos recursos orçamentários da União. (AZEVEDO; ANDRADE, 1988, p.21-24).

A proposta original da Fundação Casa Popular dependia da concentração dos fundos previdenciários destinados à habitação, o que não foi implementado devido à forte oposição de vários setores da sociedade, incluindo os IAPs, associada a uma desorganização dos grupos sociais que seriam beneficiados.

A direção dos IAPs, os grupos ligados à estrutura paleo-corporativa do Ministério do Trabalho e os sindicatos se opuseram ao projeto porque ele, ao romper laços clientelísticos e retirar de suas mãos o controle da distribuição dos benefícios previdenciários, reduziria seu poder. A unificação e a universalização do atendimento das carteiras prediais iriam promover uma espécie de política redistributiva, eliminando privilégios de categorias mais bem remuneradas, como os bancários, que se opuseram à proposta.

A indústria da construção civil se opôs, porque temia a interrupção de créditos oriundos das Carteiras Prediais dos IAPs para as incorporações (Plano C), caso as reservas previdenciárias fossem transferidas para FCP. (...)

Setores de esquerda que, programaticamente, poderiam apoiar a proposta da FCP, criticaram-na com veemência, antes de mais nada porque faziam oposição política ao conservador governo Dutra. Além disso, os sindicatos queriam assumir o controle do aparato administrativo dos IAPs e entendiam que a FCP os enfraqueceria. O Partido Comunista avaliava que a instituição seria utilizada como um instrumento para iludir os trabalhadores, pois propunha a casa própria como forma básica de acesso à moradia, medida que a sigla considerava reacionária. (BONDUKI, 2014, p.49).

Assim, a FCP foi criada praticamente sem apoio e, sem a possibilidade de recursos de origem não orçamentária, não conseguiu ter a força prevista em sua proposta original, a qual demonstrava uma visão ampla da questão habitacional, “a percepção de que não era possível enfrentar o problema de moradias sem atacar os entraves representados pela ausência de infraestrutura física e de saneamento básico” (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p.21). Desse modo, na prática, a atuação da FCP acabou se restringindo à construção de casas e, ainda assim, resultou em uma produção (bem) menos significativa quantitativamente do que a produção dos IAPs: apenas 16.964 unidades habitacionais em todo o país. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982; GORDILHO-SOUZA, 2000).

A construção das habitações se deu por duas modalidades: empreitada e administração direta. Segundo Azevedo e Andrade (1982, p. 25), a construção por administração direta ocorreu nos primeiros anos “pela necessidade de familiarizar os técnicos da instituição com os problemas da construção de conjuntos, além de permitir experiência com materiais não-tradicionais, para baratear os custos das obras”. Um exemplo dessas experiências foi o projeto do Conjunto Residencial Carmela Dutra, no bairro Guadalupe, na cidade do Rio de Janeiro, RJ, com casas feitas de concreto, em formato de iglu, denominada de “tipo Balão” e outras feitas com painéis de alumínio – tipo “Semer”.

Quadro 3. Distribuição por Unidade da Federação das unidades e dos conjuntos habitacionais construídos pela Fundação da Casa Popular até 31 de dezembro de 1960

Unidade da Federação	Unidades Habitacionais	Conjuntos Habitacionais	% das UH
REGIÃO NORDESTE	2.316	31	14
Alagoas	52	1	0,5
Bahia	100	4	0,5
Ceará	526	2	3,0
Maranhão	50	1	0,5
Paraíba	228	6	1,0
Pernambuco	982	7	6,0
Piauí	74	2	0,5
Rio Grande do Norte	240	7	1,5
Sergipe	65	1	0,5
REGIÃO CENTRO - OESTE	1.860	10	11,0
Distrito Federal (Brasília)	1.520	4	9,0
Goiás	180	4	1,0
Mato Grosso do Sul	-	-	-
Mato Grosso	160	2	1,0
REGIÃO SUDESTE	11.837	84	70,0
Espírito Santos	294	2	2,0
Minas Gerais	4.248	46	25,0
Rio de Janeiro	4.336	12	26,0
São Paulo	2.959	24	17,0
REGIÃO SUL	950	18	5,0
Paraná	141	2	1,0
Rio Grande do Sul	613	13	3,0
Santa Catarina	196	3	1,0
REGIÃO NORTE	0	0	0,0
TOTAL	16.964	143	100,0

Fonte: Dados básicos: Fundação da Casa Popular, Rio de Janeiro. *Fundamentos e bases de um plano de assistência habitacional*. Rio de Janeiro, 1961 Apud AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p.34-36.

Entretanto, a construção por empreitada, com licitação, predominou durante toda a existência da fundação. Embora os projetos arquitetônicos fossem sempre desenvolvidos pela FCP, a edificação das unidades era realizada por uma empresa construtora contratada em terrenos que deveria ser doado pelo poder público. Os municípios se responsabilizavam por realizar obras de infraestrutura urbana. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

Era em resposta às solicitações das municipalidades que a Fundação analisava a viabilidade da implantação de conjuntos. Em princípio, a seleção da cidade para a construção de conjuntos deveria levar em conta as necessidades locais, o apoio da prefeitura e a ordem das solicitações. Nem

sempre as decisões se pautaram exclusivamente por aspectos técnicos. O número de solicitações excedendo as possibilidades da Fundação Casa Popular dava a esta última posição privilegiada de escolha. Sendo a casa um recurso escasso e politicamente rendoso, a decisão de onde construir muitas vezes baseou-se em considerações de interesse clientelístico. Motivações políticas teriam, entretanto, peso ainda maior na alocação das casas entre os postulantes. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p.27)

Desse modo, houve um desequilíbrio na distribuição das unidades habitacionais produzidas pela FCP nas diferentes regiões, ou ainda, nos diferentes estados brasileiros. Conforme pode ser visto no Quadro 3, 70% da produção ocorreu na região Sudeste, 14% na região Nordeste, 11% na região Centro-Oeste e 5% na região Sul. Na região Norte do país não foi construída nenhuma unidade habitacional.

Apenas a partir da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), quase duas décadas depois da FCP, por meio da Lei Nº. 4.380 de 21 de agosto de 1964, o país passou a ter uma política habitacional formal e estruturada institucionalmente. A lei de criação do BNH instituiu também o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), além das Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI), Letras Imobiliárias (LI) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU).⁸ Em 1966, foi instituído o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)⁹, o qual, juntamente com as cadernetas de poupança – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), constituía a principal fonte de recursos para o crédito imobiliário do país. (ROYER, 2013).

O BNH foi o órgão central da política habitacional brasileira até a sua extinção em 1986. A criação do BNH inaugurou no país um “dinâmico mercado de acesso à casa própria, assentado sobre um sistema especializado no crédito habitacional”, tal mercado foi segmentado em dois setores: i) o de renda média e alta – administrado por empresas privadas, regulamentadas pelo BNH, tendo como fonte de recursos o SBPE; e ii) o setor de baixa renda – administrado por empresas estatais (como as COHABs, por exemplo) tendo como fontes de recursos o FGTS. Ambos os setores, no entanto, “operaram segundo a mesma lógica: a lógica da empresa privada, segundo a qual investimentos sem retorno implicam a inevitabilidade da falência”. (ARRETCHE, 1990, p. 23-24).

⁸ Ainda em 1964, foi promulgada a Lei de Incorporações Imobiliárias (Lei N. 4.591 de 16 de dezembro de 1964), “fundamental para a estruturação de um mercado imobiliário e habitacional, regulamentando e disciplinando a constituição de condomínios”. (ROYER, 2013, p. 52).

⁹ O FGTS foi constituído pela retenção compulsória de 8% dos salários do mercado formal de trabalho. (Lei N. 5.107 de 13 de setembro de 1966).

A interferência estatal, via BNH, sobre a atuação dos agentes privados na promoção de habitação para a faixa de renda média e alta restringiu-se à regulação sobre as operações de crédito habitacional, enquanto que aspectos como as condições técnicas da produção, qualidade das construções e tabelamentos de preços foram deixados de lado. Para o setor de baixa renda, as unidades habitacionais foram produzidas pelas agências estatais (que encaminhavam os projetos ao BNH, para obter o financiamento), em associação com empresas privadas, selecionadas mediante licitação pública para casa projeto, responsáveis pela edificação dos conjuntos residenciais. (IDEM, p. 27-28).

A instrumentação do Estado pelo mercado imobiliário se tornou ainda mais explícita após o BNH. De acordo com Rolnik (2015, p.182), “o lançamento do BNH foi fruto da coalizão de interesses empresariais, particularmente ligados à indústria da construção civil”. Além disso, conforme afirma Arretche (1990, p. 24), “tais segmentos viriam a ocupar importantes postos executivos na nova instituição”. A primeira presidente do BNH, por exemplo, Sandra Cavalcanti, foi nomeada a partir da influência do grupo lacerdista, articulação de forças políticas em torno de Carlos Lacerda (ex-governador do Estado da Guanabara) e um dos grupos civis que apoiaram o golpe militar. (ROYER, 2013, p. 53). Para Bollafi (1982, p.53), “desde a sua constituição, a orientação que inspirou todas as operações do BNH foi a de transmitir todas as suas funções para a iniciativa privada”.

Mesmo no setor de produção para baixa renda, o papel dos agentes privados ganha destaque, na medida que a captação do FGTS veio a ser assumida pelos bancos comerciais. Segundo Arretche (1990, p. 27), essas instituições recolhiam os depósitos das empresas e repassavam ao BNH, no entanto, durante o prazo de retenção dos recursos pela rede arrecadadora, operavam livremente com esses recursos. Além disso, os financiamentos por meio do FGTS têm como destino final as empresas construtoras privadas responsáveis pela edificação dos empreendimentos. Assim, conforme afirma Bollafi (1982, p. 55), o BNH foi um “funil por meio do qual os recursos do FGTS são drenados para o setor privado, alimentando o mecanismo de acumulação e da concentração de renda”.

Em termos quantitativos, durante os 22 anos do BNH (1964-1986), foram construídas 4,3 milhões de unidades habitacionais, aproximadamente 25% de todas as residências produzidas no país. Dessas unidades, 2,4 milhões foram financiadas pelo

FGTS para faixa de baixa renda e 1,9 milhões pelo SBPE para a faixa de mercado. (BONDUKI, 2008, p.74). Embora os resultados quantitativos dessa política sejam bastante significativos, a produção para a população mais vulnerável economicamente, com rendimentos abaixo dos 3 salários mínimos, corresponde a apenas 33,1% do total. (ROYER, 2013). Com isso, o número de assentamentos humanos ilegais foi crescente.

Uma análise crítica mostra que um dos grandes equívocos [da política habitacional no período do BNH] foi voltar todos os recursos para a produção da casa própria, construída pelo sistema formal da construção civil, sem ter estruturado qualquer ação significativa para apoiar, do ponto de vista técnico, financeiro, urbano e administrativo, a produção de moradia ou urbanização por processos alternativos, que incorporasse o esforço próprio e capacidade organizativa das comunidades. (BONDUKI, 2008, p. 73 -74).

Após a extinção do BNH em 1986¹⁰, a Caixa Econômica Federal tornou-se o agente financeiro do SFH. A regulamentação do crédito habitacional foi subordinada ao Conselho Monetário Nacional, assim, conforme afirma Bonduki (2008, p. 76), tornou-se de modo definitivo “um instrumento de política monetária, o que levou a um controle mais rígido do crédito, dificultando e limitando a produção habitacional”.

O período pós-BNH é marcado pela ausência de uma estratégia nacional de promoção de habitação e por uma forte redução dos financiamentos habitacionais. Paralelamente, a gestão dos programas sociais, incluindo a habitação, passa a ser transferida aos governos municipais, seguindo-se o processo de descentralização determinado pela Constituição de 1988.

Neste quadro, emerge um amplo conjunto de experiências municipais de habitação de interesse social, realizadas a partir da redemocratização do país. Depois do período de centralização e homogeneização da forma de intervenção na habitação social, ocorre, nas esferas municipal e estadual, uma fase de atomização de experiências, com grande heterogeneidade, marcada pela diversidade de iniciativas, mas pouco articulada em decorrência da ausência de uma política nacional. (BONDUKI, 2008,p 77).

¹⁰ Dentre os fatores que contribuíram para a extinção do BNH, pode-se citar a crise do modelo econômico implementado pelo regime militar, a partir do início dos anos 80, que gerou recessão, inflação, desemprego e queda dos níveis salariais, além de, conseqüentemente, queda da arrecadação dos recursos (via FGTS e cadernetas de poupança).

Muitas dessas iniciativas locais se concentraram na melhoria das condições de moradia nos assentamentos precários, mediante programas de urbanização e de regularização fundiária, os quais, posteriormente, embasaram a elaboração dos programas nacionais lançados mais recentemente – já nos anos 2000.

No governo de Collor de Melo (1990-1991), segundo Royer (2013, p.72), foi criado um Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), que subordinava a habitação como questão de assistência social, além dos programas: i) de urbanização de áreas de regularização fundiária (Produrb-Habitação); ii) de habitação popular (PROHAP); e iii) o Empresário Popular (PEP). O PAIH, o PROHAP e o PEP eram programas produtores de unidades habitacionais e concentraram a aplicação dos recursos do FGTS. Nesse período, conforme afirma Bonduki (2008, p 76), as decisões políticas foram “marcadas por suspeitas de corrupção, com a liberação de contratos acima da capacidade do FGTS”, o que levou a uma paralização total dos financiamentos com esses recursos.

No governo Itamar Franco, em 1994, foram lançados os programas de apoio aos municípios: “Habitar Brasil” – para cidades de porte médio e grande - e “Morar Município” – para os municípios pequenos, com recursos provenientes do Orçamento Geral da União e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). Com a necessidade de restrição de gastos determinadas pelo Plano Real, os investimentos foram pouco significativos. Porém esses programas embasaram a elaboração de programas semelhantes no governo seguinte. (CARDOSO,2008; ROYER, 2013).

Com o governo de Fernando Henrique Cardoso, conforme afirma Arretche (2002, p. 435), há uma “quebra de paradigma” na política habitacional, a partir da descentralização da “alocação dos recursos federais” e da introdução de “princípios de mercado na provisão de serviços”, com o aumento da participação do setor privado nessa área e com uma política de crédito para o mutuário final. Essas medidas buscaram “a separação entre regulação (estatal) e provisão (privada ou pública com padrões privados de eficiência)” e permitiram que os mutuários acessassem o mercado de imóveis usados, na medida que, no modelo anterior, o financiamento à produção “implicava que o crédito hipotecário só podia ser obtido para imóveis cuja produção tivesse sido financiada pelo sistema”.

Na área de habitação social, o Executivo federal criou duas linhas de financiamento em 1995. A primeira, o Programa Pró-Moradia, pode ser considerada uma continuação do modelo anterior. Voltado para a população de até três salários mínimos, este programa contaria com a intermediação de agentes promotores públicos, prefeituras e órgãos da administração direta e indireta para a construção ou melhoria de unidades habitacionais ou para a execução de modalidades diversas de infraestrutura urbana. O desenho institucional da segunda linha de financiamento, o Programa Carta de Crédito Individual, entretanto, rompia com o paradigma do modelo anterior. Dirigido à população de até doze salários mínimos, deveria conceder financiamentos diretamente ao mutuário final para que este pudesse adquirir uma moradia nova ou usada, ou mesmo construir ou reformar a sua. Trata-se de um programa de financiamento à demanda habitacional, cuja principal característica é permitir ao mutuário adquirir um imóvel diretamente no mercado imobiliário. (IDEM, p. 439-440).

Além desses programas, houve a continuidade do “Habitar Brasil”, criado no governo anterior, o qual era financiado com o Orçamento Geral da União e a criação do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), apresentado pela Caixa Econômica Federal em 1999. De acordo com Cardoso (2008), o PAR, que previa atendimento às famílias com rendimentos de 3 a 6 salários mínimos, foi uma alternativa efetiva para a baixa renda, a qual não estava contemplada nos programas de Carta de Crédito.

Contando com um mix de recursos do FGTS e do OGU, o programa [PAR] permitiu certo grau de subsídios, reduzindo o valor das prestações dos financiamentos, sem prejudicar a saúde financeira do FGTS. Do ponto de vista institucional, o programa era operado pela Caixa Econômica Federal e o crédito era repassado para companhias construtoras que, após a produção, entregavam os empreendimentos para a Caixa, responsável pela alocação da população a ser beneficiada. Nesse modelo, cabia aos municípios o cadastramento da demanda, que depois seria “filtrada” pela Caixa a partir dos seus critérios de risco. A criação de incentivos para novos empreendimentos era realizada basicamente através da redução das exigências urbanísticas e, eventualmente, através da cessão de terrenos. Outra inovação do programa foi a cessão dos imóveis através do sistema de arrendamento, o que reduzia o risco, permitindo acelerar as retomadas em casos de inadimplência. (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 24).

Foi também no governo FHC, em 1997, que se estabeleceu o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), o qual, buscou criar um sistema de securitização de hipotecas semelhante ao existente nos Estados Unidos, visando captar fundos junto aos mercados de capitais. Para isso, alguns instrumentos financeiros foram criados como os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI) e as Letras de Crédito Imobiliário (LCI) e outros foram reformulados como as Debêntures, as Letras

Hipotecárias e as Células de Crédito Bancário.¹¹ (ROYER, 2013, p. 108). No ano seguinte, foi criada a Companhia Brasileira de Securitização (CIBRASEC) com a função de garantir fluxo de caixa mesmo com a inadimplência de mutuários. Os principais acionistas da CIBRASEC são a CEF, outros bancos públicos e grandes bancos privados nacionais e estrangeiros. (CARDOSO; ARAGÃO, 2008).

A tentativa de reproduzir o modelo americano ainda não prosperou no Brasil no sentido de se tornar um sistema de financiamento de grande porte e de transformar os CRIs em títulos com grande volume de negociações e, portanto, com enorme liquidez, como são os MBS americanos. O SFI, entretanto, veio a operar, a partir de meados dos anos 2000, de forma parcial e “artesanal”, verificando-se uma expansão significativa, com o crescimento da emissão de CRIs e dos Fundos Imobiliários a partir de 2005. Segundo dados da Comissão de Valores Mobiliários, o patrimônio dos Fundos se elevou de 2,4 bilhões em 2005 para 60 bilhões em 2009. (IDEM, p. 27).

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para Presidência da República em 2002, a política habitacional passa por um intenso processo de mudança, iniciado ainda no governo anterior com a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei N. 10.257 de 10 de julho de 2001, e acelerado após a criação do Ministério das Cidades em 2003.¹² Esse processo de mudança tem como ponto de partida mais específico a aprovação da nova Política Nacional de Habitação (PNH) em 2004. Esta, seguindo os princípios do Estatuto da Cidade, tem por objetivo: “promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social”. As “linhas mestras” de atuação da nova PNH são: “a integração urbana de assentamentos precários; a urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários; a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano.” (BRASIL; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p.29).

A PNH é suplementada pelo Sistema Nacional de Habitação (SNH) que consiste em um instrumento de organização e articulação dos agentes que atuam na área de habitação, façam eles parte do poder público, do mercado privado ou de cooperativas

¹¹ Para mais detalhamento do SFI, ver Royer (2013, p. 108-114).

¹² O Estatuto da Cidade (Lei Federal do Desenvolvimento Urbano n.º 10257/2001) veio regulamentar as diretrizes gerais da política urbana brasileira, em especial, o princípio da função social da propriedade, conforme dado pela Constituição Federal de 1988. O Ministério das Cidades, criado em 2003, passou a ser responsável pelas diretrizes gerais dos programas e políticas relacionadas às questões urbanas, quais sejam: habitação; saneamento ambiental; transporte e mobilidade; e uso e ocupação do solo.

e associação populares. O SNH se subdivide em dois subsistemas complementares: o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM), voltado para as famílias de maior renda que podem ter acesso ao mercado; e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), voltado ao atendimento das famílias de baixa renda, especialmente aquelas que se encontram limitadas a rendimentos de até 3 salários mínimos. (BRASIL; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p.36).

O SNHM tem como objetivo “reorganizar o mercado privado da habitação, tanto na ampliação das formas de captação de recursos, quanto no estímulo à inclusão dos novos agentes, facilitando a promoção imobiliária”. Esse subsistema tem como fonte de recursos as cadernetas de poupança (SBPE) e “demais instrumentos de atração de investidores institucionais e pessoas físicas”, como o mercado de capitais. (BRASIL; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p.53).

De acordo com Shimbo (2011, p.43-44), a segurança jurídica era elemento indispensável para a expansão do mercado, nesse sentido, foram tomadas duas medidas iniciais pelo governo: i) estabeleceu mecanismos de proteção aos financiamentos concedidos pelo capital financeiro (Lei 10931/2004); ii) permitiu a liberação de recursos da caderneta de poupança, que estavam retidos no Banco Central (Resolução CMN Nº.3.259/2004). Essas medidas permitiram um “aumento considerável na utilização de recursos privados e públicos, ou sob gestão pública, na produção de unidades habitacionais”.

O SNHIS foi instituído pela Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005 e visa “implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do País”. Aquela mesma lei também instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que centraliza os recursos para os programas e ações inseridos no SNHIS.¹³ (BRASIL; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

¹³ O FNHIS é composto “por recursos do Orçamento Geral da União, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, dotações, recursos de empréstimos externos e internos, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais e receitas de operações realizadas com recursos do FNHIS”. (BRASIL; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

Após a aprovação da PNH pelo Conselho das Cidades, diversos programas e ações ocorreram no país no sentido de melhorar o acesso à moradia digna¹⁴ para a população de menor renda, tais como:

- i. Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários¹⁵;
- ii. Ação Provisão Habitacional de Interesse Social⁴;
- iii. Apoio à Elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse social (PLHIS)⁴;
- iv. Ação de apoio à produção Social da Moradia⁴;
- v. Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social¹⁶; dentre outros. (BRASIL; MINISTÉRIOS DAS CIDADES, 2009).

Os programas e ações da Política Nacional de Habitação são, sobretudo, de apoio aos estados e municípios, com o repasse de verbas federais. Localmente, a gestão dos programas caberia aos próprios municípios, uma vez que estes são os responsáveis por gerir as políticas urbanas.¹⁷ O acesso aos recursos federais, no entanto, esteve condicionado à elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), que são essenciais ao planejamento habitacional municipal, na medida em que trariam para a realidade de cada município os instrumentos e princípios instituídos pela PNH.

Paralelamente, o FGTS também foi alvo de mudanças importantes nesse período, sendo que a principal medida foi a Resolução 460 do Conselho Gestor do FGTS, de 14 de dezembro de 2004, que entrou em vigor a partir de maio de 2005. Segundo Cardoso; Aragão (2013, p.30), “essa resolução permitiu criar um sistema de ‘descontos’ que reduziu o custo de financiamentos com recursos do fundo, beneficiando aos setores de menor renda e sem comprometer a saúde financeira do FGTS”.

¹⁴ Por moradia digna, entende-se como aquela que possui padrões mínimos de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais. (BRASIL; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p. 33).

¹⁵ com recursos do FNHIS e contrapartida dos estados e municípios

¹⁶ com recursos da OGU e contrapartida dos estados e municípios

¹⁷ A Secretaria Nacional de Habitação (SNH) é responsável por acompanhar e avaliar, além de formular e propor, os instrumentos para a implementação da PNH. (BRASIL; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

Em 2007, é lançado o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), buscando promover a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura em todo o país. Esse programa teve como uma das prioridades a habitação, com investimentos na área de urbanização de assentamentos precários. Segundo Leitão (2009, p.218), o PAC “foi desenhado para estimular o crescimento da economia, associando investimento em infraestrutura a medidas institucionais”, tais como as medidas de estímulo ao crédito habitacional.

No entanto, a lentidão na execução do PAC, associada à crise financeira mundial de 2008 (iniciada a partir do sistema hipotecário americano), levaram a criação de um programa habitacional específico: o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009, que tem sido o “carro-chefe” das ações no campo econômico-social do governo Dilma Rousseff, cujas especificidades serão tratadas na seção 3.

A presente seção buscou situar a questão da moradia dos mais pobres e da pobreza no contexto da produção capitalista dos espaços urbanos, especialmente no panorama brasileiro. Essas questões foram tratadas aqui seguindo-se uma visão marxista, embasada a partir, principalmente, dos estudos de Santos (1979), Santos (1982) e Harvey ([2006] 2013). Pela visão marxista, o modo de produção capitalista condiciona o desenvolvimento social, político e intelectual em geral e se caracteriza pela busca constante de acumulação do capital em uma pequena parcela da população.

Inicialmente foi demonstrado que o desenvolvimento do capitalismo, a partir da concentração de capital e riqueza, se configurou em uma grave situação de desigualdade social em diferentes escalas (entre nações e no interior das nações). Como reflexos do capitalismo, a produção dos espaços urbanos acaba por reproduzir essas desigualdades sociais, resultando em territórios segregados social e espacialmente. Nesses cenários, a população mais pobre (e socialmente mais vulnerável) é a que mais sofre com condições precárias de moradia (e de vida) nas cidades.

O período atual do capitalismo é marcado pela mundialização das operações do capital industrial e, mais recentemente, financeiro, e pela disseminação do “livre mercado”. As consequências desses processos tem sido a perda de direitos sociais (despossessão) e a transformação de bens sociais, como a habitação, em mercadoria e em ativos financeiros, o que prejudica ainda mais o acesso dos mais pobres à moradia. Paralelamente, se assiste à urbanização da população mundial – desde 2007, há mais pessoas em áreas urbanas do que em áreas rurais no mundo todo.

No Brasil, 84% das pessoas moram em espaços urbanos, os quais são marcados pela segregação socioespacial. Neste país, o acesso a moradia formal quase sempre esteve condicionado pelo poder aquisitivo da população. Nessa lógica, o mercado imobiliário formal domina a produção dos espaços urbanos e delimita os territórios reservados aos mais pobres, caracterizados pelos assentamentos humanos precários. As políticas habitacionais brasileiras são inseridas na lógica do mercado formal, quando, por exemplo, estabelecem grandes conjuntos residenciais em terrenos distantes dos centros de trabalho e lazer, onde os preços da terra são mais baratos. Além disso os programas de promoção de Habitação de Interesse Social, quando realmente são voltados à população mais pobre, atendem apenas uma pequena parte da demanda.

A contextualização realizada e os conceitos apresentado aqui fundamentam a discussão sobre a moradia dos mais pobres e a política habitacional brasileira mais recente – o Programa Minha Casa Minha Vida, que são os objetos deste trabalho. Os fenômenos apresentados nas escalas mundial e nacional se manifestam de forma específica nos diferentes espaços urbanos, de modo que é necessário compreendê-los também em uma escala mais local. Dessa forma, a seção que se segue apresenta a situação da moradia dos mais pobres no contexto de Maceió, Alagoas.

3. A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E A MORADIA DOS MAIS POBRES EM MACEIÓ, AL.

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. Conforme foi abordado na seção 2, 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, 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 presente seção, busca apresentar a moradia dos mais pobres no contexto urbano de Maceió, Alagoas. Esta parte do trabalho está estruturada em 3 sub-seções: i) inicialmente apresentam-se os aspectos socioeconômicos e físico-territoriais deste município, de modo a compreender a dimensão da pobreza nessa unidade da federação; ii) em seguida descreve-se a produção formal do espaço urbano de Maceió, a partir dos cadastros oficiais de empreendimentos imobiliários; e por fim, iii) demonstram-se as diferentes situações das moradias dos mais pobres, revelando as (reais) necessidades habitacionais deste território. Pretende-se aqui demonstrar essas necessidades habitacionais de modo relacioná-las, posteriormente, à promoção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida.

3.1. Aspectos socioeconômicos e físico-territoriais de Maceió, AL

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.

O produto interno bruto (PIB) de Alagoas, em 2011, foi de R\$ 28.540 bilhões, apenas 0,7% do PIB brasileiro e 5,1% do PIB nordestino. O PIB *per capita* alagoano de 2011 representa 42,1% do PIB *per capita* do Brasil e é o terceiro menor PIB *per capita* do Nordeste (quadro 4), seu valor de R\$ 9.079,48 anuais, correspondia a um valor mensal de R\$756,62 (1,4 Salário mínimo¹⁸). (BRASIL, IBGE, 2013).

Quadro 4. Produto Interno Bruto e Produto Interno Bruto per capita em 2011.

Unidade da Federação	Produto Interno Bruto	
	A preços correntes (1.000.000 R\$)	<i>per capita</i> (R\$)
Brasil	4.143.013	21.535,65
Nordeste	555.325	10.379,55
Maranhão	52.187	7.852,71
Piauí	24.607	7.835,75
Ceará	87.982	10.374,29
Rio Grande do Norte	36.103	11.286,99
Paraíba	35.444	9.348,69
Pernambuco	104.394	11.776,10
Alagoas	28.540	9.079,48
Sergipe	26.199	12.536,45
Bahia	159.869	11.340,18

Fonte: BRASIL, IBGE, 2013

Sobre a concentração de renda, em Alagoas, de acordo com dados da Pesquisa por Amostra de Domicílios (PNAD, IBGE, 2014), de cada 100 alagoanos, 22 vivem com renda mensal de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo – o equivalente a R\$181,00¹⁹, enquanto

¹⁸ Salário mínimo em 2011 = R\$ 545,00

¹⁹ Salário mínimo em 2014 = R\$724,00

apenas 1 vive com mais de 5 salários mínimos por mês - .R\$3.620,00, (quadro 5), ou seja, o 1% mais rico possui o rendimento médio mensal no mínimo 20 vezes maior do que a renda dos 22% mais pobres. Comparando-se com os dados do Brasil e da Região Nordeste, percebe-se que a desigualdade de renda naquela unidade da federação é muito maior.²⁰

Quadro 5. Distribuição de pessoas residentes em domicílios particulares por classes de rendimento mensal *per capita* em Alagoas.

Rendimento (salário mínimo)	Pessoas (nº. aproximado)	Percentual (%)
Sem rendimento	115.458	3,7
Até ¼	683.388	21,9
Mais de ¼ a ½	876.859	28,1
Mais de ½ a 1	848.774	27,2
Mais de 1 a 2	327.652	10,5
Mais de 2 a 3	90.494	2,9
Mais de 3 a 5	59.289	1,9
Mais de 5	31.205	1,0
Não Declararam	87.374	2,8

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), 2014

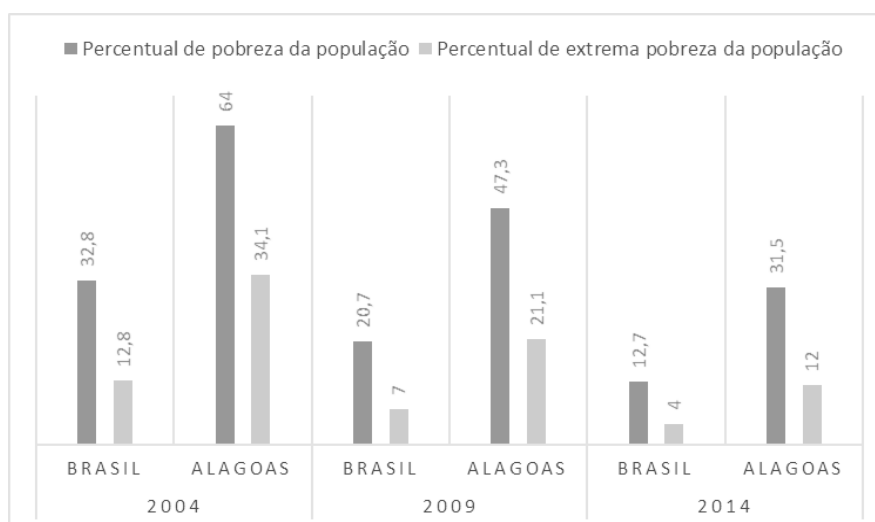
É importante frisar que o Estado de Alagoas vem passando por um importante processo de redução da pobreza e da extrema pobreza, na última década, de acordo com os índices adotados pelo IPEA, explicitados na seção 2. Conforme apresentado no quadro 6, em números absolutos, entre 2004 e 2014, Alagoas passou a ter menos 912.167 pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza e menos 642.906 pessoas extremamente pobres. Entretanto, a proporção de pobreza e extrema pobreza sobre a população total está muito aquém do índice brasileiro. Enquanto que no país o percentual de pobreza e extrema pobreza representa 12% e 4% da população, respectivamente, nesta unidade da federação esses percentuais representam 31,5% e 12% da totalidade da população (Gráfico 1).

Quadro 6. Pessoas por domicílios com renda *per capita* inferior às linhas de pobreza e extrema pobreza em Alagoas.

	Ano	2004	2009	2014
População				
População em situação de pobreza		1.958.608	1.517.822	1.046.441
Percentual aproximado da população total do Estado		64%	47,3%	31,5%
População em situação de extrema pobreza		1.042.581	677.867	399.675
Percentual aproximado da população total do Estado		34,1%	21,1%	12%

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

²⁰ De cada 100 brasileiros, 8,8 vivem com renda de até ¼ de SM e 3,5 vivem com mais de 5 SM; de cada 100 nordestinos, 18,7 vivem com renda de até ¼ de SM e 1,7 vive com mais de 5 SM.

Gráfico 1. Comparativo entre os percentuais de pobreza e extrema pobreza no Brasil e em AL.

Fonte: IPEADATA, 2016.

Quadro 7. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Alagoas por componentes.

IDHM e componentes	1991	2000	2010
IDHM Educação	0,174	0,282	0,520
% de 18 anos ou mais com fundamental completo	19,82	25,14	40,57
% de 5 a 6 anos na escola	30,76	64,92	88,74
% de 11 a 13 anos nos anos finais do fundamental REGULAR SERIADO ou com fundamental completo	17,97	29,99	81,57
% de 15 a 17 anos com fundamental completo	9,52	15,44	39,56
% de 18 a 20 anos com médio completo	6,88	9,33	25,86
IDHM Longevidade	0,552	0,647	0,755
Esperança de vida ao nascer	58,1	63,79	70,32
IDHM Renda	0,527	0,574	0,641
Renda per capita (em R\$)	211,98	285,29	432,56

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano, PNUD, Ipea e FJP

Ainda sobre as condições de vida da população, Alagoas apresenta o pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dentre todos os estados brasileiros. Esse índice é medido a partir de três dimensões do desenvolvimento humano: renda, longevidade (saúde) e educação. Conforme apresentado no quadro 7, embora tenha existido um grande progresso no “Desenvolvimento Humano” do estado nas últimas duas

décadas, em 2010, o IDHM²¹ total dessa unidade da federação foi de 0,631, enquanto que o IDH do Brasil foi de 0,699. O pior IDHM do estado foi na área de educação – 0,520, o melhor foi em relação a longevidade – 0,755 e o IDHM referente a renda foi de 0,641.

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 8, 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.

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, conseqüentemente, 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 9).

²¹ O IDHM é o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, um índice desenvolvido pelo IPEA e pela Fundação João Pinheiro, adaptando-se a metodologia do IDH global para calcular o IDH dos municípios brasileiros.

Quadro 8. População Total e População Urbana em Maceió e Alagoas.

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 ²²	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

Quadro 9. 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 9 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).

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 14.523 pessoas pobres e 4.934 pessoas em situação de extrema pobreza.

Diferentemente do Estado de Alagoas, o município de Maceió apresentou em 2010 um IDHM de 0,721, que o situa na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (0,700 –

²² No quadro 8, 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. (OLIVEIRA, 2005, P.71-72).

0,799), sendo que o IDHM renda foi de 0,720, o IDHM Longevidade, 0,842 e o IDHM Educação, 0,619. (Quadro 10).

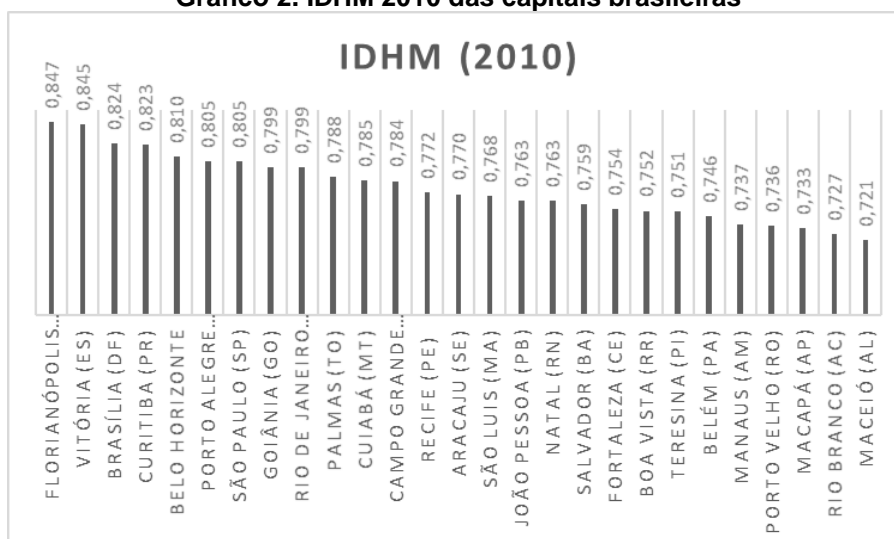
Quadro 10. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Maceió por componentes.

IDHM e componentes	1991	2000	2010
IDHM Educação	0,339	0,433	0,635
% de 18 anos ou mais com fundamental completo	41	44,61	59,1
% de 5 a 6 anos na escola	52,66	73,73	87,01
% de 11 a 13 anos nos anos finais do fundamental REGULAR SERIADO ou com fundamental completo	36,14	46,51	83,8
% de 15 a 17 anos com fundamental completo	19,17	30,31	49,7
% de 18 a 20 anos com médio completo	15,21	20,34	42,62
IDHM Longevidade	0,594	0,667	0,799
Esperança de vida ao nascer	60,65	65,03	72,94
IDHM Renda	0,649	0,689	0,739
Renda per capita (em R\$)	455,26	583,12	792,54

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

É importante frisar que houve um grande crescimento desse índice nas duas últimas décadas, o qual era de 0,507 em 1991, sendo o maior crescimento na componente de educação, passando de 0,339 para 0,635. No entanto, este município apresenta o menor IDHM entre todas as capitais do Brasil (Gráfico 2).

Gráfico 2. IDHM 2010 das capitais brasileiras



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

Semelhantemente ao ocorrido em outras cidades brasileiras, as soluções encontradas pela parcela mais pobre da população se configuraram nos assentamentos precários. Conforme dito anteriormente, esses assentamentos se localizam, quase sempre, nas áreas ambientalmente frágeis e/ou mais carentes de infraestrutura e/ou mais distantes dos centros de trabalho e lazer da cidade.

A configuração geográfica do território de Maceió apresenta como peculiaridade um “emaranhado” de vertentes íngremes, denominadas “grotas” e “encostas” - as primeiras formadas pelas margens dos cursos d’águas que “recortam” o tabuleiro em direção ao mar e à Lagoa Mundaú, já as segundas são formadas no encontro entre o tabuleiro e a planície litorâneo-lagunar. (Ver figura 2). Além disso, na planície, especialmente à margem da Lagoa Mundaú, há grandes áreas alagáveis.



Figura 2. Relevo da Zona Urbana do Município de Maceió, Alagoas
Fonte: Base Cartográfica PMM, 2001. Adaptado pela autora

Conforme será tratado a seguir, essas características do relevo da cidade influenciaram em grande medida a ocupação do solo urbano, bem como contribuíram para uma segregação socioespacial muito bem delimitada: a planície litorânea e os terrenos planos das áreas do tabuleiro mais próxima do Bairro do Centro foram monopolizados pelo mercado imobiliário formal; as áreas ambientalmente frágeis foram ocupadas pelos assentamentos informais da população mais pobre; e a parte mais alta do tabuleiro (e mais periférica), a qual até a década de 1970 possuía características rurais, teve sua ocupação estimulada pela implantação de conjuntos habitacionais promovidos pelo poder público – fenômeno recorrente até os dias atuais. A área urbana de Maceió é subdividida em 50 bairros, a figura 3 mostra a localização desses segmentos no território municipal.



Figura 3. Localização dos bairros de Maceió, AL

Fonte: Editora do Brasil, 2013.

3.2. A produção formal do espaço urbano de Maceió, AL

Assim como vem ocorrendo nas demais cidades brasileiras, a formação do espaço urbano de Maceió é marcada pela segregação socioespacial. No entanto, nesta cidade, as particularidades do relevo são condicionantes importantes da separação entre a moradia dos mais pobres e a produção do mercado imobiliário formal, de modo que ambas as formas de moradia estão presentes por todo território da zona urbana, sendo que a primeira encontra-se nas “áreas livres” dos loteamentos e parcelamentos “legais” e/ou nas áreas “protegidas” por leis urbanísticas e ambientais (*non-aedificandi* ou de Proteção Ambiental) e a segunda encontra-se nas áreas mais planas e acessíveis da cidade.

Apresenta-se aqui um panorama sobre a “Maceió formal”, isto é, sobre os empreendimentos imobiliários registrados na Prefeitura Municipal. Cabe ressaltar que nem todos são exclusivamente residenciais. Entretanto permite vislumbrar como e onde ocorre a produção formal desse espaço urbano.

A ocupação urbana de Maceió se iniciou por volta das primeiras décadas do século XIX no território que hoje pertence ao bairro do Centro da cidade. As primeiras ocupações ocorreram também no bairro de Jaraguá e em uma área situada onde atualmente é bairro da Levada, às margens da Lagoa Mundaú. Estas ocupações se localizavam na planície litorâneo-lagunar e se desenvolveram a partir dos movimentos de escoamento da produção sucroalcooleira para o Porto de Jaraguá, seguindo as principais vias que ligavam ao interior do Estado. Na segunda metade do século XIX, já há ocupações em áreas que hoje pertencem aos bairros de Bebedouro (formadas por chácaras “afastadas” do Centro, constituindo uma outra povoação) e também no Trapiche da Barra e Poço (localizados também na planície), expandindo-se para o tabuleiro, por meio do território onde hoje é o bairro do Farol, a partir da construção da Ladeira da Catedral (Rua Doutor Osvaldo Sarmiento) em 1851 (CARVALHO, 2007; COSTA, 2008).

No início do século XX, o tecido urbano se estende para formar os bairros de Pajuçara e Ponta da Terra. Este último, de acordo com Craveiro Costa (1981), passa a ser ocupado aos poucos por pescadores que migraram da Pajuçara com o aumento do número das habitações de classe média e alta. Nesta época, já é possível visualizar

uma separação entre os lugares de moradia das diferentes classes sociais: os mais pobres se concentravam na planície lagunar, em áreas sujeitas à alagamento (Levada e Trapiche da Barra) e os mais abastados na área mais central e também com melhor infraestrutura urbana (Centro e Jaraguá), expandindo-se na direção Norte. (CARVALHO, 2007).

Em 1917, dá-se início à construção de um dos principais vetores de crescimento da cidade: a Avenida Fernandes Lima (e sua extensão a Avenida Durval de Góis Monteiro) que interliga o Centro de Maceió a algumas das principais estradas do Estado: BR101, BR104 e BR316. Ao longo dessa via se concentrará grande parte dos parcelamentos e loteamentos aprovados pela Prefeitura de Maceió, posteriormente.

Na década de 1940, a ocupação urbana se estende da margem da Lagoa Mundaú, no bairro Vergel do Lago, até a orla marítima, no bairro da Pajuçara e também em direção ao Tabuleiro, a partir do território do bairro do Farol. A figura 4, elaborada por Carvalho (2007), mostra a mancha urbana de Maceió, no início da década de 1940, explicitando os principais vetores de crescimento da cidade, com destaque para a Avenida Fernandes Lima.

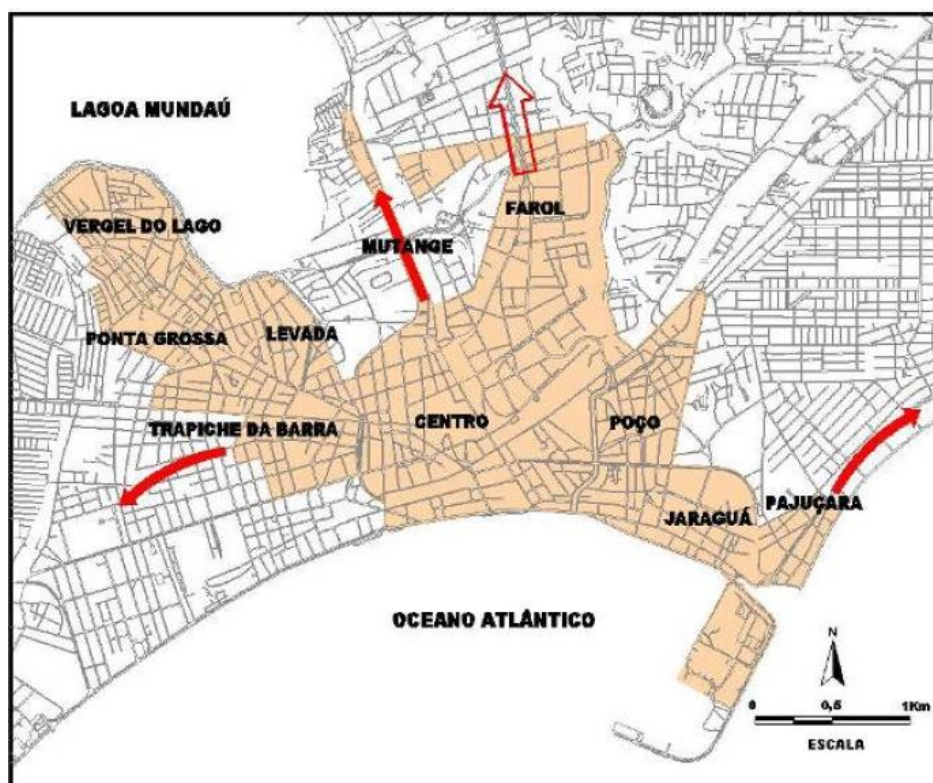


Figura 4. Ocupação urbana de Maceió no início da década de 1940.

Fonte: CARVALHO (2007, p.59).

Os primeiros empreendimentos imobiliários registrados na Prefeitura Municipal de Maceió (PMM), são loteamentos implementados a partir de 1945, principalmente no bairro do Farol. Na década seguinte, aparecem os primeiros Conjuntos Habitacionais: a Vila Ari Pitombo - no bairro do Trapiche da Barra, registrado em 1950 - e o Conjunto Vila Bancária - no bairro do Poço, registrado em 1955, edificado pelo Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários (IAPB). Nessa mesma década são registrados os primeiros desmembramentos, que consistem em divisões de lotes ou parcelas existentes. (FARIA; COSTA, 2004).

De acordo com o levantamento desenvolvido pelo Núcleo de Estudos de Morfologia dos Espaços Públicos, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas (MEP/FAU/UFAL), com dados da Secretaria Municipal de Controle e Convívio Urbano (SMCCU), conforme demonstrado na tabela 9, entre os anos de 1945 e 2009 foram registrados na PMM, 630 empreendimentos imobiliários, sendo 365 loteamentos, 98 desmembramentos, 112 conjuntos habitacionais, 51 condomínios e 4 “residenciais” (uma variante do condomínio). (MEP/FAU/UFAL, 2016). Segundo Faria; Costa (2014, p.193), estes empreendimentos apresentam, predominantemente, um traçado “reticular e geométrico, com variações de forma e complexidade”.

Quadro 11. Empreendimentos imobiliários registrados na Prefeitura Municipal de Maceió, no período de 1945-2009, por tipo de empreendimento.

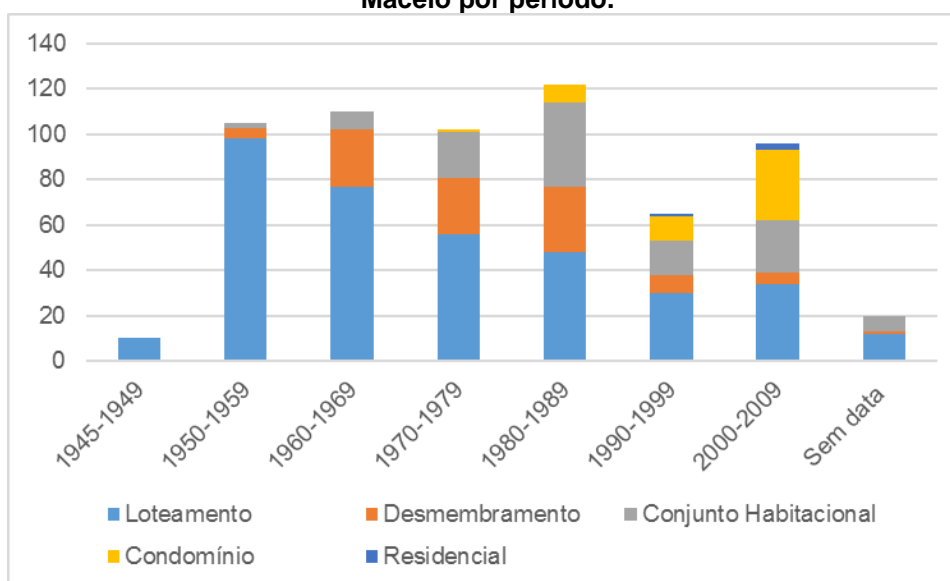
Período	Tipos de Empreendimento					Total
	Loteamento	Desmembramento	Conjunto Habitacional	Condomínio	Residencial	
1945-1949	10	0	0	0	0	10
1950-1959	98	5	2	0	0	105
1960-1969	77	25	8	0	0	110
1970-1979	56	25	20	1	0	102
1980-1989	48	29	37	8	0	122
1990-1999	30	8	15	11	1	65
2000-2009	34	5	23	31	3	96
Sem data	12	1	7	0	0	20
Total	365	98	112	51	4	630

Fonte: SMCCU, PMM; MEP/FAU/UFAL, 2016.

O quadro 11 demonstra que, até os anos 1990, o principal tipo de empreendimento imobiliário formalizado é o loteamento. O gráfico 3 permite visualizar a importância desse modelo em relação ao número total de empreendimentos cadastrados por período. A participação dessa forma de parcelamento, no entanto, se reduziu, ao longo das décadas: enquanto que nos anos 1950, esse modelo de parcelamento representava 93% dos empreendimentos cadastrados, nos anos 2000, a proporção de loteamentos foi de 36%. Assim também ocorre com a forma de parcelamento do solo por meio de desmembramento, a qual chegou a representar 24% dos empreendimentos entre 1960 e 1980, e na década de 2000, consiste em apenas 5% do total. (Ver Gráfico 4).

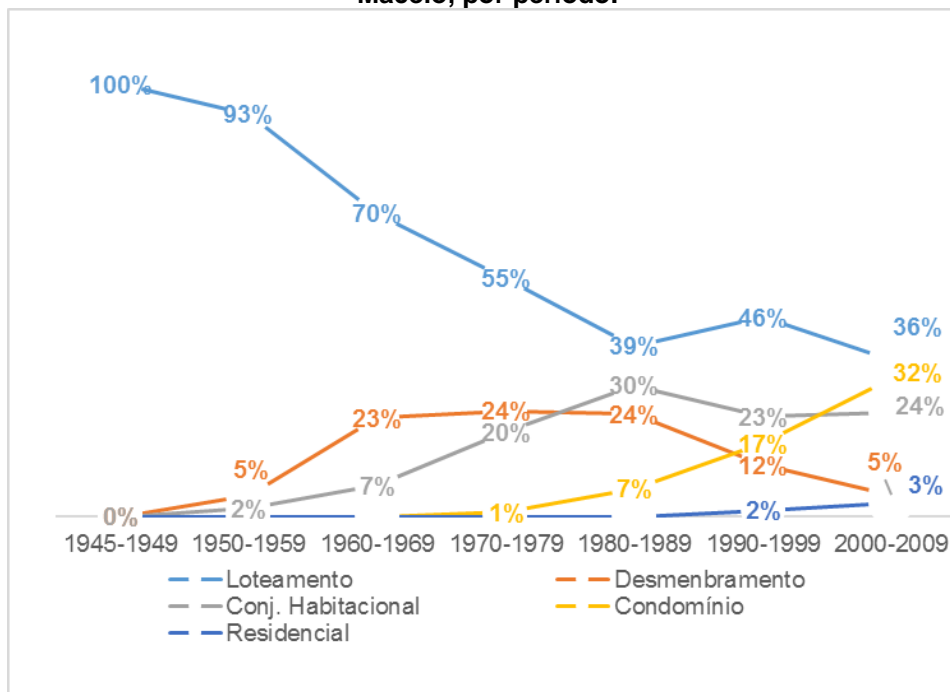
Enquanto isso, a proporção de conjuntos habitacionais aumenta de menos de 2%, na década de 1950, para 24% na primeira década do século XXI. O modelo de condomínio, que só começa a aparecer no final da década de 1970, representou 32% dos empreendimentos aprovados entre 2000 e 2009, e tende a um crescimento exorbitante, depois do lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, que será abordado nas próximas seções.

Gráfico 3. Distribuição dos tipos de empreendimentos registrados na Prefeitura Municipal de Maceió por período.



Fonte: PMM; SMCCU; MEP/FAU/UFAL, 2016.

Gráfico 4. Proporção dos tipos de empreendimento registrados na Prefeitura Municipal de Maceió, por período.



Fonte: PMM; SMCCU; MEP/FAU/UFAL, 2016.

Até a década de 1970, os bairros localizados no tabuleiro, especialmente nas áreas planas do entorno da Avenida Fernandes Lima, concentraram a maior parte dos novos loteamentos registrados, especialmente os bairros do Farol (37), Pinheiro (19) e Gruta de Lourdes (11), somando um total de 67 loteamentos, estendendo-se até o bairro Tabuleiro dos Martins, com 7 loteamentos. Na planície litorâneo-lagunar, se destacam os bairros do Poço, com 19 loteamentos e o Centro, com 13.

Entre 1960 e 1970, um outro vetor para a extensão do tecido urbano começa a ser ocupado em direção ao litoral Norte de Alagoas, iniciando-se a partir da Pajuçara e da Ponta Verde, ainda na década anterior e abrangendo os bairros de Jatiúca, com 6 loteamentos e Cruz das Almas com 4 loteamentos. Nesse período são cadastrados também loteamentos em bairros do litoral Norte mais distantes do Centro: 2 loteamentos em Guaxuma, três em Garça Torta e três em Ipioca. Supõe-se, no entanto, que esses parcelamentos se destinavam a casas de veraneio.

Na década seguinte, aparecem os primeiros registros de loteamentos nos bairros do Feitosa (6) e Barro Duro (3) e incrementa-se o número desse tipo de empreendimento no Jacintinho, que já possuía 4 loteamentos registrados nas décadas anteriores, somando-se mais 4. A construção da Via Expressa (Avenida Menino Marcelo), no

início da década de 1980, representa uma nova frente de expansão, protagonizada pelo bairro da Serraria, que concentra 25 loteamentos registrados entre 1980 e 2009. Esse novo eixo viário, também impulsiona a ocupação no bairro Tabuleiro dos Martins, e posteriormente, nos bairros de Antares, Benedito Bentes e Cidade Universitária.

Com relação aos desmembramentos, esse tipo de parcelamento foi bastante frequente entre as décadas de 1960 e 1980, consistindo na subdivisão parcelada de grandes terrenos, em sua maioria de propriedade particular. Os bairros que mais concentraram os parcelamentos por desmembramentos foram: nas décadas de 1970 e 1980, o Tabuleiro dos Martins (10), nas décadas de 1980 e 1990, a Serraria (6) e na década de 2000, o Antares (5) – o único bairro a registrar desmembramento nesta década.

Conforme demonstrado no gráfico 4, a produção de conjuntos habitacionais teve um importante incremento especialmente a partir da década de 1970. A promoção desse tipo de empreendimento ganhou um importante impulso a partir da criação do Banco Nacional de Habitação - BNH (1964). No período em que a política nacional de habitação esteve sob o domínio do BNH (1964-1985), três instituições atuaram na produção habitacional de Maceió:

- i) Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Alagoas (IPASEAL) - que destinava as habitações aos funcionários públicos estaduais, de autarquias e de empresas de economia mista;
- ii) Companhia de Habitação Popular de Alagoas (COHAB/AL), órgão da prefeitura responsável por promover a política habitacional nesse município, voltada para a população com rendimentos de 3 a 5 salários mínimos, chegando a atender famílias com renda até 7 salários mínimos e excluindo a população que não podia comprovar seus rendimentos – os (realmente) mais pobres, com renda de 0 a 3 salários mínimos;
- iii) Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais – INOCOOP – responsável pela construção de um conjunto no bairro Cidade Universitária, em 1989, por meio do sistema de cooperativas habitacionais.

O IPASEAL e a COHAB/AL foram as instituições que mais contribuíram para a produção de conjuntos habitacionais em Maceió, no período do BNH, entre 1965 e 1986. Nesse período, especialmente na década de 1980, o IPASEAL produziu 5.873

unidades habitacionais, distribuídas por 11 conjuntos, localizados em 9 dos 50 bairros da cidade, 5 bairros da planície litorânea: Poço, Jatiúca, Mangabeiras, Cruz das Almas e Jacarecida; e 4 no tabuleiro: Pinheiro e Serraria (com 2 conjuntos cada), Antares e Santa Amélia. Conforme demonstrado no quadro 12.

Quadro 12. Conjuntos habitacionais produzidos pelo IPASEAL em Maceió, AL (1965-1986).

Ano	Conjunto	Localização	UH
1965	IPASEAL	Mangabeiras	50
1974	Lima Júnior	Pinheiro	159
1978	Governador Divaldo Suruagy	Pinheiro	336
1982	Climério Sarmiento	Jatiúca	256
1982	Henrique Equelman	Antares	228
1983	Senador Rui Palmeira	Serraria	672
1984	Medeiros Neto	Santa Amélia	496
1984	Arnon de Melo	Poço	400
1984	Alfredo Gaspar de Mendonça	Jacarecica	784
1986	José Tenório Lins	Serraria	2000
1986	Dom Adelmo Machado ²³	Cruz das Almas	492
		Total	5873

Fontes: MARROQUIM; BARBIRATO, 2016; PMM; SMCCU; MEP/FAU/UFAL.

A atuação da COHAB/AL na promoção habitacional se estendeu até 1999. Durante essa atuação foram construídas 19.602 unidades habitacionais em 26 conjuntos, sendo que 71,2% das unidades foram produzidas no período de atividade do BNH e 28,8% após esse período. O quadro 13 mostra os conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB/AL enquanto esteve responsável pela promoção pública de habitação do município.

A localização dos conjuntos habitacionais promovidos pela COHAB/AL desloca-se da planície litorânea norte (Poço, Jatiúca, Mangabeiras) e seu entorno mais próximo (Jacintinho), na primeira década do BNH (1960-1975), para a parte mais alta do Tabuleiro (Tabuleiro dos Martins, Cidade Universitária e Benedito Bentes), nas décadas seguintes. Nessa área se situa o maior conjunto em número de unidades habitacionais produzido por esse órgão: o Conjunto Benedito Bentes, com 4285 unidades. No período pós-BNH, dos 7 conjuntos edificadas pela COHAB/AL, 5 se localizam no bairro do Benedito Bentes. Atualmente, como será demonstrado nas

²³ Cadastrado como condomínio.

próximas seções, a produção habitacional pública por meio do Programa Minha Casa Minha Vida também se concentra nessa parte da cidade.

Quadro 13. Conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB, AL (1965-1999).

Período BNH (1965-1986)			
Ano	Conjunto	Localização	UH
1967	Jardim Beira Mar	Mangabeiras	599
1969	Castelo Branco I	Jacintinho	919
1970	Castelo Branco II	Jatiúca	286
1971	Jardim das Acácias	Pinheiro	540
1973	Jardim Residencial Pio XI	Jatiúca	80
1973	Jardim Residencial Santa Cecília ²⁴	Jatiúca	306
1973	Jardim Residencial Pratagy	Jatiúca	661
1973	Santo Eduardo	Poço	470
1976	Salvador Lyra	Tabuleiro dos Martins	818
1977	José Maria de Melo	Tabuleiro dos Martins	557
1977	José da Silva Peixoto	Jacintinho	388
1979	José Dubeaux Leão	Tabuleiro dos Martins	614
1979	Eustáquio Gomes de Melo I	Cidade Universitária	1417
1981	Mutirão	Jacintinho	51
1982	Claudionor Sampaio	Jacintinho	83
1982	Hamilton Moraes	Cidade Universitária	121
1983	José Bruno Ferrari	Chã de Bebedouro	358
1983	Joaquim Leão	Vergel do Lago	1413
1986	Benedito Bentes I	Benedito Bentes	4285
		Total	13966
Período Pós BNH (1988-1999)			
Ano	Conjunto	Localização	UH
1988	Benedito Bentes II	Benedito Bentes	1243
1988	Virgem dos Pobres I e II	Vergel do Lago	3026
1990	Frei Damião	Benedito Bentes	571
1991	Moacir Andrade	Benedito Bentes	395
1991	Vale do Mundaú	Bom Parto	256
1992	Luiz Renato P. Lima	Benedito Bentes	73
1999	Miliciano	Benedito Bentes	72
		Total	5636
	Total final:		19602

Fonte: MARROQUIM; BARBIRATO, 2016.

²⁴ Embora tenha sido produzido como conjunto habitacional pela COHAB/AL, esse empreendimento está cadastrado na PMM como o primeiro condomínio da cidade.

Em 2000, a COHAB/AL foi transformada em Companhia Alagoana de Recursos Humanos e Patrimoniais (CARHP), a qual ficou responsável, dentre outras funções, pelo patrimônio da antiga companhia e por administrar as dívidas e os contratos remanescentes das unidades habitacionais produzidas. O órgão estadual responsável por produção habitacional passa então a ser a SEINFRA – Secretaria de Estado da Infraestrutura. No entanto, sendo a política habitacional atribuição do município, o órgão gestor da promoção municipal de habitação, passa a ser a Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento (SMHPS).

Quadro 14. Conjuntos Habitacionais produzidos pelo poder público entre 2000 e 2009 em Maceió, AL.

Prefeitura Municipal de Maceió (2000 a 2009)			
Ano	Conjunto	Localização	UH
2001-2004	Lenita Vilela	Trapiche da Barra	1053
2001- 2007	Dênisson Menezes	Cidade Universitária	564
2003	Carminha	Benedito Bentes	1003
2003	Freitas Neto	Benedito Bentes	741
2004	1 de Junho	Benedito Bentes	200
2007	Selma Bandeira	Benedito Bentes	1242
2007	Passaredo	Benedito Bentes	62
2007	Cidade Soriso I	Benedito Bentes	1480
2009	Joana Gajuru	Benedito Bentes	51
200?	Geraldo Sampaio	Cidade Universitária	756
		Total:	7152
Estado de Alagoas (2000 a 2009)			
Ano	Conjunto	Localização	UH
2008-2009	Vale do Reginaldo	Jacintinho	1512
2009	Vila São Pedro	Vergel do Lago	360
2009	Vila Santa Maria	Benedito Bentes	821
2009	Paulo Bandeira	Benedito Bentes	780
		Total:	3473
		Total Geral:	10625

Fonte: PMM; SMHPS; Diagnóstico Habitacional, PLHIS, 2013.

Entre 2000 e 2009, são produzidos pelo menos mais 14 conjuntos habitacionais pelo poder público, sendo 10 promovidos pela Prefeitura Municipal, por meio da SMHPS e 4 construídos pelo Estado, por meio da SEINFRA. Esses conjuntos somam um total de 10.625 unidades habitacionais. Em relação à localização, 9 dos 14

empreendimentos estão situados no bairro Benedito Bentes; 2 estão no Cidade Universitária; 1 no Trapiche da Barra; 1 no Vergel do Lago e 1 no Jacintinho.

Nos anos 2000, a quantidade de conjuntos habitacionais registrados na Prefeitura de Maceió é superada pela quantidade de condomínios. O primeiro empreendimento registrado como condomínio foi o Residencial Santa Cecília, em 1972, localizado no bairro de Jatiúca, produzido pela COHAB/AL. Na década de 1980, são cadastrados 8 condomínios em Maceió, nos bairros de Cruz das Almas (2), Mangabeiras (2), Jacintinho (2), Tabuleiro dos Martins (1) e Feitosa (1). Nos anos 1990, já são mais 11 condomínios, 6 deles no bairro de Antares, 2 na Cruz das Almas, 2 na Mangabeiras e 1 no Feitosa.

Na primeira década do século XXI, foram cadastrados 31 empreendimentos imobiliários como condomínios: 26 deles se situam em 11 bairros localizados no tabuleiro, 1 na parte central da planície litorânea-lagunar – bairro do Poço e 4 se situam em bairros do litoral norte (Jacarecica, Garça Torta, Riacho Doce e Ipioca).

O tipo de empreendimento registrado como “Residencial” é uma variante do condomínio e do conjunto habitacional. Dos quatro cadastrados na PMM, o mais antigo, com registro em 1990, consiste em um conjunto habitacional localizado no bairro Benedito Bentes, o Cachoeira do Meirim I, II e III. Os demais são condomínios fechados promovidos pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR) entre 2002 e 2003: dois no bairro de Ouro Preto e um no bairro da Serraria.

Com poucas exceções, a maior parte desses condomínios são cercados por muros e controlados por guaritas e sistemas de vigilância. Conforme será abordado nas seções sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, esse modelo de empreendimento imobiliário tem sido bastante utilizado na produção habitacional mais recente e tem contribuído para uma série de discussões sobre a fragmentação das cidades.

Para Ferreira (2012, p. 76), a propagação de condomínios residenciais fechados é uma “prática antiurbana, segregadora, e que não privilegia a diversidade social dos espaços da cidade”. A concentração desses empreendimentos em uma mesma área da cidade contribui para a existência de uma malha urbana repleta de entraves à mobilidade e ao convívio social, “comprometem a fluidez urbana e principalmente, a integração entre usos e grupos sociais”.

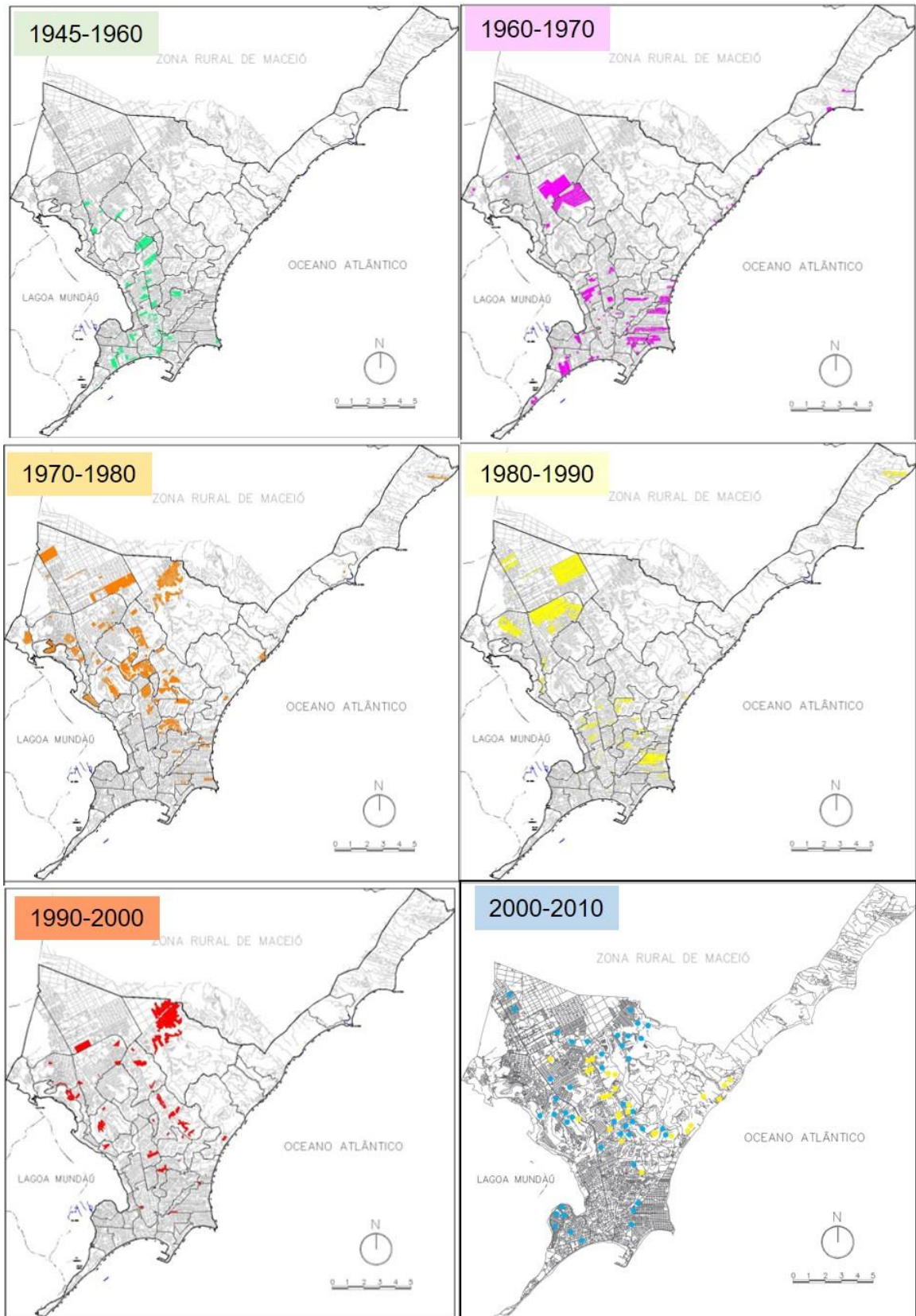


Figura 5. Localização dos empreendimentos imobiliários registrados na PMM por década.
 Fonte: MEP/FAU/UFAL, adaptado pela autora.

Conforme dito anteriormente, a descrição aqui realizada teve como objetivo demonstrar um panorama geral sobre a produção “formal” da cidade de Maceió, AL, utilizando-se como parâmetro os registros de empreendimentos imobiliários na Prefeitura Municipal, para contrapor-la à produção “informal” desse espaço urbano, ou seja, os espaços de moradia da população excluída dos processos legais de acesso à terra urbana e à habitação, a qual será apresentada na próxima seção. A figura 5 permite visualizar como ocorreu essa produção formal da cidade de Maceió, AL, ao longo das décadas.

3.3. As soluções de moradia dos mais pobres e as necessidades habitacionais de Maceió, AL

Nos interstícios da cidade formal brasileira, produzida sob os padrões urbanísticos vigente, se localizam as soluções de moradia dos que não podem arcar com os valores do solo urbano. 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. (PMM; HBB; PEMAS, 2001, p. 45).

Nesse município, as ocupações da parcela mais pobre da população ocorreram, especialmente nas vertentes íngremes (grotas e encostas – Figura 6) 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.



Figura 6. Vista aérea da Favela do Mutange (nas encostas lindas do bairro do Pinheiro) em Maceió, AL. Cidade formal x informal.

Fonte: Google Earth, adaptado pela autora, 2016.

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 – Trapiche da Barra, Levada, Vergel do Lago e Ponta Grossa (final do séc. XIX). Essa parcela da população acompanhou o movimento das classes mais abastadas quando estas passaram a habitar o tabuleiro (bairro do Farol), situando-se, no entanto, nas encostas que formam o Vale do Reginaldo, já na década de 1950. (Figura 7). (PMM, IBAM, 2005).



Figura 7. Vista aérea de partes do bairro do Farol e do Vale do Reginaldo, em Maceió, AL. Cidade Formal x Cidade Informal.

Fonte: Google Earth, adaptado pela autora, 2016.

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).

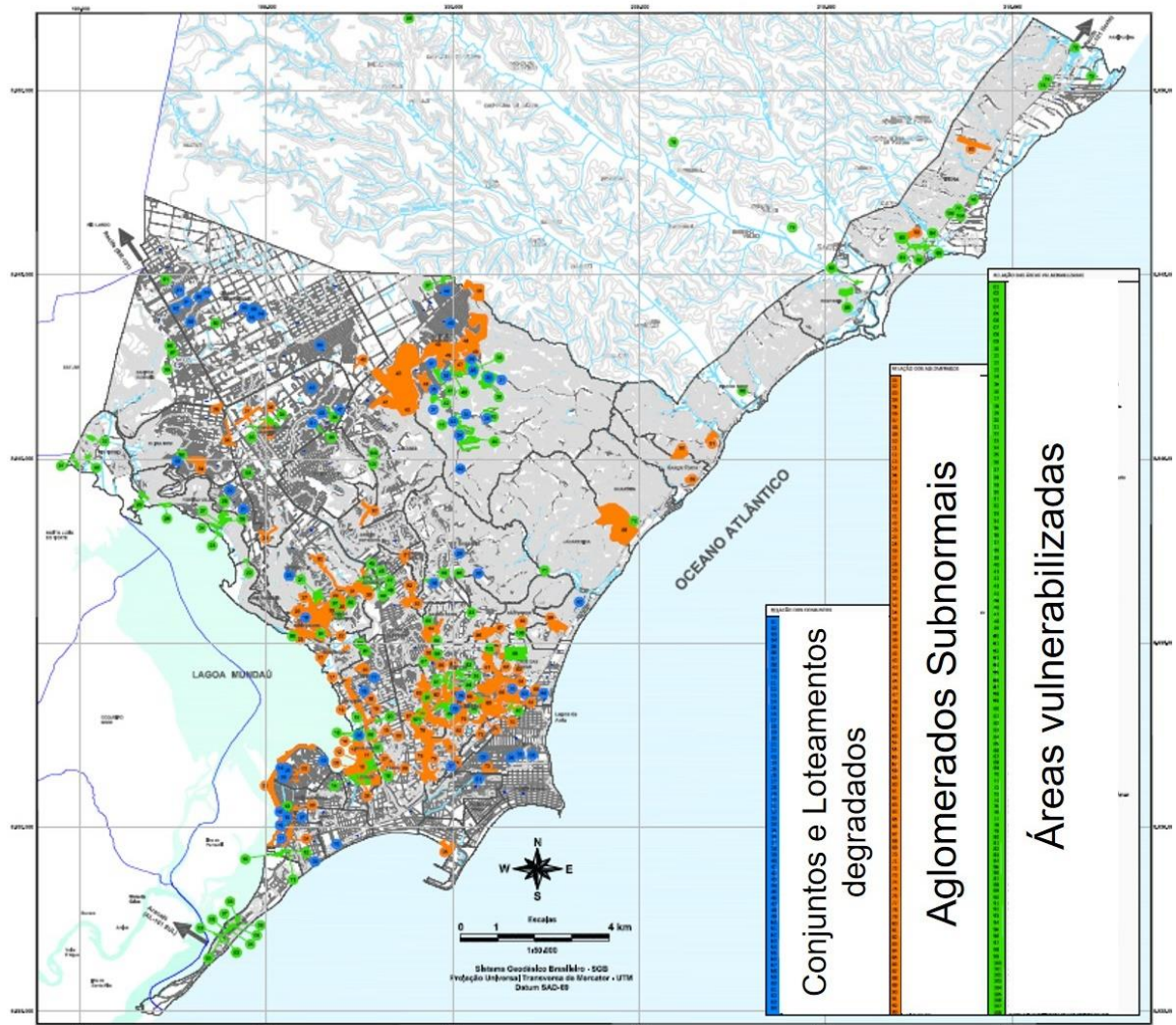


Figura 8. Localização dos assentamentos precários do município de Maceió, AL
 Fonte: PMM; SMHPS; PLHIS, 2013. Adaptado pela autora.

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)²⁵, identificou 108 assentamentos precários que foram denominados de “Áreas Vulnerabilizadas”²⁶ 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 8 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 (grotas e encostas) e nas margens dos corpos d’água da cidade. (Figura 9). Os assentamentos mais representativos dessas situações são aqueles que compõem o complexo Vale do Reginaldo formado por pelo menos 9 assentamentos e as favelas do Dique-Estada (às margens da Lagoa Mundaú). No entanto, há outras situações de risco, como as ocupações em áreas de redes de alta-tensão elétrica, construções às margens de ferrovia, como no bairro da Levada e moradias construídas na faixa de domínio de rodovias federais, como o “Aglomerado” Polícia Rodoviária Federal.

²⁵ O PLHIS é “um dos instrumentos de implantação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e deve cumprir o papel de planejar as ações do setor habitacional de forma articulada com os demais níveis de governo.”. Esse plano é composto por três produtos principais: 1) Metodologia Participativa; 2) Diagnóstico do Setor Habitacional; e 3) Estratégias de Ação. Nesse momento, o processo de elaboração do PLHIS de Maceió encontra-se em fase de finalização da 3ª. Etapa (definição das estratégias de ação). (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, P.4).

²⁶ As “Áreas Vulnerabilizadas” são os assentamentos humanos com as mesmas características dos “Aglomerados Subnormais”, porém não identificados pelo IBGE e incluindo-se aqueles com menos de 51 unidades habitacionais.



Figura 9. Exemplos de moradias dos mais pobres em áreas de risco: ocupação da encosta no Mutange

Fonte: Acervo pessoal, 2010.

- 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), como por exemplo, as “vilas de um cômodo para cada família” na Favela da Levada. (Figura 10).



Figura 10. Exemplo de cortiço (coabitação) em Maceió, AL: "vila" localizada no bairro da Levada. a) corredor de acesso às unidades habitacionais; b) ambientes de usos coletivos: banheiros e área de serviço

Fonte: Acervo pessoal, 2007.

- 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”). (Figura 11).



Figura 11. Carência de infraestrutura (ruas não pavimentadas, esgoto a céu aberto, calçadas irregulares) na Vila Brejal, Levada, Maceió, AL.

Fonte: Acervo pessoal, 2007.

- 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 – caso das favelas do Dique-Estrada ²⁷ (Figura 12), porém há também situações consolidadas e até casos de verticalização, como no “Aglomerado” Rodoviária.

²⁷ Ver MELO, 2010

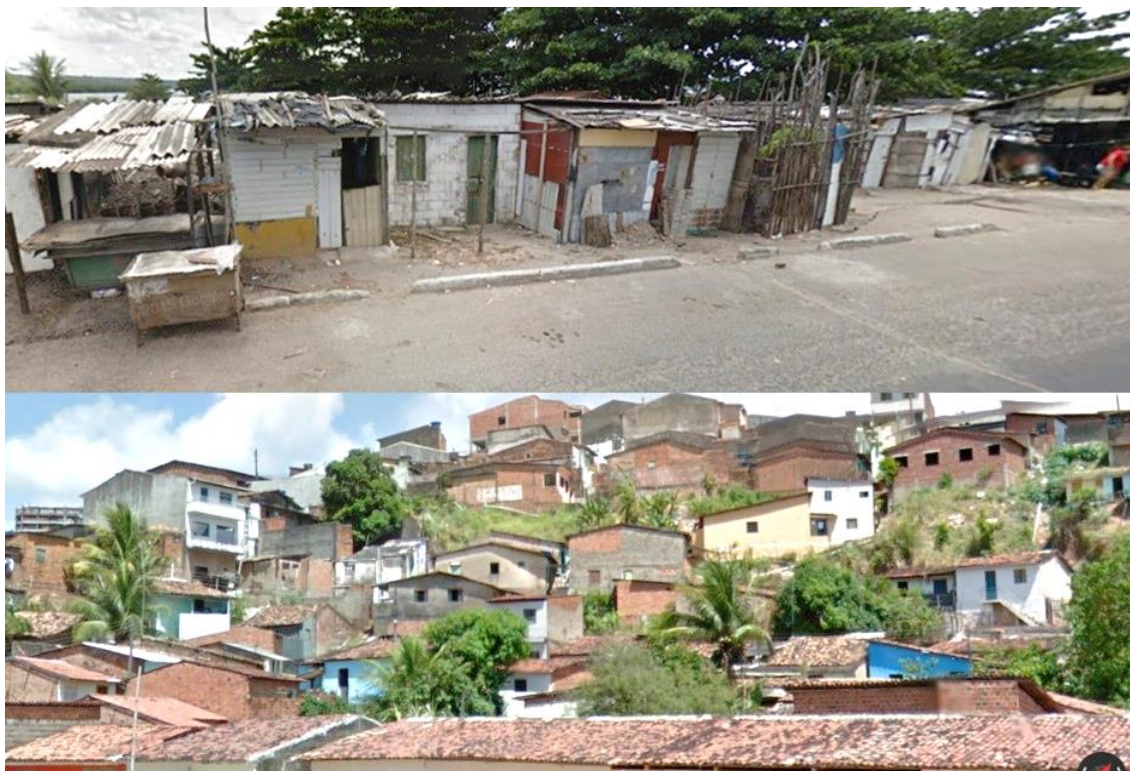


Figura 12. Exemplos de materiais e métodos construtivos das habitações em assentamentos precários em Maceió, AL: a) Materiais improvisados - Favela Sururu-de-Capote, Vergel do Lago; b) Verticalização no Vale do Reginaldo (Aglomerado Rodoviária).

Fonte: Google street view, acesso em outubro de 2016.

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 PMM (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 (PMM, 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 15 demonstra os quantitativos de cada uma dessas componentes para calcular o déficit habitacional absoluto:

Quadro 15. 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 16 e 17 demonstram, respectivamente, os déficits habitacionais totais e por componentes do Brasil, do Nordeste, de Alagoas e de Maceió.

Quadro 16. 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 17. Déficit habitacional 2010 por componente.

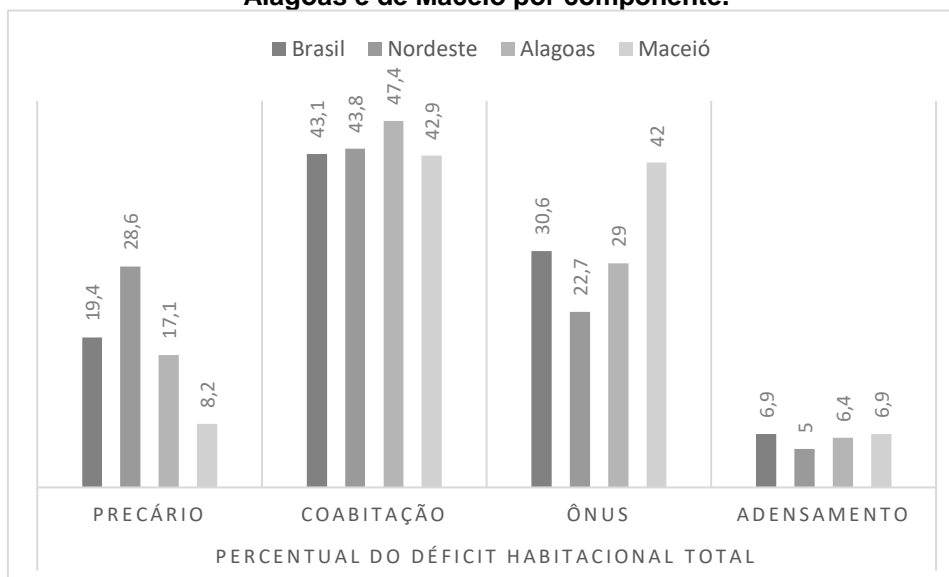
UF	Déficit absoluto				Percentual do déficit habitacional total			
	Precário	Coabitação	Ônus	Adensamento	Precário	Coabitação	Ônus	Adensamento
Brasil	1.343.435	2.991.313	2.124.404	481.539	19,4	43,1	30,6	6,9
Nordeste	603.000	923.984	479.541	104.992	28,6	43,8	22,7	5,0
Alagoas	21.238	58.804	36.040	7.980	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 5 mostra a comparação dos déficits por componente de cada unidade territorial citada.

Gráfico 5. 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, as 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, não sendo necessária a construção em massa de novas moradias.

A presente seção buscou apresentar as soluções de moradia encontradas pelos mais pobres no contexto urbano de Maceió, AL. Conforme foi explicitado, Maceió é a capital de um dos estados mais pobres do Brasil: Alagoas, o qual possui o terceiro menor PIB *per capita* e o pior IDHM do país, além de uma forte concentração de renda. Essa unidade da federação apresenta também um elevado percentual de pobreza (31,5%) e extrema pobreza (12%), especialmente se comparado à proporção de pobres e extremamente pobres em escala nacional (12% e 4%, respectivamente).

O município de Maceió concentra 40,5% da população urbana estadual e possui um território equivalente a menos de 2% do território alagoano. Esse município passou por intenso processo de crescimento populacional nos últimos 40 anos, passando de 263.670 para 932.748 residentes. Em 2010, Maceió apresentou o pior IDHM dentre as capitais do país. No entanto, apresenta uma incidência de pobreza e extrema pobreza mais próxima da brasileira, respectivamente: 15,6% e 5,3%.

A ocupação urbana de Maceió foi bastante condicionada pelas peculiaridades do relevo, dividido em três formações principais – planície, tabuleiro e encostas (e grotas). Por um lado, as áreas mais planas do tabuleiro e da planície se destinaram, especialmente, à produção formal do espaço urbano; por outro lado, as grotas e encostas e as áreas alagadiças são ocupadas por assentamentos humanos precários.

A produção formal da cidade ocorre sob as configurações de loteamentos, desmembramentos, conjuntos habitacionais e, mais recentemente, condomínios. Esses empreendimentos imobiliários possuem um traçado, predominantemente, reticulado e geométrico. O conjunto habitacional foi o modelo principal adotado pelo poder público para promoção habitacional neste espaço urbano.

Ao analisar a localização desses conjuntos na malha urbana, pode-se concluir que esses elementos serviram como importantes condutores da expansão da cidade. Entre as décadas de 1970 e 1980, grande parte dos maiores conjuntos habitacionais (em número de unidades) produzidos pelo poder público se localizaram nos bairros de Tabuleiro dos Martins (Salvador Lyra em 1976, José Maria de Melo em 1977, José Dubeaux Leão em 1979), Cidade Universitária (Eustáquio Gomes de Melo em 1979) e, posteriormente, Benedito Bentes (Benedito Bentes I e II – em 1986 e 1988). Nessa mesma época, o bairro da Serraria (mais próximo ao Centro) recebe grande parte da

produção de novos loteamentos da iniciativa privada, impulsionada pela construção da Via Expressa (Avenida Menino Marcelo).

Nas duas últimas décadas, em Maceió, houve um forte crescimento no número de empreendimentos do tipo condomínio, principalmente, dos condomínios murados e controlados por guarita e sistema de vigilância.

Em se tratando das soluções de moradia dos mais pobres, assim como nas demais cidades brasileiras, em Maceió, essas se configuram como 201 assentamentos humanos precários, os quais acompanharam o movimento da produção formal da cidade, no entanto, se difundiram nos terrenos “ignorados” pelo mercado formal de terra, especialmente as áreas ambientalmente mais frágeis e nas áreas reservadas a equipamentos públicos dos loteamentos e conjuntos habitacionais.

Em oposição à produção formal, esses assentamentos apresentam, geralmente, traçado irregular e construções fora dos padrões urbanísticos vigentes (lotes estreitos, sem recuos). Os moradores desses assentamentos vivem, normalmente, em condições **insalubres** - devido principalmente pela ausência de sistemas de esgotamento sanitário adequados – e **vulneráveis** – terrenos sujeitos a enchentes, deslizamentos, dentre outras situações específicas de risco (faixa de domínios de rodovias, proximidade de redes de alta-tensão elétrica, margem de ferrovias). Além disso, a estimativa do déficit habitacional de Maceió por componente, calculada pela Fundação João Pinheiro (2013), revela que as situações de coabitação e de aluguel excessivo são predominantes sobre os domicílios rústicos.

Desse modo, 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. Assim também, uma política de auxílio para o pagamento de aluguéis resolveria boa parte do déficit habitacional.

A seção que se segue apresenta um panorama geral sobre o PMCMV, buscando compreender as suas principais formas de atuação e as discussões suscitadas a respeito dos resultados desse programa.

4. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (E O RETORNO DA POLÍTICA DE PRODUÇÃO DE NOVAS CASAS)

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). A sugestão original propunha a viabilização da comercialização de 200 mil unidades por meio de subsídios diretos ao comprador. (ROLNIK, 2015).

No decorrer das negociações, eleva-se a meta construtiva para 1 milhão de unidades e aumenta-se a fatia destinada aos setores de mais baixa renda – incluindo-se a faixa mais pobre, de 0 a 3 salários mínimos. Após pressões dos movimentos de moradia e do Fórum Nacional de Reforma Urbana; dos movimentos dos sem-terra; e dos parlamentares de municípios pequenos (com até 50 mil habitantes) são incluídas no pacote: a produção de moradias por associações e cooperativas autogestionada (o MCMV-Entidades); a produção de moradias nas áreas rurais (PNH-Rural) e a criação de uma modalidade de apoio aos pequenos municípios (Oferta Pública para Municípios com até 50 mil habitantes). (IDEM)

Concluídas as discussões, o PMCMV foi lançado em 2009 e desde então tem monopolizado a política habitacional brasileira. A presente seção visa descrever as especificidades desse Programa, desde os dados quantitativos de produção até as discussões suscitadas a respeito dos impactos sobre as dinâmicas urbanas. Encontra-se estruturada em 2 partes: i) a primeira apresenta os dados quantitativos das modalidades de financiamento do programa voltado para as áreas urbanas; e ii) a segunda demonstra um panorama das discussões acadêmicas sobre o PMCMV.

4.1. O Programa Minha Casa Minha Vida em dados

O Programa Minha Casa Minha vida (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). Esse programa foi apresentado com o objetivo

principal de facilitar o acesso à moradia própria para famílias de baixa renda e como uma das ações do Governo de enfrentamento da crise econômico-financeira mundial de 2008.

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)²⁸;
- iii) criação do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab); e
- 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).²⁹

O PMCMV é composto 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\$ 5000,00. 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\$ 60.000,00.

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\$3275,00³⁰. No entanto, somente os mutuários com renda familiar de até R\$

²⁸ Posteriormente, a transferência de recursos para o FAR foi alterada para uma “participação do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), mediante integralização de cotas” pela Lei nº 12.693/2012.

²⁹ Em 2011, foi incluída pela lei 12.424, dentre as atribuições da União para com o PMCMV a realização de oferta pública de recursos destinados à subvenção econômica ao beneficiário pessoa física de operações em Municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

³⁰ Valor estabelecido pelo Decreto Nº 7.825 de 11 de outubro de 2012, correspondente ao limite da faixa de renda 2 (até 6 salários mínimos). A periodicidade da atualização de valores deverá ser definida pelo Poder Executivo Federal.

1600,00³¹, 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\$ 5.000,00³² poderão ter acesso aos benefícios do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab) e à redução 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.

No que se refere aos recursos da União destinados aos Fundos de Arrendamento Residencial e de Desenvolvimento Social, a Lei 11977/2009 autoriza a transferência de até R\$16.500.000.000 para o primeiro e até R\$ 500.000.000 para o segundo. A lei autoriza também a participação da União em até R\$2.000.000.000 do Fundo Garantidor de Habitação Popular (FGHab).

O PNHU possui quatro modalidades de financiamentos:

- 1) Financiamento com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial para famílias com renda mensal de até R\$1600,00. (Faixa 1 – Habitação de Interesse Social).
- 2) Financiamento com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social: destinado ao MCMV Entidades, para famílias com renda mensal de até R\$1600,00 organizadas de forma associativa por uma Entidade Organizadora (Associações, Sindicatos, Cooperativas, dentre outras). (Faixa 1 – Habitação de Interesse Social).

³¹ Valor estabelecido pelo Decreto Nº. 7795 de 24 de agosto de 2012, correspondente ao limite da faixa de renda 1 (até 3 salários mínimos).

³² Valor estabelecido pelo Decreto Nº. 7499 de 16 de junho de 2011, correspondente ao limite da faixa de renda 3 (de 6 até 10 salários mínimos).

- 3) Financiamento com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para famílias com renda mensal de até R\$3275,00. (Faixa 2 – segmento econômico) e
- 4) Oferta pública de recursos para famílias com renda mensal de até R\$ 1600,00 em municípios com até 50 mil habitantes. (Faixa 1 – Habitação de Interesse Social).

A seguir estão explicitadas as especificidades de cada uma das modalidades citadas:

4.1.1. Recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)

Os recursos do FAR são destinados à aquisição ou requalificação de imóveis para famílias com renda mensal de até R\$1.600,00, no âmbito do PNHU.

Os financiamentos com recursos FAR abrangem os seguintes municípios:

- i) Capitais estaduais e respectivas regiões metropolitanas (quando existentes);
- ii) regiões metropolitanas de Campinas/SP e Baixada Santista/SP;
- iii) municípios limítrofes à Teresina/PI;
- iv) que pertençam à respectiva Região Integrada de Desenvolvimento – RIDE, no Distrito Federal;
- v) municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes;
- vi) municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes, desde que apresentem: população urbana igual ou superior a 70%; taxa de crescimento populacional, entre 2000 e 2010, maior do que do Estado em que se localiza; e taxa de crescimento populacional, entre 2007 e 2010, maior do que 5%.

De acordo com o Portaria Nº. 168 de 12 de abril de 2013, o Programa, com recursos do FAR, teve como meta a contratação de 860 mil unidades habitacionais, até 31 de dezembro de 2014.

Quadro 18. Meta física x Contratação de unidades habitacionais (UH) com recursos FAR por unidade da federação.

Unidade da Federação	Déficit Habitacional urbano para famílias com renda mensal de até 3 SM, dados de 2008.*	UH (Meta)**	UH (Contratadas)***
Acre	15.946	3.348	6.279
Amazonas	101.466	18.117	20.834
Amapá	10.367	2.350	7.834
Pará	197.406	41.269	85.932
Rondônia	25.849	5.136	20.483
Roraima	12.266	2.586	6.430
Tocantins	33.604	7.131	13.358
NORTE	396.992	79.937	161.150
Alagoas	62.213	13.021	53.451
Bahia	324.387	68.247	162.329
Ceará	178.456	36.547	54.175
Maranhão	195.014	39.468	98.972
Paraíba	85.727	17.900	21.006
Pernambuco	208.827	43.609	54.236
Piauí	65.292	13.616	33.051
Rio Grande do Norte	71.217	14.436	21.287
Sergipe	56.627	11.835	6.939
NORDESTE	1.248.467	258.679	505.446
Distrito Federal	88.191	17.956	16.209
Goiás	145.368	30.677	33.711
Mato Grosso do Sul	61.667	12.860	22.115
Mato Grosso	53.256	11.493	41.450
CENTRO-OESTE	348.477	72.986	113.485
Espírito Santos	70.023	13.691	12.148
Minas Gerais	404.596	84.857	109.269
Rio de Janeiro	374.138	76.710	109.550
São Paulo	873.268	182.146	178.213
SUDESTE	1.723.246	357.404	409.180
Paraná	167.671	35.334	45.210
Rio Grande do Sul	170.595	35.555	45.086
Santa Catarina	94.790	20.105	16.871
SUL	432.912	90.994	107.167
TOTAL	4.148.329	860.000	1.296.428

* Fonte: Fundação João Pinheiro, 2008. (Números aproximados).

**Fonte: Portaria n. 168, de 12 de abril de 2013, Anexo II.

** Fonte: Relatório de Gestão FAR 2014 – Quadro 13. P. 46

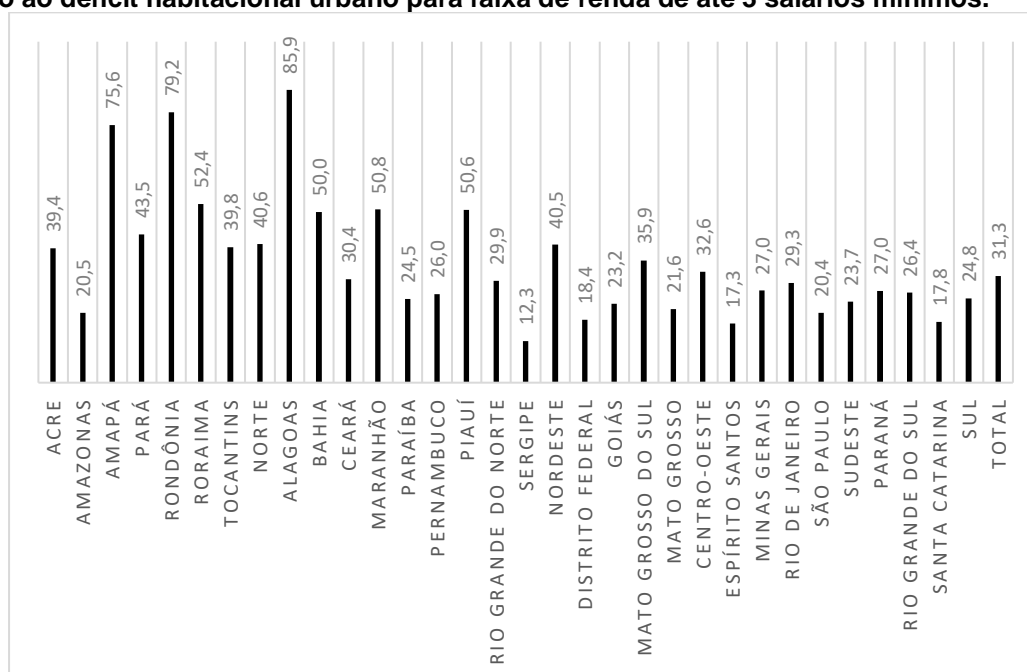
O relatório de gestão 2014 do FAR (BRASIL, MCIDADES; CEF, 2014, p. 48) aponta que até a data citada, o FAR contratou para o PMCMV, 3.365 empreendimentos habitacionais, que somaram 1.296.428 unidades, no valor de R\$72.162.024.490,00.

Segundo a Portaria supracitada, a distribuição dos recursos e das unidades habitacionais por unidade da federação teve como base a estimativa do déficit habitacional urbano para famílias com renda de até 3 salários mínimos mensal, de acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) do

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2008, ficando definida conforme o quadro 18.

Como se pode ver no quadro 18, a meta de produção era de aproximadamente 20% do Déficit Habitacional considerado. Em apenas três estados - Sergipe, Santa Catarina e Espírito Santo - e no Distrito Federal, o número de unidades contratadas foi menor do que a meta. Em sete estados (Amapá, Rondônia, Roraima, Alagoas, Bahia, Piauí e Maranhão), as unidades habitacionais contratadas somaram mais da metade do déficit habitacional considerado, chegando em Alagoas, à marca de 85,9% do déficit habitacional urbano para famílias com até 3 salários mínimos de renda mensal. (Ver gráfico 6).

Gráfico 6. Percentual das unidades habitacionais contratadas por Unidade da Federação em relação ao déficit habitacional urbano para faixa de renda de até 3 salários mínimos.



Fonte: Relatório de Gestão FAR 2014.

Além das metas de produção, são estabelecidos também os valores máximos das unidades habitacionais por região que podem ser adquiridas com recursos do FAR. Os valores variam de R\$54.000,00 para os municípios com menos de 50 mil habitantes em alguns estados do Nordeste até R\$76.000,00 para unidades habitacionais na Capital Federal ou nas Regiões Metropolitanas de São Paulo, Baixada Santista e Campinas e no município de Jundiaí/SP. O quadro 19, aponta os

valores máximos de aquisição de unidades habitacionais por tipo de unidade e por Unidade da Federação.

Quadro 19. Valores máximos de aquisição das unidades habitacionais com recursos do FAR.

UF	Localidade	Valor máximo de aquisição da unidade habitacional	
		Apartamento	Casa
DF	Capital	76.000,00	76.000,00
	Municípios da RIDE/DF	60.000,00	60.000,00
GO, MS e MT	Capital e respectiva região metropolitana	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	57.000,00	57.000,00
BA	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	Não se aplica	56.000,00
	Capital e respectiva região metropolitana	64.000,00	64.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	60.000,00	60.000,00
CE e PE	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	Não se aplica	57.000,00
	Capital e respectiva região metropolitana	63.000,00	63.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	59.000,00	59.000,00
AL, PB, SE, RN e MA	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	Não se aplica	56.000,00
	Capital e respectiva região metropolitana	61.000,00	61.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	57.000,00	57.000,00
PI	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	Não se aplica	54.000,00
	Capital	61.000,00	61.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	57.000,00	57.000,00
AC, AP AM, PA RR, RO e TO	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	Não se aplica	58.000,00
	Capital e respectiva região metropolitana	62.000,00	62.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	60.000,00	60.000,00
ES	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	Não se aplica	56.000,00
	Capital e respectiva região metropolitana	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	58.000,00	58.000,00
MG	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	Não se aplica	58.000,00
	Capital e respectiva região metropolitana	65.000,00	65.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	60.000,00	60.000,00
RJ	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	Não se aplica	60.000,00
	Capital e respectiva região metropolitana	75.000,00	75.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	69.000,00	69.000,00
SP	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	Não se aplica	60.000,00
	Municípios integrantes das regiões metropolitanas da Capital, de Campinas e Baixada Santista e município de Jundiá	76.000,00	76.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	70.000,00	70.000,00
PR, SC e RS	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	Não se aplica	60.000,00
	Capital e respectiva região metropolitana	64.000,00	64.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	Não se aplica	59.000,00

Fonte: Portaria Nº. 168 de 12 de abril de 2013, item 7.1.

Os empreendimentos habitacionais produzidos com recursos do FAR devem ser edificados em parceria entre os governos municipais ou estaduais ou do Distrito Federal (DF) e as construtoras. A figura 13 mostra um resumo dos papéis dos diferentes agentes no processo para execução dos empreendimentos com recursos do FAR.

Os estados, municípios e DF são responsáveis, pelo menos, por: i) cadastrar as famílias que podem ser beneficiadas; ii) garantir a ampliação dos serviços e da infraestrutura urbana para o atendimento das novas demandas; iii) executar Trabalho Social com os beneficiários; iv) promover ações que facilitem a execução dos projetos, como, por exemplo, doação do terreno, medidas de desoneração tributária e/ou implementação de instrumentos urbanísticos que visam o controle de áreas urbanas ociosas; v) reconhecer o empreendimento como um Zona Especial de Interesse Social (ZEIS).

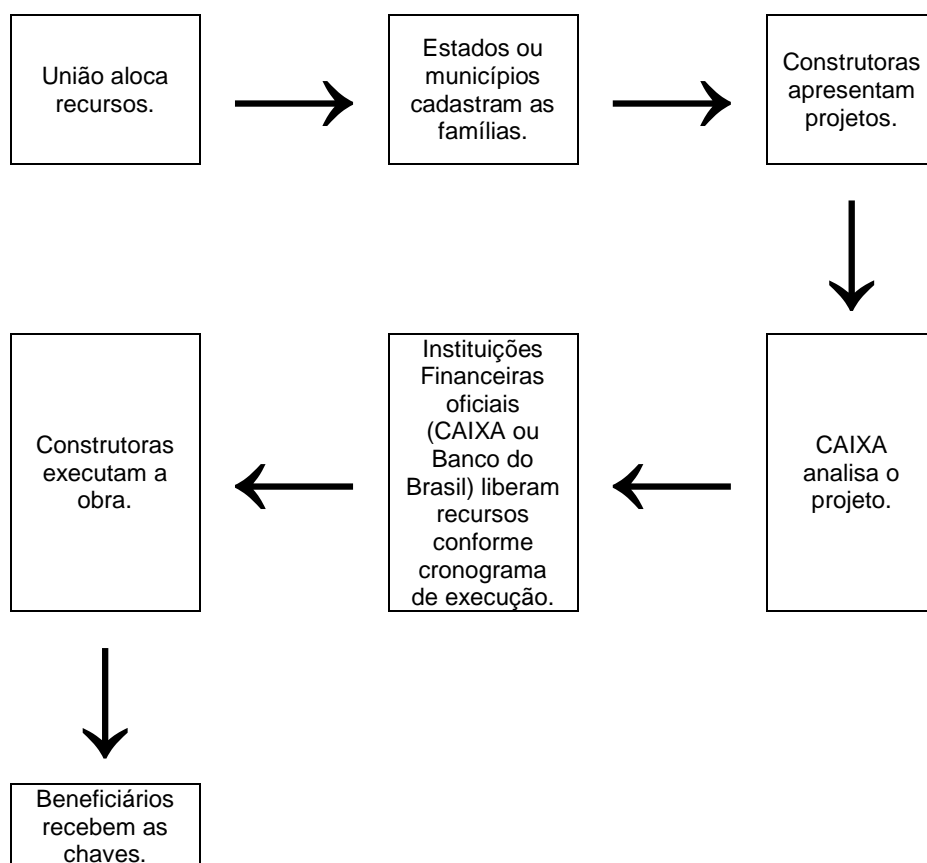


Figura 13. Fluxograma de execução dos empreendimentos financiados com recursos do FAR.

Fonte: BRASIL, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2013.

As construtoras devem apresentar os projetos dos empreendimentos às instituições financeiras oficiais federais (CAIXA ou Banco do Brasil) e executá-los. No entanto, tais projetos devem seguir as especificações técnicas mínimas definidas pelo Ministério das Cidades. Os empreendimentos podem ser compostos por Casas térreas (tipologia

01) ou Prédios (tipologia 02 - apartamentos, casa sobreposta - edificações multifamiliares - ou sobrados – edificações unifamiliar) com limites de até 500 unidades por módulos ou formar condomínios segmentados em 250 unidades. (BRASIL, CAIXA, 2013, p.08).

As unidades de tipologia 01 devem possuir no mínimo 36 m² de área útil interna (sem contar as paredes) e devem ser constituídas por: 2 dormitórios, sala, cozinha, banheiro, circulação e uma área de serviço externa. As unidades de tipologia 02 devem ter no mínimo 39 m² de área útil interna e serem divididas em: 2 dormitórios, sala, cozinha, banheiro e área de serviço. O pé direito não deve ser inferior a 2,5 m, admitindo-se 2,3m nos banheiros. Em todos os cômodos deve ser possível inscrever o módulo de manobra sem deslocamento para rotação de 180° definido pela NBR 9050 (1,20m x 1,50 m), livre de obstáculos. Todas as portas devem ter vão livre de 0,8m x 2,10 m. Para os empreendimentos com 60 ou mais unidades habitacionais, equipamentos de lazer para uso comunitários são obrigatórios, principalmente: Centro comunitário, espaço de lazer descoberto para recreação infantil e quadra de esportes. (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014).

Quanto aos critérios para seleção dos beneficiários, a Portaria Nº. 595, de 18 de dezembro de 2013 do Ministério das Cidades, estabelece três critérios nacionais e determina que os estados ou municípios ou DF podem definir até três critérios adicionais. Os critérios nacionais são: famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e famílias com pessoas com deficiência.

Os critérios locais devem ser aprovados pelos conselhos locais de habitação, ou nos casos em que não existam, pelos conselhos de Assistência Social e podem dispor, por exemplo, sobre territorialidade (como a proximidade do local de trabalho ou do atual local de moradia) e vulnerabilidade social (como as famílias em situação de rua, assistidas pelo governo).

Deverá ser reservado, no mínimo, 3% (três por cento) das unidades habitacionais do empreendimento para pessoas idosas e, pelo menos, 3% (três por cento) para família com pessoas com deficiência. A seleção dos demais candidatos deve ser feita de acordo com a quantidade de critérios atendidos, sendo que nos casos em que a quantidade de critérios totais (nacionais somados aos adicionais) for maior que cinco,

75% dos candidatos deverão atender 5 ou 6 critérios e 25% dos candidatos deverão atender até 4 critérios; no caso em que a quantidade de critérios for até quatro, os candidatos formam um único grupo. Os candidatos de mesmo grupo serão selecionados e ordenados por meio de sorteio.

De acordo com a Portaria citada, é possível que o município, estado ou DF indique um grupo de famílias originárias de um mesmo assentamento irregular, que estejam em processo de remoção ou reassentamento, por estarem em área de risco ou outros motivos justificados em projeto de regularização fundiária. Nestes casos, são dispensados os critérios de hierarquização e seleção, no entanto, só serão admitidos até 50% das unidades habitacionais produzidas no município.

Os beneficiários devem estar enquadrados na faixa de renda definida e não podem ter sido contemplados em outros programas de habitação social do governo ou possuir casa própria ou financiamento em qualquer Unidade da Federação. Além disso, os beneficiários do Programa devem pagar uma prestação equivalente a 10% da renda durante 10 anos. (BRASIL, CEF, 2012, p.12).

4.1.2. Recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)

Os recursos do Fundo de Desenvolvimento Social, no âmbito do PMCMV, são destinados a famílias, com renda mensal de até R\$1600,00, organizadas em entidades privadas sem fins lucrativos – Entidades Organizadoras - EO (associações, cooperativas, sindicatos, etc.). Os financiamentos com recursos do FDS são realizados por meio do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades (PMCMV-E) e são concedidos diretamente aos beneficiários (pessoa física) ou à Entidade Organizadora (pessoa jurídica) como substituta temporária dos beneficiários. A área de atuação do Programa abrange todas as áreas urbanas localizados no território nacional.

O Programa traz para o beneficiário condições de contratação especiais e subsidiadas, tais como: isenção de taxa de juros; dispensa da cobrança de atualização monetária no período de execução da obra; prestações de financiamento ao longo de 120 meses; amortização da dívida em caso de morte ou invalidez permanente; o FDS assume as despesas de custas e emolumentos cartorários, além das despesas

decorrentes de danos físicos dos imóveis decorrentes de causas externas. (BRASIL, MINISTÉRIO DA FAZENDA; CAIXA, 2015, p.27).

Quadro 20. Unidades Habitacionais Contratadas pelo PMCMV-E com recursos FDS para Entidades Organizadoras (Pessoa Jurídica) por Unidade da Federação até 31 de dezembro de 2014.

Unidade da Federação	Unidades Habitacionais	%
Acre	0	0
Amazonas	1.850	3,6
Amapá	0	0
Pará	1.341	2,6
Rondônia	441	0,9
Roraima	635	1,2
Tocantins	277	0,5
NORTE	4544	8,8
Alagoas	275	0,5
Bahia	2.140	4,2
Ceará	1.440	2,9
Maranhão	1.545	3
Paraíba	889	1,7
Pernambuco	2.555	5
Piauí	675	1,3
Rio Grande do Norte	0	0
Sergipe	2.035	3,9
NORDESTE	11554	22,5
Distrito Federal	0	0
Goiás	7.693	15,1
Mato Grosso do Sul	2.118	4,1
Mato Grosso	100	0,2
CENTRO-OESTE	9.911	19,4
Espírito Santos	0	0
Minas Gerais	1.811	3,5
Rio de Janeiro	248	0,5
São Paulo	14.091	27,5
SUDESTE	16.150	31,5
Paraná	617	1,3
Rio Grande do Sul	8.032	15,7
Santa Catarina	349	0,8
SUL	8.998	17,8
TOTAL	51.157	100,0

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2014.

De acordo com dados da Caixa Econômica Federal, do lançamento do PMCMV em 2009 até 31 de dezembro de 2014, foram contratadas 51.157 unidades habitacionais por meio do PMCMV-E. Como se pode ver no quadro 20, o estado de São Paulo concentrou 27,5% das UH financiadas com recursos do FDS, enquanto que nos estados do Acre, Amapá, Rio Grande do Norte e Espírito Santos, além do Distrito Federal, não houve financiamentos desse tipo.

Em 2014, segundo o relatório de gestão do FDS (BRASIL; CAIXA, 2015), foram disponibilizados R\$1.100.000.000,00 para a produção de 20 mil unidades habitacionais por meio do PMCMV-E. No entanto, foram contratados apenas 87,7% desse orçamento e um total de 15.131 unidades habitacionais. As unidades habitacionais e o orçamento foram distribuídos conforme o quadro 21.

Quadro 21. Distribuição do orçamento e unidades habitacionais contratadas em 2014 pelo PMCMV-E.

Região	Quantidade UH - meta	%	Orçamento destinado R\$	Quantidade UH - contratadas	%	Orçamento utilizado R\$
N	2.710	13,55	149.050.000	1.657	10,95	99.388.413,00
NE	6.188	30,94	340.340.000	4.759	31,46	284.555.290,61
SE	6.565	32,83	361.075.000	5.214	34,46	384.842.899,69
S	2.167	12,33	135.685.000	1.932	12,77	111.723.225,39
C.O.	2.070	10,35	113.850.000	1.568	10,36	84.363.138,50
Total	20.000	100	1.100.000.000	15.131	100	964.872.967,19

Fonte: BRASIL; MINISTÉRIO DA FAZENDA; CAIXA, 2015.

O Ministério das Cidades, estabeleceu por meio da Instrução Normativa Nº. 39 de 19 de dezembro de 2014 os valores máximos das unidades habitacionais por região que podem ser adquiridas com recursos do FDS. Os valores variam de R\$49.000,00 para unidades habitacionais localizadas em municípios com menos de 20 mil habitantes em todo o país até R\$76.000,00 para unidades habitacionais na Capital Federal ou nas Regiões Metropolitanas de São Paulo, Baixada Santista e Campinas e no município de Jundiaí/SP. O quadro 22, aponta os valores máximos de aquisição de unidades habitacionais por Unidade da Federação.

O PMCMV-E tem como gestor o Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Habitação e tem como agente operador a Caixa Econômica Federal (CAIXA). Os agentes financeiros do Programa são as Instituições Financeiras Federais e os agentes executores podem ser as próprias Entidades Organizadoras ou construtoras contratadas por elas. (BRASIL; MCIDADES; CCFDS, 2014). A figura 14

demonstra os procedimentos necessários para realização dos empreendimentos com financiamento pelo FDS.

Quadro 22. Valores máximos de aquisição das unidades habitacionais com recursos do FDS.

UF	Localidade	Valor máximo de aquisição (R\$)
DF	Capital	76.000,00
	Municípios da RIDE/DF com população superior a 50 mil habitantes	60.000,00
	Municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes	60.000,00
	Municípios com população até 20 mil habitantes	49.000,00
GO, MS e MT	Capital e respectiva região metropolitana	60.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	57.000,00
	Municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes	56.000,00
	Municípios com população menor que 20 mil habitantes	49.000,00
BA	Capital e respectiva região metropolitana	64.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	60.000,00
	Municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes	57.000,00
	Municípios com população menor que 20 mil habitantes	49.000,00
CE e PE	Capital e respectiva região metropolitana	63.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	59.000,00
	Municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes	56.000,00
	Municípios com população menor que 20 mil habitantes	49.000,00
AL, PB, SE, RN, PI e MA	Capital e respectiva região metropolitana	61.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	57.000,00
	Municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes	54.000,00
	Municípios com população menor que 20 mil habitantes	49.000,00
AC, AP AM, PA RR, RO e TO	Capital e respectiva região metropolitana	62.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	60.000,00
	Municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes	58.000,00
	Municípios com população menor que 20 mil habitantes	49.000,00
ES	Capital e respectiva região metropolitana	60.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	58.000,00
	Municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes	56.000,00
	Municípios com população menor que 20 mil habitantes	49.000,00
MG	Capital e respectiva região metropolitana	65.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	60.000,00
	Municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes	58.000,00
	Municípios com população menor que 20 mil habitantes	49.000,00
RJ	Capital e respectiva região metropolitana	75.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	69.000,00
	Municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes	60.000,00
	Municípios com população menor que 20 mil habitantes	49.000,00
SP	Municípios integrantes das regiões metropolitanas da Capital, de Campinas e Baixada Santista e município de Jundiaí	76.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	70.000,00
	Municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes	60.000,00
	Municípios com população menor que 20 mil habitantes	49.000,00
PR, SC e RS	Capital e respectiva região metropolitana	64.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	60.000,00
	Municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes	59.000,00
	Municípios com população menor que 20 mil habitantes	49.000,00

Fonte: BRASIL, MCIDADES, Instrução Normativa N°. 39 de 19 de dezembro de 2014, Anexo III.

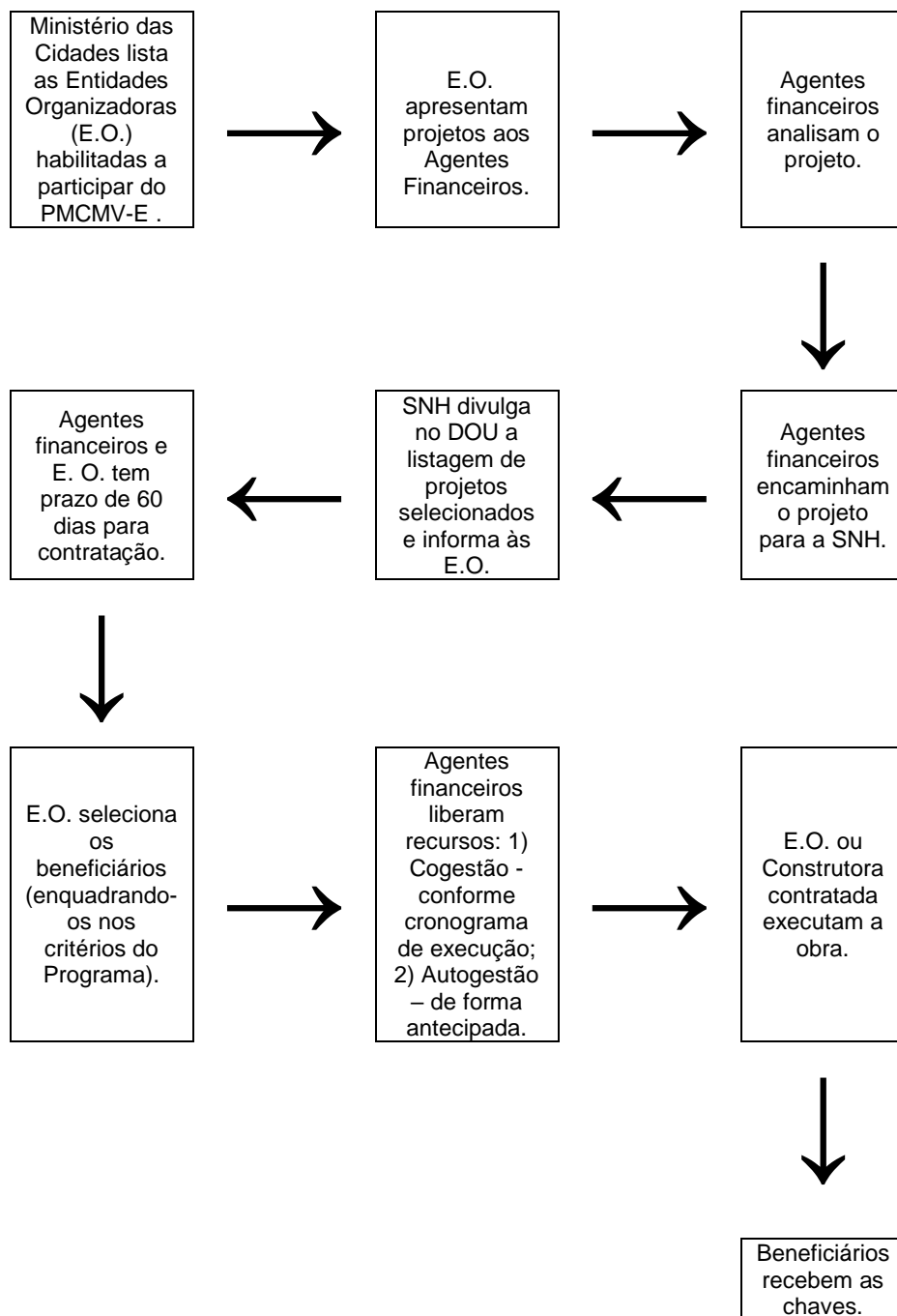


Figura 14. Fluxograma de execução dos empreendimentos financiados com recursos do FDS.

Fonte: BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014.

Para execução dos empreendimentos são considerados dois tipos de regimes de Construção:

- i) Autogestão – Autoconstrução pelos próprios beneficiários; mutirão ou ajuda mútua; e Administração direta; desde que a Assessoria Técnica da Entidade

Organizadora comprove acervo técnico compatível com o projeto elaborado ou os beneficiários sejam orientados por um Responsável Técnico.

- ii) Cogestão – no caso de construções verticalizadas (com mais de um pavimento), é obrigatória a contratação na modalidade de empreitada global, porém também é permitido a autogestão se for comprovado a existência de acervo técnico compatível. (BRASIL; MCIDADES; CCFDS, 2014).

Para seleção dos beneficiários, os candidatos deverão estar inscritos no cadastro habitacional da entidade organizadora proponente, a qual será responsável pela indicação dos beneficiários. Os critérios de seleção nacionais são os mesmos apontados para os financiamentos com recursos FAR, porém as entidades organizadoras podem indicar critérios adicionais, desde que aprovados em assembleia e registrados em ata, regulada por seus respectivos estatutos ou regimentos. Os critérios adicionais deverão ser definidos, aprovados e publicados antes da apresentação da proposta de empreendimento à instituição financeira oficial federal. A seleção e o ordenamento dos candidatos seguem a mesma lógica dos financiamentos com recursos FAR. (Portaria Nº. 595 de 18 de dezembro de 2013).

Em relação aos empreendimentos, estes deverão estar inseridos na malha urbana ou zona de expansão urbana, definidos pela legislação municipal (Plano Diretor) e deverão ser dotados de infraestrutura urbana básica (vias de acesso e de circulação pavimentadas, drenagem pluvial, calçadas, guias e sarjetas), além disso, as redes de energia elétrica e iluminação pública, de abastecimento de água potável e as soluções para o esgotamento sanitário e a coleta de lixo deverão estar em condições de operação até a data de entrega do empreendimento. (BRASIL, MCIDADES, CCFDS; 2014).

O Conselho Curador do FDS, por meio da Resolução Nº. 200 de 05 de agosto de 2014, estabeleceu o número máximo de unidades a serem produzidas em cada empreendimento e por Entidade Organizadora simultaneamente num mesmo município, bem como, o limite de UH em empreendimentos situados em distância inferior a mil metros um do outro (contíguos), em relação ao número de habitantes do município, conforme o disposto no quadro 23.

Quadro 23. Limites para produção por empreendimento e por Entidade Organizadora.

Número de habitantes	Limite de UH por Empreendimento	Limite por execução simultânea pela Entidade Organizadora e/ou empreendimentos contíguos
Até 20.000	50	100
20.001 a 50.000	150	300
50.001 a 100.000	300	600
Acima de 100.000	500	1.000

Fonte: BRASIL, MCIDADES, CCFDS, 2014

Os empreendimentos podem ser compostos por edificações unifamiliares (casas térreas ou sobrados) ou edificações multifamiliares (apartamentos ou casas sobrepostas ou villages) e devem atender as especificações técnicas mínimas definidas pelo Ministério das Cidades (Instrução Normativa Nº. 45 de 09 de novembro de 2012). As unidades unifamiliares devem possuir no mínimo 38 m² de área útil interna (sem contar as paredes) e devem ser constituídas por: 2 dormitórios, sala, cozinha, banheiro, circulação e uma área de serviço externa. As unidades multifamiliares devem ter no mínimo 42 m² de área útil interna e serem divididas em: 2 dormitórios, sala, cozinha, banheiro e área de serviço. O pé direito não deve ser inferior a 2,5 m, admitindo-se 2,3m nos banheiros.

Em todos os cômodos deve haver espaços livres de obstáculos em frente as portas de no mínimo 1,20m e deve ser possível inscrever o módulo de manobra sem deslocamento para rotação de 180º definido pela NBR 9050 (1,20m x 1,50 m). Todas as portas devem ter vão livre de 0,8m x 2,10 m. Para os empreendimentos com 60 ou mais unidades habitacionais, equipamentos de lazer para uso comunitários são obrigatórios, principalmente: Centro comunitário, espaço de lazer descoberto para recreação infantil e quadra de esportes. (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012).

4.1.3. Financiamento com recursos do FGTS

As operações de créditos com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) do PMCMV visa atender às famílias com renda mensal de até R\$3.275 com o auxílio de subvenção econômica de modo a facilitar a aquisição, produção ou requalificação de imóvel residencial.

Segundo a Portaria Interministerial Nº409 de 31 de agosto de 2011, a subvenção econômica fica limitada a 17,5% dos valores totais dos descontos habitacionais concedidos com recursos do FGTS. Os recursos para a subvenção são geridos pela Caixa Econômica Federal.

As propostas de operação de crédito por meio do FGTS enquadradas no PMCMV são aquelas destinadas a famílias com renda mensal bruta de até R\$3275,00 e cujos empreendimentos contemplem:

- i. condições de acessibilidade a todas as áreas públicas e de uso comum;
- ii. disponibilidade de unidades adaptáveis ao uso por pessoas com deficiência, com mobilidade reduzida e idosos, de acordo com a demanda;
- iii. condições de sustentabilidade das construções; e
- iv. uso de novas tecnologias construtivas. (BRASIL, MCIDADES; IN 33/2012).

O enquadramento no PMCMV é um dos critérios de priorização no processo de hierarquização e seleção de propostas de créditos que ordena e elege os financiamentos até o limite de recursos orçamentários alocado.

De acordo com dados dos demonstrativos financeiros e relatórios de ações anuais do FGTS (BRASIL; CAIXA), foram contratadas, entre 2009 e 2014, 1.671.517 unidades habitacionais com recursos do FGTS, no âmbito do PMCMV, somando mais de 100 bilhões de reais em financiamento. Além disso, nesse mesmo período foi direcionado mais de 30 bilhões de reais a concessões de descontos nos financiamentos habitacionais a pessoas físicas, para famílias enquadradas no Programa.

Quadro 24. Financiamentos FGTS no âmbito do PMCMV por região.

Período	Região	UH contratadas	% das UH	Valor de financiamento (R\$)
2009 -2014	Norte	42.242	2,5	2.972.400.000
	Nordeste	326.345	19,5	21.315.000.000
	Centro-Oeste	237.182	14,2	16.985.000.000
	Sul	434.708	26	30.451.500.000
	Sudeste	631.040	37,8	47.893.000.000
	Total	1.671.517	100	112.378.716.000

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2014.

O quadro 24, mostra a distribuição das unidades habitacionais por região do país. Como se pode ver, a região sudeste possui o maior número de UH contratadas, atingindo 37,8% do total e a região norte, possui 2,5% das UH totais contratadas.

Em 2009, do total de 408 mil unidades habitacionais financiadas pelo FGTS, cerca de 87 mil foram no âmbito do PMCMV, ou seja, 27,8%. Em 2014, das 484,4 mil UH contratadas com recursos do FGTS, aproximadamente 320 mil, ou seja, 66%, estavam enquadradas no Programa.

O valor máximo dos imóveis que podem ser adquiridos por meio de PMCMV com financiamento pelo FGTS, segue o mesmo limite definido para as demais operações de financiamento habitacionais com esse tipo de recurso, variando entre R\$90.000,00 e R\$190.000,00 de acordo com o município onde o imóvel se localiza. Do mesmo modo, segue o limite do valor de financiamento, que varia de R\$54.000,00 a R\$114.000,00. (Quadro 25).

Quadro 25. Limites de valor de venda e avaliação imóvel e do financiamento com recursos do FGTS de acordo com o município.

Localização do imóvel	Limite de valor de venda e avaliação R\$	Limite de valor de financiamento R\$
DF e Regiões Metropolitanas nos estados RJ e SP.	Até 190.000,00	Até 114.000,00
Capitais estaduais e municípios com população igual ou maior que um milhão de habitantes.	Até 170.000,00	Até 102.000,00
Municípios integrantes de regiões metropolitanas ou equivalentes, inclusive os integrantes da RIDE e municípios com população igual ou superior a 250 mil habitantes.	Até 145.000,00	Até 87.000,00
Municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes.	Até 115.000,00	Até 69.000,00
Demais municípios	Até 90.000,00	Até 54.000,00

Fonte: BRASIL; MCIDADES, IN Nº33/2012

O procedimento para efetivação dos financiamentos habitacionais por meio do FGTS para construção de novos empreendimentos está explicitado na figura 15. As construtoras devem apresentar os projetos dos empreendimentos à Caixa Econômica Federal, que por sua vez realiza uma pré-análise e autoriza o lançamento e a comercialização das unidades habitacionais. Os contratos de financiamento à produção são assinados após a conclusão da análise e depois de atingir a uma comercialização mínima de 30% das unidades ou 20% das unidades financiadas pela

CAIXA aos adquirentes finais ou de 15% das unidades, após análise da velocidade de venda. (BRASIL; CAIXA; 2013; p.15).

Durante a construção, a CAIXA financia o mutuário pessoa física e o montante é abatido da dívida da construtora. A CAIXA libera os recursos à medida em que são cumpridas e vistoriadas as etapas definidas no cronograma de execução. As chaves das unidades são entregues aos mutuários pelas construtoras.

De acordo com o Ministério das Cidades (IN. Nº33/2012), es projetos dos empreendimentos devem estar compatíveis com o Plano Diretor Municipal e atender às normas ambientais e às posturas municipais, bem como se adequar às características regionais, locais, climáticas e culturais da área onde se insere. Além disso, quando possível, deve prever a ampliação da unidade habitacional. A Caixa Econômica Federal define o limite de até 300 unidades por empreendimento sob a forma de condomínio.

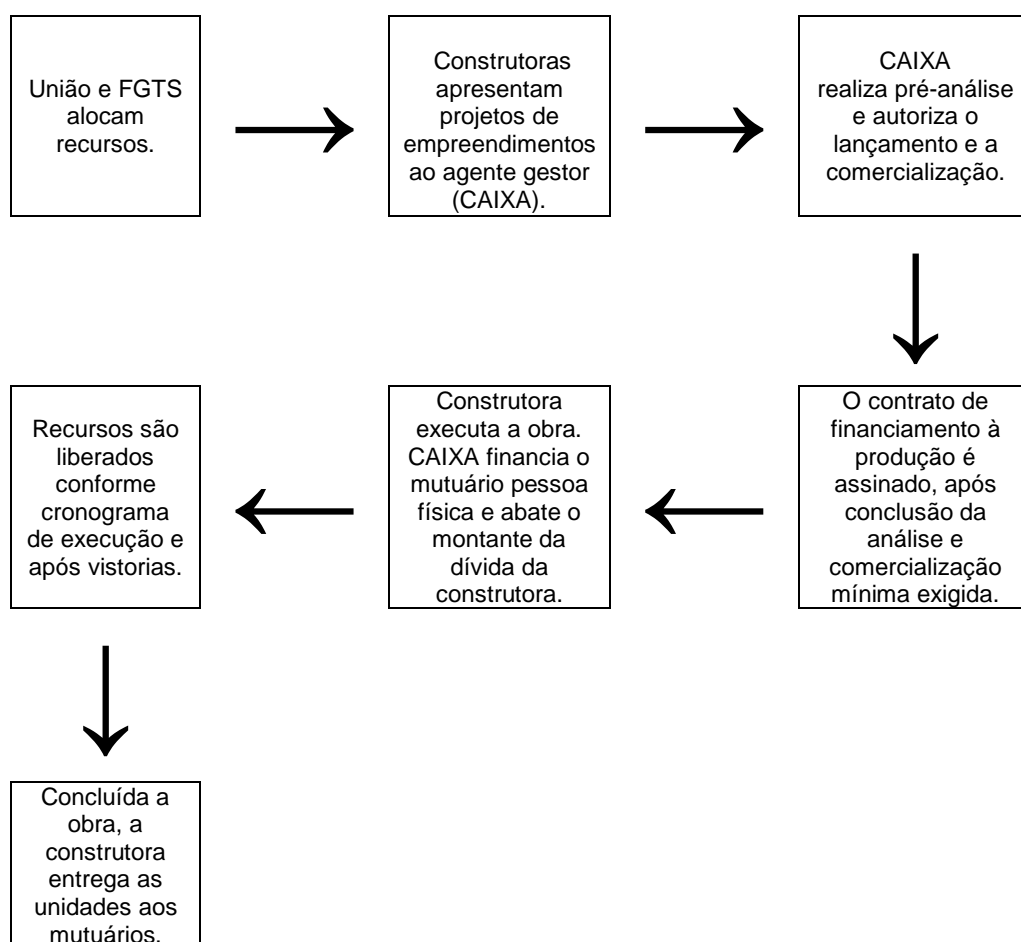


Figura 15. Fluxograma de execução dos empreendimentos financiados com recursos do FGTS.

Fonte: BRASIL; CAIXA, 2013, p. 14.

4.1.4. Oferta pública de recursos para municípios com até 50 mil habitantes

A modalidade de financiamento por meio de Oferta Pública de Recursos pelo PNHU tem como objetivo o apoio a estados e municípios na promoção do acesso à moradia para famílias com até R\$1.600,00 de renda bruta mensal.

Quadro 26. Unidades Habitacionais Contratadas pelo PMCMV-Oferta Pública para municípios com menos de 50 mil habitantes por Unidade da Federação até 23 de junho de 2014.

Unidade da Federação	Unidades Habitacionais (UH)	Valor dos recursos (R\$)	% das UH
Acre	0	0	0
Amazonas	3.779	75.704.000	2,3
Amapá	579	14.475.000	0,3
Pará	7.625	152.711.000	4,6
Rondônia	2.148	45.960.000	1,3
Roraima	777	17.121.000	0,5
Tocantins	8.608	165.562.000	5,2
NORTE	23.516	471.533.000	14
Alagoas	2.737	52.542.000	1,7
Bahia	23.312	463.584.000	14,1
Ceará	11.469	224.470.000	6,9
Maranhão	10.185	201.374.000	6,1
Paraíba	10.985	225.938.000	6,6
Pernambuco	7.346	145.516.000	4,4
Piauí	12.090	255.938.000	7,3
Rio Grande do Norte	9.204	181.625.000	5,6
Sergipe	4.441	90.547.000	2,7
NORDESTE	91.769	1.841.534.000	55
Distrito Federal	0	0	0,0
Goiás	5.989	129.887.000	3,6
Mato Grosso do Sul	3.573	72.655.000	2,2
Mato Grosso	5.421	116.127.000	3,3
CENTRO-OESTE	14.983	318.669.000	9
Espírito Santos	1.689	37.905.000	1,0
Minas Gerais	13.328	270.581.000	8,0
Rio de Janeiro	810	13.590.000	0,5
São Paulo	5.153	98.762.000	3,1
SUDESTE	20.980	420.838.000	13
Paraná	7.172	153.386.000	4,3
Rio Grande do Sul	5.561	108.417.000	3,4
Santa Catarina	1.686	30.117.000	1,0
SUL	14.419	291.920.000	9
TOTAL	165.667	3.344.494.000	100

Fonte: BRASIL; CAIXA, 2014.

Os recursos são provenientes do Orçamento Geral da União e de contrapartidas dos proponentes (estados ou municípios), que podem ser representadas pela disponibilização do terreno, ou ainda, por créditos tributários, benefícios fiscais, bens ou serviços economicamente mensuráveis, assistência técnica ou recursos financeiros. Pode ser cobrado um retorno dos beneficiários, em parcelas limitadas a 5% da renda bruta familiar mensal, que deverá preferencialmente ser revertida ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. (BRASIL, MCIDADES; Portaria nº.547/2011).

Conforme os dados da Caixa Econômica Federal, do lançamento do PMCMV em 2009 até 23 de junho de 2014³³, foram contratadas 165.667 unidades habitacionais por meio dessa modalidade de financiamento. Como se pode ver no quadro 26, a região Nordeste do país concentra mais da metade (55%) das unidades contratadas com esses recursos, sendo o estado da Bahia o maior contemplado, concentrando 14,1% das UH, enquanto que no estado do Acre e no Distrito Federal não houve financiamentos desse tipo.

A modalidade de Oferta pública de Recursos tem como agente gestor o próprio Ministério das Cidades que, além de definir critérios e diretrizes, é responsável por selecionar as propostas e efetuar os pagamentos da subvenção econômica. As instituições financeiras e agentes financeiros habilitados se encarregam de analisar a viabilidade das propostas e acompanhar a execução da obra.

Os Estados e municípios proponentes devem cadastrar e selecionar os beneficiários, apresentar as propostas, promover ações para viabilização dos empreendimentos, executar o trabalho social e implementar equipamentos e serviços urbanos quando necessários. A figura 16 mostra os papéis dos diferentes agentes no processo de execução dos empreendimentos por meio da Oferta Pública de recursos.

Em relação aos empreendimentos, os municípios poderão apresentar até duas propostas, cada uma com até 50 unidades habitacionais (UH) e os estados podem apresentar uma proposta para municípios com menos de 20 mil habitantes ou duas propostas para municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes, cada uma

³³ Dados do Relatório de execução da Caixa Econômica Federal, disponíveis em: <http://www1.caixa.gov.br/download/asp/download.asp>, acesso em julho de 2014.

com até 50 unidades habitacionais. As propostas podem ser de empreendimentos formados por múltiplas unidades localizadas num mesmo terreno ou unidades habitacionais isoladas em terrenos distintos.

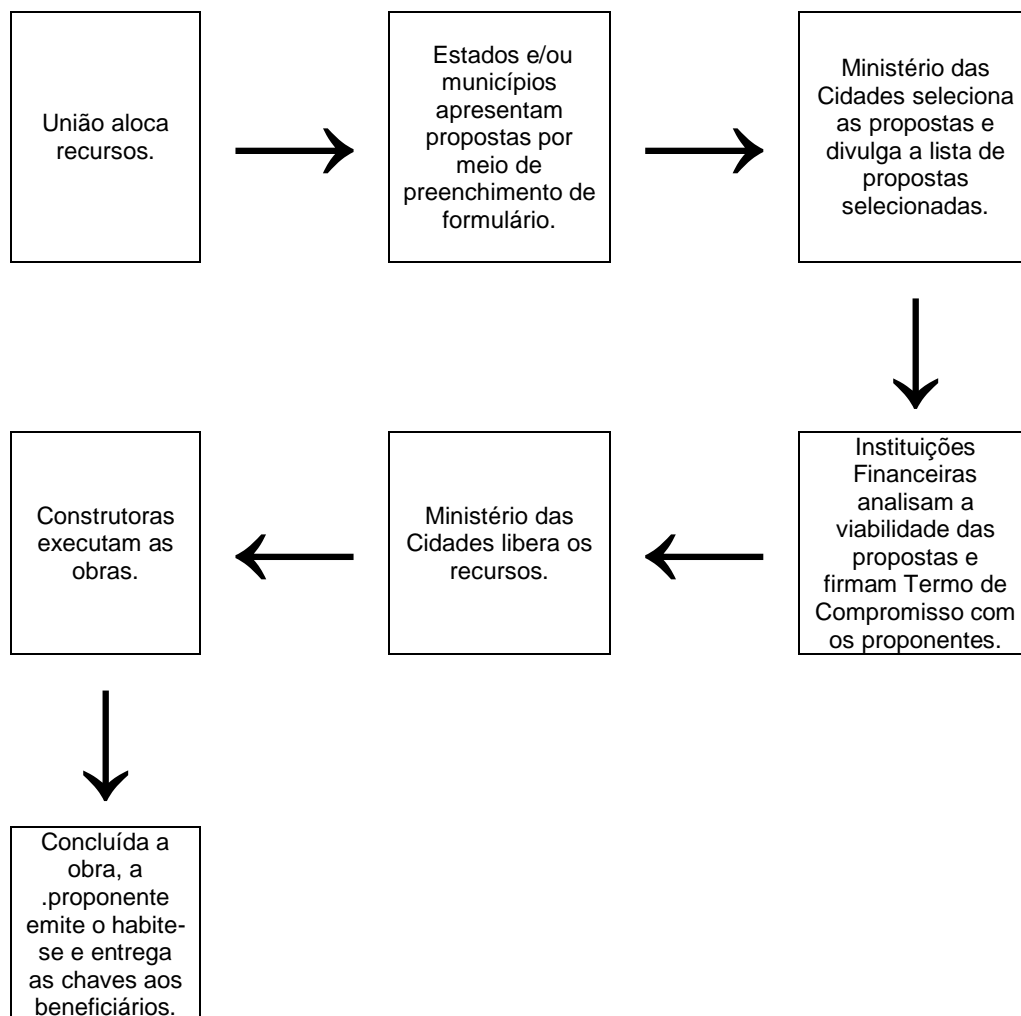


Figura 16. Fluxograma de execução dos empreendimentos financiados com recursos Oferta pública de recursos para municípios com menos de 50 mil habitantes pelo PMCMV.

Fonte: CAIXA, 2014

As unidades habitacionais devem seguir as especificações mínimas definidas pelo Ministério das Cidades, quais sejam: casas com no mínimo 36,00 m² de área útil interna e compostas por sala, 2 dormitórios, cozinha, circulação, banheiro e área de serviço coberta externa. O pé-direito mínimo deve ser 2,3m nos banheiros e 2,5 m nos demais cômodos. As unidades devem seguir as recomendações da norma NBR 9050 para acessibilidade, que determinam que em todos os cômodos, deve haver espaços livres de obstáculos em frente as portas de no mínimo 1,20m e deve ser possível

inscrever o módulo de manobra sem deslocamento para rotação de 180°. Todas as portas devem ter vão livre de 0,8m x 2,10 m.

Além disso, as unidades habitacionais deverão contar com infraestrutura básica que inclua vias públicas de acesso, iluminação pública, solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e que permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica.

O objetivo dessa seção foi descrever as especificidades das diferentes modalidades de financiamento habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida. De cada uma das modalidades, foram apresentados: dados referentes ao volume de investimentos e à produção de unidades habitacionais por região e/ou unidade da federação; os valores máximos das unidades habitacionais; os papéis dos diferentes agentes no processo de produção dos empreendimentos; os critérios de escolhas dos beneficiários (no caso do FAR e FDS); as dimensões mínimas e o programa mínimo de necessidades exigido para as unidades habitacionais. Essas especificidades estão explicitadas no quadro 27.

Conforme as informações demonstradas no quadro 11, compreende-se que a quantidade de unidades habitacionais contratadas por meio modalidade de financiamento pelo FGTS, um total de 1.671.517 unidades para o segmento econômico, supera a soma das unidades contratadas pelas outras três modalidades – 1.513.252 unidades para Habitação de Interesse Social. Além disso, analisando-se o papel dos diferentes agentes no processo de execução dos empreendimentos, constata-se, claramente, o protagonismo do setor privado na promoção dessa política habitacional.

Quadro 27. Síntese das especificidades das modalidades de financiamento do PMCMV.

Modalidade		HIS - Faixa 01			Segmento Econômico
		FAR	FDS (Entidades)	Oferta pública	FGTS
UH Contratadas		1.296.428	51.157	165.667	1.671.517
Volume de Recursos (bilhões de reais)		72,162	0,964 ¹	3,344	112,380
Valores máximos das UH (mil reais)		54 a 76	49 a 76	54 a 60	90 a 190
Agentes envolvidos	Papel do setor privado	Apresentar e executar os projetos	Executar os projetos quando contratadas pelas EO	Executar os projetos	Apresentar e executar os projetos
	Papel da Entidade Organizadora (EO).	-	Apresentar e executar os projetos, selecionar os beneficiários	-	-
	Papel do setor público	Escolha dos beneficiários	Aprovar os projetos	Apresentar as propostas; viabilizar os projetos; selecionar os beneficiários	Aprovar os projetos
Especificações técnicas mínimas das UH	Tipologias	01 -Casas térreas; 02 - apt ^{os} , casas sobrepostas	01 -Casas térreas; 02 - apt ^{os} , casas sobrepostas	Casas térreas	Não definida
	Área útil	01 -36 m ² e 02 - 39 m ²	01 -38 m ² e 02 - 42m ²	36 m ²	
	Programa de necessidades	2 dormitórios, sala, cozinha, banheiro e área de serviço.	2 dormitórios, sala, cozinha, banheiro e área de serviço.	2 dormitórios, sala, cozinha, banheiro, circulação e área de serviço coberta externa.	
	Pé direito	2,5 m (2,3 m nos banheiros)	2,5 m (2,3 m nos banheiros)	2,5 m (2,3 m nos banheiros)	
	Vão livre das portas	0,8 x 2,1 m	0,8 x 2,1 m	0,8 x 2,1m	
	Equipamento de lazer	Centro comunitário, espaço de lazer descoberto para recreação infantil e quadra de esportes.	Centro comunitário, espaço de lazer descoberto para recreação infantil e quadra de esportes.	não definida	

¹ somente em 2014, valor correspondente à 15.131 unidades

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Ministério da Cidade e da Caixa Econômica Federal, 2014.

A seção a seguir demonstrará um panorama das discussões sobre as limitações desse Programa enquanto (única) política habitacional nacional e dos seus produtos – os empreendimentos habitacionais.

4.2. O Programa Minha Casa Minha Vida em debate

Conforme demonstrado na seção anterior, o Programa Minha Casa Minha Vida atingiu (e superou) suas metas físicas de produção de habitação. Os números oficiais mais recentes indicam a contratação de 4.219.366 unidades habitacionais, sendo que, dessas, 2.632.953 unidades já foram entregues. O volume de recursos supera 290 bilhões de reais. (BRASIL, MCIDADES, 2016). Assim, os efeitos do PMCMV sobre o setor da construção civil demonstram que, como medida anticíclica sobre a crise econômica, a estratégia foi bem-sucedida.

Em termos quantitativos, esse Programa constitui a maior política de promoção habitacional da história brasileira. Além de trazer para o centro da agenda governamental a questão da habitação, como afirmam Cardoso; Aragão (2013, p.44), o volume de subsídios disponíveis pelo PMCMV, “permitiria que os programas oficiais pudessem efetivamente atingir a população de mais baixa renda”, na medida em que esses subsídios poderiam chegar a 96% dos valores financiados.

No entanto, as discussões levantadas por essa atual conjuntura, apontaram uma série de limitações, referentes: a) ao próprio modelo de acesso à moradia -“subsídio à demanda” e difusão da propriedade privada individual como forma ideal de morar (ROLNIK, 2015); b) ao papel das instituições na implementação do PMCMV – transferência para o setor privado da função de promotor da política habitacional (CARDOSO; ARAGÃO, 2013; AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015); c) aos produtos habitacionais financiados por esse Programa (FERREIRA, 2012). A seguir são explicitadas essas limitações:

a) Sobre o modelo de acesso à moradia:

Apesar de incluir o financiamento à reforma de imóveis habitacionais em seus objetivos, o modelo principal de acesso à moradia do PMCMV tem sido o

financiamento e a disponibilidade de subsídios para compra de habitações (quase sempre novas). Para Rolnik (2015, p. 111), essa disponibilização de recursos públicos sob a forma de subsídios dirigidos diretamente aos compradores de imóveis é um “importante componente na expansão dos sistemas financeiros de habitação” pois leva até mesmo as famílias de baixa renda à “mobilizarem suas poupanças para financiar suas moradias no livre mercado”.

Presente em diversos países, essa forma de política habitacional “via mercado” teve como uma das principais referências o modelo chileno implementado nos anos 1970, ao qual se assemelha (quase totalmente) o Programa Minha Casa Minha Vida.

Esse modelo enfatiza: a mudança da responsabilidade pela provisão de moradia do governo para o setor privado; a oferta de uma doação de capital única para a compra de moradia e, ao mesmo tempo, o corte dos subsídios indiretos; e mecanismos de qualificação de beneficiários a partir de um sistema transparente de pontuação baseado na renda familiar e na capacidade de poupar. (ROLNIK, 2015, p. 114).

Embora tenha sido promovido como um exemplo “bem-sucedido” de política habitacional, responsável pela redução “drástica” do déficit habitacional do país, solucionando assim o “problema da moradia”, na verdade, esse modelo de promoção habitacional gerou um novo problema: dos “proprietários de casas ou apartamentos de baixíssima qualidade” (Figura 17), sendo que os empreendimentos habitacionais produzidos a partir dessa política representam hoje o “novo lugar, identificado com pobreza e marginalidade na cidade”. (IDEM, p. 118).



Figura 17. Exemplo de habitação produzida pelo programa habitacional chileno, em Santiago, Chile.

Fonte: Google Street View, acesso em outubro de 2016.

O enfoque desses modelos de programa em garantir apenas a casa própria, independente da ampliação do acesso à infraestrutura e serviços urbanos e da facilidade de acesso aos lugares necessários à vida cotidiana, não representaram necessariamente a melhoria das condições de vida da população beneficiada.

b) Sobre o papel das instituições na implementação do PMCMV

O principal motivo de críticas ao PMCMV tem sido o privilégio concedido ao setor privado como agente promotor da política habitacional. A Caixa Econômica Federal como agente gestor do Programa se relaciona diretamente com os agentes imobiliários, oferecendo crédito imobiliário ou comprando os empreendimentos. O papel dos poderes públicos municipais restringe-se ao cadastro dos beneficiários e a tomada de providências para a acelerar e facilitar os processos de aprovação dos empreendimentos, seja através da flexibilização de padrões urbanísticos (por exemplo, definindo Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS), seja por meio da isenção de taxas e tributos e/ou doação de terrenos. (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015).

O poder público municipal, no novo programa, de fato deixou de ter controle sobre a implantação dos empreendimentos habitacionais de interesse social. Os municípios pouco influenciam nos aspectos morfológicos e na localização dessa produção, já que a estrutura de provisão passou a seguir a estrutura de mercado. Em termos “ideais” seria possível se imaginar que o controle dos municípios sobre essa produção se desse através de mecanismos regulatórios, já que cabe a eles a responsabilidade pela aprovação dos projetos. No entanto, a pressão por resultados, a forte legitimidade do programa, aliados ao despreparo das administrações locais para controlar efetivamente os processos de organização e desenvolvimento do território, fizeram com que as administrações locais se tornassem meros coadjuvantes desse processo, atuando mais no sentido do relaxamento dos controles do que de uma regulação efetiva. (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p.59).

Como os valores máximos e as dimensões mínimas das unidades habitacionais estão previamente estabelecidos, cabe então às empresas construtoras e incorporadoras: as escolhas de localização, quantidade de unidades habitacionais e a definição dos projetos arquitetônicos e urbanísticos desses empreendimentos. Nesse sentido, buscando uma maior rentabilidade, a maioria dessas empresas, recorrem a: i) redução dos custos com os terrenos, selecionando aqueles mais baratos, geralmente mais

distantes dos centros de trabalho e lazer e com carência de infraestrutura e serviços urbanos; ii) construções em grande escala – megaempreendimentos; e iii) padronização dos projetos – desconsiderando as peculiaridades climáticas e topográficas das diferentes áreas nas cidades e, mesmo, entre diferentes cidades. (CARDOSO, ARAGÃO, 2013; FERREIRA, 2012; ROLNIK, 2015; AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015).

Esse privilégio dado ao setor privado entra em choque com os princípios do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) que “era pautado pelo papel estratégico do setor público e pela descentralização federativa” e desarticula algumas das conquistas dos movimentos sociais para moradia, especialmente no que se refere ao controle social da implementação das políticas habitacionais. (KLINTOWITZ, 2016, p.170; CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Esse controle social estava em expansão, desde a promulgação da Política Nacional de Habitação, estimulado pelos processos participativos de elaborações dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e criação de conselhos gestores dos fundos locais de HIS, entretanto, a partir do lançamento do PMCMV o controle sobre a implementação da política habitacional passa diretamente para o setor construtivo.

Uma das conquistas mais reconhecidas da nova política habitacional do Ministério das Cidades, ainda em 2004, era o reconhecimento da importância do controle social, através das Conferências, do Conselho das Cidades, do Conselho Gestor do FNHIS e dos Conselhos locais, a serem implementados como exigências para adesão ao Sistema. No entanto, a partir do PAC e com maior força no PMCMV, a elaboração e implementação da política urbana e a distribuição de recursos deixa de passar por mecanismos de participação e controle social. A justificativa adotada originalmente foi a de agilização dos processos de alocação e utilização de recursos, necessária, em um primeiro momento, para viabilizar os objetivos econômicos do programa. Por outro lado, a descentralização e a gestão do programa através das agências da Caixa pode ser vista também como uma alternativa que agiliza o acesso aos recursos pelo setor privado, que tem mais facilidade de interação com um agente financeiro como a Caixa do que operar através de contratações e licitações públicas, como seria o caso se a iniciativa dos programas fosse das administrações municipais. Nesse sentido, pode-se afirmar que a quebra dos mecanismos de controle social sobre a política habitacional reflete, de forma exemplar, as contradições de um programa com objetivos ao mesmo tempo econômicos e sociais e que busca “resolver” o déficit habitacional unicamente através da atuação da iniciativa privada. (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 63).

Além disso, o PMCMV não tem se articulado com a política urbana, especialmente com os instrumentos de combate à especulação imobiliária, de modo que o aumento

da demanda por terra, para implementação dos (mega) empreendimentos, tem impactado diretamente nos preços imobiliários. Em Maceió, AL, por exemplo, o valor do m² no Bairro Benedito Bentes em 2010, era de R\$100,00 a R\$200,00. (IBAM; PEHIS, 2010). Em 2014, esse mesmo m² estava sendo vendido por R\$1550,00 a R\$1700,00. (FIPE, 2014). Essa falta de articulação com a política urbana, associada à perda de controle sobre a política habitacional dos municípios, reforça mais uma vez o caráter meramente econômico do PMCMV.

O programa é representativo de padrões específicos de articulação entre agentes públicos e privados no capitalismo brasileiro. Se, por um lado, foi desenhado para incentivar empresas privadas a se comprometerem com a produção de habitação para moradores de baixa renda, por outro, permaneceu altamente dependente de recursos públicos, mobilizados para subsidiar a aquisição de propriedade por compradores de baixa e média rendas. Esse arranjo financeiro ambivalente implica a transferência de riscos para as instituições públicas, ao mesmo tempo que mantém os lucros – geralmente aumentados por subsídios indiretos – com agentes privados, reiterando os padrões históricos de apropriação de fundos públicos por atores privados no país. (ROLNIK, 2015, p. 309).

c) Sobre os produtos habitacionais financiados pelo Programa

O papel de agente promotor da política habitacional dado ao setor privado a partir do PMCMV resulta em uma produção dominada pelos princípios do mercado – de rentabilidade e retorno financeiro. Assim, os empreendimentos habitacionais produzidos no âmbito do PMCMV (ao terem, antecipadamente, limitados os valores máximos e as dimensões mínimas das unidades), via de regra, apresentam como principais características: i) a localização em terrenos mais baratos; ii) a produção em grande escala; e iii) homogeneização/ padronização de tipologias. Com poucas exceções, tanto a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) quanto a produção do segmento econômico (especialmente para faixa 2) se assemelham nesses aspectos.

A localização em terrenos mais baratos, geralmente, pouco urbanizados, carentes de infraestrutura e distantes dos principais polos de trabalho e lazer das cidades, se faz necessária, quando o objetivo principal do agente promotor da política é reduzir os custos de produção para aumentar a margem de lucro.

Assim como, a grande escala de produção. De acordo com Rolnik (2015, p, 311), “foi afirmado que, com taxas de retorno inferiores a 15%, só vale a pena construir empreendimentos de faixa 1 com mais de 600 unidades habitacionais”. Embora tenham sido impostos limites de unidades habitacionais para cada empreendimento (em Maceió, por exemplo, há o limite de 300 UH), ocorre o parcelamento (simulado) dos megaempreendimentos para aprovação nos órgãos públicos. São também comuns as situações de agrupamentos de empreendimentos de uma mesma construtora ou de construtoras diversas em uma mesma área (ou até mesmo rua) da cidade.



Figura 18. Exemplo de produção em grande escala e de aglomerado de empreendimentos: Residenciais Jardim Royal I e II e Novo Jardim (que somam 4.604 unidades), no Bairro Cidade Universitária, Maceió, AL

Fonte: QUAPÁ/SEL, 2014.

A padronização busca a redução dos custos de projetos. Entretanto, as plantas repetitivas e pouco flexíveis não se adaptam nem às características climáticas dos locais onde são implantados, nem às diferentes composições familiares. Além disso, quando produzido por grandes empresas regionais, um mesmo modelo residencial é construído em estados brasileiros de características físico-territoriais tão diferentes quanto Paraná e Pará. (Figura 19).



Figura 19. Exemplos de padronização dos empreendimentos do PMCMV, construtora Fit Residence, em: a) Ananindeua, PA e b) Curitiba, PR.

Fonte: a) olx.com, 2016; b) futuraimoveis.com, 2016.

Um estudo desenvolvido pelo Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – LABHAB FAU USP (FERREIRA, 2012, p. 84-85) levantou a existência de três tipologias principais de edificações dos empreendimentos habitacionais do PMCMV, quais sejam:

- i) Empreendimentos horizontais: para permitir a produção em larga escala, esse modelo necessita de grandes terrenos e tende a se localizar em “frentes de expansão” da malha urbana. Apresentam duas possibilidades de disposição das unidades: casas geminadas e casas isoladas no lote. (Figura 20).



Figura 20. Exemplo de empreendimento horizontal: Residencial José Aprígio Vilela, no bairro Benedito Bentes, Maceió, AL.

Fonte: QUAPÁ/SEL, 2014.

- ii) Empreendimentos verticais sem elevador: formado por edificações de 4 ou 5 pavimentos e sem pilotis. (Figura 21).



Figura 21. Exemplo de empreendimento vertical sem elevador: Residencial Ouro Preto, bairro Ouro Preto, em Maceió, AL.

Fonte: Alagoas24horas.com, 2016.

- iii) Empreendimentos verticais com elevador: formado por edificações com mais de 5 pavimentos, geralmente melhor inseridos na malha urbana, pois permite uma maior densidade de moradores. (Figura 22).



Figura 22. Exemplo de empreendimento vertical com elevador: Fit Parque Maceió, no bairro de Antares, Maceió, AL

Fonte: SOARES NOBRE, 2014.

O padrão de condomínio fechado com muros e guaritas e com área de lazer interna tem sido a principal forma dos empreendimentos voltados para o segmento econômico. Esse modelo fragmenta o tecido urbano e segrega ainda mais a sociedade. Para Rolnik (2015, p.314), essa forma de moradia “reproduz enclaves fortificados sobre um tecido urbano – das periferias consolidadas - fragmentado e desconexo, não contribuindo para transformá-lo ou qualificá-lo”.

Em relação à qualidade construtiva das edificações, conforme afirma Ferreira (2012, p. 25), se para os empreendimentos da faixa de renda abaixo de três salários mínimos, a produção é bastante regulamentada, para a faixa acima de três salários mínimos, “a construção das novas moradias ocorre com muito mais liberalidade”. Ferreira assegura ainda que “o que está sendo construído pelo país afora, e que molda a nova face das cidades brasileiras, é produção de qualidade muito duvidosa”.

Parte-se do pressuposto, equivocadamente, que as boas soluções arquitetônicas e urbanísticas são obrigatoriamente mais caras, o que não é verdade, optando-se no seu lugar por uma produção em massa muito questionável. Reduzem-se aspectos importantes como a área dos apartamentos ou o tamanho das janelas, para manter símbolos de *status* como as suítes (mesmo muito apertadas), os muros, as guaritas. Reproduz-se um modelo que, em longo prazo, é insustentável e cobrará seu preço das próximas gerações, mesmo que hoje seduzam o consumidor pela sua aparência. (IDEM, p.31)

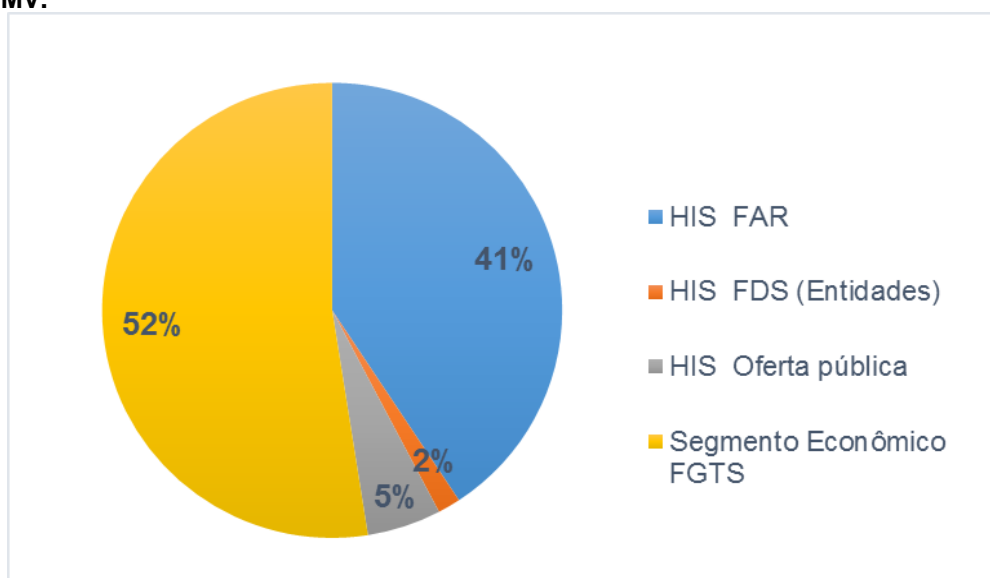
Além disso, as dimensões das unidades, seja daquelas destinadas à HIS, seja as do Segmento Econômico, são geralmente muito reduzidas (36m² a 45m²), considerando-se que o modelo de 2 dormitório comporta famílias com 4 a 5 pessoas, o que contribui também para a pouca flexibilidade das plantas.

Quartos são dimensionados apenas para cumprir a função do descanso, impossibilitando a ocorrência de outras funções, como estudo; salas não são dimensionadas para garantir mais de um uso concomitante, e as dimensões das cozinhas impossibilitam o seu uso por mais de um morador. (FERREIRA, 2012, p.89).

A presente seção buscou compreender o Programa Minha Casa Minha Vida, especialmente, o subprograma para as zonas urbanas (Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU), por meio de duas visões principais: i) quantitativa: mostrando os dados referentes às diferentes modalidades de financiamento; e ii) qualitativa: apresentando as discussões suscitadas sobre suas limitações e sobre os empreendimentos habitacionais produzidos. Esse Programa representa atualmente a principal política habitacional do país e monopoliza os recursos destinados à habitação.

Na primeira parte foi demonstrado que, até 2014, embora a população mais pobre (com rendimentos até R\$1600,00) tenha sido contemplada pelas três modalidades de financiamento destinadas à Habitação de Interesse Social – FAR, FDS (Entidades) e Oferta Pública para municípios com até 50 mil habitantes, o número de unidades habitacionais contratadas é inferior àquele proveniente do financiamento via FGTS (que atende à população com renda acima de R\$1600,00). O gráfico 7 demonstra que por meio dessa última forma de financiamento foram contratadas 52% das unidades habitacionais no âmbito do PMCMV, enquanto que a modalidade FAR contratou 41% das unidades, a modalidade Oferta pública contratou 5% e a modalidade FDS (Entidades) apenas 2%. O que reforça mais uma vez o caráter econômico do Programa.

Gráfico 7. Percentual de unidades habitacionais contratadas por modalidade de financiamento do PMCMV.



Fonte: Elaborado pela autora com dados do Ministério da Cidade e da Caixa Econômica Federal, 2014.

Ainda na primeira parte, foi constatada a perda de controle da política habitacional do poder público, na medida em que a função dos municípios acaba por se reduzir à seleção dos beneficiários e a facilitar a implementação dos empreendimentos, deixando os aspectos referentes à escolha da localização e aos projetos arquitetônicos e urbanísticos a critério das empresas construtoras. Esse fato, por sua vez, tem sido o principal ponto de crítica ao Programa, conforme demonstrado na segunda parte.

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).

Nesse sentido, seguindo a lógica do mercado imobiliário, o PMCMV reproduz velhas práticas das políticas habitacionais, ou ainda, velhas formas de produção do espaço urbano que excluem os mais pobres dos benefícios da cidade. Nessa lógica, a maior parte dos (mega) empreendimentos se localiza em terrenos mais baratos, nos bairros onde há carência de sistemas de infraestrutura e de equipamentos urbanos, além de serem mais distantes dos centros de trabalho e lazer, ampliando a demanda por transporte e possivelmente criando novos “gargalos” de congestionamento.

Além disso, do ponto de vista arquitetônico, os empreendimentos residenciais apresentam plantas repetitivas e dimensões reduzidas, que não se adaptam às características climáticas dos locais onde são implantados, nem às diferentes composições familiares. Do ponto de vista urbanístico, a adoção do modelo de condomínio fechado fragmenta ainda mais o tecido urbano e prejudica a interação entre os diferentes essencial para o exercício de cidadania.

O Programa Minha Casa Minha Vida foi abordado aqui de uma forma mais ampla. No entanto, uma análise sobre a produção habitacional resultante em contextos urbanos

específicos contribuirá para compreensão dos efeitos desse programa sobre os espaços urbanos brasileiro. Na próxima seção serão demonstrados os resultados dessa produção em Maceió, Alagoas.

5. HABITAÇÕES EM SÉRIE: OS EMPREENDIMENTOS DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA EM MACEIÓ, AL

Em todo o Estado de Alagoas, até julho de 2014, haviam sido contratadas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida um total de 101.961 unidades, das quais: 57%, ou seja, 57.933 habitações foram destinadas para faixa 1; 37%, 38.187 unidades, para faixa 2; e 6%, 5.842 unidades foram financiadas para faixa 3. Como se pode ver no Quadro 28, 1743 moradias foram contratadas pelo subprograma PNH-Rural, o que corresponde a 1,7% do total de unidades, enquanto que as demais 100.218, ou seja, 98,3%, foram contratadas pelo subprograma PNH-Urbano.

A modalidade de financiamento com recursos do FAR foi responsável por mais de 50% de todas as unidades contratadas e por 90% das unidades destinadas para faixa 1. O financiamento com recursos do FGTS abrange 43% de todas as unidades habitacionais contratadas, o que corresponde a 40.028 moradias. A modalidade de financiamento “Oferta Pública para pequenos municípios” foi responsável pela contratação de 4% das novas habitações. Por fim, a modalidade de financiamento pelo FDS (PMCMV-Entidades) contratou apenas 275 unidades (0,3%).

Quadro 28. Dados sobre a produção financiada pelo PMCMV em Alagoas por modalidade, até 23 de julho de 2014³⁴.

Faixa	Modalidade	UH contratadas	UH concluídas	Empreend.	Custo
1	FAR	51.912 ³⁵	25.827	79	R\$2.564.799.102,21
	FDS	275	200	2	R\$2.851.620,92
	Oferta Pública	4003	323	S/I	R\$ 84.042. 000,00
	PMCMV-Rural	1743	65	40	R\$44.170.925,06
Total Faixa 1		57.933	26.415	S/I	R\$2.611.821.648,19
2	FGTS	38.187	29.227	S/I	R\$649.414.339,70
3	FGTS	5.841	3.979	352	R\$415.426.510,80
TOTAL		101.961	59.621	S/I	R\$ 3.676.662.498,69

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERA, 2014.

³⁴ Dados do Relatório de execução da Caixa Econômica Federal, disponíveis em: <http://www1.caixa.gov.br/download/asp/download.asp>, acesso em julho de 2014.

³⁵ Esse número está um pouco abaixo do número demonstrado no quadro 18 (p.81) – 53.251 unidades - devido a diferença entre as datas da fonte utilizada. Foram adotadas aqui as informações disponíveis no relatório de execução da Caixa de 23 de julho de 2014 para que os dados de todas as modalidades de financiamento do PMCMV tivessem a mesma data de referência.

Na capital do Estado, 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 29 mostra a quantidade de unidades habitacionais contratadas por faixa e por modalidade de financiamento.

Quadro 29. Dados sobre a produção financiada pelo PMCMV em Maceió por modalidade, até agosto de 2015

Faixa	Modalidade	UH contratadas	UH entregues	Empreend.	Custo (R\$)
1	FAR	11.955	2.163*	11	R\$642.306.360
	FDS	200	200	1	R\$2.073.906
Total Faixa 1		12.155	2.363	12	R\$644.380.266
2	FGTS	20.888	14.450*	50*	R\$1.267.556.177
3	FGTS	5.879	3.174*	11*	R\$419.068.792
TOTAL		38.922	19.987*	73*	R\$2.331.005.175

*unidades identificadas pela autora, a partir de fontes de dados diversas (Quadro 31).

Fontes: Ministério das Cidades, Agosto de 2015; Sítios eletrônicos das construtoras, acesso em 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.

Desde a divulgação do Programa Minha Casa, Minha Vida, diversos empreendimentos habitacionais lançados em Maceió, AL, carregaram o “selo” do Programa. (Figura 23). Nesse contexto urbano, conforme demonstrado no quadro 30, em 88,93% dos domicílios, o rendimento nominal mensal é de até 10 salários mínimos, enquadrando-se, portanto, nas faixas de rendas contempladas pelo PMCMV.



Figura 23. Anúncios de empreendimentos residenciais de Maceió financiados pelo PMCMV.

Fonte: a) e b): OJORNAL. Classificados, 06 dez.2009. c) GAZETA DE ALAGOAS. Classificados, 22 nov. 2009.

Quadro 30. Distribuição dos domicílios particulares permanentes de Maceió, AL, por classe de rendimento nominal mensal domiciliar.

Rendimento (salário mínimo)	Percentual (%)
Sem rendimento	3,85
Até ¼	1,80
Mais de ¼ a ½	2,39
Mais de ½ a 1	13,14
Mais de 1 a 2	24,72
Mais de 2 a 3	15,52
Mais de 3 a 5	14,86
Mais de 5 a 10	12,65
Mais de 10	11,07

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010

Embora o rendimento médio da maior parte dos domicílios (61,42%) fosse igual ou menor a 3 salários mínimos em 2010 (limite de renda determinado como faixa 1), a maior parte dos empreendimentos lançados na cidade, financiados pelo PMCMV, estavam voltados para a faixa 2.

A presente seção tem por objetivo descrever e analisar os empreendimentos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida produzidos no espaço urbano de Maceió, AL. Mesmo que esse município faça parte de uma região metropolitana³⁶, por

³⁶ Região metropolitana criada pela Lei Complementar Estadual nº 18 de 19 de novembro de 1998 compreendendo os municípios de Maceió, Rio Largo, Marechal Deodoro, Pilar, Barra de São Miguel, Barra de Santo Antônio, Messias, Satuba, Coqueiro Seco, Santa Luzia do Norte e Paripueira.

motivos de disponibilidade de dados, foram considerados apenas aqueles empreendimentos localizados na zona urbana do território municipal.

Essa parte do trabalho está estruturada em 5 sub-seções. Na primeira, descreve-se a metodologia adotada para a análise descritiva dos empreendimentos contratados pelo PMCMV para Maceió, AL. Em seguida, apresenta-se a caracterização desses empreendimentos, que foram divididos aqui em três categorias: i) empreendimentos para Habitação de Interesse Social (Faixa 1); ii) empreendimentos destinados à Faixa 2, definidos como Habitação de Interesse Social pelo Poder Público Municipal; iii) empreendimentos para o segmento econômico (Faixas 2 e 3). Por fim, realiza-se um panorama geral sobre as características arquitetônicas e urbanísticas dos empreendimentos financiados pelo PMCMV em Maceió, AL.

5.1. Metodologia de análise dos empreendimentos habitacionais financiados pelo Programa Minha Casa, Minha Vida em Maceió, AL

Para o levantamento das características arquitetônicas e urbanísticas dos empreendimentos contratados pelo PMCMV na cidade de Maceió, foi necessário o cruzamento de dados provenientes das mais diversas fontes, desde informações disponibilizadas por órgãos públicos até imagens coletadas em diferentes sítios eletrônicos. O quadro 31 explicita a origem dos distintos dados utilizados no desenvolvimento da análise descritiva dos empreendimentos.

Quadro 31. Diferentes fontes de dados consultadas para análise descritiva do PMCMV em Maceió, AL

Nº.	Fontes	Dados
1	Ministério das Cidades	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quantidade de unidades contratadas por faixa de renda; ▪ Valor contratado por faixa de renda; ▪ Dados dos empreendimentos para faixa 1: nome, localização, unidades habitacionais e construtora.
2	Caixa Econômica Federal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quantidade de unidades contratadas; ▪ Valor total contratado.
3	Prefeitura Municipal de Maceió: Superintendência Municipal de Controle e Convívio Urbano (SMCCU)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dados sobre os empreendimentos para faixa 2 definidos como Habitação de Interesse Social: nome, localização, unidades habitacionais, construtora, tipologia, área total e data do decreto de aprovação.

Quadro 31. Diferentes fontes de dados consultadas para análise descritiva do PMCMV em Maceió, AL.

4	Diário Oficial Municipal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Decretos que definem empreendimentos para faixa 2 como Habitação de Interesse Social.
5	Sítios eletrônicos das seguintes construtoras: MRV Engenharia; Construtora Sauer; Telesil Engenharia; Contrato Engenharia; ENENGI Construções; Produção Engenharia; EngenhArq; Cerutti Engenharia; GPS Empreendimentos; Vivendi Empreendimentos; Construtora Assumpção; Tenda; Teto Planejamentos; Record Construções; Thamara Construções; Dacal Engenharia; Wcorreia Construções; e Conenge Engenharia.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Imagens dos empreendimentos; ▪ Características arquitetônicas e urbanísticas - projetos; ▪ Dimensões das unidades habitacionais.
6	Sítios eletrônicos de imobiliárias: Zampieri Imóveis; e Soares Nobre.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Preço médio das unidades habitacionais; ▪ Imagens dos empreendimentos; ▪ Dimensões das unidades habitacionais.
7	Sítios eletrônicos de compra e venda de imóveis: olx.com; e maceiosite.com.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Preço médio das unidades habitacionais; ▪ Imagens dos empreendimentos.
8	Sítios eletrônicos de notícias: Gazetaweb; Alagoas24horas; Tnh1.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Data de entrega dos empreendimentos para faixa 1. ▪ Notícias sobre o PMCMV.

Fonte: Elaborada pela autora, 2017.

A análise descritiva das características arquitetônicas e urbanísticas dos empreendimentos está embasada em dois modelos: 1) apresentado por Ferreira (2012, p. 59-63); e 2) desenvolvido pela Rede de Pesquisa Cidade e Moradia (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015, p.34). O primeiro modelo aponta três escalas de análise com seus respectivos parâmetros de qualidade, conforme demonstrado no quadro 32. Segundo Ferreira (2012, p. 63), “parte-se da maior escala, que abrange aspectos urbanísticos, até chegar à menor, relativa às unidades habitacionais”.

Do modelo explicitado no quadro 32, será utilizada especialmente aqui a escala de “inserção urbana” e alguns dos parâmetros apresentados nas outras duas escalas, como a densidade e dimensão do empreendimento (Implantação) e o dimensionamento das unidades habitacionais, devido ao interesse específico do presente trabalho em compreender a relação dos empreendimentos financiados pelo PMCMV com o contexto urbano no qual se insere, de modo que fogem desse escopo aspectos como, por exemplo, o conforto ambiental e flexibilidade das edificações.

Quadro 32. Escalas de análise e parâmetros de qualidades da metodologia desenvolvida por Ferreira (2012).

Escala	Definição	Parâmetros de qualidade
Inserção Urbana	Relaciona o empreendimento à cidade e ao bairro em que está inserido, tendo em vista aspectos como acessibilidade, presença de serviços urbanos e integração à malha urbana	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Presença de infraestrutura e serviços urbanos; ▪ Localização e acessibilidade; ▪ Fluidez urbana.
Implantação	Relaciona o empreendimento com o entorno imediato, com a forma de ocupação do terreno e a integração entre as edificações, áreas verdes e livres, espaços de convivência e circulação;	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adequação à topografia do terreno; ▪ Paisagismo e impacto ambiental; ▪ Formas de ocupação do terreno; ▪ Áreas comuns e de lazer; ▪ Densidade e dimensão.
Unidades Habitacionais	Refere-se às características da edificação ou da unidade habitacional, tendo em vista seu dimensionamento, flexibilidade, conforto ambiental, técnicas e materiais adotados e sistemas construtivos utilizados.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Custo de construção; ▪ Conforto ambiental; ▪ Distribuição das unidades no pavimento tipo; ▪ Dimensionamento; ▪ Flexibilidade; ▪ Desempenho e eficiência; ▪ Sustentabilidade.

Fonte: FERREIRA, 2012, p. 63.

Nesse sentido, cabe destrinchar os parâmetros de qualidade da escala de “inserção urbana” defendidos por Ferreira (2012, p.68-73):

i. **Presença de infraestrutura e serviços urbanos:**

Os empreendimentos habitacionais necessitam estar providos de sistemas de abastecimento de água, coleta de lixo e drenagem adequada das águas pluviais. A localização em área que já conte com infraestrutura instalada também é importante, não implicando extensão das redes, assim como a proximidade a pontos de comércio, serviços básicos e equipamentos educacionais, de saúde, cultura e lazer, acessíveis por rota de pedestres, preferencialmente.

ii. **Localização:**

A boa localização de um empreendimento habitacional é garantida por adequada inserção na malha urbana, que, por sua vez, relaciona-se ao porte do município ou região onde ele se insere. A formação de grandes áreas habitacionais, sem mescla de usos, atividades e grupos sociais, deve ser evitada.

iii. **Acessibilidade:**

Está relacionada à adequada integração à rede de transporte público e ao sistema viário carroçável estruturado. (...) Além disso, deve ser priorizada a conexão entre o empreendimento habitacional e os polos de empregos por meio de transporte público e minimização do tempo e necessidade de deslocamentos diários de seus moradores.

iv. Fluidez urbana:

A fluidez é atingida quando se tem boa adequação à malha urbana existente, garantindo diálogo harmonioso entre os eixos de circulação do conjunto e os existentes no entorno e, principalmente, o uso e acesso públicos do térreo, descartando elementos de ruptura física e visual da paisagem e de isolamento do conjunto, como muros e grades.

Quadro 33. Escalas de análise e fatores principais relacionados definidos pela metodologia da Rede Cidade e Moradia (2015).

Escala	Definição	Fatores principais relacionados
Regional ou metropolitana	Relaciona a localização dos empreendimentos do PMCMV com diversos indicadores sociais e urbanos do conjunto da região ou da metrópole.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mancha urbanizada e limite da área urbana; ▪ Oferta de emprego; ▪ Integração metropolitana e centralidades; ▪ Áreas com restrições ambientais estabelecidas pela legislação.
Municipal	Detalha a inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV no município e os relaciona com diversos indicadores sociais e urbanos municipais.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Faixas de atendimento do programa; ▪ Perfil socioeconômico da população; ▪ Uso e ocupação do solo (centralidades e zoneamento); ▪ Acesso à infraestrutura urbana; ▪ Oferta de equipamentos públicos; ▪ Déficit habitacional; ▪ Mobilidade urbana; ▪ Legislação municipal (zoneamento de interesse social e ambiental).
Empreendimento	Detalha a inserção urbana de cada um dos empreendimentos em seus entornos imediatos.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cobertura dos sistemas de infraestrutura; ▪ Padrões de uso e ocupação do solo; ▪ Oferta de serviços, comércio, equipamentos públicos e área de lazer; ▪ Acesso ao transporte; ▪ Densidade populacional; ▪ Barreiras físicas (topográficas ou construtivas); ▪ Relações espaciais e características do projeto urbanístico e arquitetônico.
Unidade Habitacional	Refere-se às características arquitetônicas das edificações e ao perfil socioeconômico dos moradores.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Configurações familiares; ▪ Densidade; ▪ Acessibilidade; ▪ Complexidade espacial; ▪ Adaptabilidade do programa arquitetônico; ▪ Questões construtivas e tecnológicas.

Fonte: AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015, p. 30-49.

O segundo modelo no qual se apoia a análise desenvolvida nessa tese, a metodologia trabalhada pela Rede Cidade e Moradia, está dividido em quatro escalas de análise que seguiram as próprias escalas territoriais: i) escala regional ou metropolitana; ii) escala municipal; iii) escala do empreendimento; e iv) escala da unidade habitacional. O quadro 33 explicita cada uma dessas escalas.

No caso da análise desenvolvida no presente trabalho, serão utilizadas três das quatro escalas adotadas no segundo modelo metodológico apresentado, trabalhado pela Rede Cidade e Moradia: a escala Municipal, a escala do empreendimento e a escala da unidade habitacional. Em relação à escala regional ou metropolitana, somente será abordado o fator referente à mancha urbanizada e aos limites da área urbana. A escala Municipal foi abordada na seção 3.

A presente seção aborda alguns aspectos da escala do Empreendimento, como as características dos projetos arquitetônicos e urbanísticos. Essa escala, assim como a escala da unidade habitacional serão melhor tratadas no capítulo que mostra os resultados da pesquisa piloto com os moradores dos empreendimentos do PMCMV (seção 6). A seguir, são descritos os empreendimentos financiados pelo PMCMV em Maceió, AL.

5.2. Os empreendimentos para Habitação de Interesse Social (Faixa 01).

Em Maceió, foram contratados doze empreendimentos habitacionais, por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida, para famílias com rendimento de 0 a 3 SM (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”³⁷, e o Residencial

³⁷ Esse empreendimento foi produzido pela Associação do Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos – AMOVA, uma Organização Não Governamental, cuja sede é localizada na cidade de São

José Aprígio Vilela I – módulos A, B e C - foi construído em parceria com o Governo Estadual. (Ver quadro 34).

Quadro 34. 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 34).

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), citados acima, quais sejam: i) presença de infraestrutura e serviços urbanos; ii) localização; iii) acessibilidade e iv) fluidez urbana. Conforme explicitados a seguir:

Paulo (SP), que atua em três áreas: defesa dos direitos, educação e habitação. Nesse sentido, uma das funções dessa ONG é a assistência técnica para moradia.

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 24 mostra a localização desses empreendimentos no território municipal. Apenas o Residencial Ouro Preto se insere adequadamente na malha urbana, pois se localiza em um terreno com acesso a transporte público e ao eixo viário existente, próximo a equipamentos educacionais e estabelecimentos de comércio e serviços. Todos os demais empreendimentos se localizam fora da malha urbana existente (Figura 24), isto é, em terrenos onde foram necessários a expansão dos sistemas de infraestrutura urbana básica, cujas ruas de acesso não são pavimentadas e onde deverão ser construídos e/ou ampliados os equipamentos urbanos de saúde, educação e lazer.

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. Conforme será demonstrado na seção 6, o transporte público é o principal motivo de reclamação dos moradores. 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.



Figura 24. Localização dos empreendimentos voltados para a faixa 1 do PMCMV em Maceió,
 Fonte: Google Earth, adaptado pela autora, 2015.

iv. Fluidez urbana: A localização de 11 dos 12 empreendimentos³⁸ 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.

³⁸ Exceto o Conjunto Residencial Ouro Preto.

Quadro 35. 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 2 unidades 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 35), dois empreendimentos são compostos por edificações verticais sem elevador (4 pavimentos) e os demais são predominantemente horizontais (até 2 pavimentos), conforme a descrição abaixo:

- Os residenciais verticais são Jorge Quintela e Ouro Preto que se configuram como conjuntos habitacionais com blocos com 4 pavimentos e 4 unidades por andar. (Figuras 25 e 26).



Figura 25. Residencial Jorge Quintela em construção no bairro Benedito Bentes
 Fonte: Arquivo pessoal, set.2015



Figura 26. Residencial Ouro Preto, no bairro homônimo.
 Fonte: SECOM, Maceió, AL. Março 2014.

- 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 27).



Figura 27. 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.

- 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 28. Tipologia das habitações do Residencial José Aprígio Vilela I, no bairro Benedito Bentes, em Maceió, AL.

Fonte: SEINFRA, AL, 2011.

- O residencial Sonho de Antônio Duarte é um conjunto habitacional de casas em lotes individuais.



Figura 29. Modelo de empreendimento horizontal: Residencial Sonho de Antônio Duarte, em Riacho Doce, Maceió.

Fonte: Google Earth, 2015, adaptado pela autora.

Os empreendimentos apresentam as mesmas características demonstradas na seção 4, que visam o barateamento dos custos de produção: 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 contíguos³⁸ e somam 6.099 unidades habitacionais.

5.3. Os empreendimentos definidos como Habitação de Interesse Social pelo poder público municipal destinados à Faixa 2.

Os empreendimentos habitacionais enquadrados na faixa 2 do PMCMV somam um total de 20.888 unidades habitacionais. Mais da metade dessas unidades, mais precisamente 58,2%, um total de 12.151, foram definidas como “Habitação de Interesse Social” pela Prefeitura Municipal de Maceió por meio de decreto, de modo a facilitar/baratear os processos de registros imobiliários e isentá-los do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). As unidades estão distribuídas em 23 empreendimentos, conforme demonstrado no quadro 36.

Quadro 36. Características dos empreendimentos destinados à faixa 2 do PMCMV definidos como HIS pela Prefeitura Municipal de Maceió, AL.

Bairro	Empreendimentos	Construtora	Descrição	UH	%
Cidade Universitária	Residencial Jardim Royal (HIS)	Contrato Engenharia	Conjunto habitacional horizontal com casas isoladas (lotes).	454	3,7
	Residencial Jardim Royal II (HIS)	EngenhArq	Conjunto habitacional horizontal com casas isoladas (lotes).	1668	13,7
	Residencial Novo Jardim (HIS)	EngenhArq	Conjunto habitacional horizontal com casas isoladas (lotes).	2482	20,4
	Residencial Park Shopping I (HIS)	Cerutti Engenharia	Condomínio fechado com área de lazer. Vertical com elevador	528	4,3
	Jardim dos Eucalipitos (HIS)	EngenhArq	Condomínio fechado com área de lazer. Horizontal, com casas isoladas (lotes).	324	2,7
	Jardim dos Pinheiros (HIS)	EngenhArq	Condomínio fechado com área de lazer. Horizontal, com casas isoladas (lotes).	324	2,7
	Jardim dos Ipês (HIS)	EngenhArq	Condomínio fechado com área de lazer. Horizontal, com casas isoladas (lotes).	202	1,7
	Jardim das Palmeiras (HIS)	EngenhArq	Condomínio fechado com área de lazer. Horizontal, com casas isoladas (lotes).	416	3,4
	Jardim dos Flamboyants (HIS)	EngenhArq	Condomínio fechado com área de lazer. Horizontal, com casas isoladas (lotes).	474	3,9
	Jardim Tropical (HIS)	EngenhArq	Condomínio Fechado com área de lazer. Horizontal, com casas geminadas: 50 blocos com 12 unidades cada.	600	4,9
	Total:				7472

Quadro 36. Características dos empreendimentos destinados à faixa 2 do PMCMV definidos como HIS pela Prefeitura Municipal de Maceió, AL.

Bairro	Empreendimentos	Construtora	Descrição	UH	%
Benedito Bentes	Bosque das Acácias (HIS)	Telesil Engenharia	Condomínio fechado com área de lazer. Vertical sem elevador. Blocos com 4 pavimentos e 4 unidades por andar.	352	2,9
	Bosque das Bromélias (HIS)	Sauer Ltda.	Condomínio fechado com área de lazer. Vertical sem elevador. Blocos com 4 pavimentos e 4 unidades por andar.	256	2,1
	Bosque das Casuarinas (HIS)	Telesil engenharia.	Condomínio fechado com área de lazer. Vertical sem elevador. Blocos com 4 pavimentos e 4 unidades por andar.	288	2,4
	Bosque das orquídeas (HIS)	Sauer Ltda.	Condomínio fechado com área de lazer. Vertical sem elevador. Blocos com 4 pavimentos e 4 unidades por andar.	240	2,0
	Bosque das Palmeiras (HIS)	Telesil engenharia	Condomínio fechado com área de lazer. Vertical sem elevador. Blocos com 4 pavimentos e 4 unidades por andar.	320	2,6
	Bosque da Ubaias (HIS)	Sauer Ltda.	Condomínio fechado com área de lazer. Vertical sem elevador. Blocos com 4 pavimentos e 4 unidades por andar.	320	2,6
	Bosque dos Flamboiães (HIS)	Contrato Engenharia	Condomínio fechado com área de lazer. Vertical sem elevador. Blocos com 4 pavimentos e 4 unidades por andar.	320	2,6
	Bosque dos Ipês (HIS)	Telesil engenharia	Condomínio fechado com área de lazer. Vertical sem elevador. Blocos com 4 pavimentos e 4 unidades por andar.	160	1,3
	Bosque dos Jacarandás (HIS)	Uchôa Construções	Condomínio fechado com área de lazer. Vertical sem elevador. Blocos com 4 pavimentos e 4 unidades por andar.	320	2,6
	Cely Loureiro II	Arquitec	Conjunto habitacional horizontal com casas em lotes isolados.	295	2,4
Total:				2871	23,6
Petrópolis	Parque Petrópolis I (HIS)	ENENGI	Condomínio fechado com área de lazer. Vertical sem elevador. Blocos com 4 pavimentos e 4 unidades por andar.	608	5,0
	Parque Petrópolis II (HIS)	ENENGI	Condomínio fechado com área de lazer. Vertical sem elevador. Blocos com 4 pavimentos e 4 unidades por andar.	480	4,0
	Parque Petrópolis III (HIS)	ENENGI	Condomínio fechado com área de lazer. Vertical sem elevador. Blocos com 4 pavimentos e 4 unidades por andar.	720	5,9
	Total:				1808
Total				12151	100

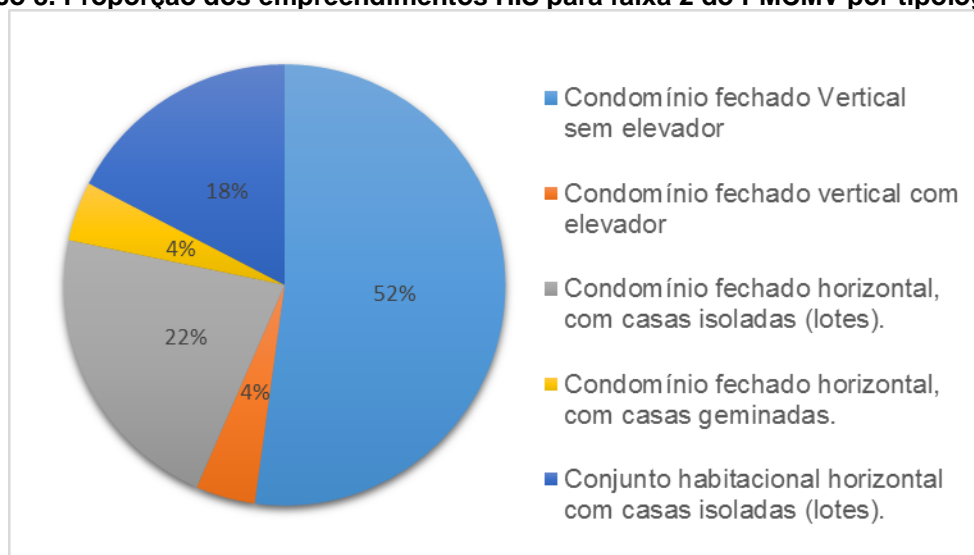
Fonte: Elaborada pela autora, 2016.

O quadro 36 mostra que a localização desses empreendimentos ocorre em 3 dos 50 bairros de Maceió: Benedito Bentes, Cidade Universitária e Petrópolis. A grande maioria das unidades habitacionais (61,5%) dessa categoria de empreendimento (HIS para faixa 2) se situa no bairro Cidade Universitária, um total de 7.472 unidades, distribuídas em 10 empreendimentos, 9 dos quais podem ser classificados como empreendimentos contíguos e todos estariam “agrupados” em uma mesma área do bairro³⁹.

³⁹ Entende-se como empreendimentos contíguos: “aqueles que apresentam contratos com a mesma construtora, com nomes de empreendimentos semelhantes e localizados em terrenos adjacentes

O bairro Benedito Bentes possui 10 empreendimentos dessa categoria, os quais somam 23,6% das unidades habitacionais, um total de 2.817 habitações. Embora sejam de construtoras distintas, quase todos, com exceção apenas do Cely Loureiro II, apresentam o mesmo projeto arquitetônicos e se localizam em uma mesma área do bairro. O bairro de Petrópolis concentra três empreendimentos contíguos que juntos somam 1.808 (mil, oitocentas e oito) unidades habitacionais, correspondendo a 14,9% do total.

Gráfico 8. Proporção dos empreendimentos HIS para faixa 2 do PMCMV por tipologia.



Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

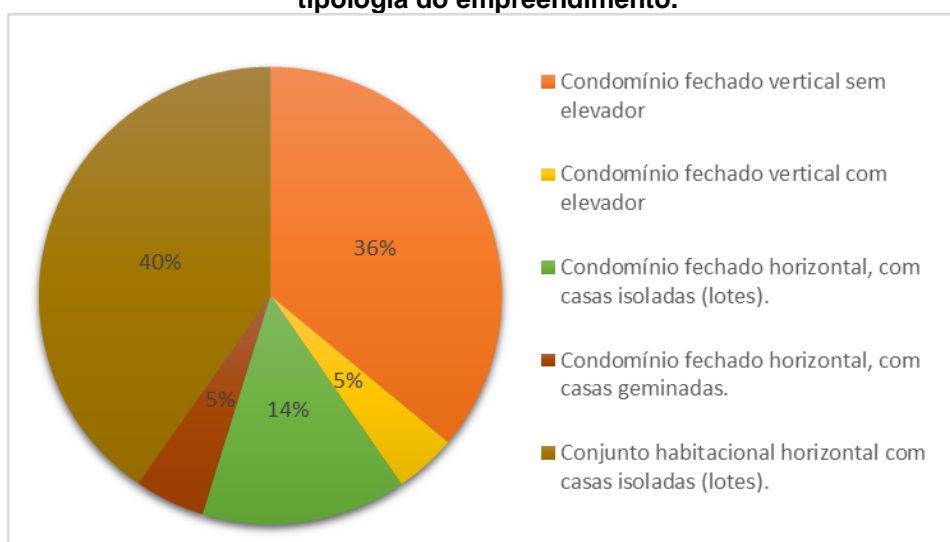
A partir do levantamento dos projetos arquitetônicos e urbanísticos dos empreendimentos dessa categoria foram identificadas 5 tipologias (figura 30), distribuídas conforme explicitado no gráfico 9, quais sejam:

- 1) **Condomínio fechado vertical sem elevador (3 ou 4 pavimentos):** 52% - 12 empreendimentos, 9 localizados no Benedito Bentes e 3 localizados no bairro de Petrópolis.
- 2) **Condomínio fechado vertical com elevador (5 ou mais pavimentos):** 4% - 1 empreendimento localizado no bairro Cidade Universitária.

(lado a lado ou face a face). Embora formalmente divididos em diversas operações, na prática, integram um mesmo empreendimento de maior porte.” Os empreendimentos “agrupados” seriam aqueles de mesma construtora ou construtoras diferentes, localizados espacialmente próximos (raios de 250m a 1 km, dependendo do porte do município). (AMORE; SHIMBO; RUFINO. 2015, p.33).

- 3) **Condomínio fechado horizontal com casas em lotes isolados:** 22% - 5 empreendimentos, todos localizados no bairro Cidade Universitária.
- 4) **Condomínio fechado com blocos horizontais (casas geminadas):** 4% - 1 empreendimento no bairro Cidade Universitária.
- 5) **Conjunto habitacional (aberto-loteamento) com casas em lotes isolados:** 18% - 4 empreendimentos, 1 no Bairro Benedito Bentes e 3 no Cidade Universitária.

Gráfico 9. Proporção das unidades habitacionais contratadas como HIS para faixa 2 por tipologia do empreendimento.



Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

O gráfico 10 demonstra a distribuição das unidades habitacionais por tipologia do empreendimento, pode-se ver que em cada 100 habitações contratadas pelo PMCMV como HIS para faixa 2: 40 estão em conjuntos habitacionais horizontais “abertos”; 36 são apartamentos de edifícios sem elevador em condomínios fechados; 14 são casas em condomínios horizontais fechados; 5 são casas geminadas em condomínios horizontais fechados; e 5 são apartamentos em condomínios verticais fechados com elevador.

a) Exemplo de condomínio fechado vertical sem elevador – Bosque das Palmeiras no Bairro Benedito Bentes.



b) Exemplo de condomínio fechado vertical com elevador- Park Shopping.



c) Exemplo de condomínio fechado horizontal com casas em lotes isolados – Jardim dos Eucaliptos.



d) Exemplo de condomínio fechado horizontal com casas geminadas – Jardim Tropical, no bairro Cidade Universitária.



e) Exemplo de conjunto habitacional com casas em lotes isolados – Residencial Jardim Royal II, no bairro Cidade Universitária.



Figura 30. Imagens dos empreendimentos HIS para faixa 2.

Fonte: sítios eletrônicos das construtoras acessados em junho de 2015.

As habitações possuem, em geral, 2 ou 3 quartos e medem entre 45 m² e 60 m². A planta baixa é composta normalmente, além dos quartos, por um banheiro, sala de estar/jantar e cozinha com um pequeno espaço para área de serviço. Nos edifícios verticais, os pavimentos-tipo possuem de 6 a 10 unidades habitacionais, o que dificulta

a distribuição de aberturas adequadas para a ventilação natural dos apartamentos. O mesmo acontece nos blocos de casas geminadas, que são desprovidos de aberturas laterais. (Figura 31).

a) Residencial Parque Petrópolis – Construtora ENENGI



b) Residencial Novo Jardim – Contrato Engenharia



c) Pavimento Tipo – Residencial Bosque das Casuarinas – Contrato Engenharia



d) Bloco de casas geminadas – Condomínio Jardim Tropical – Contrato Engenharia



e) Planta de Implantação do Residencial Jardim Royal – Contrato Engenharia

**Figura 31. Exemplos de plantas das unidades habitacionais**

Fontes: sítios eletrônicos das construtoras, acesso em Junho de 2015.

Segue-se aqui novamente os parâmetros de qualidade da escala de “inserção urbana” definidos por Ferreira (2012) - presença de infraestrutura e serviços urbanos, localização, acessibilidade e fluidez urbana - para a análise das características urbanísticas dos residenciais HIS destinados à faixa 2. Conforme disposto abaixo:

i) Presença de infraestrutura e serviços urbanos: Todos os residenciais se integram a rede abastecimento de água e ao sistema de coleta de lixo da cidade. Além disso, os projetos contam com sistemas próprios tratamento de efluentes (ETEs) e ruas internas pavimentadas, providas de guias e bueiros para as águas pluviais.

Os empreendimentos possuem áreas de lazer. Porém não estão previstas a construção de novos equipamentos públicos de saúde e educação no entorno, que visem atender à nova demanda.

ii) Localização e acessibilidade: A figura 32 apresenta a localização dos empreendimentos na área urbana de Maceió. Esses residenciais se situam em grandes terrenos vazios cujas vias de acesso não são pavimentadas, em bairros distantes de 10 a 15 km dos centros principais de trabalho e lazer da cidade.

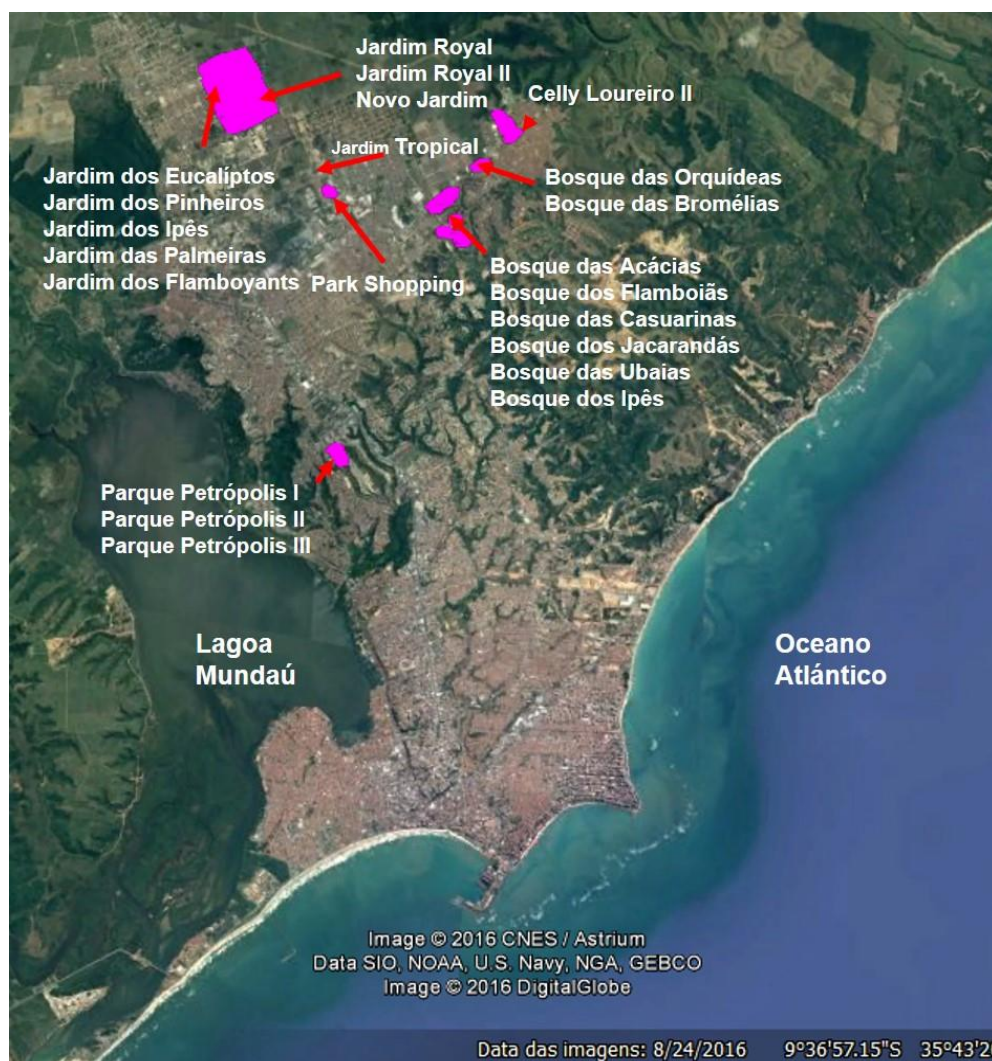


Figura 32. Localização dos empreendimentos HIS para faixa 2 do PMCMV em Maceió, AL.
 Fonte: Google Earth, adaptado pela autora com dados da SMCCU/PM, 2015.

Os residenciais Jardim Royal, Jardim Royal II, Novo Jardim, Jardim dos Eucaliptos, Jardim dos Flamboyant, Jardim dos Ipês, Jardim dos Pinheiros e Jardim das Palmeiras se concentraram em uma mesma gleba adjacente ao tecido urbano existente. Tais empreendimentos são os que possuem maior dimensão territorial e, conseqüentemente, maior quantidade de unidades habitacionais. Esses oito empreendimentos juntos somam: 6.344 (seis mil, trezentos e quarenta e quatro) unidades habitacionais e ocupam uma área total de aproximadamente 150 hectares.

A enorme quantidade de unidades habitacionais em cada um desses empreendimentos, que são produzidas de uma só vez em áreas muito próximas entre si, podem sobrecarregar os sistemas de infraestrutura urbana, caso não tenha sido prevista a ampliação dos mesmos. No que se refere ao transporte público, foram apontados problemas de carência de linhas de ônibus e má qualidade dos veículos por moradores entrevistados, conforme será visto na seção 6.



Figura 33. Exemplo de barreira à fluidez urbana: limite entre o Condomínio Residencial Jardim dos Palmares e o Conjunto Residencial Jardim Royal I, no bairro Cidade Universitária, em Maceió, AL.

Fonte: a) e b) Google Earth, adaptado pela autora, 20015; c) MELO, T., 2015.

iii) Fluidez urbana: O condomínio fechado com muros e área de lazer (vertical ou horizontal) é o modelo predominante, representado 82% dos empreendimentos e 60%

das unidades habitacionais. A disposição desses condomínios em relação ao tecido urbano onde eles se inserem, desencadeia situações em que as ruas são completamente isoladas em um ou em ambos os lados, como por exemplo no encontro entre o Conjunto Jardim Royal I e o Condomínio Jardim dos Palmares (figura 33).

5.4. Empreendimentos habitacionais para o segmento econômico (faixas 2 e 3)

Os empreendimentos contratados para o segmento econômico do PMCMV em Maceió somam um total de 14.616 (catorze mil, seiscentas e dezesseis) unidades habitacionais, das quais, 59,8%, ou seja, 8.737 (oito mil, setecentos e trinta e sete) são destinadas a faixa 2 e, as demais para faixa 3: 40,2%, o que equivale 5.879 (cinco mil oitocentas e setenta e nove) unidades habitacionais. No entanto, conforme dito anteriormente, não há informações muito claras que diferenciem os empreendimentos para as faixas 2 e 3. Foram identificados cerca de 85% dessas unidades, mais precisamente 12.473 (doze mil, quatrocentos e setenta e três). (Quadro 37).

Quadro 37. Empreendimentos levantados que foram contratados (financiados) para o segmento econômico do PMCMV em Maceió.

Bairro	Empreendimentos	Construtora	Descrição	UH	%
Antares	Residencial Pátio Alvorada	s/l	Condomínio fechado horizontal com casas geminadas e área de lazer coletiva.	50	0,4
	Reserva Maragogi: Paraíso das águas	MRV	Condomínios Fechados com área de lazer - Vertical com elevador.	350	2,8
	Reserva Maragogi: Parque das Galés	MRV		350	2,8
	Reserva Maragogi: Parque Vale dos Corais	MRV		330	2,6
	Reserva Maragogi: Parque Barra Grande	MRV		240	1,9
	Reserva Maragogi: Parque Pontal das Marés	MRV		240	1,9
	Residencial Pátio	Contrato Engenharia		384	3,1
	Residencial Alvorada	Teto Construções		150	1,2
	Residencial Jardins	Record Construções		352	2,8
	Residencial Jardim Primavera	Conenge Engenharia		90	0,7
	Residencial FIT Parque Maceió	Gafisa/Cipesa		504	4,0

Quadro 37. Empreendimentos levantados que foram contratados (financiados) para o segmento econômico do PMCMV em Maceió.

Bairro	Empreendimentos	Construtora	Descrição	UH	%
	Residencial Porto Seguro	Produção Engenharia		180	1,4
	Residencial Porto Alegre	Produção Engenharia		180	1,4
	Total			3400	27,3
Barro Duro	Residencial Catolé	Arquitec	Edifício isolado.	32	0,3
Benedito Bentes	Village das Alvoradas	Sauer Ltda.	Condomínios Fechados com área de lazer - Vertical sem elevador.	432	3,5
	Village das Fontes	Sauer Ltda.		432	3,5
	Village das Flores	Sauer Ltda.		480	3,8
	Village das Artes	Sauer Ltda.		480	3,8
	Recanto dos Contos	Sauer Ltda.	Condomínios Fechados com área de lazer – horizontal com casas isoladas. (lotes).	457	3,7
	Recanto da Orquídeas	Sauer Ltda.		418	3,4
	Recanto das Estrelas	Sauer Ltda.		488	3,9
	Recanto dos Sonhos	Sauer Ltda.		488	3,9
	Recanto dos Pássaros	Sauer Ltda.		488	3,9
	Recanto das Cores	Sauer Ltda.		498	4,0
Total		4693	37,6		
Farol	Dilma Paiva Clube Residencial	Wcorreia construções	Edifício isolado.	160	1,3
	Edifício Nogueira de Ramuin	Dacal Engenharia	Edifício isolado.	28	0,2
	Edifício Marquês de Erval	Dacal Engenharia	Edifício isolado.	30	0,2
	Total		218	1,7	
Clima Bom	Residencial Vila do Sol	MBA construções	Edifício isolado.	8	0,1
Feitosa	Residencial Jardim Feitosa	Thamara Construções	Condomínio fechado vertical sem elevador.	160	1,3
Mangabeiras	Residencial Miramar*	Fireman e Peixoto Emp e negócios	Edifício isolado.	14	0,1
	Edifício Vila do Conde	Concreto Amorim Construções	Edifício isolado.	72	0,6
	Total		86	0,7	
Pajuçara	Ed. Galés da Pajuçara	Arquitec	Edifício isolado.	30	0,2
Poço	Edifício Solaris	Moura Dubeaux	Edifício isolado.	120	1,0
Santa Amélia	Mirante da Lagoa	Unicon Construções	Condomínio fechado com área de lazer - Vertical com elevador.	360	2,9
	Vivenda do Alto	Vivendi	Condomínio fechado com área de lazer – horizontal com casas geminadas.	268	2,1

Quadro 37. Empreendimentos levantados que foram contratados (financiados) para o segmento econômico do PMCMV em Maceió.

Bairro	Empreendimentos	Construtora	Descrição	UH	%
Santa Lúcia	Residencial Jardim Brasileto	Constutora Assumpção	Condomínio fechado vertical sem elevador.	192	1,5
Serraria	Sierra Park	Cerutti engenharia	Condomínio fechado vertical com elevador.	432	3,5
	Edifício Verde Vida	ALPIS Construções	Edifício isolado.	32	0,3
	Ed. Maranello	ALJOS Engenharia	Edifício isolado.	14	0,1
	Vale Verde I	Cerutti engenharia	Condomínio fechado vertical com elevador.	180	1,4 0,0
	Vale Verde II	Cerutti engenharia	Condomínio fechado vertical com elevador.	170	1,4
	Ilhas Vivence	GPS empreend.	Condomínio fechado vertical com elevador.	252	2,0
	Le Parc Residencial	Produção Engenharia	Condomínio fechado vertical sem elevador.	256	2,1
	Total			1336	10,7
São Jorge	Residencial Alto da Boa Vista	Telesil engenharia	Condomínio fechado com área de lazer -Vertical com elevador	180	1,4
	Vista do Atlântico	Constutora Assumpção		280	2,2
	Total			460	3,7
Tabuleiro dos Martins	Residencial Allegro	Produção Engenharia	Condomínio fechado com área de lazer -Vertical com elevador	288	2,3
	Cidade Jardim	Contrato Engenharia		504	4,0
	Total			792	6,3
Trapiche da Barra	Via Costeira Residence	Contrato Engenharia	Condomínio fechado vertical com elevador.	360	2,9
Total identificado				12473	100,0
Não identificados				2.143	
Total				14616	

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

Tendo em vista, a vasta quantidade de empreendimentos (foram identificados 48) e dada as limitações do presente trabalho, não foi possível caracterizar a “presença de infraestrutura e serviços urbanos” nem a “acessibilidade” para análise da “inserção urbana” dos mesmos. Entretanto, serão abordados os parâmetros “localização” e “fluidez urbana”.

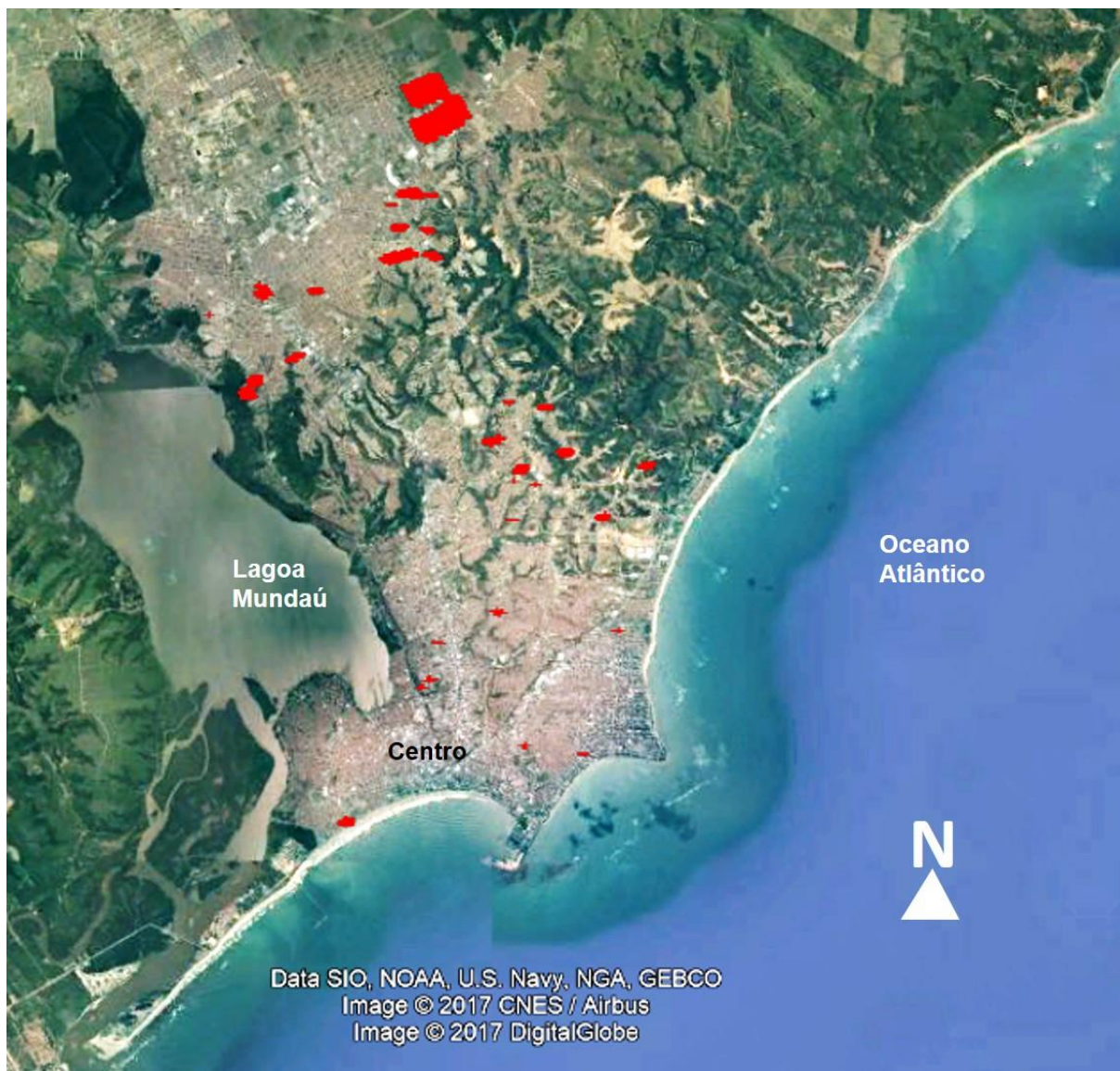


Figura 34. Localização dos empreendimentos levantados, produzidos para o segmento econômico do PMCMV em Maceió, AL.

Fonte: Google Earth, adaptado pela autora em abril de 2016.

i) Localização (figura 34): O bairro do Antares concentra o maior número desses empreendimentos – 13, além de 27,3% das unidades habitacionais. O bairro Benedito Bentes, por sua vez, concentra o maior número de habitações contratadas, correspondente a 37,6% das unidades identificadas, distribuídas em 10 empreendimentos. O bairro da Serraria possui 7 empreendimentos e 10,7% das unidades habitacionais. Os demais empreendimentos estão distribuídos por 12 bairros sendo que 3 estão no bairro do Farol; 2 na Santa Amélia; 2 no São Jorge; 2 no Tabuleiro dos Martins; 2 na Mangabeiras e um em cada um dos seguintes bairros:

Barro Duro, Clima Bom, Feitosa, Pajuçara, Poço, Santa Lucia e Trapiche da Barra. (Ver quadro 37).

Assim além de bairros como Antares e Benedito Bentes, que concentram os empreendimentos para as demais faixas, para o segmento econômico, também há produção de habitações com financiamento do PMCMV em bairros mais valorizados pelo mercado imobiliário – como, por exemplo, Pajuçara e Mangabeiras. As unidades habitacionais financiadas pelo Programa nestes bairros, no entanto, se caracterizam como apartamentos de menor dimensão (30 m² - 40 m²) e com apenas 1 quarto.

ii) Fluidez urbana: Mais uma vez, se repete o modelo de condomínio fechado com área de lazer, 37 dos 48 empreendimentos são desse tipo. Dos condomínios fechados levantados, 28 são formados por blocos verticais com elevador (4 ou mais pavimentos), 1 é composto por blocos verticais sem elevador, 6 são condomínios com casas isoladas nos lotes e 2 com blocos de casas geminadas (2 pavimentos). Os demais 11 empreendimentos são edifícios isolados. (Quadro 37).

a) Exemplo de condomínio fechado vertical com elevador: Residencial Allegro, no Tabuleiro dos Martins.



b) Exemplo de Edifícios isolado – Edifício Solaris, bairro do Poço.



c) Condomínio fechado vertical sem elevador – Le Parc Residence, na Serraria.



d) Condomínio fechado horizontal com casas isoladas – Recanto das Cores, no Benedito Bentes.



e) Condomínio fechado horizontal com casas germinadas – Residencial Vivenda do Alto, no bairro de Santa Amélia.



Figura 35. Imagens dos empreendimentos levantados contratados para segmento econômico do PMCMV em Maceió, AL.

Fonte: Sítios eletrônicos das construtoras, acesso em junho de 2015.

Com exceção dos Edifícios Vila do Conde (Mangabeiras) e Galés da Pajuçara (Pajuçara) que são compostos por apartamentos tipo “Quarto-e-sala”, as plantas das unidades habitacionais para essa faixa de renda são semelhantes às da HIS para faixa 2, porém com dimensões um pouco maiores, entre 50 e 75 m², apresentando 2 ou 3 quartos, 1 ou 2 banheiros, sala estar/jantar e cozinha com uma pequena área de serviço. (Figuras 36).

a) Pavimento-tipo do Residencial Allegro, da Produção Engenharia.



b) Planta Baixa de apartamento no Edifício Solaris, Construtora Moura Dubeaux AL



c) Planta Baixa de um apartamento no Le Parc Residencial, Produção Engenharia.



d) Implantação do Residencial Vivenda do Alto, da Vivendi Construções.



e) Implantação do Condomínio Alto da Boa Vista, Telesil Engenharia



f) Planta-baixa de um apartamento no Residencial Parque Maceió, no Antares



g) Planta-Baixa de um apartamento no Edifício Dilma Paiva, Wcorreia Construções.



h) Planta-baixa de um apartamento no Edifício Vila do Conde, da Concreto Amorim construções



i) Planta-baixa de um apartamento no Edifício Galés da Pajuçara, da Construtora Arquitec.



Figura 36. Exemplos de plantas dos empreendimentos contratados para segmento econômico do PMCMV em Maceió, AL.

Fonte: Sítios eletrônicos das construtoras, acesso em junho de 2015.

5.5. Panorama geral da produção habitacional financiada pelo PMCMV em Maceió, AL

A presente seção procurou descrever as características arquitetônicas e urbanísticas dos empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida em Maceió, Alagoas, assim como suas localizações na malha urbana. Esses empreendimentos foram classificados em três categorias: i) empreendimentos para HIS (Faixa 1); ii) empreendimentos definidos pelo poder público municipal como HIS destinados à faixa 2; e iii) empreendimentos para o segmento econômico. Nesse espaço urbano, o PMCMV estimulou a produção de um total de 38.922 (trinta e oito mil, novecentas e vinte e duas) unidades habitacionais, entre 2009 e 2015.

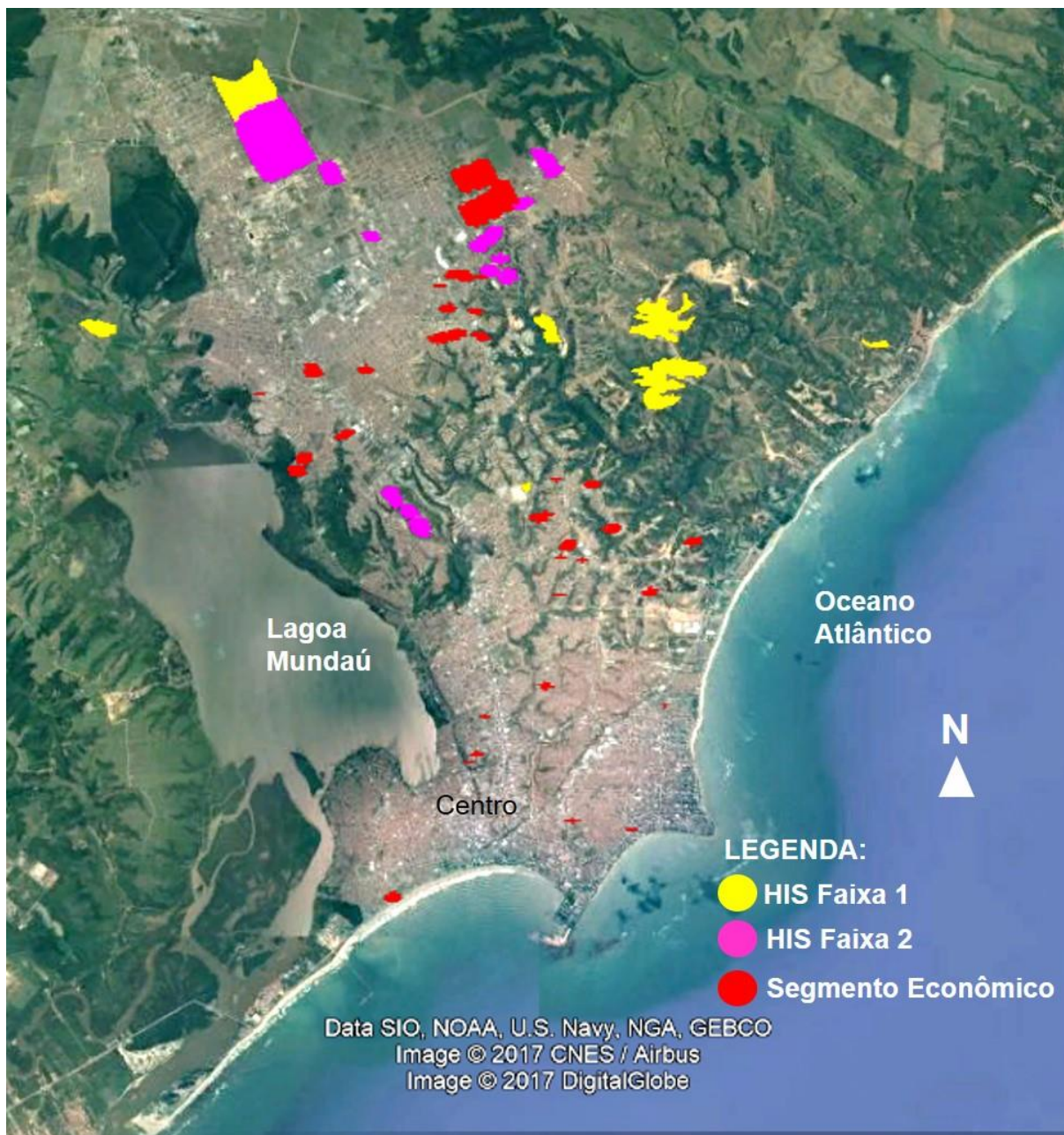


Figura 37. Localização dos empreendimentos levantados contratados pelo PMCMV em Maceió, Alagoas.

Fonte: Google Earth, adaptado pela autora em outubro de 2016.

A figura 37 demonstra a localização dessas unidades no tecido urbano desta capital. É possível visualizar que apenas os empreendimentos habitacionais voltados para o segmento econômico se localizam nos bairros mais próximos do Centro de Maceió e da Planície Litorânea, áreas melhor servidas de infraestrutura urbana e onde se concentra grande parte da oferta de trabalho da cidade (estabelecimentos de serviços públicos, setor de comércio e serviços, setor turístico – hotéis, pousadas e restaurantes, etc.).

Como se pode ver no quadro 38 e no gráfico 11, o bairro do Benedito Bentes concentra a maior quantidade de empreendimentos e de unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV para Maceió, AL: somadas as três faixas de renda, esse bairro comporta um total de 14447 (quatorze mil quatrocentas e quarenta e sete) unidades⁴⁰, produzidas a partir de 2009.

Quadro 38. Quadro geral dos empreendimentos levantados contratados pelo PMCMV em Maceió, AL, por bairro.

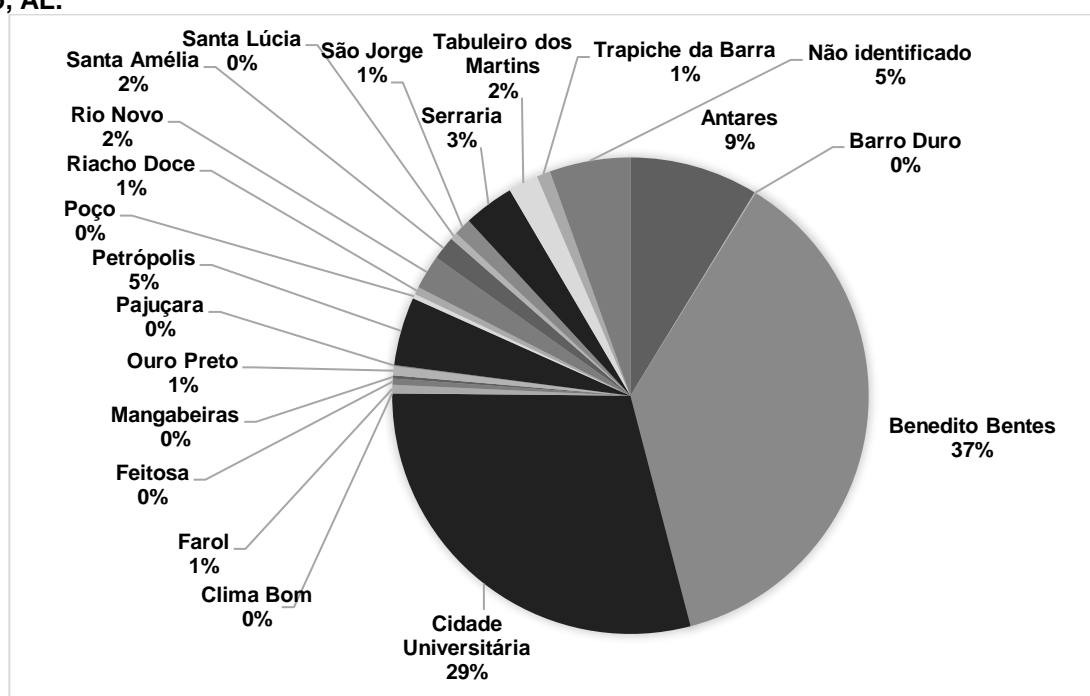
Bairro	Unidades Habitacionais	Empreendimentos	Proporção das UH
Antares	3400	13	9%
Barro Duro	32	1	0%
Benedito Bentes	14447	25	37%
Cidade Universitária	11372	11	29%
Clima Bom	8	1	0%
Farol	218	3	1%
Feitosa	160	1	0%
Mangabeiras	86	1	0%
Ouro Preto	240	1	1%
Pajuçara	30	1	0%
Petrópolis	1808	3	5%
Poço	120	1	0%
Riacho Doce	200	1	1%
Rio Novo	900	3	2%
Santa Amélia	626	2	2%
Santa Lúcia	192	1	0%
São Jorge	460	2	1%
Serraria	1336	7	3%
Tabuleiro dos Martins	792	2	2%
Trapiche da Barra	360	1	1%
Não identificado	2135	-	5%
Total:	38922	81*	
* empreendimentos identificados			

Fonte: Elaborada pela autora, 2016.

⁴⁰ Foi considerado como se o Conjunto José Aprígio Vilela, Modulos A, B e C estivesse totalmente localizado no bairro Benedito Bentes, tendo em vista que, embora uma parte do conjunto se localize na parte alta do bairro de Jacarecica, os moradores desse conjunto têm uma maior relação com o primeiro bairro, devido a maior proximidade aos pontos de comércio e serviço.

Segundo dados do IBGE (Brasil, 2010), o Benedito Bentes já é o bairro mais populoso de todos os cinquenta bairros de Maceió, com um contingente que representa 9,5% (aprox. 88 mil pessoas) da população total da cidade (aprox. 933 mil pessoas). Somadas às unidades localizadas no bairro vizinho, o Cidade Universitária, esses dois bairros concentram 66% de todas as unidades habitacionais do PMCMV em Maceió.

Gráfico 10. Proporção das unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV por bairro, em Maceió, AL.



Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

Quanto à tipologia, a maioria dos empreendimentos levantados são do tipo condomínio fechado vertical com elevador (30%) ou sem elevador (26%). No entanto, cerca de um terço das unidades habitacionais produzidas (30%) são casas em blocos de até 2 pavimentos (geminadas) em conjuntos habitacionais horizontais abertos. (Quadro 39).

Quadro 39. Empreendimentos e unidades habitacionais por tipologia.

Tipologia	Empreendimentos	UH
Condomínio fechado com área de lazer. Vertical sem elevador	21	7872
Condomínio fechado com área de lazer. Vertical com elevador	24	6898
Condomínio fechado com área de lazer. Horizontal, com casas em lotes separados	11	4577
Condomínio Fechado com área de lazer. Horizontal, com casas geminadas	3	918
Conjunto habitacional horizontal com casas em lotes separados	5	5099
Conjunto habitacional horizontal com casas geminadas	7	10954
Edifício isolado	10	526

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

As descrições aqui explícitas demonstram uma visão geral sobre a produção habitacional financiada pelo PMCMV em Maceió, Alagoas. É possível apontar várias características semelhantes ao que vem ocorrendo no restante do país, como, por exemplo:

- i) Concentração de empreendimentos com grande quantidade de unidades habitacionais em determinadas áreas da cidade.
- ii) Padronização e repetição de projetos arquitetônicos independentemente da implantação dos empreendimentos.
- iii) Reprodução da segregação socioespacial – os empreendimentos para os mais pobres continuam sendo produzidos nas áreas de menor interesse do mercado imobiliário; e
- iv) Propagação do modelo de condomínio fechado.

O Programa Minha Casa Minha Vida foi abordado aqui sob o ponto de vista das características arquitetônicas e urbanísticas dos empreendimentos habitacionais financiados em Maceió, AL, entretanto para a compreensão mais completa do que foi o Programa neste contexto urbano, se faz necessário investigar também o público

atendido. Neste sentido, a próxima seção traz o enfoque do trabalho para as pessoas e famílias moradoras dos empreendimentos habitacionais de interesse social construídos no âmbito do PMCMV em Maceió, AL, apresentando os resultados das entrevistas.

6. MINHA CASA... DE QUEM? A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL FINANCIADA PELO PMCMV EM MACEIÓ, AL, VISTA POR DENTRO.

O Programa Minha Casa Minha Vida estimulou a produção de 38.922 unidades habitacionais em Maceió, AL, entre os anos de 2009 e 2015, conforme exposto na seção anterior. Ao se considerar apenas o quantitativo de unidades contratadas pelo Programa, conclui-se que o MCMV atingiu 92% do déficit habitacional desse município. Os empreendimentos habitacionais destinados a população mais pobre – faixa 01 – correspondem a apenas 31% dessas unidades – 12.155 habitações. Há também empreendimentos que foram decretados como Habitação de Interesse Social pela Prefeitura Municipal, mas que, de acordo com os dados do Ministério das Cidades, atendem à faixa 2, os quais somam 12.151 unidades – 31% do total.

Desse modo, em Maceió, os empreendimentos habitacionais financiados pelo PMCMV definidos como Habitação de Interesse Social somam um total de 25.306 unidades e representam 62% do total de unidades produzidas por meio desse programa. No entanto, para um melhor entendimento do papel do PMCMV para a população mais pobre desse município, é necessário investigar os moradores dessas unidades. Essa é a questão que norteia a presente seção e traz o enfoque deste trabalho para as pessoas e famílias atendidas pela provisão habitacional do PMCMV em Maceió, AL.

Apresentam-se aqui os resultados de uma pesquisa piloto realizada entre maio e agosto de 2017 com moradores de 10 empreendimentos de Habitação de Interesse Social construídos em Maceió, AL por meio do PMCMV. A pesquisa abordou as diferentes composições familiares; as relações do público com as novas moradias e as novas comunidades (condomínios).

6.1. Metodologia de pesquisa piloto com os moradores dos empreendimentos financiados pelo PMCMV em Maceió, AL

A pesquisa com as pessoas e famílias atendidas pelo Programa Minha Casa Minha Vida em Maceió, AL consiste em uma investigação qualitativa, a qual, conforme Creswell (2007, p.186), deve ser realizada no local onde está o participante, de modo

a permitir uma visão mais direta da realidade dos entrevistados, além de tentar “estabelecer harmonia e credibilidade com as pessoas no estudo”.

As entrevistas foram desenvolvidas de modo semiestruturado, a partir de questionários com perguntas abertas. Entretanto, esses questionários foram abertos a adaptações, caso se tornasse necessário, no decorrer do processo de entrevistas.

6.1.1. Público pesquisado: escolha dos entrevistados

No presente trabalho, a escolha dos entrevistados foi definida por 4 critérios principais: i) categoria do empreendimento - a qual faixa se destina; ii) histórico do empreendimento – de qual instituição partiu a iniciativa de construção; iii) Tipologia do empreendimento; e iv) quantidade de unidades habitacionais, conforme demonstrado no quadro 40 disposto abaixo:

Quadro 40. Critérios para escolha da amostra de pesquisa com os moradores dos empreendimentos residenciais financiados pelo PMCMV em Maceió, AL.

Critério		Variáveis
1	Categoria do empreendimento	HIS faixa 1 HIS faixa 2
2	Histórico do empreendimento	Iniciativa do Governo do Estado Iniciativa da Prefeitura Municipal Iniciativa de entidade organizadora Iniciativa de empresa construtora
3	Tipologia do empreendimento	Conjunto habitacional horizontal com casas em lotes separados Conjunto habitacional horizontal com casas geminadas Conjunto habitacional vertical sem elevador Condomínio fechado horizontal com casas geminadas Condomínio fechado vertical sem elevador Condomínio fechado vertical com elevador
4	Quantidade de unidades habitacionais	Quanto mais unidades, mais entrevistas, não necessariamente de forma proporcional.

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

Além disso, foram considerados aqui somente os empreendimentos que já foram construídos e entregues até dezembro de 2015. Deste modo, a escolha da amostra desenvolveu-se em duas etapas: i) levantamento dos empreendimentos entregues; ii) distribuição das entrevistas, as quais estão descritas a seguir.

I. Empreendimentos entregues até dezembro de 2015

Os empreendimentos produzidos no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida que foram concluídos e entregues até dezembro de 2015 estão listados nos quadros 41 e 42 dispostos abaixo, classificados de acordo com as categorias apresentadas na seção 5 e as tipologias descritas acima.

Quadro 41. Empreendimentos habitacionais, voltados para HIS-Faixa1, entregues até dezembro de 2015.

Tipologia	Empreendimentos	Iniciativa	Construtora	Bairro	U
Conjunto habitacional horizontal com casas geminadas	Residencial José Aprígio Vilela I	Governo do Estado	Contrato Engenharia	Benedito Bentes/Jacarecica	1923
Conjunto habitacional vertical sem elevador	Residencial Ouro Preto	Prefeitura Municipal	Solidez Engenharia	Outo Preto	240
Conjunto habitacional horizontal com casas em lotes separados	Residencial Sonho de Antônio Duarte	Entidade Organizadora	AMOVA	Riacho Doce	200
Total da categoria					2363

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

Quadro 42. Empreendimentos habitacionais definidos como HIS pelo poder público municipal destinados a faixa 2, entregues até dezembro de 2015.

Tipologia	Empreendimentos	Iniciativa	Construtora	Bairro	UH
Conjunto habitacional horizontal com casas em lotes separados	Residencial Jardim Royal	Construtora	Contrato Engenharia	Cidade Universitária	454
	Residencial Jardim Royal II	Construtora	Engenharq	Cidade Universitária	1668
	Residencial Novo Jardim	Construtora	Engenharq	Cidade Universitária	2482
	Cely Loureiro II	Construtora	Arquitec	Benedito Bentes	295
	Total da tipologia				
Condomínio fechado vertical com elevador	Residencial Park Shopping I	Construtora	Cerutti Engenharia	Cidade Universitária	528
Condomínio fechado horizontal, com casas geminadas	Jardim Tropical	Construtora	EngenhArq	Cidade Universitária	600

Quadro 42. Empreendimentos habitacionais definidos como HIS pelo poder público municipal destinados a faixa 2, entregues até dezembro de 2015.					
Condomínio fechado vertical sem elevador	Parque Petrópolis I	Construtora	ENENGI	Petrópolis	608
	Parque Petrópolis II	Construtora	ENENGI	Petrópolis	480
	Parque Petrópolis III	Construtora	ENENGI	Petrópolis	720
	Total da tipologia				1808
Total da categoria					7835
Fonte: Elaborado pela autora, 2017.					

II – Distribuição das entrevistas

Tendo em vista o caráter qualitativo da pesquisa - piloto e as limitações do trabalho⁴¹, foi determinada a realização de 40 entrevistas. Embora a maior parte das unidades habitacionais definidas como Habitação de Interesse Social tenham sido destinadas à faixa 2 (77%), considera-se aqui que os empreendimentos para faixa 1 possuem uma maior relevância para a pesquisa, na medida em que são provenientes de diferentes iniciativas (Governo Estadual, Prefeitura Municipal e Entidade Organizadora) frente aos demais, os quais provêm das próprias empresas construtoras. Assim os questionários foram igualmente distribuídos entre as duas categorias, sendo 20 entrevistas realizadas com os moradores de empreendimentos HIS Faixa 1 e 20 com os moradores de empreendimentos HIS Faixa 2, com um total de 40 questionários.

O quadro 43 mostra a quantidade de entrevistas para cada tipologia, definidas principalmente em função da iniciativa de realização do empreendimento e da quantidade de unidades habitacionais. A figura 38 mostra a localização dos empreendimentos investigados na malha urbana de Maceió, AL.

⁴¹ Limitações: i) entrevistas do tipo qualitativa, com questões abertas, demandam um maior tempo de execução e, no caso deste trabalho, todas deveriam ser realizadas pela autora, individualmente; ii) prazo para conclusão da etapa das entrevistas de 2 meses.

Quadro 43. Quantidade de entrevistas a serem realizadas para cada tipologia das diferentes categorias dos empreendimentos do PMCMV em Maceió, AL

Categoria/Tipologia	Iniciativa	UH	Entrevistas
HIS (Faixa 1)			20
Conjunto habitacional horizontal com casas geminadas (1 empreendimento)	Governo do Estado	1923	11
Conjunto habitacional vertical sem elevador (1 empreendimento)	Prefeitura Municipal	240	5
Conjunto habitacional horizontal com casas em lotes separados (1 empreendimento)	Entidade Organizadora	200	4
HIS (Faixa 2)			20
Conjunto habitacional horizontal com casas em lotes separados (4 empreendimentos)	Empresa construtora	4899	10
Condomínio fechado horizontal com casas geminadas (1 empreendimento)		600	2
Condomínio fechado vertical sem elevador. (3 empreendimentos)		1808	6
Condomínio fechado vertical com elevador. (1 empreendimento)		528	2

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

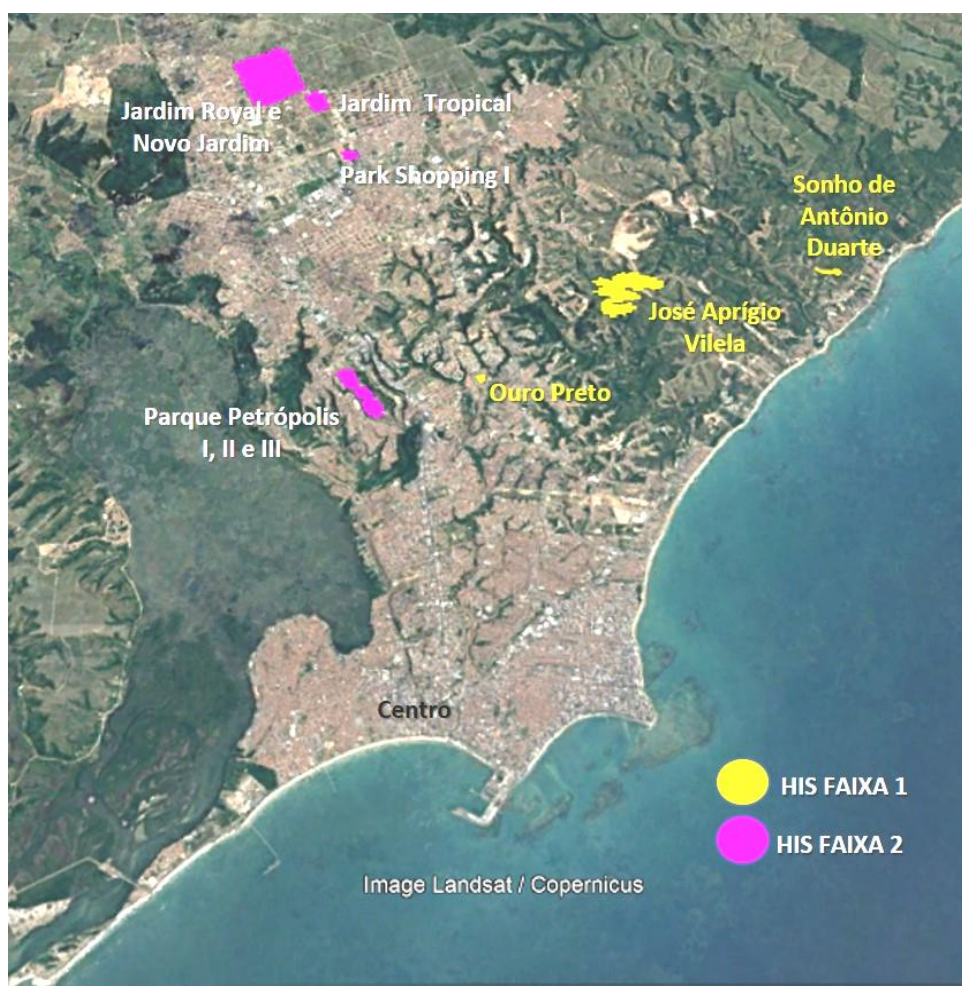


Figura 38. Localização dos empreendimentos financiados pelo PMCMV em Maceió onde foram aplicados os questionários com os moradores.

Fonte: Google Earth, adaptado pela autora, 2017.

6.1.2. Modelo de questionário

As entrevistas foram realizadas por meio de um questionário com perguntas abertas sobre cinco fatores:

i) Perfil socioeconômico das famílias:

Esse fator contempla as diferentes composições familiares e situações de emprego e renda, visando compreender se as pessoas e famílias moradoras se enquadram no perfil de renda do Programa.

ii) Relação com o PMCMV:

Questiona-se quais as motivações que levaram os moradores a comprar uma casa, sua escolha pelo Programa e possíveis dificuldades. Investigando-se se as (e quais) componentes do déficit habitacional foram contempladas pelo Programa (habitação precária, coabitação, ônus excessivo com aluguel e/ou adensamento excessivo de domicílios alugado).

iii) Relações de vizinhança:

Esse fator aborda as formas de organização das novas comunidades, de convivência entre os vizinhos. Embora questões de sociabilidade não tenham sido discutidas nesse trabalho, entende-se que as relações de vizinhanças e de identificação com o lugar da nova moradia são importantes para a percepção de melhor ou pior qualidade de vida. Desse modo, ao incluir esse fator, procura-se considerar também esses aspectos.

iv) Condições da moradia:

Investiga a adequação da moradia à família e a qualidade da construção. Buscando-se constatar se: a) a padronização dos projetos arquitetônicos é realmente um problema para as diferentes famílias atendidas pelo Programa; e b) os materiais construtivos são realmente de má qualidade na opinião dos moradores.

v) Acesso à cidade (inserção urbana):

Refere-se à localização da moradia e à oferta de infraestrutura e serviço urbanos. Procurando conferir se os empreendimentos habitacionais (de interesse social) financiados pelo PMCMV permite aos moradores usufruir plenamente dos benefícios da cidade.

A figura 39 mostra um questionário padrão que foi utilizado como guia das entrevistas, no entanto, as perguntas se adequavam conforme o/a entrevistado/a, por exemplo, em situações em que o morador havia alugado o imóvel.

QUESTIONÁRIO PADRÃO	
1)	Perfil socioeconômico e situação de trabalho
a)	Composição familiar:
i)	Quem/quantos são os moradores?
ii)	Faixa etária
iii)	Escolaridade
iv)	Gênero
v)	Algum portador de necessidades especiais?
b)	Composição de renda
i)	Fontes de renda
ii)	Despesas com imóvel
c)	Situação de trabalho
i)	Vínculos empregatícios
ii)	Ocupação principal
2)	Relação com o PMCMV
a)	Por que compraram uma moradia?
i)	Motivações pessoais, econômicas e/ou sociais (ex. Casamento, sair da casa dos pais/ sair do aluguel, investimento, etc.)
b)	Escolha do PMCMV
i)	Por que optaram pelo PMCMV?
c)	Pagamento das prestações
i)	Dificuldades
3)	Relação com o condomínio, vizinhos, vizinhança, bairro
a)	Por que escolheram esse condomínio/essa habitação? (sorteio, preço, localização, projeto arquitetônico, área de lazer)
b)	Como se relaciona com os vizinhos? Problemas com vizinhança?
c)	Existência de organização do condomínio e/ou comunitária
d)	Gosta de morar nesse condomínio? E no bairro? Por que?
e)	Tempo de moradia
f)	Existência de trabalho social/ diálogo com o poder público
4)	Condições da moradia
a)	Tamanho da moradia/tamanho da família
b)	Teve algum problema na parte física da construção: infiltração, umidade, rachadura, outros?
c)	Como avalia o projeto arquitetônico: a distribuição e a dimensão dos ambientes?
d)	O que achou da qualidade de construção?
e)	Alguma vez precisou acionar a assistência técnica da construtora? Quantas? Foi bem atendido?
f)	Precisou reformar a construção? Por que? O que modificou?
g)	Deseja mudar do imóvel?
5)	Acesso à cidade
a)	Moradia anterior
b)	Proximidade do emprego/das escolas
c)	Segurança
d)	Existência e uso de comércios e serviços
e)	Existência e uso de equipamentos sociais (saúde, educação, assistência, cultura, lazer)
f)	Coleta pública de lixo: existência, frequência e suficiências de pontos de coleta
g)	Problemas no abastecimento de água?
h)	Problemas de drenagem?
i)	Forma de esgotamento sanitário.
j)	Transporte público

Figura 39. Modelo de questionário para entrevista com os moradores dos empreendimentos habitacionais financiados pelo PMCMV em Maceió, AL.

Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

6.2. Minha Casa... dos mais pobres: resultados das entrevistas com os moradores dos empreendimentos habitacionais para faixa 1.

A análise das entrevistas realizadas com os moradores dos empreendimentos habitacionais para faixa 1 do PMCMV em Maceió abordará cada empreendimento individualmente devido às suas características específicas referentes à localização e iniciativa de construção. Desse modo, a presente seção se subdivide em 3 partes: 1) O conjunto residencial Ouro Preto, que foi produzido pela Prefeitura Municipal de Maceió; 2) O conjunto residencial José Aprígio Vilela, elaborado pelo governo do Estado de Alagoas; e 3) O loteamento residencial sonho de Antônio Duarte, edificado pela Associação do Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (AMOVA), por meio do PMCMV- Entidades.

6.2.1. Moradia para quem precisa: Conjunto Residencial Ouro Preto – 10 anos de espera

O conjunto residencial Ouro Preto, localizado no bairro de mesmo nome, é formado por 15 edifícios de 4 pavimentos com 4 unidades por andar, somando um total de 240 unidades habitacionais. (Figura 40).



Figura 40. Edifícios do Conjunto Residencial Ouro Preto, bairro Ouro Preto, Maceió, AL.
Fonte: Melo, T. maio de 2017

Esse conjunto foi inaugurado em 28 de fevereiro de 2014 e se destinou à população que habitava as áreas de risco da “Grota do Ouro Preto”⁴² e haviam perdido suas casas durante fortes chuvas em meados de 2004. Os moradores esperaram 10 anos para finalmente se mudar. O processo foi finalizado com o Programa Minha Casa Minha Vida e realizado pela Prefeitura Municipal de Maceió.

O referido residencial apresenta a localização mais acessível ao restante da cidade dentre todos os conjuntos de Habitação de Interesse Social produzidos em Maceió, pelo PMCMV. Foi construído em um terreno inserido na malha urbana existente, localizado em uma via de ligação (Rua Camaragibe) entre dois eixos viários importantes: A Avenida Fernandes Lima e a Avenida Menino Marcelo, principais responsáveis pelo deslocamento entre a parte alta (tabuleiro) e baixa (planície litorânea) da cidade (ver figura 41). Assim, possui uma maior oferta de transporte público, com um terminal de ônibus dentro do conjunto, além da proximidade a um posto de saúde (na mesma gleba do conjunto) e escolas públicas (menos de 200m), oferta de comércio e serviços e uma quadra poliesportiva.



Figura 41. Principais eixos viários próximos ao Conjunto Residencial Ouro Preto, bairro Ouro Preto, Maceió, AL.

Fonte: Google Earth, adaptado pela autora.

As entrevistas foram realizadas em maio de 2017 em uma quarta-feira à tarde. Havia vários adultos sentados nas calçadas dos prédios, enquanto crianças brincavam nos espaços verdes. Foram entrevistadas cinco mulheres com idades entre 25 e 79 anos,

⁴² Conforme abordado na seção 2, as grotas são vertentes íngremes às margens dos corpos d'água que “recortam” o tabuleiro em direção ao mar ou à Lagoa Mundaú.

todas elas moraram anteriormente na “Gruta do Ouro Preto”, estão em processo de compra dos imóveis por meio do PMCMV e pagam prestações entre R\$ 25,00 (sem renda) a R\$80,00 (1 salário mínimo).

As famílias apresentam uma diversidade de composições, quais sejam: duas das cinco famílias abordadas são formadas apenas por um casal – maiores de 50 anos; uma família é composta por um casal e dois filhos menores de idade; outra por um casal e três filhos menores, sendo que um dos filhos possui necessidades especiais; e a última família é formada por mãe e filha maior de idade. Deste modo as habitações abrigam de 2 a 5 pessoas, uma média de 3 habitantes por domicílios. Nenhuma das residências pesquisadas apresenta adensamento excessivo (mais de 3 moradores por dormitório).

A renda provém principalmente de benefícios do poder público - Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC) – e trabalho informal – bicos e diarista. Em todas as famílias, as pessoas em idade economicamente ativa estavam fora do mercado formal de trabalho. Em relação à escolaridade, apenas uma das entrevistadas possuía o ensino médio completo, três não haviam concluído sequer o ensino fundamental e a mais velha nunca havia frequentado a escola, sendo, portanto, analfabeta.

As entrevistadas informaram que as situações de violência urbana são cotidianas, sendo que ao descreverem essas situações demonstraram mais apreensão em relação a abordagens policiais do que ao tráfico de drogas – presente no conjunto. De acordo com uma das moradoras, o conjunto é conhecido como “cadeinha”, porque quase todo dia o “camburão” [da polícia] passa por lá e revista os moradores. Já houve homicídio no conjunto. Segundo uma das moradoras, não há situações de violência entre os moradores, no entanto, a polícia já prendeu um morador por roubo no bairro da Gruta de Lourdes. (Ver figura 3, p. 55).

Os meninos daqui são bons, eles não bole (SIC!) com ninguém, são ótimos. Mas em comparação, se os de fora vem bulir com a gente eles num deixa né? O problema é esse. Ele num vai deixar bulir com a gente, vai? Num vai deixar. Porque nós todos se conhece aqui, são tudo amigo né? (MARIA L.S.C., 79).

Não há organização social que represente o Conjunto Residencial Ouro Preto. Cada um dos 15 edifícios de 4 pavimentos tem sua própria forma de organização. Em alguns deles são divididas as despesas das áreas coletivas (limpeza e iluminação de escadas e corredores, manutenção dos jardins – R\$10,00 de condomínio), em outros não há nenhum controle. As áreas comuns a dois ou mais edifícios como os jardins, por exemplo, são cuidados pelos moradores que se dispuserem (sem nenhuma forma de obrigação), normalmente esses moradores residem nos apartamentos do pavimento térreo. O zelo pelas áreas coletivas é, muitas vezes, motivo de conflito entre vizinhos. Outro motivo citado pelas moradoras é o barulho, tanto em relação a música alta e gritaria, quanto a sons de batidas decorrentes de reformas e/ou faxinas, que passam de um apartamento para outro. Porém, apenas uma das moradoras afirmou ter muita vontade de se mudar por se incomodar com algazarra dos vizinhos, desejando “uma casa em um canto mais sossegado” (MARIA L.S.C.,79).

As relações de vizinhança entre moradores de um mesmo bloco, no geral, segundo as entrevistadas, são colaborativas, às vezes uma vizinha “dá uma olhada” no filho da outra e vice e versa. Há também algumas situações de parentesco entre os vizinhos, como por exemplo avó e neta que moram em apartamentos em blocos adjacentes. Contudo, os moradores não escolheram as unidades habitacionais em que iriam morar, houve um processo de sorteio das chaves.

Ao contrário do que foi apontado na seção 4 sobre o tamanho reduzido das residências não se adequar a famílias de 4 ou 5 pessoas, na percepção das entrevistadas, os 45,64m² são indicados como uma dimensão apropriada para o tamanho das famílias. A senhora Maria C.O. (29), que tem 3 filhos, deu a seguinte declaração: “Eu acho [o projeto arquitetônico] perfeito! Os cômodos, eu adoro. Cada espaço da minha casa é um sonho. Eu gosto, não tenho o que reclamar não, eu acho maravilhoso tudo”. A única ressalva em relação ao projeto para uma das entrevistadas foi o tamanho da cozinha, que poderia ser maior, “a cozinha é que é pequena né?, a cozinha é pequenininha, cabe o armário, mas é pequena, num cabe máquina de lavar roupa, fogão, ai fica muito apertado” (MARIA L.S.C.,79).

Apenas uma moradora declarou ter acionado a Caixa Econômica Federal por problemas na parte física da unidade residencial – um vazamento na parte hidráulica do apartamento de cima. Quanto ao material utilizado, três entrevistadas informaram que as portas eram muito fracas.

O conjunto residencial se situa em um local próximo a moradia anterior, conforme se ver na figura 41, porém com melhor infraestrutura urbana. No entanto, não existe uma área de lazer infantil, como afirma a senhora Maria C. O. (29), a quadra de esporte presente no conjunto “só funciona para os adultos, as crianças não podem ali brincar com um pai e uma mãe, que é só, de dia a noite, adulto, falta um parquinho e uma praça para os filhos poderem brincar”.

Quanto aos sistemas de saneamento básico, a partir das entrevistas foi constatado que: i) não há problemas de drenagem nas ruas do conjunto; ii) a coleta de lixo é feita por meio de caçambas, frequentemente; iii) não houve problemas de abastecimento de água, porém há uma reclamação geral a respeito da limpeza da caixa de água do conjunto, que nunca foi realizada; e iv) o esgotamento sanitário é feito por meio de fossas sépticas, as quais já “estouraram” (vazaram) por falta de manutenção.

Em comparação com a moradia anterior, quatro das cinco entrevistadas confirmam que estão em melhores condições de vida, principalmente por não estarem mais em área de risco.

Na grotta era cheia todo ano ... as águas carregavam tudo e nós não tinha nada ... E eu gosto desse bairro porque é um bairro assim bom. É plano. Pra dizer a verdade preciso...é um bairro até familiar, num é? E é um bairro bom. Pras pessoas que sabem prestigiar é bom. (...)

Eu tenho que agradecer a Deus por ter esse apartamento, porque na miséria a gente vivia, dentro da lama, sofrendo. Tem pessoas que reclama, mas eu não tenho do que reclamar. Não vou mentir, não tenho do que reclamar porque graças a Deus, eu to aqui. A gente vivia numa miséria, com as trouxas na cabeça, quando a água vinha nós perdia tudo, saia tudo nas carreiras, deixava metade, quando voltava, tava tudo cheio de lama, então a gente tem que agradecer. (MARIA D.S.,54)

Apenas a senhora Maria L.S.C. (79) declarou que preferia voltar para a moradia anterior por se incomodar muito com os vizinhos, afirmando que:

Eu num tinha onde morar, vivia lá na grotta, a cheia vinha e carregava tudo, eu ficava sem nada, e então o jeito foi sair de lá, pra vim pr'aqui, mas se eu soubesse que aqui era assim, eu tinha ficado lá na grotta mesmo (...)eu num dô, minha fia, pra morar num canto desse, num durmo de noite, ai tanto bate o prédio em cima pra baixo que é capaz do prédio “dançar” aqui embaixo, sou uma pessoa de idade, sou uma pessoa doente.

Desse modo, para os moradores do Conjunto Residencial Ouro Preto, o Programa Minha Casa Minha Vida parece ter atendido a uma concreta necessidade habitacional: trata-se de uma população que vivia em condições de moradia extremamente precárias, situada em área de risco, ou seja, uma grotta por onde escorriam as águas pluviais, e junto com ela o esgoto, de boa parte da cidade. Embora vivessem em uma situação de moradia não digna, a população desse local não tinha acesso a uma outra forma de moradia, seja por meio do mercado formal seja pela inexistência de uma política pública de habitações na qual pudessem se inserir.

Para além das questões da falta de acesso dessas famílias a uma casa decente, o Conjunto Residencial Ouro Preto só apresenta uma das três principais características apontadas pelos estudos sobre os empreendimentos habitacionais produzidos no âmbito do PMCMV nas cidades brasileiras (conforme exposto na seção 4), a “homogeneização - padronização das tipologias independentemente da implantação”, porque o mesmo projeto arquitetônico está sendo utilizado no Conjunto Residencial Jorge Quintela, no bairro Benedito Bentes, promovido também pela Prefeitura Municipal de Maceió.

Em relação às outras duas características - localização em terrenos geralmente pouco urbanizados e produção em escala, o referido conjunto se apresenta como uma exceção, pois se insere na malha urbana existente, permitindo aos moradores fácil acesso a serviços urbanos e ao restante da cidade, e não possui um elevado número de unidades habitacionais (240 habitações), tampouco existe situação de agrupamento com outros empreendimentos. Além disso, por ser um conjunto aberto, com vias públicas de acesso aos edifícios, esse residencial permite uma maior fluidez do espaço urbano, evitando a fragmentação da cidade, como no caso dos condomínios fechados.

Entretanto, apesar de os moradores terem, agora, acesso a uma moradia mais digna, as situações de trabalho das famílias (desemprego, trabalho informal) sugerem a necessidade de políticas públicas complementares que auxiliem o acesso a (ou mesmo a geração de) emprego e renda, bem como, minimizem as situações de violência.

6.2.2. “O Governo que deu”: O Conjunto Residencial José Aprígio Vilela

O Conjunto Residencial José Aprígio Vilela (módulos A, B e C) possui um total de 1923 unidades habitacionais e ocupa uma área de 277.276,81 m², localizada no limite entre os bairros de Benedito Bentes e Jacarecica. Esse Conjunto foi construído pelo Governo de Alagoas por meio do Programa Minha Casa Minha Vida para a população de baixa renda e entregue aos moradores em março de 2014. Os beneficiados foram cadastrados pela Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social, mas, de acordo com os moradores entrevistados, houve situações que não seguiram o protocolo, como por exemplo, mais de uma unidade para uma mesma família.

Nas entrevistas com os moradores, puderam-se constatar diferentes origens da população, por exemplo:

- i) Cinco dos onze entrevistados são provenientes de comunidades que estavam em situação de risco como a “Grota da Alegria” no Benedito Bentes (uma vertente íngreme sujeita a deslizamentos) e a “Favela Mundaú” no Vergel do Lago (às margens da Lagoa Mundaú, exposta a enchentes periódicas) e/ou em situação de inadequação habitacional como a ocupação do prédio do INSS;
- ii) quatro entrevistados afirmaram ter entrado no PMCMV para sair do aluguel, excessivo para quem tem renda de até 1 salário mínimo por mês;
- iii) duas das cinco famílias em área de risco e uma das quatro famílias que moravam de aluguel tiveram prioridade de acesso à moradia por meio do Programa, por possuírem uma ou mais pessoas com deficiência;
- iv) um dos entrevistados estava anteriormente em situação de coabitação familiar;
- v) em uma das situações, no entanto, a moradora havia alugado e, posteriormente, comprado a moradia de terceiros e não estava inserida no Programa Minha Casa Minha Vida.

Os bairros de origem são de diversos pontos da cidade: quatro entrevistadas moravam anteriormente na planície litorâneo-lagunar - Trapiche da Barra, Vila Brejal (Levada), Favela do Mundaú (Vergel do Lago) e Poço, localizados entre 10 e 15 km de distância das novas moradias; as demais sete provinham da parte alta - quatro delas do próprio bairro Benedito Bentes (das quais 2 da Grota da Alegria) a uma distância de

aproximadamente 3,5 km, e as outras três moravam respectivamente nos bairros Cidade Universitária (Conjunto Dênisson Menezes – a 7,5 km), Santa Lúcia (distância de 5 a 6 km) e Santos Dumont (aproximadamente 8 km de distância). A figura 42 mostra a localização dos bairros onde se situavam as moradias anteriores das entrevistadas.



Figura 42. Bairros em que se localizavam as habitações anteriores dos moradores do Conjunto Residencial José Aprígio Vilela entrevistados.

Fonte: Editora do Brasil, 2013, adaptado pela autora em 2017.

O referido conjunto se posiciona em uma “frente de expansão” do tecido urbano de Maceió, está há mais de 3 km de distância do centro de comércio e serviços mais próximo, localizado no bairro de Benedito Bentes. O acesso é feito por meio de uma estrada de barro, a qual posteriormente dará lugar a Ecovia Norte, que interliga o

bairro de Benedito Bentes ao Litoral Norte de Maceió. (Figura 43). Apenas as vias internas do residencial são pavimentadas.

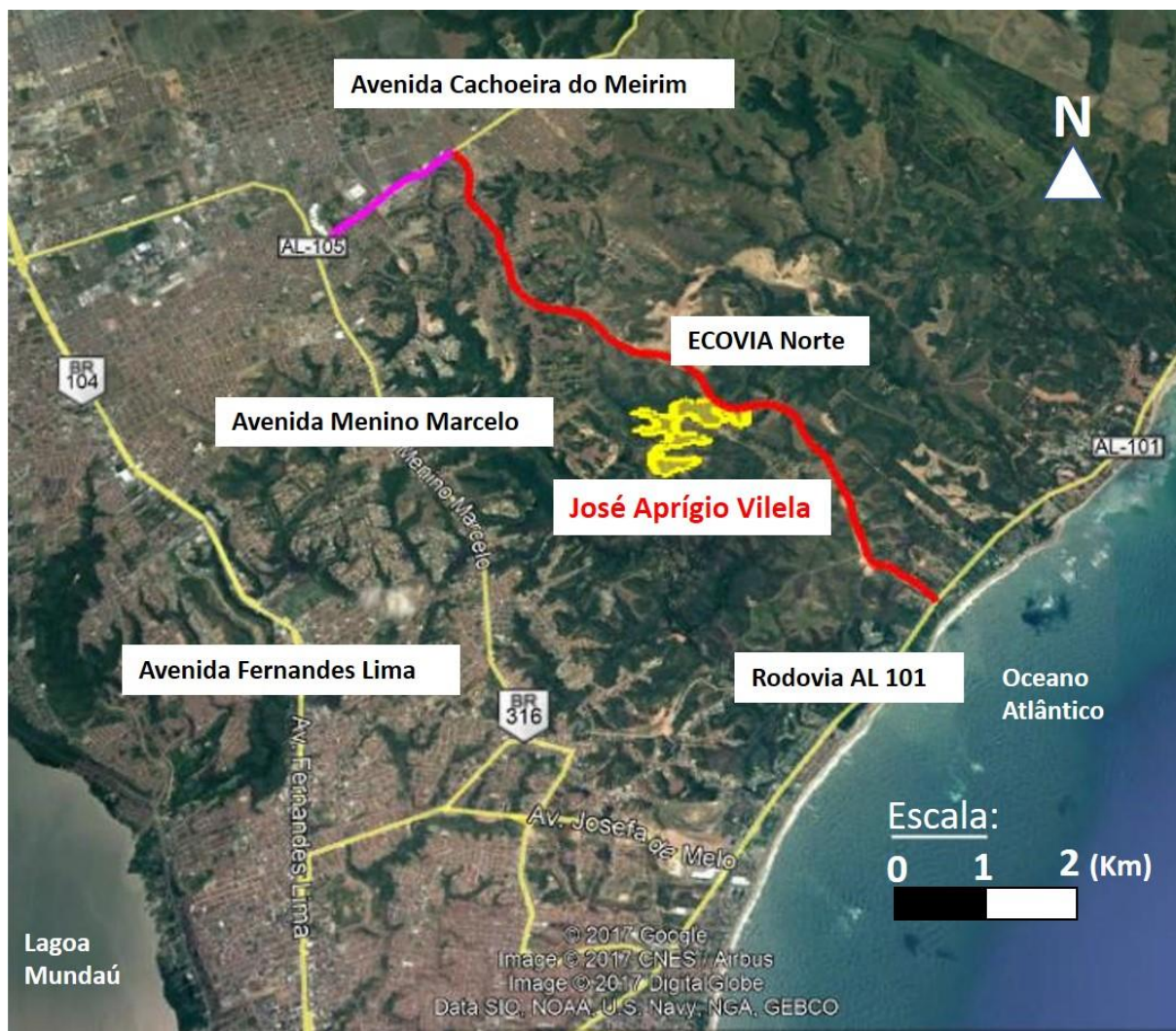


Figura 43. Localização do Conjunto Residencial José Aprígio Vilela com destaques para o acesso aos principais eixos viários de Maceió, AL.

Fonte: Google Earth, adaptado pela autora, 2017.

As entrevistas foram realizadas nos meses de junho e julho de 2017, em uma manhã de sábado e em uma manhã de domingo. Foram entrevistadas 11 mulheres com idades entre 19 e 77 anos. Todas as moradoras entrevistadas se mudaram para o residencial desde quando foi entregue em março de 2014, portanto estão lá há mais de 3 anos.

Identificaram-se oito composições familiares diferentes nas onze moradias pesquisadas, quais sejam: i) Casal; ii) casal com um filho; iii) casal com dois filhos; iv)

casal com 3 filhos; v) casal com neto; vi) avó e neto; vii) tia, dois sobrinhos e avó; e viii) três irmãs e 1 sobrinha. Assim, o número de moradores por habitação varia de 2 a 5 pessoas.

Nenhuma das entrevistadas cursou o Ensino Superior, três das onze moradoras possuem o ensino médio completo, uma está cursando a 2ª série do ensino médio, seis não concluíram o ensino fundamental e uma é analfabeta. Em apenas duas das onze famílias pesquisadas, a renda é proveniente de um emprego formal (com carteira assinada) - vigilante e auxiliar de produção. Três famílias têm como fontes de renda atividades de comércio e serviço informais: mercadinho, venda de vestuário e mecânico de veículos. Em duas residências, a principal fonte de renda é a aposentadoria. Há duas famílias que recebem apenas o Bolsa Família para sustento. Em uma das moradias⁴³, os residentes têm como única fonte de renda o Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas com deficiência. Uma família não possui nenhuma fonte de renda e conta com a ajuda de parentes e amigos. Desse modo, a maior parte dos moradores conta com menos de 1/2 salário mínimo *per capita* por mês, assim como 63,9% da população maceioense (Quadro 9, p. 64).

Quando questionadas sobre por que optaram pelo Programa Minha Casa Minha Vida, as entrevistadas disseram que não tiveram muita escolha, foi a única alternativa dada pelo poder público para conseguir uma moradia adequada. Ou seja, esta era a política pública de habitação para os mais pobres de fato. Dez das onze famílias haviam se inscrito no Programa por meio de cadastro social. A outra família comprou a moradia de terceiros. O valor das prestações varia de R\$ 25,00 a R\$ 80,00 de acordo com a renda familiar declarada.

Em duas situações, questionadas se há dificuldades para o pagamento das prestações do PMCMV, as entrevistadas responderam que não precisam pagar porque “ganharam do governo” (ELAINE R.L., 19; CÍCERA F.S,77). É necessário verificar as circunstâncias em que esse fato ocorreu, pois houve ocorrências de invasão das moradias antes da entrega das chaves, assim como pode ser uma questão de “moeda de troca” política, no entanto, dada a dimensão do presente trabalho, não poderá ser esclarecido aqui.

⁴³ outras duas famílias também recebem esse benefício, porém como complemento de renda.

Com exceção da casa da família que não está inserida no Programa, as demais foram sorteadas entre os moradores, ou seja, o local da moradia dentro do conjunto não foi escolha dos beneficiários. Contudo, todas as entrevistadas afirmaram gostar de morar nas suas residências e no conjunto como um todo, por ser um lugar calmo, sem problemas com os vizinhos, os quais muitas vezes, “são pessoas com quem a gente pode contar” (MARIA F.C.,72). De acordo com as moradoras, o maior problema local é a pouca oferta de transporte público. Apenas uma linha de ônibus atende ao conjunto, fazendo a ligação do José Aprígio Vilela ao terminal do Benedito Bentes, de onde os moradores podem seguir para o restante da cidade.

Os tamanhos das residências têm duas variações: 53,39 m² - as casas “de esquina”; e 34,94 m² as demais. Porém, apenas quatro das 11 entrevistadas consideram a moradia pequena. Das demais, cinco afirmam que o tamanho é bom e duas dizem que é ótimo. Essa percepção independe do tamanho da família, se por um lado, a senhora Luciana S. (43), que afirmou que as dimensões da residência são ótimas, mora com o esposo e 3 filhos, por outro lado, a senhora Vera L.F.A. (54) que disse que a moradia é pequena, vive apenas com o esposo.

Entre as 11 entrevistadas, em relação à distribuição dos ambientes, sete se incomodam com o tamanho reduzido da cozinha, e duas delas afirmam, ainda, sentir constrangimento pelo fato de a porta do banheiro ser voltada para a sala de estar. Uma das entrevistadas criticou o fato de não haver cobertura na área de serviço. Entretanto, três moradoras asseguram que o projeto arquitetônico é ótimo e atende às suas necessidades. A senhora Luciana S. (43), mesmo considerando o projeto da residência ótimo, precisou construir rampas de acesso para seus dois filhos cadeirantes.

A qualidade dos materiais também foi criticada pela maior parte das entrevistadas. Apenas três moradoras disseram que os materiais são bons ou ótimos. As demais oito reclamaram principalmente do revestimento cerâmico do piso, o qual é “muito liso” (ROSEANE S.A., 34) e “não vale nada” (MARIA F.C., 72). Além do piso, a senhora Vera L.F.A. (54) disse que “as portas deixam a desejar”, porque são muito fracas e a senhora Clarice S. (30) disse que a pia da cozinha “era pra ser de inox [aço inoxidável] e não foi”.

Embora alguns materiais sejam de qualidade inferior de acordo com as moradoras, apenas quatro residências tiveram problemas na parte física e recorreram à assistência técnica da construtora por meio da Caixa Econômica Federal. Dessas quatro, uma não obteve respostas e as outras três conseguiram ser atendidas depois de muito tempo. O problema não atendido foi a solicitação de mudança do revestimento do piso para um antiderrapante que se adequasse às necessidades de um filho com deficiência. Os problemas atendidos foram: porta com cupim; muro desalinhado e vazamento em encanamento do chuveiro.

De acordo com as moradoras, no que se refere aos sistemas de saneamento ambiental, a coleta de lixo é realizada regularmente – três vezes por semana, não há problemas de drenagem nas ruas do conjunto e o sistema de esgotamento sanitário, às vezes, tem vazamentos devido à falta de manutenção. Quanto ao abastecimento de água, entretanto, uma parte do conjunto (cerca de 185 casas) ficou quase 2 anos sem receber água nas torneiras devido a um desvio na rede da CASAL realizado por um comerciante local, problema que só foi resolvido em maio de 2017.

Questionadas sobre a violência urbana, dez das onze moradoras pesquisadas afirmaram que o local é bastante tranquilo, não há situações de assalto nem “coisa pior”. Porém, uma das entrevistadas afirmou que o local é muito perigoso, devido ao tráfico de drogas e que “já perdeu uma filha para o tráfico”, porque se envolveu com “gente que não presta”, “as pessoas vê e finge que não vê” (CÍCERA F.S.,77).

Há pouca oferta de comércio e serviço nas proximidades do conjunto. As moradoras criticam o fato de o local ser “longe de tudo”. Apesar disso, apenas três entrevistadas desejam morar em outro lugar, por motivos que não se referem diretamente à localização desse empreendimento. A senhora Cícera F.S. (77) deseja ir para um local mais seguro, “aqui é muito perigoso, por conta das drogas”. A senhora Elaine R. L. (19) gostaria de se mudar para o Conjunto Residencial Morada do Planalto – executado pela Prefeitura Municipal, localizado a menos de 800m de distância, “porque lá é bonito e tem mais praças”. Já a senhora Vera L.F.A. (54) deseja somente ir para um terreno mais plano, podendo ser no mesmo conjunto.

De um modo geral, as entrevistas demonstram que variadas situações de necessidade habitacional foram atendidas pelo Programa, desde uma população que vivia em assentamentos precários, até famílias que vivam em situação de aluguel

excessivo e, finalmente, puderam adquirir uma moradia dentro do mercado imobiliário formal. As impressões das moradoras sobre o PMCMV confirmam esse fato:

“O Minha Casa Minha Vida é ótimo, pra quem não tem condições de comprar uma casa”. (CLARICE S., 30).

“O Programa Minha Casa Minha Vida é bom, ajudou muita gente que não tinha condições de comprar uma casa, tirou muita gente de área de risco”. (CLAUDILENE P.S., 33).

“O Minha Casa Minha Vida é muito bom, porque antes não tinha essa oportunidade que tem hoje”. (LUCIANA S., 43).

“Se não fosse o Programa, eu estava na rua”. (CÍCERA F.S., 77).

Entretanto, o direito à cidade não foi plenamente considerado na implementação desse empreendimento. Diferentemente do Conjunto Residencial Ouro Preto, o Residencial José Aprígio Vilela se enquadra nas três principais características dos empreendimentos habitacionais produzidos pelo Programa (descritos na seção 4) e em 3 das 4 variantes apontadas para os conjuntos produzidos em Maceió (seção 5) a única exceção foi em relação à “propagação do modelo de condomínio fechado”. As características e variantes em que é possível enquadrar o referido conjunto são:

- i. localização em terrenos mais baratos, geralmente, pouco urbanizados e reprodução da segregação socioespacial - mais uma vez habitações foram construídas “fora” da cidade, em um local (já) carente de infraestrutura e de serviços urbanos;
- ii. produção em grande escala e concentração de empreendimentos nos mesmos bairros – é um megaempreendimento e se localiza a cerca de 800m de distância de dois outros megaempreendimentos: o Parque dos Caêtes com 2.976 unidades e o Morada dos Planalto com 1.200 unidades;
- iii. homogeneização/padronização das tipologias independentemente da implantação – o conjunto inteiro apresenta o mesmo projeto arquitetônico.

6.2.3. PMCMV Entidades? – Loteamento Residencial Sonho de Antônio Duarte

O Loteamento/Condomínio Residencial Sonho de Antônio Duarte foi construído pela Associação do Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (AMOVA), uma Organização Não Governamental (ONG) com sede em São Paulo (SP), que, no entanto, realiza a construção de empreendimentos habitacionais para população de baixa renda (especialmente pela categoria Entidades do Programa Minha Casa Minha Vida) por vários estados, tais como: São Paulo, Mato Grosso do Sul e Alagoas. Essas atividades estão suspensas devido ao bloqueio do PMCMV-Entidades feito pelo governo Temer, desde 2016.

O senhor Maurício T.B. (55) é ex-funcionário da AMOVA e veio de São Paulo para Alagoas para atuar na construção de vários empreendimentos. Além do Loteamento/Condomínio Sonho de Antônio Duarte, há projetos para outros residenciais desse tipo nos municípios de Flexeiras, Barra de Santo Antônio, Santa Luzia do Norte e Marechal Deodoro. De acordo com esse ex-funcionário, em Maceió, a AMOVA também seria responsável pela construção da Vila Emater, no bairro de Jacarecica.

A elaboração do Loteamento/condomínio Sonho de Antônio Duarte, portanto, não partiu diretamente de uma associação de moradores de assentamentos precários ou de algum movimento de luta por moradia em Maceió, o que se supunha previamente a respeito dessa modalidade do Programa. A AMOVA comprou o terreno e contratou uma empresa local para construção das moradias – Passos Engenharia. A Prefeitura Municipal de Maceió contribuiu com o cadastro da população beneficiada e com a liberação do *Habite-se*, no entanto, essa liberação ainda não foi concluída.

Em visita ao local, foi constatada a existência de muitas residências vazias. De acordo com um dos moradores, há mais de 40 casas sem morador/comprador. Além disso, em algumas situações as moradias são utilizadas apenas como “casas de veraneio”. Um dos moradores entrevistados afirmou que entre os beneficiários “tem gente que não precisa, tem gente que não mora, tem gente até que construiu piscina” (MAURÍCIO T.B., 55). Os moradores ainda não estão pagando as prestações das casas. Apenas pagam uma taxa de condomínio no valor de R\$103,00, que se refere a limpeza das ruas, abastecimento de água, sistema de esgoto e segurança. O local possui uma praça e uma quadra poliesportiva de uso coletivo. Além disso, o

loteamento tem uma associação própria de moradores: Associação dos Moradores do Loteamento Sonho de Antônio Duarte – ALSAD.

A inadimplência para com a taxa de condomínio já foi motivo de exclusão/substituição de beneficiários do Programa, decidida em assembleia dos moradores. Segundo uma reportagem do Jornal Extra de Alagoas (BENEFICIÁRIOS DENUNCIAM, 2016)⁴⁴, a AMOVA informou que “pessoas deixaram de cumprir seus compromissos financeiros que foram acordados em assembleias com todos os outros moradores e, que por isso, de acordo com contrato e voto dos presentes, perderam o direito sobre os imóveis”.

As visitas ao local foram realizadas em junho e julho de 2017, sendo que as entrevistas ocorreram em uma manhã de sábado, após um período de chuvas fortes em Maceió. O condomínio está situado no bairro de Riacho Doce, no litoral norte do município. É o único empreendimento financiado pelo PMCMV localizado nessa parte da cidade. O acesso principal ao local é feito por uma rua estreita bastante íngreme, a partir da rodovia AL-101. (Figura 45). A rua de acesso, Rua Antônio Félix é parcialmente pavimentada e no momento das entrevistas se encontrava repleta de lama. Foram entrevistados 4 residentes: três mulheres e um homem, com idades entre 42 e 59 anos.

As residências foram entregues em meados de 2016, uma das entrevistadas não havia se mudado ainda pois estava reformando a moradia. Os demais passaram a morar naquele local desde a entrega. Todas as composições familiares dos entrevistados são diferentes: i) Casal; ii) Casal com filha; iii) Mãe, filha e neta; iv) Mãe, dois filhos e neto. Assim, as moradias atendem de 2 a 4 habitantes.

O maior nível de escolaridade dos entrevistados é o ensino médio, dois dos quatro entrevistados concluíram essa fase, um não chegou a finalizar o ensino fundamental e o outro não frequentou a escola, sendo, portanto, analfabeto. Os entrevistados informam ter renda média familiar de 0 a 2 salários mínimos. Apenas um dos moradores pesquisados possui emprego com carteira assinada, um possui um emprego informal (sem carteira), um está aposentado e o outro está desempregado e recebe ajuda de parentes e amigos.

⁴⁴ Beneficiários denunciam perda de moradias. IN.: **JORNAL EXTRA**. N.895, 01 de novembro de 2016. Disponível em: www.novoextra.com.br Acesso em: abril de 2017.

O principal motivo apontado para comprar uma moradia foi: “sair do aluguel”. Todos os quatro moradores disseram pagar um aluguel elevado nas residências anteriores, que eram localizadas nos bairros de Jacintinho (a aproximadamente 9 km de distância) e Vergel do Lago (a cerca de 16 km de distância) e na cidade de São Paulo, SP. (Figura 44).

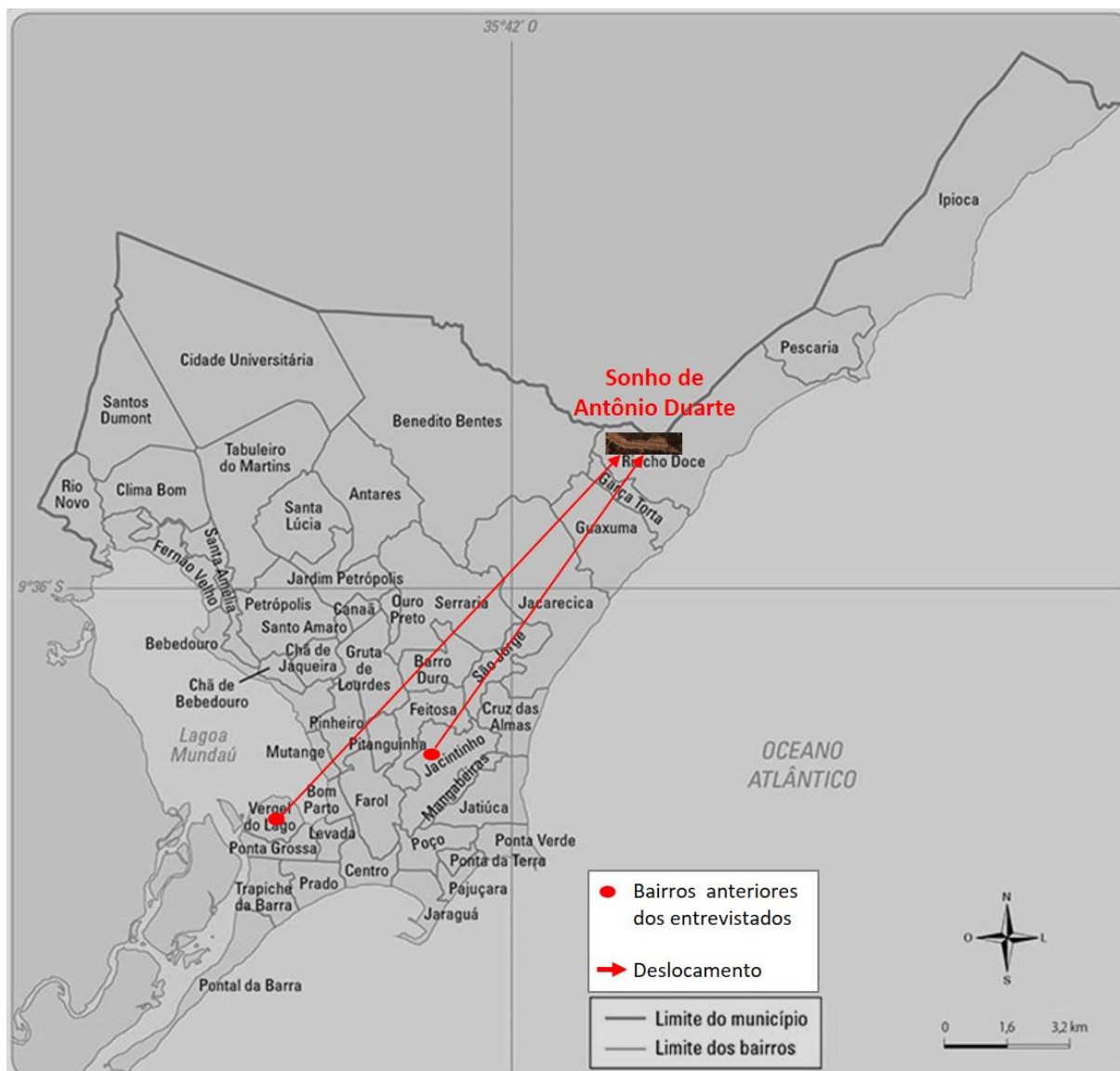


Figura 44. Bairros onde se localizavam as habitações anteriores dos moradores do Conjunto Sonho de Antônio Duarte entrevistados.

Fonte: Editora Brasil, 2013, adaptado pela autora em 2017.

A senhora Marta R. S. S. (43) complementou ao afirmar que comprou uma habitação para “realizar o sonho da casa própria”. Para os moradores, o Programa Minha Casa Minha Vida facilitou o acesso por permitir prestações mais baratas do que os aluguéis que pagavam anteriormente. Além disso, sem esse Programa, não seria possível

“conseguir uma casa” (MARTA R.S.S., 43), pois não se inseriam nas exigências (de renda) do mercado imobiliário formal.

As relações de vizinhança são tranquilas, de acordo com todos os entrevistados, no entanto, “é cada um na sua casa” (MARIA J.T., 59). Apesar de não terem escolhido o local da habitação dentro do Loteamento – os quais foram sorteados entre os moradores – para dois dos quatro entrevistados, os vizinhos adjacentes representam uma relação de amizade e troca de favores.

O tamanho da habitação poderia ser maior para dois dos entrevistados, especialmente a cozinha que é muito pequena, para os outros dois, o tamanho é ótimo para a família. Quanto à qualidade de construção, apesar de terem pouco mais que 1 ano, duas residências tiveram problemas de infiltração no encontro do teto com as paredes. Dentre os materiais utilizados, a maior reclamação é em relação à cor do revestimento do piso, que é branco e segundo a senhora Maria J.T. (59) e a senhora Ivonete V.D. (42), “suja muito”.

O loteamento foi implantado com um sistema próprio de tratamento de esgoto e poço para abastecimento de água. A coleta de lixo é realizada pela Prefeitura do município de Maceió por meio de caminhão de coleta que passa três vezes por semana, no entanto, já chegou a ser interrompida por alguns dias devido a problemas no acesso ao local causado por chuvas intensas.

Os beneficiários declararam não terem vontade nenhuma de se mudar desse loteamento, pois o local representa “paz e sossego”, “as crianças ficam brincando até tarde, 10h da noite, sem nenhum problema” (MARIA J.T., 59). Há pouca oferta de comércio e serviço no entorno, porém o principal problema apontado pelos entrevistados é a falta de transporte público, não tem ponto de parada nem linhas de ônibus que passem perto do local, o ponto mais próximo é na Rodovia AL101, a cerca de 800m de distância.

Questionada sobre o problema, a Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito (SMTT) destacou que a linha de ônibus que vai atender as comunidades da Grota do Andraújo e do Sonho de Antônio Duarte deve ser implantada no início do próximo ano, conforme previsto no edital de licitação dos ônibus. (BENEFICIÁRIOS DENUNCIAM, Jornal Extra de Alagoas, abril de 2017).

Pode-se dizer que, pela faixa de renda declarada pelos moradores entrevistados, o empreendimento Sonho de Antônio Duarte se insere realmente na categoria de Habitação de Interesse Social, ou seja, renda familiar mensal inferior a 3 salários mínimos. No entanto, o processo de escolha dos beneficiários não foi realizado com clareza, dado que foram citadas muitas situações que fogem ao propósito de atender a necessidades habitacionais, como por exemplo, a utilização da moradia apenas enquanto “casa de veraneio” (MAURÍCIO T.B., 55). O fato de uma das entrevistadas ainda não ter se mudado, mesmo tendo recebido a “chave” há mais de um ano e declarado pagar um aluguel excessivo onde mora atualmente, reforça essa falta de clareza.



Figura 45. a) Localização do Conjunto Residencial Sonho de Antônio Duarte em relação à malha urbana de Maceió, AL; b) e c) Principal acesso ao Conjunto Sonho de Antônio Duarte – Rua Antônio Félix, a partir da Rodovia AL 101 Norte.

Fonte: a) e b) Google Earth, c) Google Street View, adaptados pela autora, 2017.

Além disso, o empreendimento está em um local de difícil acesso, “fora” do tecido urbano da cidade, se enquadrando em uma das principais características dos empreendimentos habitacionais produzidos pelo Programa (descritos na seção 4) e em duas das variantes apontadas para as situações em Maceió (seção 5): localização em terrenos mais baratos, geralmente, pouco urbanizados e reprodução da segregação socioespacial. (Figura 45).

6.3. Minha Casa... oportunidade: resultados das entrevistas com os moradores dos empreendimentos habitacionais para faixa 2.

Os empreendimentos residenciais definidos como habitação de interesse social pelo Poder Público, porém destinados à faixa 02, financiados pelo PMCMV em Maceió, AL, foram elaborados por iniciativa das próprias construtoras. Conforme visto na seção 5, ao serem decretados como HIS os processos de registros imobiliários foram facilitados/barateados e além disso, as unidades habitacionais são isentas de IPTU.

A análise dos resultados das entrevistas com os moradores será desenvolvida aqui a partir das diferentes tipologias urbanísticas dos residenciais, quais sejam:

- i) Conjuntos residenciais horizontais com casas em lotes separados: Jardim Royal e Novo Jardim.
- ii) Condomínio fechado horizontal com casas geminadas: Jardim Tropical
- iii) Condomínio fechado vertical com elevador: Park Shopping I
- iv) Condomínios fechados verticais sem elevador: Parque Petrópolis I, II e III.

6.3.1. “A opção mais viável”: Os Conjuntos Residenciais Novo Jardim e Jardim Royal I e II

Os residenciais Jardim Royal I, Jardim Royal II e Novo Jardim possuem, respectivamente, 454, 1668 e 2482 unidades habitacionais. Os três conjuntos apresentam o mesmo projeto arquitetônico: são lotes de 126m², com casas de dois ou três quartos (50,05 m² e 59,37 m², respectivamente). O Jardim Royal I foi concluído em 2012 e os outros dois em 2013. Esses conjuntos residenciais estão localizados no bairro Cidade Universitária e, juntamente com os cinco condomínios fechados do Loteamento Grand Jardim (Jardim dos Eucaliptos, Jardim dos Pinheiros, Jardim dos Ipês, Jardim das Palmeiras e Jardim dos Flamboyants) e o Conjunto Residencial Maceió I (Faixa 01), formam um imenso aglomerado com 10.244 unidades habitacionais (Figura 46). O Jardim Royal II foi produzido pela construtora Contrato Engenharia, o Conjunto Maceió I está sendo construído pela Telesil Engenharia Ltda.

(contratada pela Prefeitura Municipal) e todos os demais são produtos da empresa EngenhArq Ltda.



Figura 46. Aglomerado dos residenciais Novo Jardim, Jardim Royal I e II, Maceió I e do loteamento Grand Jardim, no bairro Cidade Universitária, Maceió, AL.

Fonte: Google Maps, adaptado pela autora em setembro de 2017.

Em junho de 2017, foram realizadas 10 entrevistas com moradores dos residenciais Jardim Royal I e Novo Jardim. Foram entrevistado/as 7 mulheres e 3 homens com idades entre 20 e 59 anos. Das 10 moradias pesquisadas, quatro são alugadas à terceiros - que podem ser proprietários, que já quitaram o imóvel ou pessoas em processo de compra do imóvel, o que é informal pois é proibido pela Legislação do PMCMV. As demais seis moradias estão em processo de compra por meio de financiamento pelo PMCMV. Os valores dos aluguéis variam de R\$350,00 a R\$450,00. Os valores das prestações dos financiamentos variam de R\$230,00 a R\$400,00, dependendo da renda média familiar.

Identificou-se sete composições familiares diferentes nas 10 habitações investigadas. Em quatro moradias, as famílias são formadas por casal e 1 filho/a. Nas demais

moradias as famílias são compostas por: i) Casal; ii) casal e 3 filhos; iii) mãe e dois filhos; iv) sogra, nora e 2 filhos/netos; v) Casal, 2 filhos e 2 netos; vi) Avó e neto. Assim o número de moradores varia de 2 a 6.

Apenas 1 dos 10 entrevistados está cursando o ensino superior, 3 concluíram o ensino fundamental e 6 completaram o ensino médio. Quanto às relações de trabalho, 4 dos 10 entrevistados estão inseridos no mercado formal de trabalho – emprego com carteira assinada; 2 são donos de pequenos negócios: uma possui uma lanchonete em um espaço alugado no próprio conjunto e o outro transformou a garagem em um mercadinho; 2 são aposentadas; 1 trabalha sem carteira assinada – informal; e 1 está desempregado.

A renda média familiar dos entrevistados varia de 1 a 3 salários mínimos, de acordo com essa renda, as famílias estão realmente inseridas na faixa para Habitação de Interesse Social, no entanto, é preciso considerar que em Maceió, conforme demonstrado no quadro 30 da seção 5, p. 129, em 61,42% dos domicílios, o rendimento mensal é igual ou inferior a 3 salários mínimos. Embora a renda dos moradores esteja abaixo da faixa 2 do PMCMV, os conjuntos residenciais Jardim Royal I e II e Novo Jardim são tratados como empreendimentos voltados para essa faixa nos dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades e pela Caixa Econômica Federal.

Questionados por que compraram uma moradia, os seis entrevistados que estão em processo de adquirir o imóvel afirmaram que buscavam “sair do aluguel”. A escolha pelo Programa Minha Casa Minha Vida foi apontada como “a opção mais viável” pela senhora Josenita D. (55), pois sem esse programa não seria possível ter acesso ao mercado imobiliário formal a não ser comprometendo quase toda a renda. Todos os compradores concordam que o Programa foi uma grande oportunidade porque facilitou o acesso à casa própria.

Quando que uma pessoa com a renda de até 2 salários mínimos iria conseguir comprar uma casa pelo mercado? Nunca. Era difícil demais. O Programa Minha Casa Minha Vida serviu para tirar as pessoas do aluguel. (Maria C.B.L., 37).

Entre os compradores, a escolha desses conjuntos habitacionais como local de moradia foi feita por ser a única opção, conforme as declarações citadas a seguir:

“Foi onde saiu as casas”. (JOSENITA D., 55 e EDINA R.S., 59);

“No momento da inscrição, só tinha esse [conjunto residencial]”. (MARIETA C.C., 52);

“Não importava o lugar, só queria minha casa”. (AMARA. A. S. S., 34);

“Era o mais barato”. (MARIA C.B.L., 37);

“Era o mais compatível com a minha renda”. (KEYSE R. M.M., 30).

Apenas o senhor Marcus V. S.C. (52) informou ter escolhido esse conjunto residencial por ser próximo a sua moradia anterior, que se localizava no bairro de Santos Dumont, o qual está a menos de 2 km de distância. Já os entrevistados que moram de aluguel escolheram esse local para morar devido à proximidade do trabalho e da família.

Além do Santos Dumont, os locais de origem dos moradores são de diferentes partes da cidade de Maceió: Vergel do Lago, Poço e Farol (situados a mais de 10 km de distância), Santa Lúcia e Benedito Bentes (a aproximadamente 3,5 km de distância). A figura 47 mostra os deslocamentos em relação as habitações anteriores dos moradores entrevistados.

As relações de vizinhança são, para oito dos dez entrevistados, “harmoniosas e tranquilas”. Apenas dois moradores declararam não ter muita proximidade com os vizinhos. A senhora Elaine V. (43) afirma que “os vizinhos são como uma família”, para a senhora Edina R.S. (59) “a vizinhança é uma bênção” e a senhora Amara A. S.S. (34) declarou: “eu amo esse lugar, o povo é muito bom, conheço todo mundo”. Essas relações demonstram um senso de comunidade entre os moradores desses residenciais. O conjunto Novo Jardim é o único a possui uma Associação de Moradores “bastante organizada e atuante”, de acordo com os entrevistados. (MARIA C. B.L., 37; KEYSE R. M.M., 30; AMARA A. S. S., 34).

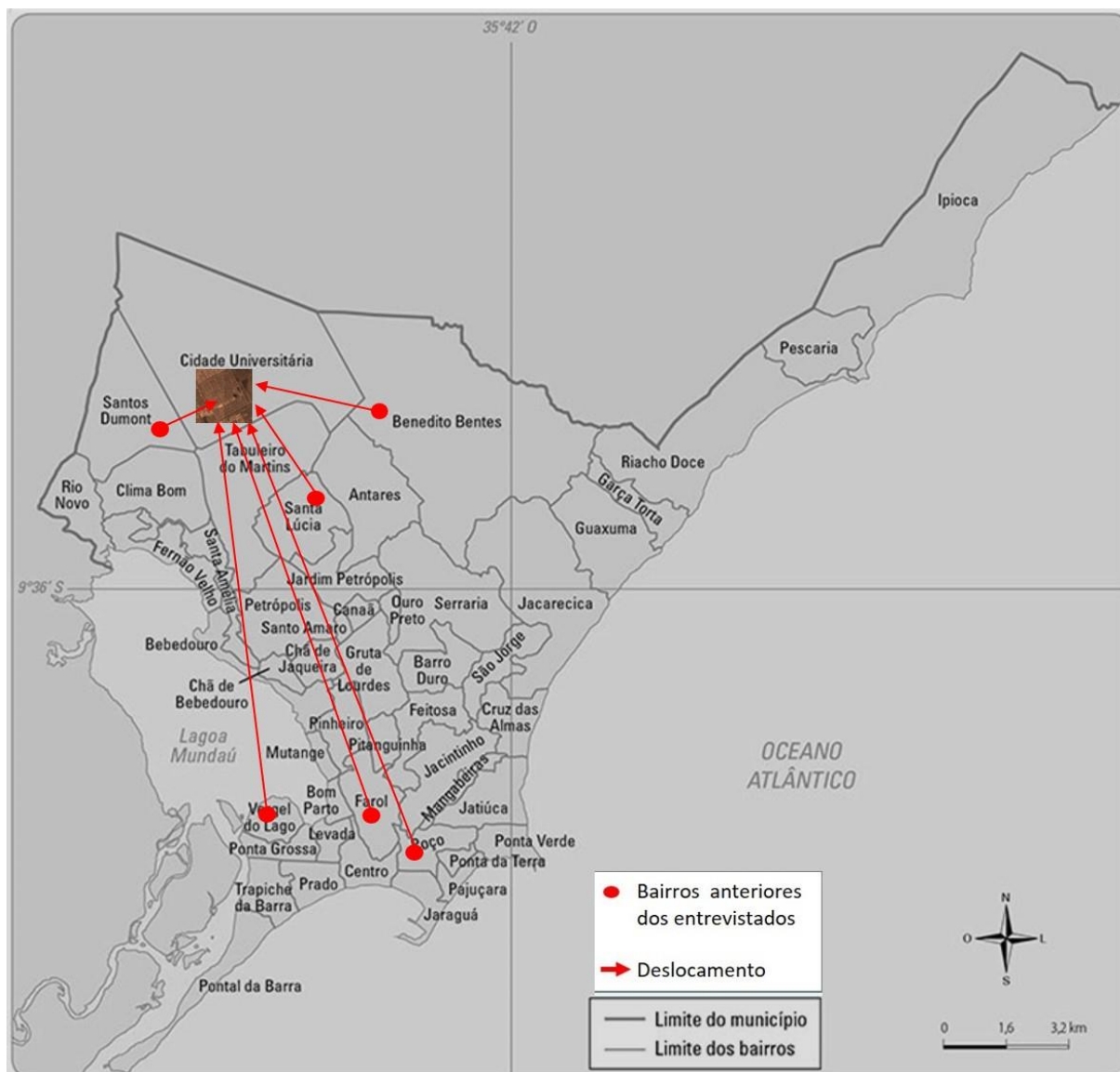


Figura 47. Localização dos bairros onde se situavam as habitações anteriores dos moradores dos Conjuntos Jardim Royal e Novo Jardim entrevistados.

Fonte: Editora do Brasil, 2013, adaptado pela autora em 2017.

Os moradores pesquisados consideram o tamanho da habitação adequado em relação à família, pois “embora a casa entregue seja pequena, tem possibilidade de ampliar” (AMARA A. S. S., 34). No entanto, mais uma vez, foi apontado que a “cozinha é muito pequena” (ELAINE V., 43; MARIA C. B. L., 37), quando questionados sobre a distribuição dos ambientes.

Todos tiveram problemas na parte física da construção, especialmente no telhado e no forro de gesso. Devido à má qualidade do material do telhado que, segundo os entrevistados, “mofa e dá pingueira” (KEYSE R. M. M., 30), as construções tiveram problemas de infiltração e umidade e, em dois casos, o forro de gesso chegou a cair.

Além disso, a rede elétrica não suporta certos equipamentos eletrônicos. Os moradores reclamam ainda do piso “picotado” e das portas que são muito fracas, “de péssima qualidade” (ELAINE V., 43).

O material de construção é muito ruim: o forro de gesso caiu, material da telha é ruim, os rufos dão vazamento, a bacia sanitária veio rachada, a pia é pequena. A casa foi entregue sem massa e sem cerâmica no banheiro. (MARIA C. B. L., 37).

Deste modo, oito dos dez moradores acionaram a assistência técnica da construtora para resolver pequenas patologias e para principalmente trocar materiais que não estavam de acordo com a descrição no contrato, como por exemplo, o revestimento cerâmico do banheiro. O entrevistado Kyuri R. N. (20) declarou que “a Caixa [Econômica Federal] deveria fiscalizar melhor as obras, os empreendimentos que as construtoras estão entregando, porque elas fazem de qualquer jeito”.

Questionados sobre a localização dos empreendimentos e ao acesso ao restante da cidade, os entrevistados afirmaram que o maior problema é a pouca oferta de transporte público, “deveria ter mais ônibus e mais linhas” (KEYSE R. M. M, 30; MARIA C. B. L., 37; QUINTINO J. L., 50), além disso, a qualidade dos ônibus “é péssima” (AMARA A. S. S., 34). Em relação a oferta de comércio e serviços, os moradores sentem falta de um “supermercado bom”, bem como de açougue, casa lotérica e farmácia. As escolas e postos de saúde públicos utilizados pelos moradores são localizados nos conjuntos residenciais vizinhos (1 a 2 km de distância) mais antigos – Eustáquio Gomes e Forene.

Perguntados sobre os sistemas de saneamento ambiental, os moradores declararam que: i) a coleta de lixo é feita regularmente – 3 vezes por semana – pelo serviço público de coleta; ii) não houve problemas com o abastecimento de água, sendo que segundo a senhora M.L “a água que sai das torneiras é mineral, própria para beber”; iii) algumas ruas têm pontos de alagamentos em caso de fortes chuvas (o que representa uma falha no sistema de drenagem); e iv) o sistema de esgotamento já sofreu algumas situações de vazamento devido à falta de manutenção.

A sensação de insegurança está bastante presente por todas as ruas dos conjuntos. É constante a utilização de grades de proteção separando os clientes dos vendedores nos pequenos comércios locais, por exemplo. Os entrevistados afirmaram que

assaltos a transeuntes são muito frequentes nas ruas e praças, em qualquer hora do dia, todos os dias. A necessidade de policiamento é uma das principais reivindicações dos moradores.

Os conjuntos residenciais Jardim Royal I e Novo Jardim, assim como os residenciais adjacentes que também foram/estão sendo financiados pelo PMCMV, são exemplos reais da forma de produção imobiliária voltada acima de tudo para a rentabilidade. Esses conjuntos apresentam as mesmas características urbanísticas e arquitetônicas criticadas na seção 4, quais sejam: i) localização em terrenos mais baratos; ii) produção em grande escala; e iii) padronização/homogeneização de tipologias.

Embora tenham sido decretados pelo Poder Público como Habitação de Interesse Social⁴⁵, a forma de financiamento e comercialização segue a lógica do segmento econômico, na qual os beneficiários/consumidores não são selecionados a partir de critérios de prioridades dos cadastros sociais e sim avaliados diretamente pela Caixa Econômica Federal do ponto de vista financeiro. A má qualidade dessas construções, apontada pelos próprios moradores, reforça a questão apresentada por Ferreira (2012) sobre a “liberalidade”, ou seja, a falta de regulamentação/fiscalização das construções das moradias para esse segmento.

6.3.2. “Excelente localização”: O Condomínio fechado Park Shopping I

O condomínio fechado Park Shopping 1 foi edificado pela construtora Cerutti Engenharia e concluído no final de 2013. O condomínio é formado por 6 edifícios com pilotis e 10 pavimentos e 9 apartamentos por andar, o que representa um total de 528 habitações. As unidades habitacionais possuem dois a três quartos e dimensões totais de 44,6m², 50 m² ou 53,95 m². Além dos edifícios, o residencial conta com guarita, estacionamento e uma área de lazer formada por duas piscinas, quadra poliesportiva, academia, salão de festas e de jogos e playground. (Figura 48).

⁴⁵ Jardim Royal – Decreto Municipal Nº. 7.024 de 23 de setembro de 2009; Jardim Royal – Decreto Nº.7.061 de 09 de dezembro de 2009; Novo Jardim – Decreto Municipal Nº. 7.225 de 03 de fevereiro de 2011.



Figura 48. Vista interna do Condomínio Park Shopping 1, com destaque para a área de lazer.
Fonte: Cerutti Engenharia, 2014.

Guardadas as devidas proporções, foram entrevistados apenas 2 moradores desse residencial. Ambos são homens com 32 e 39 anos de idade. Um dos entrevistados estava exercendo a função de síndico do condomínio, cujos serviços são terceirizados por uma administradora a uma taxa mensal de cerca de R\$150,00 por apartamento. Os dois entrevistados possuem o ensino superior completo, no entanto, um deles está atualmente desempregado e o outro é funcionário público estadual.

As motivações para as compras desses imóveis são diversas daquelas apresentadas nos demais conjuntos residenciais analisados. O senhor Aguinaldo J. S. J. (32) adquiriu a habitação por motivo de casamento. O senhor Sandrak A.L. (39) afirmou que “trocou” de apartamento buscando um local mais seguro. As composições familiares são diferentes, o primeiro mora com a esposa e o filho de 3 anos e o segundo mora com a mãe, que tem 60 anos de idade. Para ambos os entrevistados o PMCMV foi uma grande oportunidade, pois facilitou a aquisição do imóvel com subsídios e parcelas menores.

De acordo com os entrevistados, a opção pelo condomínio foi feita devido à “excelente” localização: de fácil acesso à Avenida Menino Marcelo (um dos principais eixos de ligação entre a parte alta e baixa da cidade de Maceió), próximo a um shopping center, universidade, escolas, centros de comércio e serviços. (Figura 49).



Figura 49. Localização do Condomínio Park Shopping 1 com destaque para o principal eixo viário de acesso e algumas centralidades urbanas.

Fonte: Google Earth adaptado pela autora, 2017.

A área de lazer interna também foi apontada como fator importante para a escolha do condomínio como local de moradia. Os entrevistados afirmaram ainda que não há problemas entre os vizinhos e que a moradia atual é próxima dos bairros de origem: Benedito Bentes e Santa Amélia, situados a menos de 3,5 km de distância. (Figura 50).

As dimensões das unidades habitacionais, no entanto, são consideradas pequenas pelos dois moradores, especialmente os tamanhos dos quartos. O senhor Aguinaldo J. S. J. (32) declarou que deseja se mudar para uma casa, pois o apartamento “é bastante apertado, principalmente para quem tem cachorro”. A qualidade dos materiais construtivos é apontada como ruim e ambos os entrevistados tiveram problemas de umidade e revestimento solto (mal aplicado), por esses motivos, os dois acionaram a assistência técnica da construtora e um deles não foi atendido.

O condomínio possui uma estação própria de tratamento de esgoto, a qual já passou por problemas devido à falta de manutenção, além disso, o abastecimento de água é feito por um poço artesiano interno ao residencial. A coleta de lixo é realizada pelo veículo de coleta na parte externa do condomínio, 3 vezes por semana. De acordo com um dos moradores, a rua de acesso ao local alaga quando ocorrem chuvas fortes.

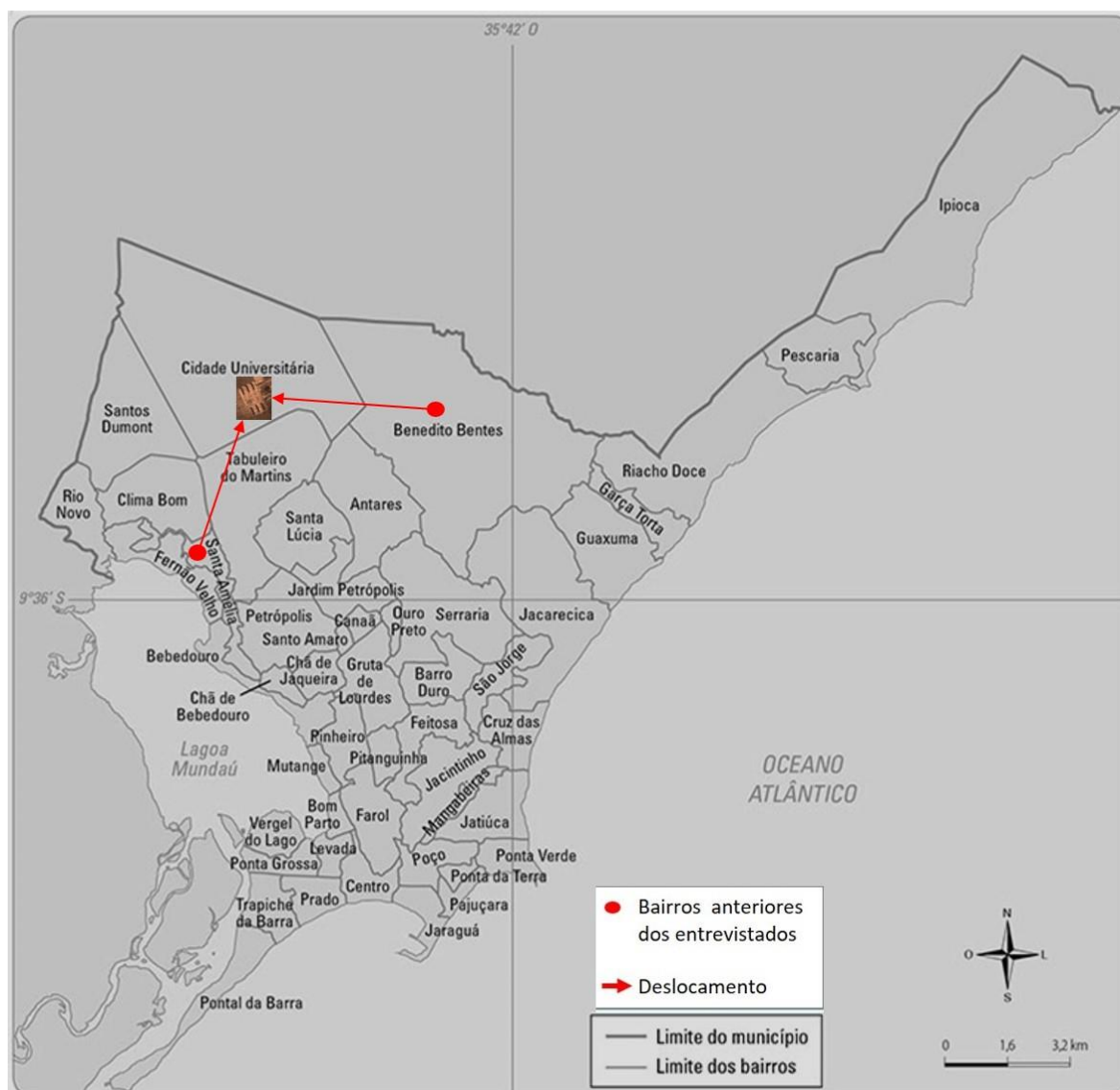


Figura 50. Localização dos bairros onde se situavam as habitações anteriores dos moradores do Condomínio Park Shopping 1 entrevistados.

Fonte: Editora do Brasil, 2013, adaptado pela autora em 2017.

Embora tenha sido decretado pela Prefeitura Municipal como Habitação de Interesse Social⁴⁶, os valores de aquisição das unidades habitacionais, localizadas no condomínio Park Shopping 1, indicados pela própria construtora em 2014 (de R\$125mil a R\$160mil) estavam acima dos limites definidos pelo PMCMV para a faixa 01 e se inseriam na modalidade de financiamento pelo FGTS – segmento econômico.

O Condomínio Residencial Park Shopping 1 exemplifica a situação de vários empreendimentos do segmento econômico produzidos no município de Maceió, AL (tais como: Residencial Cidade Jardim, Residencial Pátio, Residencial Fit Parque

⁴⁶ Decreto Municipal Nº. 7.045 de 12 de novembro de 2009.

Maceió, Residencial Ilhas Vivence, Residencial Vista do Atlântico, etc.). Assim também, semelhantemente ao que ocorre em outras cidades brasileiras, apresenta duas das três características principais descritas na seção 4: produção em larga escala - 528 unidades e padronização/homogeneização de tipologias – é um condomínio fechado vertical tipo “clube”, com apartamentos pequenos (44 a 54 m²) e muitas unidades por andar (9 unidades), um padrão repetido por todo o país (Conforme Ferreira, 2012).

6.3.3. “Condomínio fechado é mais seguro”: Residencial Jardim Tropical

O condomínio residencial Jardim Tropical está localizado no bairro Cidade Universitária e foi um dos primeiros empreendimentos que receberam financiamento do PMCMV em Maceió, tendo sido concluído em dezembro de 2010. Esse residencial foi edificado pela Contrato Engenharia e é composto por 600 unidades habitacionais dispostas em 50 blocos horizontais com 12 unidades geminadas cada. (Figura 51). As unidades habitacionais possuem 56 m² de área útil e 2 quartos. O condomínio dispõe de guarita e uma área de lazer com churrasqueira, salão de festas, playground, praças e quadra poliesportiva.

Semelhantermente ao condomínio Park Shopping 1, também foram realizadas apenas 2 entrevistas com moradores desse residencial. As duas entrevistadas são mulheres com 16 e 19 anos de idade. A moradora Isabela F. F. S. (19) vive com a mãe e o padrasto e Victória K. F. S. (16) mora com a mãe e um irmão. Uma das entrevistadas está cursando o segundo ano do ensino médio em uma escola pública estadual e a outra já concluiu. De acordo com as entrevistadas, apenas uma pessoa de cada família trabalha. No entanto, em somente uma das famílias, o trabalho é formal (com carteira assinada). A renda média familiar é de 1 a 2 salários mínimos.



Figura 51. Condomínio Jardim Tropical: a) Vista das unidades habitacionais; b) Vista da área de lazer.

Fonte: Contrato Engenharia, 2011.

Só uma das famílias está em processo de aquisição da moradia por meio do Programa Minha Casa Minha Vida. De acordo com Victória K. F. S. (16), a mãe se inscreveu na Caixa Econômica Federal visando “sair do aluguel” e elas foram morar nesse condomínio porque “foi onde saiu”. Apesar de ser distante da moradia anterior, que se localizava no bairro do Jacintinho (a cerca de 12 km), e também do trabalho, no bairro do Farol (distante cerca de 11 km), a família optou por comprar esse imóvel ao invés de pagar um aluguel excessivo.



Figura 52. Localização do Condomínio Jardim Tropical em relação ao principal eixo viário de acesso e centralidades urbanas mais próximas, com destaque também para os conjuntos residenciais vizinhos mais antigos.

Fonte: Google Earth, adaptado pela autora em 2017.

A outra família adquiriu a habitação de terceiros e optaram por esse imóvel por questões de segurança, pois, segundo Isabela F. F. S. (19), “um condomínio fechado é mais seguro”. A família morava anteriormente no Conjunto Dênisson Menezes, localizado no mesmo bairro a menos de 500m (figura 52).

Ambas as entrevistadas declararam que o tamanho das unidades habitacionais é adequado ao tamanho das famílias – 3 pessoas. Em relação ao projeto arquitetônico, uma das moradoras afirmou que as paredes comuns entre as unidades geram muitos incômodos. Sobre o material construtivo, o revestimento cerâmico foi apontado como de má qualidade por uma das moradoras.



Figura 53. Vista da rua de acesso ao Condomínio Jardim Tropical, Av. Frei Damião, bairro Cidade Universitária, Maceió, AL

Fonte: Google street view, 2017.

Para as entrevistadas, um dos principais problemas desse condomínio é a falta de oferta de transporte público. Há apenas uma linha de ônibus que atende diretamente aos moradores. Outro problema tem sido a falta de segurança na parte externa do residencial, foram relatados vários assaltos na via de acesso ao condomínio – Avenida Frei Damião, a qual não possui nenhuma construção em um dos lados, apenas terrenos vazios. (Figura 53).

Além disso, há pouca oferta de comércio e serviço no entorno desse local e os equipamentos públicos de saúde e educação (exceto a Universidade Federal de Alagoas, localizada a 1 km de distância) estão localizados nos conjuntos residenciais vizinhos – Dênisson Menezes e Village Campestre (figura 52). O condomínio também

possui uma estação própria de tratamento de efluentes. Não há problemas de abastecimento de água nem em relação à coleta de lixo. No entanto, as vias internas alagam em caso de chuvas fortes.

De acordo com as entrevistadas, as relações de vizinhança nem sempre são tranquilas, às vezes, ocorrem algumas discussões por motivos banais. Durante a visita ao local, observou-se várias situações que indicavam diferentes formas de relações entre os vizinhos, desde pequenos favores, como “olhar o filho um do outro”, até moradias com grades de proteção que indicavam uma falta de confiança. O condomínio possui administração própria e uma taxa de R\$90,00 por unidade habitacional.

O condomínio residencial Jardim Tropical foi decretado como Habitação de Interesse Social pelo Poder Público Municipal. Diferentemente, das situações demonstradas anteriormente, neste caso, tanto as faixas de renda das famílias entrevistadas quanto os valores de aquisição das unidades habitacionais, cerca de R\$ 80mil (OLX, 2017) se enquadram nos atributos de HIS. A seleção dos beneficiários/compradores, entretanto, é realizada pela Caixa e não por meio de cadastro social.

Esse empreendimento também se enquadra nas características apresentadas na seção 4, pois possui um grande número de unidades habitacionais – 600 moradias (larga escala), todas com a mesma tipologia (homogeneização) e se localiza em um terreno pouco urbanizado, carente de infraestrutura e serviços urbanos.

6.3.4. “Parece uma cidadezinha”: Condomínios Residenciais Parque Petrópolis I, II e III

Os residenciais Parque Petrópolis I, II e III são condomínios fechados formados por edifícios de 4 pavimentos, sem elevador, com 4 unidades por andar de 37,4 m² de área útil cada. (Figura 54). Os três condomínios possuem o mesmo projeto arquitetônico, porém quantidades diferentes de unidades habitacionais: 608, 480 e 720, respectivamente. Esses residenciais foram elaborados pela ENENGI Construções e se localizam no bairro de Petrópolis, na parte alta da cidade de Maceió, AL.

Os condomínios residenciais Parque Petrópolis I, II e III também se enquadram em duas das três características dos empreendimentos financiados pelo PMCMV descritas na seção 4, pois concentram uma grande quantidade de unidades habitacionais (1808 unidades) e apresentam um mesmo projeto arquitetônico em todas elas (homogeneização). Em relação à localização, os empreendimentos estão a cerca de 1,5 km de um dos principais eixos viários da cidade de Maceió, a Avenida Durval de Góes Monteiro, extensão da Avenida Fernandes Lima. (Figura 55).



Figura 54. Vista dos edifícios do Condomínio Parque Petrópolis III, bairro de Petrópolis, Maceió, AL.

Fonte: ENENGI, 2015.

As visitas técnicas ocorreram em julho de 2017. Foram entrevistados 6 moradores, 3 homens e 3 mulheres, com idades entre 26 e 62 anos. Todas as composições familiares dos entrevistados são diferentes: i) homem só; ii) mulher só; iii) casal com 1 filho; iv) casal com 2 filhos; v) casal, enteada e neto; e vi) Pai, filha e neto. Assim os apartamentos possuem de 1 a 4 moradores.

Entre os entrevistados, um cursou até a segunda série do ensino médio, três haviam concluído o ensino médio, um está cursando o ensino superior e um não possui sequer o ensino fundamental, pois só cursou até o sexto ano. Das seis famílias pesquisadas, duas tem como fonte de renda um trabalho formal (com carteira assinada) e duas contam com aposentadoria de pelo menos um dos membros. Em ambas as habitações com apenas 1 residente, os moradores estavam desempregados e não

possuíam nenhuma fonte de renda, dependendo da ajuda de parentes. As demais famílias possuem rendimentos médios mensais entre 1 e 3 salários mínimos.

Os condomínios Parque Petrópolis I, II e III foram decretados como Habitação de Interesse Social pela Prefeitura Municipal de Maceió⁴⁷, e, embora a renda das famílias entrevistadas esteja inserida na faixa mais pobre do PMCMV, nos dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades e pela Caixa Econômica Federal (Caixa), esses residenciais são tratados como empreendimentos para faixa 2. O processo de escolha das famílias beneficiadas não foi realizado por meio de cadastro social, os interessados em adquirir essas moradias entraram com pedidos de financiamento diretamente na Caixa.



Figura 55. Vista aérea dos Condomínios Residenciais Parque Petrópolis I, II e III, com destaque para as principais vias de acesso.

Fonte: Google Earth, adaptado pela autora, 2017.

⁴⁷ Parque Petrópolis I – Decreto Municipal Nº. 7.110 de 13 de abril de 2010; Parque Petrópolis II – Decreto Municipal Nº. 7.111 de 13 de abril de 2010; e Parque Petrópolis III – Decreto Municipal Nº. 7.112 de 13 de abril de 2010.

As situações de propriedade dos apartamentos são diversas. Dentre os entrevistados, quatro estavam em processo de compra da habitação, sendo que um dos compradores mora em São Paulo e às vezes passa uma temporada em Maceió. Em um dos casos o apartamento estava cedido/doado pelo comprador para a mãe morar. Além disso, um dos entrevistados mora de aluguel e paga R\$400,00 por mês, um valor acima das prestações do PMCMV que custam R\$280,00 ou R\$320,00, dependendo da renda média familiar. Questionados sobre as motivações que os levaram a comprar uma moradia, as respostas foram: “para sair do aluguel” (EGLAISA R. S. 27; NEURIVAN S. A., 58); “para sair da casa de meus sogros” (MARIA J. G. S. T., 26); “eu queria me mudar de São Paulo para Maceió” (JOSIAS A. S., 59); “meu filho comprou para investir” (LUIZA S. O., 60).

Todos os compradores concordaram que o PMCMV facilitou o acesso à casa própria, mas, segundo o senhor Josias A.S. (59), “em parte o Programa é bom porque tira muita gente do sufoco, mas lá na frente você fica sufocado. Devia se chamar ‘Minha Casa, Minha dívida’ porque a gente não consegue terminar de pagar. A gente paga e eles não abatem do valor final”.

Todos os entrevistados afirmaram que as relações entre os vizinhos são tranquilas. No momento das entrevistas, foram presenciadas várias situações de convivência entre vizinhos, tais como: dois moradores dialogavam em um banco nas áreas verdes do condomínio; dois idosos trocavam informações sobre passarinhos em gaiolas; duas mães estavam sentadas conversando enquanto seus filhos brincavam de correr no salão de festas; três moradoras pintavam as unhas na calçada de um dos blocos, enquanto um quarto residente aguava o jardim; e rapazes jogavam futebol em uma das quadras poliesportivas. Cada condomínio é administrado por um síndico e possuem taxas diferentes, não necessariamente proporcionais ao número de unidades habitacionais, são respectivamente: R\$140,00, R\$ 120,00 e R\$110,00.

Entre os seis entrevistados, três consideram o apartamento pequeno, desses três, dois vivem com mais 3 pessoas e 1 mora sozinho. Para dois entrevistados o tamanho da moradia é bom e o outro entrevistado considera o tamanho excelente, mesmo para uma família de 3 pessoas. Sobre o projeto arquitetônico, um dos moradores declarou se incomodar com a porta do banheiro diretamente para a sala e dois consideraram a cozinha e a sala pequenas. Para os outros três entrevistados, os apartamentos foram bem planejados.

Apenas um dos moradores pesquisados teve algum problema construtivo, um vazamento na instalação hidráulica. No entanto, não foi acionada a assistência técnica da construtora. Apesar disso, três entrevistados declararam que o material construtivo foi de péssima qualidade, especialmente devido à ausência de revestimento cerâmico na sala e nos quartos que foi entregue com piso cimentado.

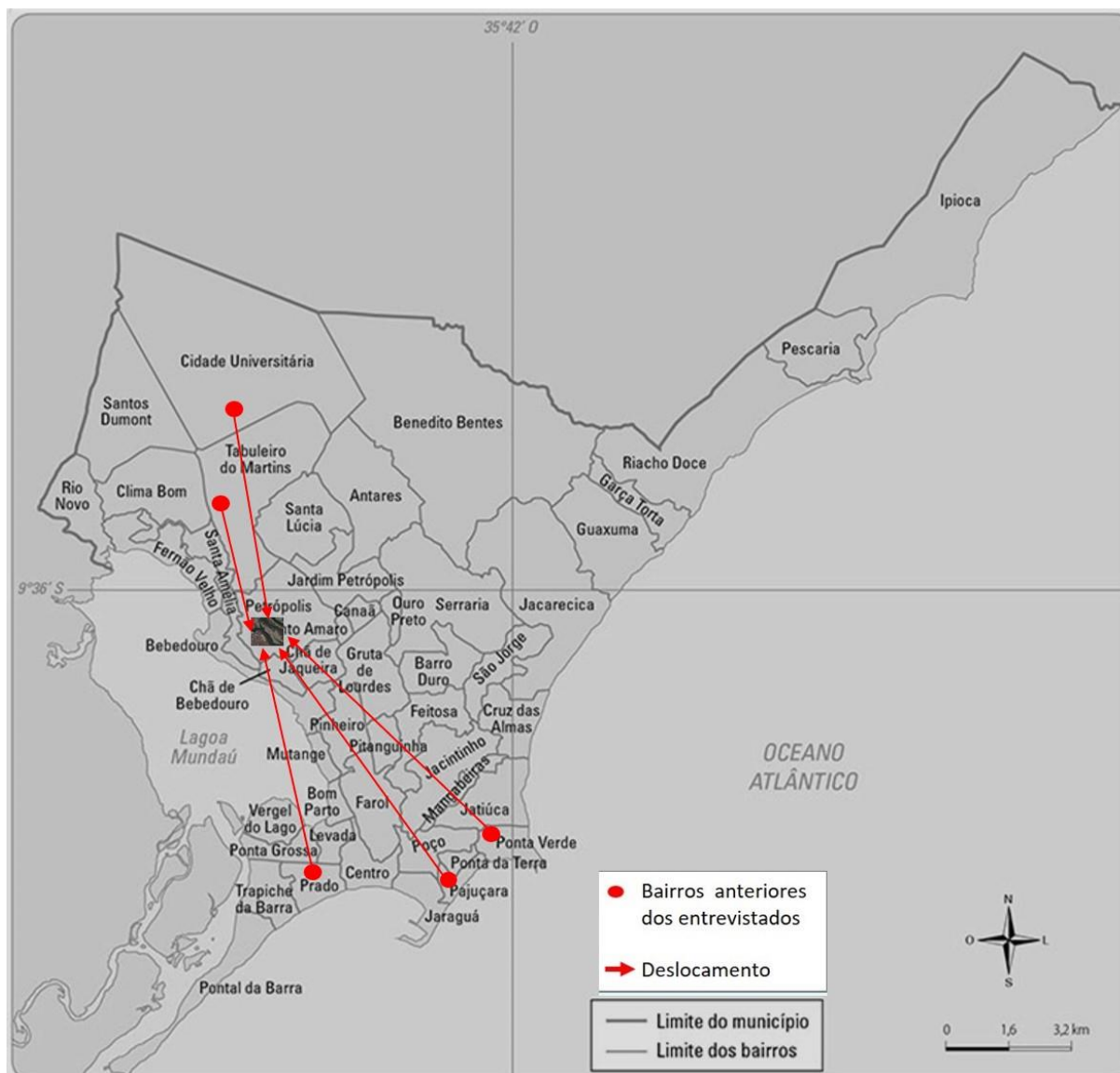


Figura 56. Localização dos bairros onde se situavam as habitações anteriores dos moradores dos Conjuntos Parque Petrópolis (I, II e III), entrevistados.

Fonte: Editora do Brasil, 2013, adaptado pela autora, 2017.

Os condomínios são atendidos pelos sistemas públicos de coleta de lixo e de transporte. O primeiro funciona regularmente, sendo os resíduos coletados 3 vezes por semana. Para os entrevistados, apesar de ter um ponto de parada na entrada dos residenciais, o sistema de transporte não é suficiente, pois deveria possuir mais linhas

e mais ônibus. Não foram relatados problemas com os sistemas de drenagem, abastecimento de água, nem de esgotamento sanitário. Os empreendimentos possuem estações próprias de tratamento de efluentes.

Os entrevistados são controversos em relação à oferta de comércio e serviços. Para três moradores esses estabelecimentos se localizam a uma grande distância do local, para os outros três é perto, mesmo que tenham que caminhar 30 min. Entretanto, todos concordam que o entorno dos condomínios é inseguro, “há muitos assaltos, a qualquer hora do dia e falta policiamento” (NEURIVAN S. A., 58).

Os locais de origem dos moradores são diversos, desde bairros da planície litorâneo-lagunar (Prado, Pajuçara e Ponta Verde) e da parte alta da cidade (Tabuleiro dos Martins e Cidade Universitária), até, conforme dito anteriormente, a cidade de São Paulo, SP. (Figura 56). Todos os entrevistados afirmaram gostar de morar nesses condomínios, dentre as características mais apreciadas estão tranquilidade, sossego, organização e limpeza. A senhora Eglaisa R. S. (27) declarou que gosta do local pois “parece uma cidadezinha”, senhora Maria J. G. S.T (26). afirmou “aqui é o meu cantinho”, o senhor José A. B. C. (62) disse que se sente bem morando lá. Apesar dessas declarações, quatro dos moradores pesquisados disseram que, se pudessem, se mudariam para uma casa, onde teriam mais espaço e privacidade.

6.4. Minha casa... por seus moradores: síntese e discussões.

A presente seção buscou compreender o papel do PMCMV a partir da visão dos moradores dos empreendimentos voltados para Habitação de Interesse Social, produzidos no município de Maceió, AL. Ao trazer o enfoque do trabalho para as pessoas e famílias atendidas pelo PMCMV, procurou-se complementar o debate acadêmico sobre a produção habitacional financiada no âmbito desse Programa, apresentado nas seções 4 e 5 deste trabalho.

Desse modo, foram tratados aqui aspectos referentes a: composições familiares; condições de trabalho e renda; motivações para a aquisição da nova moradia e para opção pelo PMCMV; relações entre os vizinhos; percepções sobre a qualidade da habitação e a localização dos empreendimentos. Conforme dito anteriormente esses aspectos foram classificados em 5 fatores: i) perfil socioeconômico das famílias; ii)

relação com o PMCMV; iii) relações de vizinhança; iv) condições da moradia; e v) acesso à cidade. A seguir, está disposta uma síntese dos resultados das entrevistas para cada um desses fatores e as discussões suscitadas.

Perfil socioeconômico das famílias

De uma maneira geral, tanto nos empreendimentos HIS faixa 1 quanto nos empreendimentos HIS faixa 2 pesquisados, as composições familiares são bastante variadas, foram identificadas 19 formações entre as 40 famílias entrevistadas: desde pessoas morando sozinhas até avós, filhos e netos (famílias conviventes secundárias) dividindo o mesmo imóvel. Entretanto, para os entrevistados a adequação do tamanho da moradia nem sempre está relacionada ao tamanho da família, conforme visto acima, no conjunto José Aprígio Vilela, por exemplo, uma moradora que vive apenas com o esposo declarou que o imóvel é pequeno, enquanto que outra moradora que divide a casa com o marido e três filhos achou o tamanho da casa bom. O número de pessoas por habitação varia de 1 a 6.

Mais da metade dos 20 moradores dos empreendimentos HIS Faixa 1, 13 pessoas, não concluíram sequer o Ensino Fundamental, sendo que 3 são analfabetos. Quanto aos demais, 2 estão cursando o Ensino Médio e 5 concluíram essa etapa de estudo, porém nenhum cursou o Ensino Superior. Já com relação aos moradores dos empreendimentos HIS Faixa 2, mais da metade havia concluído o Ensino Médio, 14 das 20 pessoas entrevistadas, sendo que 2 delas estão cursando o Ensino Superior e outras 2 já possuem diploma de graduação. Apenas 1 dos 20 moradores pesquisados não havia concluído o Ensino Fundamental, 3 finalizaram essa etapa de estudo e 2 haviam cursado o Ensino Médio sem concluí-lo.

As principais fontes de renda, para 8 dos 20 moradores de empreendimentos HIS-Faixa1 entrevistados, são programas públicos de assistência social, como a Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Em 4 famílias, a renda provém de trabalhos informais. Apenas em 3 famílias pesquisadas há pessoas trabalhando com carteira assinada e em outras 2 a principal renda é a aposentadoria. As demais 3 famílias não possuem nenhuma fonte de renda e dependem de ajuda de parentes e amigos para suprir suas necessidades básicas.

Nos empreendimentos HIS Faixa 2, também há 4 famílias que não possuem nenhuma fonte de renda, no entanto, em 8 das 20 famílias pesquisadas a renda é proveniente de trabalhos formais (com carteira assinada). Em 4 domicílios, as fontes de renda são trabalhos informais. Nas demais 4 famílias, a renda provém de aposentadoria.

A renda média mensal das famílias moradoras dos Conjuntos voltados para a faixa 1 entrevistadas é de 0 a 2 salários mínimos. Quanto aos moradores dos empreendimentos HIS faixa 2 apenas um dos entrevistados (do Condomínio Residencial Park Shopping 1), possui uma renda superior a 3 salários mínimos, os demais têm rendimentos menores (de 0 a 3 SM). Conforme abordado anteriormente, se levar em conta apenas a renda, as famílias estão realmente inseridas na faixa para Habitação de Interesse Social, porém, vale ressaltar que nesse município, em 61,43% dos domicílios a renda mensal é menor ou igual a 3 salários mínimos, assim para a inserção das famílias mais pobres no PMCMV, especificamente neste contexto urbano, outros fatores deveriam ser considerados prioritários, como a situação de precariedade da habitação anterior.

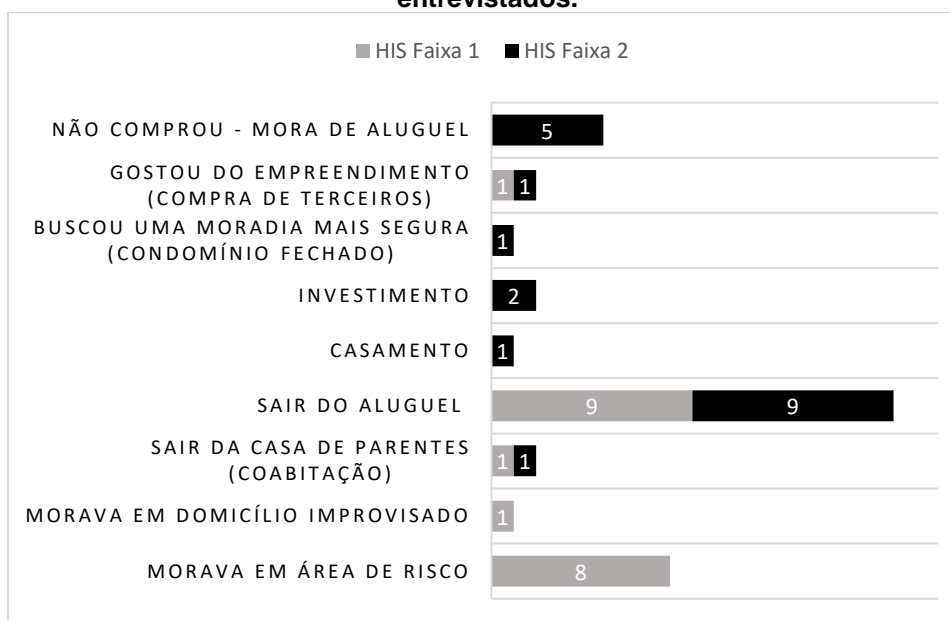
Relação com o Programa Minha Casa Minha Vida

Das 40 famílias entrevistadas, apenas 9, haviam saído de situações de precariedade habitacional, das quais, 8 moravam em área de risco (vertentes íngremes sujeitas a deslizamento e margens de corpos d'água com enchentes periódicas) e 1 vivia em domicílio improvisado (prédio INSS). Enquanto que 18 famílias, adquiriram a nova moradia para **sair do aluguel**, em muitos casos, de valor superior ao das prestações do Programa. E ainda, 2 entrevistados declararam que a compra do imóvel teve como objetivo investimento para alugar e/ou especulação imobiliária. Em somente 2 situações, a aquisição do imóvel pelo PMCMV ocorreu por motivo de coabitação na moradia anterior. Além disso, uma das famílias entrevistadas comprou a moradia por motivo de casamento e uma outra família adquiriu a nova habitação para uma maior segurança (por ser localizada em um condomínio fechado).

Em 7 das 40 habitações pesquisadas, no entanto, os moradores não eram beneficiários do PMCMV: 5 famílias moravam de aluguel e 2 haviam adquirido o imóvel por meio de compra de terceiros. De acordo com a Lei 12424 de 16 de junho

de 2011 (Art. 6º §5º inciso 3º), que altera a Lei que instituiu o PMCMV (LEI N.11.977/2009), a transferência de imóveis inter vivos só pode ocorrer mediante a quitação, porém, não se pode afirmar se essa quitação aconteceu de fato nos imóveis alienados por terceiros e disponíveis para aluguel pesquisados. (Gráfico 11).

Gráfico 11. Motivações para aquisição da nova moradia, segundo os moradores dos empreendimentos habitacionais de interesse social, financiados pelo PMCMV em Maceió, AL, entrevistados.



Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

Além disso, houve relatos dos entrevistados sobre outras ocorrências que não se enquadram na proposta do Programa, tais como: no Residencial Sonho de Antônio Duarte, a utilização das moradias como “casas de veraneio” ou no Conjunto José Aprígio Vilela relatos de mais de uma moradia por beneficiário. Essas situações reforçam ainda mais a ideia da falta de necessidade habitacional por uma parte da população contemplada pelo Programa, além de denunciar a falta de transparência nos procedimentos de escolha dos beneficiários, semelhantemente ao que ocorreu em outros contextos urbanos brasileiros, tais como os municípios de Queimados e Belford Roxo no estado do Rio de Janeiro, conforme demonstrado em Amore; Shimbo; Rufino (2015, p.61):

De modo geral, não existe uniformidade nos procedimentos entre as diferentes prefeituras, tendo sido verificados processos de distribuição das unidades com pouca transparência. Essa situação passou por importantes alterações a partir da segunda fase do Programa, quando se definiram

critérios nacionais de priorização (famílias chefiadas por mulheres, com pessoas com deficiência física em sua composição ou em situação de risco) que se somaram a critérios adicionais, baseados em vulnerabilidade e territorialidade. Ainda assim, persistem relatos em algumas cidades sobre indicações políticas como critérios importantes para se garantir o acesso ao Programa.

Relações de vizinhança

As relações dos entrevistados com a nova vizinhança são, na maior parte das vezes, tranquilas e sem problemas, tanto nos empreendimentos HIS Faixa 1 quanto naqueles HIS Faixa 2. Em ambos os tipos de empreendimento, 32 dos 40 moradores questionados, ou seja, 80%, afirmaram terem boas relações com os vizinhos, sendo que 4 moradores dos residenciais HIS Faixa 1 e 1 morador de um dos empreendimentos HIS Faixa 2 disseram que os vizinhos são “pessoas com quem podem contar”. Para 4 entrevistados, as relações com os vizinhos são indiferentes, pois é “cada um na sua casa”. Para os demais 4 entrevistados, no entanto, muitas vezes, os vizinhos incomodam e/ou incomodaram devido ao barulho ou a discussões por motivos diversos.

Conforme dito anteriormente, não são objetivos deste trabalho as questões de sociabilidade entre os moradores dos empreendimentos financiado pelo PMCMV, porém compreende-se que as relações de vizinhanças são importantes para a percepção de melhor ou pior qualidade de vida, especialmente para a população mais pobre, a qual, de acordo com Lomnitz (2009), se utiliza das denominadas “redes de intercâmbio” para suprir as necessidades do dia-a-dia, isto é, redes de troca de favores, bens e serviços entre parentes e vizinhos que se ajudam mutuamente. As condições necessárias à manutenção destas redes são: reciprocidade, confiança e proximidade social. Nos três empreendimentos HIS Faixa 1 e em, pelo menos, dois empreendimentos HIS Faixa 2 (Jardim Tropical e Novo Jardim) pesquisados, os moradores entrevistados confirmaram a existência dessas redes entre vizinhos.

A violência urbana, por sua vez, está presente em 8 dos 10 empreendimentos investigados, apenas os moradores do Condomínio Residencial Park Shopping 1 (condomínio fechado) e do Loteamento Sonho de Antônio Duarte (vigilância particular) se sentem seguros em relação à violência. Nos Conjuntos Residenciais Ouro Preto e José Aprígio Vilela, foram declaradas situações ligadas ao tráfico de drogas. Nos

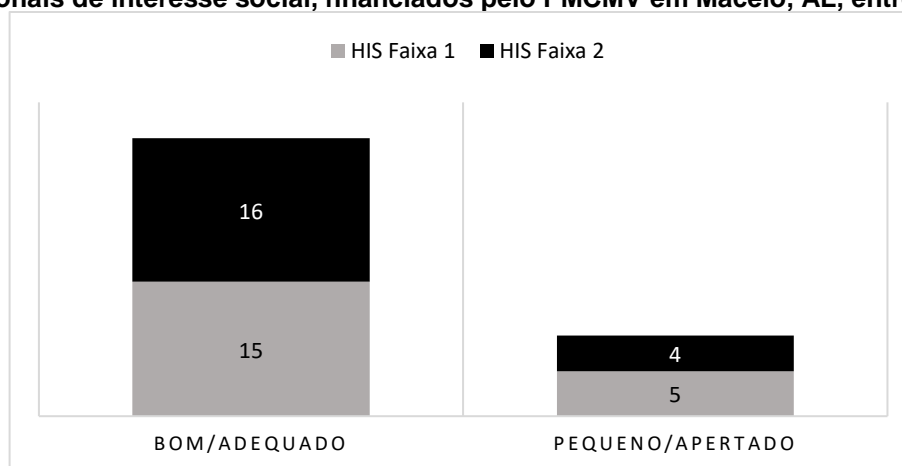
demais empreendimentos a violência se manifesta na forma de risco de assalto, dentro do próprio residencial (Novo Jardim e Jardim Royal) ou nas ruas de acesso (Jardim Tropical e Parque Petrópolis I, II e III).

Condições da moradia

As residências dos moradores entrevistados, originalmente, possuem tamanhos que variam entre 34,94 m² (José Aprígio Viela) e 59,37 m² (Novo Jardim, Jardim Royal). Para 31 dos 40 moradores, o tamanho da moradia é bom/adequado ao tamanho da família. Os demais 9 entrevistados, consideram a casa pequena/apertada. Essa percepção não depende necessariamente da quantidade de membros da família, conforme descrito mais acima, no item sobre o perfil socioeconômico das famílias.

Dentre os 9 moradores que consideram o tamanho da moradia pequeno, 4 residem no Conjunto José Aprígio Vilela, que apresenta a menor unidade entre os empreendimentos pesquisados (34,94 m²). Entre os demais 5 entrevistados, 2 moram no Condomínio Residencial Park Shopping 1 (em unidades habitacionais de 50m²), 2 no Condomínio Parque Petrópolis I e um no Condomínio Parque Petrópolis III (em unidades habitacionais de 37,4 m²).

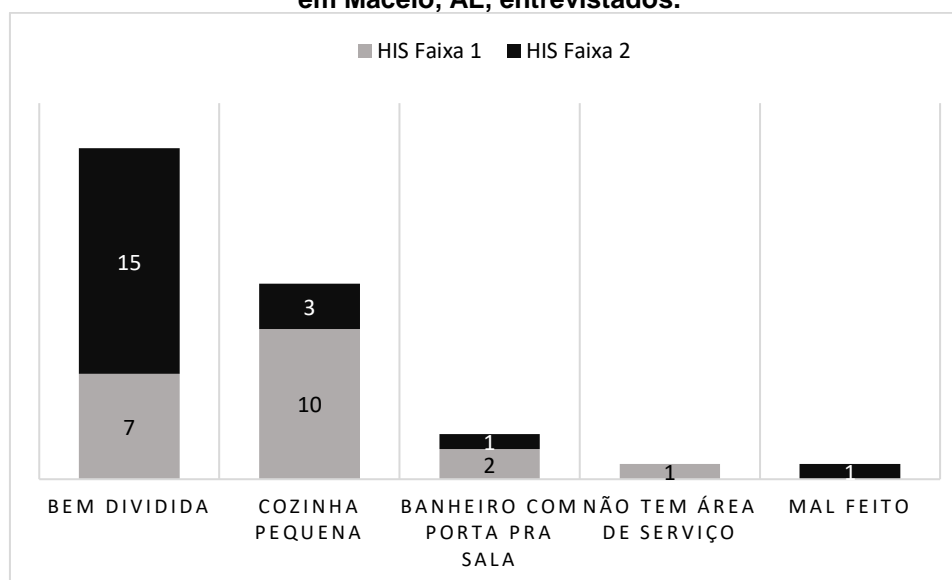
Gráfico 12. Tamanho da moradia de acordo com os moradores dos empreendimentos habitacionais de interesse social, financiados pelo PMCMV em Maceió, AL, entrevistados.



Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

Como se pode ver no gráfico 13, 22 dos 40 moradores entrevistados consideram a distribuição dos ambientes das unidades habitacionais bem divididos. Destes, 15 são moradores dos empreendimentos HIS Faixa 2 e apenas 7 são moradores dos HIS Faixa1.

Gráfico 13. Avaliação dos projetos arquitetônicos das unidades habitacionais segundo os moradores dos empreendimentos habitacionais de interesse social, financiados pelo PMCMV em Maceió, AL, entrevistados.



Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

Dentre os moradores descontentes com o projeto arquitetônico, um afirmou que este é completamente “mal feito” sem, no entanto, especificar por que. O ambiente mais crítico, para 13 dos 40 entrevistados, foi a cozinha, cujo tamanho foi considerado muito pequeno, sendo que dos 13, 10 moravam nos empreendimentos HIS faixa 1 e 3 naqueles HIS faixa 2. Outros 3 moradores se incomodam com o fato de a porta do banheiro ser voltada para a sala de estar e 1 pessoa questionou o fato de não haver área de serviço na unidade, apenas um tanque descoberto na parte externa. (Gráfico 13).

Nesse sentido, a repetição/padronização de projetos não foi considerada um problema pelas famílias entrevistadas, os questionamentos dos moradores diziam respeito mais ao tamanho de alguns ambientes, especialmente a cozinha, do que ao projeto como um todo. Entretanto, 23 dos 40 moradores realizaram reformas nas unidades para adaptá-las às suas necessidades, desde a troca do revestimento do piso e pintura das

paredes até a construção de um ou mais ambientes (quarto, dispensa, área de lazer) e a adaptação de um ambiente para um ponto comercial (vending, salão de beleza).

Na opinião dos moradores, os materiais construtivos são de má qualidade, especialmente o revestimento do piso e áreas molhadas. Apenas 11 dos 40 entrevistados disseram que os materiais de construção das unidades habitacionais são bons, destes, 8 são moradores dos residenciais HIS Faixa 1 e somente 3 residem nos empreendimentos HIS Faixa 2. Esses dados são concordantes com o que Ferreira (2012, p.25) afirma:

se nas faixas de renda abaixo de três salários mínimos, a produção é bastante regulamentada, e envolve diversos agentes operadores públicos, como prefeituras, companhias de habitação e o próprio órgão financiador, a Caixa Econômica Federal, no âmbito do segmento econômico, entretanto, a construção das novas moradias ocorre com muito mais liberalidade. Se nas faixas de renda baixa as exigências de qualidade mínima já não são muito drásticas, observa-se que os padrões de qualidade estabelecidos para o segmento econômico são excessivamente brandos.

Entre os 20 moradores dos empreendimentos HIS faixa 2, 12 declararam que todo o material construtivo (revestimento, telhado, portas, instalações) foi de má qualidade, 4 afirmaram que somente o revestimento do piso foi ruim e 1 não soube informar qual a qualidade do material construtivo. Nos empreendimentos HIS Faixa 1, os materiais mais criticados foram os revestimentos cerâmicos do piso e áreas molhadas, 9 dos 20 entrevistados afirmaram que esses materiais são de má qualidade. Para 2 moradores, o material das portas é “fraco” e 1 morador informou que o material do telhado é ruim pois fica “encharcado”.

Acesso à cidade (Inserção urbana)

Excetuando-se o Conjunto Residencial Ouro Preto, que se situa em um local de fácil acesso à infraestrutura e serviços urbanos, as localizações dos empreendimentos habitacionais financiados pelo PMCMV em Maceió, AL, pesquisados, ocorreram de duas formas: i) em grandes terrenos vazios internos aos tecidos urbanos existentes, porém em “periferias consolidadas”, ou seja, bairros com menos infraestrutura urbana e mais distantes dos centros principais de trabalho e lazer da cidade - Residenciais Park Shopping 1 e Parque Petrópolis I, II e III; e ii) em grandes terrenos vazios adjacentes aos tecidos urbanos existentes – “áreas não urbanizadas” e “frentes de

expansão urbana” – Residenciais José Aprígio Vilela, Sonho de Antônio Duarte, Novo Jardim, Jardim Royal e Jardim Tropical. De forma bastante semelhante 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 e impondo maior fragmentação territorial pela disseminação do modelo de grandes condomínios murados(...) 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.

Dos 10 empreendimentos pesquisados, cinco são grandes condomínios murados com no mínimo 480 unidades habitacionais: Jardim Tropical, Park Shopping I e Parque Petrópolis I, II e III, sendo que esses três últimos se situam em um mesmo logradouro, praticamente em uma mesma gleba. O Condomínio Residencial Jardim Tropical, os Conjuntos Residenciais Jardim Royal e Novo Jardim são exemplos dessa tendência à “monofuncionalidade”, pois estão localizados em terrenos contíguos a outros conjuntos habitacionais mais antigos resultantes de programas anteriores, como o Conjunto Dênisson Menezes (Habitar Brasil BID) e o Conjunto Eustáquio Gomes (COHAB-AL, BNH).

Os moradores de oito dos dez empreendimentos analisados disseram que a oferta de comércio e serviço próximo aos conjuntos deveria ser maior, somente os residentes do Conjunto Ouro Preto e do Condomínio Park Shopping 1 estão satisfeitos com a variedade desses estabelecimentos no entorno.

Os principais exemplos da localização em área não urbanizada são o Conjunto José Aprígio Vilela e o Loteamento Sonho de Antônio Duarte. As vias de acesso a ambos os empreendimentos são só parcialmente pavimentadas e em épocas de chuvas,

alagam. Não foram edificados quaisquer equipamentos de serviços urbanos novos para atender à demanda criada pelas novas famílias residentes nesses locais.

O maior problema apontado pelos moradores entrevistados em relação aos serviços urbanos, entretanto, foi a oferta e a qualidade do transporte público. Em nove dos dez empreendimentos pesquisados a oferta de ônibus foi considerada insuficiente:

“O transporte é ruim, tem poucas paradas e poucas linhas.” (CLARICE S., 30, Conjunto José Aprígio Vilela)

“Não passa ônibus aqui, só lá na pista.” (MARIA J. S., 59, Loteamento Sonho de Antônio Duarte)

“O transporte precisa melhorar tudo: quantidade, qualidade e frequência.” (JOSENITA D., 55, Conjunto Jardim Royal I)

“Precisa de mais ônibus.” (QUINTINO J.L., 50, Conjunto Novo Jardim)

“Só tem 1 ônibus que passa aqui.” (VICTÓRIA K. F. S., 19, Condomínio Jardim Tropical).

“O ponto é perto, mas só passa uns 3 itinerários de ônibus.” (SADRAK A. L., 39, Condomínio Park Shopping 1)

“Precisa de mais ônibus e mais linhas” (EGLAISA R. S., 27, Condomínio Parque Petrópolis III)

Apenas os moradores do Conjunto Residencial Ouro Preto consideram que estão bem servidos de transporte público, pois há um ponto terminal de ônibus dentro do próprio empreendimento.

Os sistemas de saneamento ambiental, por sua vez, não apresentaram grandes problemas em todos os conjuntos pesquisados, de acordo com os entrevistados:

- i) a coleta de lixo é feita regularmente – três vezes por semana - pela empresa que presta esse serviço à Prefeitura Municipal.
- ii) Apenas uma parte do Conjunto José Aprígio Vilela teve problemas no abastecimento de água, conforme explicitado mais acima. O restante do conjunto e os demais empreendimentos não tiveram dificuldades com relação a esse sistema.
- iii) Com exceção do Conjunto Ouro Preto e José Aprígio Vilela, todos os demais possuem um sistema próprio de tratamento de efluentes, uma

“Estação de Tratamento de Efluentes – ETE”, que “filtra” o esgoto e destina o efluente tratado a cursos d’água mais próximos.

- iv) São poucos os pontos de alagamento nas ruas dos empreendimentos pesquisados e somente ocorrem em casos de fortes chuvas, assim, de modo geral, os sistemas de drenagem funcionam.

Desse modo, as habitações de interesse social produzidas no âmbito do PMCMV em Maceió, AL, segundo informações dadas pelos próprios moradores, tem acesso parcial aos benefícios da cidade, uma vez que, por um lado, são atendidas pelos sistemas de saneamento ambiental, porém, por outro lado, há carência de transportes públicos (mobilidade urbana) e pouca oferta de comércio e serviço.

7. CONCLUSÃO

Esta tese abordou o papel da “Habitação de Interesse Social” no escopo da nova política habitacional brasileira – o Programa Minha Casa Minha Vida – que é exclusivamente concentrada na produção em massa de casas. A pergunta debatida aqui “Por que comprar uma nova casa?”, questiona a produção habitacional do PMCMV frente às necessidades habitacionais dos mais pobres nos contextos urbanos brasileiros, tendo como objeto empírico de estudo o município de Maceió, AL.

Argumenta-se que há uma “contradição” na relação entre a produção habitacional pública e a necessidade de moradia dos mais pobres. Discute-se assim essa contradição como uma falta de nexos ou lógica, uma incoerência ou uma discrepância, que pode ser aparente, entre dois fatores que deveriam estar inter-relacionados, isto é, a “nova” política habitacional brasileira, deveria atender às necessidades habitacionais dos brasileiros, especialmente daqueles que estão em situações de maior vulnerabilidade social e ambiental. No entanto, o que acontece é a repetição de uma mesma lógica: a lógica do mercado imobiliário formal (da rentabilidade e do retorno financeiro das construtoras).

A seção 2 apresentou as relações entre a pobreza e a produção dos espaços urbanos em todas as suas dimensões, enfatizando-se as questões da moradia dos mais pobres. Foi demonstrado que o modo de produção capitalista é caracterizado pela busca constante de acumulação de capital, o qual se concentra em uma pequena parcela da população. (SANTOS, 2001).

Essas relações econômico-sociais se refletem nos espaços urbanos, que se configuram como espaços marcados pela segregação socioespacial, onde a terra urbana é “capital imobiliário” (de propriedade geralmente privada) cujo valor é determinado pela localização em relação aos lugares necessários à vida cotidiana e em relação a oferta de infraestrutura urbana. (HARVEY, 2013; VILLAÇA, 2001). Quanto melhor a localização, maior o preço da terra e menos acessível aos mais pobres. Com o processo de globalização e mundialização das operações do capital, as diferenças socioespaciais tendem a aumentar, especialmente a partir da transmutação de bens sociais, como a habitação, em mercadoria e ativos financeiros. (CHESNAIS, 1996; HARVEY, 2013; ROLNIK, 2015).

Ainda na segunda seção, foi visto que no Brasil, o acesso à habitação é fortemente condicionado pelo poder aquisitivo da população. O mercado imobiliário formal domina a produção dos espaços urbanos, perpetuando assim uma histórica segregação sócio-territorial. Nesse contexto, as moradias dos mais ricos, ou daqueles que podem pagar, geralmente se localizam nos terrenos melhor servidos de infraestrutura, enquanto que os mais pobres, que não dispõem daquele poder de compra, habitam assentamentos precários.

As políticas habitacionais de caráter público, por sua vez, ao invés de reduzir essas disparidades, contribuíram ainda mais para reforçá-las, quando: (i) inseriram-se na lógica dos preços das terras urbanas, propagando grandes conjuntos habitacionais em terrenos não-urbanizados e (ii) adotaram a produção de novas moradias como melhor (única) forma de ampliação do acesso à habitação, em detrimento da ampliação do acesso à infraestrutura urbana ou de políticas alternativas como o aluguel social ou o incentivo à habitação em imóveis vazios ou subutilizados pré-existentes.

Apesar de, especialmente no início dos anos 2000, a partir do Governo Lula, políticas voltadas à urbanização, regularização e integração de assentamentos precários terem se difundido por todo o território nacional, o Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009, que acaba por concentrar grande parte dos recursos disponíveis para habitação, atua de modo semelhante àquelas políticas habitacionais centradas na produção de novas moradias.

A terceira seção trouxe a discussão para o contexto urbano de Maceió, capital de Alagoas. Foram demonstrados os processos de produção formal e informal desse espaço urbano. Esses processos foram bastante condicionados pelas peculiaridades do relevo do território municipal, o qual apresenta três formações principais: planície, tabuleiro e encostas (e grotas). As áreas mais planas da planície e do tabuleiro se destinaram, então, à ocupação formal da cidade, enquanto que as ocupações informais se situam nas encostas e grotas, assim como nas áreas alagadiças e tufosas.

A produção formal do espaço urbano em Maceió ocorre a partir de quatro formas de empreendimento imobiliário: loteamento, desmembramento, conjuntos habitacionais e, mais recentemente, condomínios. Esses empreendimentos possuem,

normalmente, um traçado regular e geométrico. A política de promoção habitacional do município de Maceió elegeu como modelo principal os conjuntos habitacionais, que se localizavam, sobretudo em “frentes de expansão urbana” ao longo das décadas. Inicialmente, na década de 1960, em direção ao litoral norte da cidade (bairros de Jatiúca e Cruz das Almas) e em seguida, a partir de meados da década de 1970, na parte mais alta do tabuleiro (bairros de Tabuleiro dos Martins, Cidade Universitária e, posteriormente, Benedito Bentes), nos quais se situam hoje a maioria dos empreendimentos habitacionais financiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida.

A produção informal da cidade ocorre normalmente⁴⁸ 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.

A estimativa do déficit habitacional de Maceió, medida pela Fundação João Pinheiro em 2010, indicou que as situações de domicílios rústicos representavam apenas 8% das necessidades de novas moradias, enquanto que as situações de coabitação e ônus excessivo com aluguel somavam 80,9% do déficit habitacional. Assim, compreendeu-se 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. Desse modo, a política habitacional neste município deveria ir além da produção de novas habitações (como ocorre no

⁴⁸ Em Maceió, no entanto, existem alguns casos em que conjuntos habitacionais de luxo foram edificadas em terrenos públicos por meio de invasão. Ver LINS, R.D.B. A (i)legalidade (in)aceitável? O caso do empreendimento residencial Vista Atlântica, Maceió, Alagoas. In: Edésio Fernandes; Betânia Alfonsin. (Org.). A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. 1ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, v. 1, p. 295-310.

Programa Minha Casa Minha Vida), buscando principalmente a ampliação do acesso aos sistemas de infraestrutura urbana.

Na seção 4 buscou-se compreender o Programa Minha Casa Minha Vida a partir de dois pontos de vistas principais: i) dos dados de produção e das características específicas de cada modalidade de financiamento do Programa; e ii) das discussões acadêmicas por ele levantadas. Os dados demonstraram que o PMCMV atendeu às necessidades do setor construtivo, dinamizando a produção. Entretanto, o privilégio dado ao setor privado como agente promotor da política habitacional, desmobilizou diversas conquistas dos movimentos sociais nos últimos anos, principalmente no que se refere ao controle social.

A política habitacional submete-se, mais uma vez, à lógica do mercado imobiliário formal, à lógica da rentabilidade e do retorno financeiro das construtoras. Assim, são produzidos empreendimentos habitacionais padronizados, em grande escala e em terrenos carentes de infraestrutura, além de habitações reduzidas e não adaptáveis às diferentes composições familiares. Reproduzem-se, assim, velhas práticas da produção dos espaços urbanos brasileiros.

Em Maceió, conforme descrito na seção 5, os empreendimentos habitacionais financiados pelo PMCMV foram classificados em 3 categorias: i) empreendimentos para habitação de interesse social (HIS); ii) empreendimentos definidos pelo poder público municipal como HIS destinados à faixa 2; e iii) empreendimentos para o segmento econômico. Nesse espaço urbano, o PMCMV estimulou a produção de 38.922 unidades habitacionais, no entanto, apenas 31% dessa produção foi destinada a população mais pobre (faixa 1), enquanto que outros 31% se destinaram a Habitação de Interesse Social voltada para faixa 2 e 38% são destinadas ao segmento econômico (faixas 2 e 3).

A principal localização dos empreendimentos para todas as faixas de renda ocorre nos bairros situados na parte mais alta do tabuleiro, especialmente, os bairros de Benedito Bentes, Cidade Universitária e Antares, os quais concentram 75% de todas as unidades habitacionais contratadas no âmbito do PMCMV em Maceió. Nos bairros mais próximos do Centro da cidade, tais como: Farol, Mangabeiras, Pajuçara, Poço, Trapiche da Barra, Feitosa, Barro Duro, há apenas empreendimentos destinados ao segmento econômico.

Os modelos de empreendimentos adotados pelo segmento econômico são os condomínios fechados (77%) e os edifícios isolados (23%). Para os empreendimentos HIS faixa 1, o modelo adotado é o conjunto habitacional. Quanto aos empreendimentos HIS Faixa 2, apenas 4 empreendimentos (17,4%) são conjuntos habitacionais (abertos), os demais 19 empreendimentos (82,6%) são condomínios fechados.

Ainda na seção 5, a partir dos dados gerais sobre os empreendimentos habitacionais financiados pelo PMCMV em Maceió, concluiu-se que houve uma repetição das principais características indicadas pela literatura (FERREIRA; 2012; CARDOSO; ARAGÃO, 2013; ROLNIK, 2015) e descritas na seção 4, quais sejam:

- i) Localização em terrenos geralmente pouco urbanizados e distantes dos principais polos de trabalho e lazer, na medida em que há uma grande concentração de empreendimentos nos bairros da parte alta de Maceió, mais distantes do Centro, conforme visto acima (Benedito Bentes, Cidade Universitária e Antares);
- ii) Produção em grande escala, ou seja, grande número de unidades habitacionais por empreendimento, além de situações de agrupamento de grandes empreendimentos em uma mesma área da cidade; e
- iii) Homogeneização/padronização de tipologias, com plantas repetitivas e pouco flexíveis que não se adaptam nem às características climáticas nem às diferentes composições familiares. Nesta cidade, observou-se a repetição de tipologias tanto entre conjuntos implantados por iniciativa do poder público (um mesmo modelo adotado por até 6 empreendimentos), quanto por iniciativa das construtoras (um mesmo modelo adotado por até 9 empreendimentos). Aqui também há situações em que as grandes construtoras de âmbito nacionais utilizam os mesmos projetos arquitetônicos adotados em outros estados, como por exemplo, o modelo utilizado pela Construtora MRV. Além disso, conforme visto acima, há a propagação do modelo de condomínio fechado.

Entretanto, para uma abordagem mais completa sobre a produção de habitações no âmbito do PMCMV, buscou-se incluir o ponto de vista dos moradores dos empreendimentos destinados à Habitação de Interesse Social. Desse modo, a sexta seção apresenta os resultados de entrevistas com pessoas e famílias habitantes de 10 empreendimentos residenciais financiados pelo PMCMV e produzidos para a população mais pobre no município de Maceió, AL, classificados em duas categorias: Habitação de Interesse Social para Faixa 1 (HIS-Faixa1) e Habitação de Interesse Social destinada à faixa 2 (HIS-Faixa2).

A pesquisa-piloto com os moradores consistiu em uma investigação do tipo qualitativa, na qual, as entrevistas foram desenvolvidas de modo semiestruturado, a partir de questionários com perguntas abertas sobre cinco fatores principais: i) perfil socioeconômico das famílias; ii) relação com o PMCMV; iii) relações de vizinhança; iv) condições da moradia; e v) acesso à cidade.

As 40 entrevistas realizadas foram distribuídas igualmente entre as duas categorias dos empreendimentos: 20 questionários aplicados com moradores de empreendimentos HIS-Faixa1 e 20 com moradores dos empreendimentos HIS-Faixa2. Apesar de a maior parte das unidades habitacionais de interesse social produzidas terem se destinados à faixa 2, considerou-se que os conjuntos habitacionais voltados para a faixa 1 possuem uma maior relevância para a pesquisa, pois são provenientes de diferentes iniciativas (Governo Estadual, Prefeitura Municipal e Entidade Organizadora), enquanto que os demais provêm das próprias empresas construtoras.

Os pontos de vistas dos moradores a respeito das características principais dos empreendimentos financiados pelo PMCMV apontadas na seção 4 (e explicitadas mais acima) são os seguintes:

- i) O maior problema apontado pelos moradores em relação à localização dos empreendimentos é a carência e a má qualidade do transporte público. Para os moradores entrevistados, a falta de equipamentos de saúde e educação e a pouca oferta de comércio e serviço seriam amenizadas se houvesse mais opções de ônibus e se esses veículos fossem de melhor qualidade. Os sistemas de saneamento ambiental (coleta de lixo, abastecimento de

água, drenagem e esgotamento sanitário), no mais das vezes, funcionam corretamente.

- ii) A homogeneização/padronização das unidades habitacionais não foi considerada um problema pela maior parte dos entrevistados. As insatisfações com os projetos arquitetônicos se concentraram no tamanho reduzido da cozinha e no constrangimento gerado pela abertura da porta do banheiro para a sala de estar. O tamanho das moradias é apontado como adequado aos tamanhos e composições familiares por 31 dos 40 entrevistados. A qualidade dos materiais construtivos, entretanto, é considerada ruim por 29 dos 40 moradores pesquisados, especialmente o revestimento do piso, mas também foram apontados como de má qualidade: portas, telhas, instalações hidráulicas e elétricas, forro de gesso, etc. O fato de a habitação está em um condomínio fechado (quando isso ocorre) é determinado como algo positivo pelos moradores, pois estes se sentem mais seguros.
- iii) O grande número de unidades habitacionais tampouco representa um problema. As relações com a nova vizinhança são, para a maior parte dos moradores, tranquilas. Apenas 4 dos 40 entrevistados afirmaram se incomodarem com os vizinhos. Em dois empreendimentos HIS-Faixa1, entretanto, foi constatada a presença de situações de violência ligadas ao tráfico de drogas (Conjuntos Residenciais Ouro Preto e José Aprígio Vilela).

Os resultados mais importantes das entrevistas para o presente trabalho, no entanto, são provenientes dos fatores “perfil socioeconômico das famílias” e “relação com o PMCMV” que apontam para a confirmação da hipótese inicial da pesquisa, qual seja:

“Em Maceió, a maior parte do público beneficiado pela principal política nacional de Habitação de Interesse Social não foi a população realmente mais pobre e socialmente mais vulnerável, que mora em assentamentos precários. Presume-se que o PMCMV, neste espaço urbano, atendeu principalmente às famílias que não tinham acesso ao crédito imobiliário e moravam de aluguel, em detrimento daquelas que viviam em situações informais, irregulares ou ilegais.”

Embora, do ponto de vista da renda média mensal familiar, tanto os moradores dos empreendimentos HIS Faixa 1 quanto os moradores dos empreendimentos HIS Faixa 2 estejam inseridos na porção classificada como mais pobre (0 a 3 salários mínimos), neste contexto urbano, especificamente, há que se considerar que em 61,42% dos domicílios, o rendimento médio mensal é igual ou inferior a 3 salários mínimos.

Assim, utilizando-se a moradia anterior como fator para avaliar a inserção dos mais pobres no PMCMV, foi visto que somente 9 dos 40 entrevistados haviam saído de situações de precariedade dos domicílios, 1 deles tinha como habitação um cômodo localizado em um edifício abandonado que pertencia ao INSS e 8 residiam em área de risco: 5 deixaram a “Grotta do Ouro Preto”, no bairro homônimo, e 2 moraram na “Grotta da Alegria”, no bairro Benedito Bentes, ambas as áreas sujeitas tanto à queda de barreiras (vertentes íngremes) quanto a enchentes periódicas (fundo de vale) e o outro viveu em uma moradia às margens da Lagoa Mundaú (área sujeita à enchentes).

Do ponto de vista das necessidades habitacionais de Maceió, AL, mais precisamente, das componentes do déficit habitacional, em apenas 2 casos os moradores haviam saído de situações de coabitação familiar. Já 18 dos 40 entrevistados alegaram terem adquirido o imóvel para “sair do aluguel”, não há, no entanto, como afirmar se esse aluguel anterior representava mais de 30% da renda e se enquadrava de fato na componente de “ônus excessivo com aluguel”. As declarações dos entrevistados demonstram que, realmente, o PMCMV serviu para facilitar (ou mesmo permitir) o acesso ao crédito imobiliário para aqueles que não se enquadravam anteriormente nas exigências (de renda) do mercado imobiliário formal:

“Comprar a casa pelo Programa Minha Casa Minha Vida foi mais em conta”. (EGLAISA R.S., 27, condomínio Parque Petrópolis III).

“Optei pelo Programa Minha Casa Minha Vida, devido à facilidade das parcelas e aos subsídios”. (AGUINALDO J.S.J., 32, condomínio Park Shopping I).

“O Minha Casa Minha Vida foi a opção mais viável para comprar uma casa”. (JOSENITA D., 55, Conjunto Jardim Royal).

“Esse Programa trouxe mais oportunidade para quem não podia comprar uma casa”. (MARCUS V. S. C., 52, Conjunto Jardim Royal).

“O Programa Minha Casa Minha Vida serviu para tirar as pessoas do aluguel”. (MARIA C.B.L., 37, Conjunto Novo Jardim).

“Eu só consegui uma casa por meio desse Programa”. (MARTA R.S.S., 43, Loteamento Sonho de Antônio Duarte).

“O Programa Minha Casa Minha Vida melhorou para todo mundo”. (IVONETE V.D., 42, Loteamento Sonho de Antônio Duarte).

“Achei o Programa Minha Casa Minha Vida muito bom, porque antes não tinha essa oportunidade que tem hoje.” (LUCIANA S., 43, Conjunto José Aprígio Vilela).

Houve, entretanto, exceções a essa regra, como o Conjunto Residencial Ouro Preto, construído em um terreno “bem localizado”, com fácil acesso a infraestrutura e serviços urbanos, para a remoção de uma comunidade situada anteriormente em área sujeita a enchentes e deslizamentos de terra e que lutou 10 anos para finalmente conquistar uma moradia digna. É preciso que essas exceções se tornem regra para garantir que as pessoas que mais necessitam do apoio do poder público sejam realmente contempladas.

As contribuições desta tese para o avanço das investigações sobre a moradia dos mais pobres no Brasil, bem como, sobre a política habitacional brasileira mais recente – o Programa Minha Casa Minha Vida, consistiram em:

- i) Enfoque na relação entre a forma de atuação desse Programa (produção em massa de habitações) com as demandas reais de moradia da população mais pobre (carência de infraestrutura urbana);
- ii) inclusão do ponto de vista das pessoas e famílias moradoras a respeito da problemática levantada pelas discussões acadêmicas que envolvem os empreendimentos habitacionais produzidos no âmbito do PMCMV; e
- iii) contexto urbano escolhido para embasar a discussão: Maceió, AL.

Em virtude da complexidade da temática aqui abordada e das limitações do trabalho (tempo, dados disponíveis, recursos), não foi possível abordar com a devida profundidade muitas das questões envolvidas. A pergunta que norteou a discussão: “Por que comprar uma nova casa?” poderia, por exemplo, ter sido debatida em função da relação entre o incentivo à produção de novas habitações frente à disponibilidade de estoque de imóveis vazios e subutilizados em áreas urbanizadas com acesso à infraestrutura e serviços urbanos nas cidades brasileiras.

Também poderiam ter sido discutidas as diferenças entre o desenho e a implementação do PMCMV, como ocorreu com a modalidade Entidades no município de Maceió, AL. Nesse sentido, a seguir são colocados outros apontamentos para futuros trabalhos que se insiram na problemática levantada:

- a) Discutir outras formas de políticas habitacionais, além dos modelos de incentivo à casa própria;
- b) Comparar a produção habitacional financiada pelo PMCMV aos imóveis com potencial de utilização, porém, vazios ou subutilizados nos espaços urbanos;
- c) Abordar as relações entre a moradia dos mais pobres e a atuação do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), especialmente do eixo “Infraestrutura Social e Urbana”;
- d) Verificar se houve redução no déficit habitacional brasileiro (e quais componentes foram reduzidas) nos últimos anos, contrapondo-a com a produção habitacional incentivada pelo PMCMV;
- e) Investigar o mercado de aluguéis das unidades habitacionais produzidas no âmbito do PMCMV;
- f) Apurar o impacto da propagação do modelo de condomínio fechado nas dinâmicas urbanas;
- g) Verificar a possibilidade de utilização de instrumentos urbanísticos que permitam o retorno do controle social sobre a política habitacional.
- h) Estudar as compatibilidades entre os conjuntos implantados e o Plano Diretor.

Como se pode ver, o escopo em que se insere a discussão aqui desenvolvida é bastante amplo. Apresenta-se assim, este trabalho, não como única expressão da verdade, mas como um argumento para ser completado, questionado, ou mesmo, contrariado. Entende-se que esta é a função principal de uma pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia. Quais são as oportunidades legais?. IN.: BRASIL, Caixa Econômica Federal. **Regularização da Terra e da moradia: o que é e como implementar?**. Brasília, 2002, p. 134-136.

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.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A reforma dos programas sociais. IN.: **DADOS: Revista de Ciências Sociais**. Vol. 45. Nº. 3. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro – IESP-UERJ, 2002. p. 431-458.

ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. IN.: **ESPAÇO e DEBATES: Revista de Estudos Regionais e Urbanos**. Nº. 31, Ano X. São Paulo: Programa de Apoio a Publicações Científicas do MCT/CNPq/ FINEP; Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos – NERU, 1990. p. 21-36.

AUGÊ, Marc. **Por uma antropologia da mobilidade**. Maceió: EDUFAL: UNESP, 2010.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano G. de. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação**. Rio de Janeiro: ZAHAR EDITORES, 1982.

BERTOLINO, Monica. Conversas latino-americanas: Espaços públicos. IN.: **Revista AU**. São Paulo: PINI, setembro de 2011, p.76-79.

BOLLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. IN.: MARICATO, Ermínia. (Org.). **A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p.37-70.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4.ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. IN.: **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**. Nº. 01. São Paulo: Universidade São Judas Tadeu, 2008. p.70-104.

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social: cem anos de política pública no Brasil**. Volume 1. 1 ed. São Paulo: Unesp: Edições Sesc São Paulo, 2014.

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs. 1/92 a 52/2006 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs. 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006. 448p.

BRASIL, Estatuto da Cidade, Lei federal de Desenvolvimento Urbano, Lei nº. 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais e dá outras providências. IN.: DE OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras. **Estatuto da Cidade para compreender ...** Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. 64p.

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). **Política Nacional de Habitação**. Volume 4. Brasília, novembro de 2004, 104p. (Cadernos MCIDADES).

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.

BRASIL; MINISTÉRIO DAS CIDADES; SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Planos Locais de Habitação de Interesse Social**: Curso à distância. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

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.

CARDOSO, Adauto Lucio. **Política Habitacional no Brasil**: balanço e perspectivas. Rio de Janeiro: IPPUR – UFRJ, 2008. Disponível em: www.observatoriodasmetroles.net. Acesso em: fevereiro de 2014.

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.

CARVALHO, Marlise Lila Silva. **A evolução do parcelamento do solo na cidade de Maceió entre 1950 e 1970**: uma análise dos bairros de Farol, Pinheiro, Pitanguinha e Gruta de Lourdes. Recife-PE, 2007. 175 folhas. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Artes e Comunicação. Departamento de Arquitetura e Urbanismo.

CHAFFUN, Nelson. Dinâmica global e desafio urbano. IN: BONDUKI, Nabil (org.). **Habitat**: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. 2ª. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

CHENAIS, François. A globalização e o curso do capitalismo de fim-do-século. IN.: **Economia e Sociedade. N. 5**. Campinas, SP: Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 1995. P.1-30.

CODATO, Adriano Nervo. **O Estado como instituição**: uma leitura das “obras históricas” de Marx. www.unicamp.br/cemarx/adriano.htm. Acesso em 25/09/2007.

COSTA, Marco Aurélio. Lefebvre, Habermas e as brechas do planejamento territorial. IN.: AMBIENS SOCIEDADE COOPERATIVA. **Estado e lutas sociais**: intervenções e disputas no território. Curitiba: Kairós, 2010. p.29-52.

COSTA, Viviane Regina. **Corredores de atividades múltiplas**: uma nova definição para os espaços terciários? Maceió, 2008. 160 folhas. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Mestrado em Dinâmicas do Espaço Habitado.

CRAVEIRO COSTA. **Maceió**. 2ª. Ed. Maceió: Serviços Gráficos de Alagoas S/A – SEGRASA, 1981 (1ª. edição – 1939). Secretaria de Educação e Cultura. Departamento de Assuntos Culturais.

CREDIT SUISSE BANK. **Global Wealth Report 2015**.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativos, quantitativos e mistos. 2 ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DINIZ, Clélio Campolina. Prefácio. IN.: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (Org.). **Estado e Capital Imobiliário**: Convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.

FARIA, Geraldo Majela Gaudêncio; COSTA, Viviane Regina. Conjunto habitacional popular, tecido urbano e esfera pública – Maceió, Alagoas, Brasil: 1950-2000. IN.: **Paisagem e Ambiente: ensaio. N. 33**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014. P. 181-204.

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.

GORDILHO SOUZA, Ângela. **Limites do habitar**: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. Salvador: EDUFBA, 2000.

GURR, T.R.; KING, D.S. **The State and the City**. Chicago: The University of Chicago Press, 1987. 242p. Chapter 1: A Theory of State-City Relations in Western Societies. HÖFLING, Eloisa de Mattos. *Estado e Políticas (Públicas) Sociais*. In.: **Cadernos Cedex**, ano XXI, nº 55, São Paulo: novembro/2001. p.30-41.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. (Coleção: Geografia e Adjacências).

HARVEY, David. O direito à Cidade. IN.: **Revista Piauí**. Rio de Janeiro: Alvinegra, julho de 2013b. p. 38-43.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2013a.

HILFERDING, Rudolf. **Finance Capital: a Study of the latest phase of capitalista go regime**. Londres: Rotledge & Kegan Paul, 1981.

KLINTONWITZ, Danielle. Por que o Programa Minha Casa Minha Vida só poderia acontecer no governo petista? IN.: **Cadernos MetrÓpole**. V. 18. N. 35. São Paulo: EDUC, abril de 2016. p. 165-190.

LEITÃO, Karina Oliveira. **A dimensão do Programa de Aceleração do Crescimento**: estudo a partir do PAC no estado do Pará e o lugar que ele reserva a Amazônia no desenvolvimento do país. São Paulo, 2009. 285f. Tese (doutorado – área de concentração: Planejamento Urbano e Regional) – FAUUSP.

LOMNITZ, Larissa Adler. Sobrevivência em um bairro de periferia na Cidade do México. IN.:_____. **Redes Sociais, cultura e poder**. Rio de Janeiro: E-papers, 2009. P. 139-181.

MACEIÓ, Lei nº. 5528 de dezembro de 2005. Institui o Plano Diretor de Maceió, estabelece diretrizes gerais de política de desenvolvimento urbano e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.maceio.al.gov.br>> Acesso em 7 de março de 2006.

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legisla o e desigualdade. IN. : **Estudos Avançados**. N .17. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2003.

MARICATO, Ermínia. O urbanismo na periferia do capitalismo: desenvolvimento da desigualdade e contraven o sistemática. IN.: GONÇALVES, Maria Flora. (Org). **O Novo Brasil Urbano**: impasses, dilemas, perspectivas. Porto Alegre, RS: Mercado Aberto, 1995.

MARQUES, Eduardo Cesar. **Estado e Redes Sociais**: Permeabilidade e Coesão nas Políticas Urbanas no Rio de Janeiro. São Paulo: FAPESP, 2000.

MARROQUIM, Flávia M. G.; BARBIRATO, Gianna M. Inser o urbana e análise dimensional das habita es de interesse social em Maceió – AL entre os anos de 1964 e 2014. IN.: anais do **7  Congresso Luso Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável – PLURIS**. Maceió, outubro de 2016.

MARX, Karl. **Contribui o   crítica da economia política**. Trad. Maria Helena Barreiro Alves. Ver. Nogueira, C.R.F. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

MELO, Tainá Silva. **A Localiza o dos pobres nas cidades brasileiras**: um estudo sobre a situa o dos assentamentos humanos às margens da Lagoa Mundaú em Maceió, Alagoas. Maceió, 2010. 198 folhas. Disserta o (Mestrado) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Programa de Pós-gradua o em Arquitetura e Urbanismo. Mestrado em Dinâmicas do Espaço Habitado.

MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (Org.). **Estado e Capital Imobiliário**: Convergências atuais na produ o do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.

ORGANIZA O DAS NA OES UNIDAS. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2015**: o trabalho como motor do desenvolvimento humano. ONU, 2015.

ORGANIZA O DAS NA OES 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. IN.: **Cadernos Metrópole**. V. 18. N. 35. São Paulo: EDUC, abril de 2016. p. 75-99.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MACEIÓ; INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRA O MUNICIPAL. **Habita o 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.

ROCHA, Sonia. **A pobreza no Brasil. Afinal, de que se trata?** 3 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

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? In: **Novos Estudos**, Edição 89. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), março de 2011. P. 89-109.

ROY, Ananya. Planejamento e gestão espacial da pobreza. IN: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos. V. 11. N.1.** Associação Nacional de Pós- graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2009. P. 130-139.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da Política Habitacional: Limites e perspectivas.** São Paulo: Annablume, 2013.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da Política Habitacional: Limites e perspectivas.** São Paulo, 2009. 194 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo (FAUUSP).

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

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.

SANTOS, Milton. Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método. IN.: _____. **Espaço e sociedade: ensaios.** Petrópolis: Vozes, 1979. p.9-27

SANTOS, Tânia Steren. Globalização e exclusão: a dialética da mundialização do capital. IN.: **Sociologias**, ano 3, nº. 6, 2001. p. 170-198.

SCHVASBERG, Benny. Tendências e problemas da urbanização contemporânea no Brasil. IN: CASTRIOTA, Leonardo Barci (Org.), **Urbanização brasileira redescobertas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2003. p. 43-63.

SHIMBO, Lúcia Zanin. Empresas construtoras, capital financeiro e a constituição da habitação social de mercado. IN.: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (Org.). **Estado e Capital Imobiliário: Convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro**. Belo Horizonte: C/Arte, 2011. p.41-62.

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1975.

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

SOUZA, Celina. “Estado do Campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. IN.: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18. Nº.51. São Paulo: Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), fev. 2003.

SOUZA, Jessé de. **A construção social da subcidadania: Para uma sociologia política da modernidade periférica**. Belo Horizonte: editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. 5 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

VIEGAS, Waldyr. **Fundamentos lógicos da metodologia científica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

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.

APÊNDICE

Lista dos entrevistados

Empreendimento	Nome Completo	Idade	Data da Entrevista
Residencial Ouro Preto	Maria de Lourdes da Silva da Conceição	79	17/05/2017
	Maria das Dores dos Santos	54	17/05/2017
	Maria do Carmo de Oliveira	29	17/05/2017
	Tassiana dos Santos	25	17/05/2017
	Nadja dos Santos	35	17/05/2017
Residencial José Aprígio Vilela	Maria Francisca Cavalcanti	72	03/06/2017
	Michele Cristina dos Santos	33	03/06/2017
	Cícera Ferreira dos Santos	77	03/06/2017
	Terezinha Maria de Jesus	66	03/06/2017
	Vera Lúcia Ferreira de Araújo	54	03/06/2017
	Luciana dos Santos	43	03/06/2017
	Elaine Raquel Lopes	19	03/06/2017
	Claudilene Peixoto da Silva	33	09/07/2017
	Roseane Silva de Albuquerque	34	09/07/2017
	Clarice dos Santos	30	09/07/2017
	Bruna Lemos	19	09/07/2017
Residencial Sonho de Antônio Duarte	Maurício Tadeu Barbosa	55	15/07/2017
	Ivonete Vieira Duarte	42	15/07/2017
	Maria Josefa dos Santos	59	15/07/2017
	Marta Rejane Santana dos Santos	43	15/07/2017
Residencial Jardim Royal I	Marcus Vinícius da Silva Campos	52	05/06/2017
	Edina Ricardo da Silva	59	07/06/2017
	Marieta Cerqueira da Cunha	52	05/06/2017
	Elaine Vasconcelos	43	05/06/2017
	Josenita Domingos	55	05/06/2017
Residencial Novo Jardim	Keyse Rafaelle Marques Malta	30	07/06/2017
	Amara Alves de Souza dos Santos	34	07/06/2017
	Maria Cristina Barros de Lima	37	07/06/2017
	Quintino José de Lima	50	07/06/2017
	Kyuri de Rocha Nogueira	20	05/06/2017
Residencial Jardim Tropical	Isabela Fernanda Ferreira da Silva	19	09/06/2017
	Victória Kaline Feitosa da Silva	16	09/06/2017
Residencial Park Shopping I	Aguinaldo José Silva Júnior	32	09/06/2017
	Sadrak Aciole de Lima	39	09/06/2017
Residencial Parque Petrópolis I	Neurivan da Silva Almeida	58	12/06/2017
	Josias Alves dos Santos	59	12/06/2017
	José Afrânio Barros Costa	62	12/06/2017
Parque Petrópolis II	Maria Jéssica Gomes da Silva Trindade	26	12/06/2017
Parque Petrópolis III	Eglaisa Rafael da Silva	27	12/06/2017
	Luiza Sidrônio Oliveira	60	12/06/2017