

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO
MESTRADO EM DINÂMICAS DO ESPAÇO HABITADO – DEHA

BRUNA MARIA FERRARI MACHADO

**A MENSURAÇÃO DA PRECARIÉDADA HABITACIONAL EM PEQUENOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UM ESTUDO SOBRE OS ASSENTAMENTOS DOS
MAIS POBRES EM MARECHAL DEODORO, ALAGOAS**

MACEIÓ
2012

BRUNA MARIA FERRARI MACHADO

**A MENSURAÇÃO DA PRECARIIDADE HABITACIONAL EM PEQUENOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UM ESTUDO SOBRE OS ASSENTAMENTOS DOS
MAIS POBRES EM MARECHAL DEODORO, ALAGOAS**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas, exigida como requisito final para a obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

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

MACEIÓ
2012

Catologação na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecária Responsável: Fabiana Camargo dos Santos

M149m Machado, Bruna Maria Ferrari.

A mensuração da precariedade habitacional em pequenos municípios brasileiros : um estudo sobre os assentamentos dos mais pobres em Marechal Deodoro, Alagoas / Bruna Maria Ferrari Machado. – 2012.
177 f. : il., color.

Orientadora: Regina Dulce Barbosa.

Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo : Dinâmicas do Espaço Habitado) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Maceió, 2012.

Bibliografia: f. 168-177.

1. Assentamentos precários. 2. Precariedade habitacional. 3. Planos de habitação de interesse social. 4. Habitação popular – Arquitetura. 5. Marechal Deodoro – Alagoas. I. Título.

CDU: 728.1:711.4(813.5)

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO
MESTRADO EM DINÂMICAS DO ESPAÇO HABITADO – DEHA

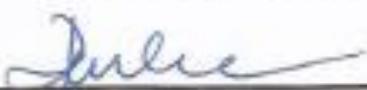
BRUNA MARIA FERRARI MACHADO

**A MENSURAÇÃO DA PRECARIIDADE HABITACIONAL EM
PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UM ESTUDO SOBRE OS
ASSENTAMENTOS DOS MAIS POBRES EM MARECHAL DEODORO,
ALAGOAS**

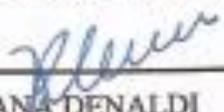
Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Fau/Ufal, área de concentração em Dinâmicas do Espaço Habitado, como requisito final para a obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

APROVADA em 14/11/2012

BANCA EXAMINADORA



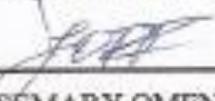
Prof. Dr. REGINA DULCE BARBOSA LINS
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – UFAL



Prof. Dr. ROSANA DENALDI
Universidade Federal do ABC



Prof. Dr. AUGUSTO ARAGÃO DE ALBUQUERQUE
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – UFAL



Prof. Dr. JOSEMARY OMENA PASSOS FERRARE
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – UFAL

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho não poderia ser possível sem o apoio de algumas pessoas muito queridas:

Agradeço a minha orientadora e amiga, Prof^ª. Dr^ª. Regina Dulce, por ter acreditado em mim nos momentos mais difíceis e, mesmo sem me conhecer, aceitado me orientar. Sou muito grata por ter me incentivado a desenvolver este trabalho, mesmo sabendo que não tinha como me dedicar exclusivamente a ele. Agradeço também pelos preciosos momentos de orientação e por todas as oportunidades de aprendizado que me proporcionou. Quero deixar registrados aqui a minha grande admiração e o meu respeito por ela, pela determinação e força com que enfrentou problemas de saúde, durante a elaboração deste trabalho. Só tenho a agradecer, pois mesmo diante de dificuldades pessoais não deixou de se preocupar comigo e com os prazos para a minha conclusão.

Agradeço a todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas do Espaço Habitado (DEHA/FAU/UFAL), em especial ao Prof. Dr. Augusto Aragão e à Prof.^a Dr.^a Josemary Ferrare, pela atenção e contribuição valiosas na Banca de Qualificação.

À Larisse Valença, da secretaria do DEHA, por toda a atenção durante o curso.

À Prof.^a Dr.^a Rosana Denaldi, por ter aceitado participar da banca examinadora desta dissertação e pelas importantes considerações na Banca de Qualificação, fundamentais para a conclusão deste trabalho.

Aos amigos da Prefeitura Municipal de Marechal Deodoro, em especial Thaisa e Denise, que sempre me ajudaram com materiais e informações sobre o município, e Fernanda, que me ajudou nas horas mais difíceis, substituindo-me nas atribuições profissionais nos diversos momentos em que precisava ausentar-me.

Agradeço a todos os amigos e familiares pela compreensão e paciência nas minhas ausências, em especial minha cunhada Natália, que me auxiliou na organização do texto, e Mila, por estar sempre por perto, mesmo morando tão longe.

Agradeço a meu pai e a minha mãe, por terem me incentivado a estudar desde cedo e me apoiado durante toda essa caminhada, mesmo quando não aguentavam mais ouvir falar do mestrado. Ao meu marido, companheiro e amigo, por ter aceitado participar disso comigo, pelos finais de semana dedicados a este trabalho, sem poder sair casa, e por todas as coisas que deixamos de fazer juntos para que eu pudesse estudar.

Por fim, o agradecimento mais difícil. Agradeço ao meu avô Armando Machado, por ser a pessoa que mais me incentivou a iniciar esse mestrado. Ele me ensinou a lutar pelos meus ideais e deixou a lição mais importante na minha vida: ser feliz! Esse trabalho certamente não teria se realizado se não fosse seu conselho antes de partir.

Enfim, agradeço a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização desta conquista.

Muito obrigada!

RESUMO

O presente trabalho tem por tema geral a precariedade habitacional dos mais pobres em pequenos municípios brasileiros. Aborda-se o fenômeno dos assentamentos precários no Brasil e as diferentes metodologias utilizadas para a mensuração dessa precariedade. A pesquisa tem como objeto empírico a situação da habitação dos mais pobres, no município de Marechal Deodoro, Alagoas, nordeste do Brasil. Parte da hipótese de que é necessário aprofundar o conhecimento sobre a precariedade habitacional no país, em especial nos pequenos municípios, visto que as metodologias de mensuração das instituições nacionais de pesquisa não conseguem traduzir a realidade brasileira em suas distintas especificidades. Inicialmente, discute-se a configuração dos espaços de moradia da população mais pobre no Brasil. Em seguida, abordam-se a nova Política Nacional de Habitação (PNH) e os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) como importantes instrumentos para ampliar o conhecimento sobre a precariedade das moradias pobres. Posteriormente, discutem-se os assentamentos precários e os desafios e avanços na mensuração dos problemas da habitação nas diferentes tipologias de municípios brasileiros. Por fim, trabalha-se a precariedade habitacional no município de Marechal Deodoro, Alagoas, apontando-se os dados derivados das metodologias nacionais de mensuração (IBGE, CEM/CEBRAP e FJP) e aqueles encontrados na pesquisa empírica. Argumenta-se, neste trabalho, que a identificação da precariedade da habitação dos mais pobres no Brasil enfrenta dificuldades, em especial, nos pequenos municípios brasileiros. As metodologias das instituições nacionais de pesquisa sobre os assentamentos precários e necessidades habitacionais (IBGE, CEM/CEBRAP e FJP) apresentam resultados que subestimam as condições reais da precariedade habitacional brasileira. Nesse sentido, ressalta-se a importância do papel do PLHIS no conhecimento e caracterização da precariedade habitacional da moradia dos mais pobres e dos levantamentos realizados pelos próprios municípios, na elaboração de políticas públicas que dialoguem com as especificidades locais das diversas cidades brasileiras.

Palavras-Chave: Assentamentos precários. Precariedade habitacional. Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Marechal Deodoro – Alagoas.

ABSTRACT

The present work has as an overall matter of the poorest precarious housing in small municipalities. It focuses the phenomenon of precarious settlements in Brazil and the different methodologies used for measuring this precariousness. The research has as an empirical purpose the housing situation of the poorest, in Marechal Deodoro, Alagoas, in the northeast region of Brazil. On this point, we see that it is necessary to deepen the knowledge on housing instability in this country, especially in small municipalities, since the measuring methodologies of research national institutions have not been able to translate the Brazilian reality in their distinct specifications. At first, we discuss the configuration of the poorest housing spaces in Brazil. Then, we discuss the new National Housing Policy (NHP) and the Local Plan for Social Housing (LPSH) as important tools to increase knowledge about instability in poor housing. Afterward, we discuss about the precarious settlements and the challenges and advances in measuring the housing in Marechal Deodoro, Alagoas, pointing to data from national measuring methodologies (IBGE, CEM/CEBRAP e FJP) and those found in the empiric research. It is argued in this work that the identity of the poorest precarious housing in Brazil faces problems, particularly in small Brazilian municipalities. The methodologies of national survey institutions on precarious housing, and housing needs (IBGE, CEM/CEBRAP e FJP) present results that underestimate the actual conditions of precarious housing. In this point, we emphasize the importance of the role of LPSH in knowledge and characterization of the poorest precarious housing, and surveys conducted by the municipalities themselves, in elaborating public policies that communicate with local specifications in several Brazilian cities.

Key Words: Precarious settlements. Precarious Housing. Local Plans for Social Housing (LPSH). Marechal Deodoro – Alagoas.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1– Distribuição de infraestrutura urbana em diversas áreas da cidade de Recife, Pernambuco. No sentido horário, da esquerda para a direita: a) Orla da praia de Boa Viagem; b) favela na cidade de Recife, PE; c) contraste urbano entre a favela e os prédios de luxo na cidade de Recife, PE.	29
Figura 2 – Tipologias de assentamentos precários. No sentido horário: a) favela da Rocinha (no alto à esquerda); b) cortiço (no alto à direita); c) loteamento irregular no município de Mauá, SP (abaixo à esquerda); d) conjunto habitacional de Sussuarana, em Salvador (abaixo à direita)	70
Figura 3–Localização do Estado de Alagoas com limites territoriais.....	92
Figura 4– Mapa do Estado de Alagoas e demarcação da Região Metropolitana de Maceió e delimitação de Marechal Deodoro.....	105
Figura 5 – Patrimônio arquitetônico de Marechal Deodoro. Da esquerda para a direita: a) Igreja da Matriz da Nossa Senhora da Conceição e circunvizinhança; b) trecho do casario colonial da Rua Dr. Tavares Bastos.....	109
Figura 6 – Patrimônio arquitetônico de Marechal Deodoro: casarios.	109
Figura 7 – Perímetro de tombamento Federal de parte da cidade de Marechal Deodoro.....	109
Figura 8 – Imagem aérea demonstrando a unidade Brasken em Maceió e o Polo multifabril em Marechal Deodoro, ligados pela Rodovia AL 101 Sul.	111
Figura 9 – Espacialização do índice de pobreza por município no Estado de Alagoas.....	114
Figura 10 – Espacialização da área rural e urbana do município de Marechal Deodoro.....	120
Figura 11 – Mapa com espacialização das macrozonas.....	121
Figura 12– Espacialização do zoneamento urbano do município de Marechal Deodoro.....	122
Figura 13– Croqui de espacialização de atendimento do Programa de Saúde da Família nos bairros.....	126
Figura 14– Espacialização dos Assentamentos precários em Marechal Deodoro.....	129
Figura 15– Assentamento Precário Jardim do Carmo. Da esquerda para a direita: a) risco de desabamento; b) casas carentes de pavimentação e drenagem.....	131
Figura 16– Assentamento Precário Jardim do Carmo. Da esquerda para a direita: a) moradias que necessitam de infraestrutura; b) traçado urbano desordenado.	131
Figura 17– Assentamento Precário Baixa da Sapa	131
Figura 18– Assentamento Precário Beco da Anastácia	132
Figura 19 – Assentamento Precário Beco da Anastácia. Da esquerda para a direita: a) domicílios rústicos; b) recuo entre as casas e acesso à lagoa.....	132
Figura 20 – Assentamento Precário Beco da Anastácia. Da esquerda para a direita: a) período de enchentes; b) acesso precário das casas após as chuvas.....	132
Figura 21 – Assentamento Precário Rua São Vicente. No sentido horário: a), b) domicílios rústicos; c) margem do rio; d) domicílio rústico.	133
Figura 22 – Assentamento Precário povoado Pedras. Da esquerda para a direita: casas de taipa sem infraestrutura.	133
Figura 23 – Assentamento Precário povoado Pedras. Da esquerda para a direita: a) módulo sanitário da Funasa; b) moradores tratando o siri para vender.	133
Figura 24 – Assentamento Precário Cabreiras. Da esquerda para a direita: a) Ausência de esgotamento sanitário e pavimentação das ruas internas; b) Domicílios rústicos.	134
Figura 25 – Assentamento Precário Cabreiras. Da esquerda para a direita: a) Desnível entre a Rodovia e as moradias; b) Construções de alvenaria.....	134
Figura 26 – Assentamento Precário Vila Santa Ângela. Da esquerda para a direita: a) Habitações próximas a lagoa; b) Domicílios rústicos.....	134

Figura 27 – Assentamento Precário Vila Santa Ângela. Da esquerda para a direita: a) Desnível entre a Rodovia e as moradias; b) Vista da área interna do assentamento.....	135
Figura 28 – Assentamento Precário Rua da Palha. Da esquerda para a direita: a) Habitações próximas a lagoa e embaixo da ponte; b) estrutura da ponte que serve de moradia.....	135
Figura 29 – Assentamento Precário Rua da Palha. Da esquerda para a direita: a) Domicílios rústicos com tubulação de gás ao fundo; b) Casas às margens da rodovia.	135
Figura 30 – Conjunto habitacional Barnabé Toledo	136
Figura 31 – Conjuntos habitacionais degradados. Da esquerda para a direita: a) Terra da Esperança; b) José Dias.....	137
Figura 32 – Imagens Aéreas dos Conjuntos habitacionais: a) Terra da Esperança; b) José Dias.	137
Figura 33– Imagem aérea Loteamento Boa Vista: a) Localização e entorno; b) Vista da área	138
Figura 34 – Moradias e ruas precárias do Loteamento Boa Vista.	138
Figura 35 – Aglomerado Subnormal na localidade Cabreiras	143
Figura 36 – Habitações na localidade Cabreiras	143
Figura 37 – Aglomerado Subnormal na localidade Vila São Vicente	144
Figura 38 – Habitações na Vila São Vicente.....	144
Figura 39 – Aglomerado Subnormal na localidade Vila Santa Ângela	144
Figura 40 – Habitações da Vila Santa Ângela.....	145
Figura 41 – Vila no Centro histórico	151
Figura 42– Unidades isoladas construídas com material rústico. Sentido horário: a) povoado das Malhadas; b) povoado Campo Grande; c) povoado Barra Nova; d) Estiva.	152
Figura 43 – Famílias tratando o siri para vender. Assentamento pedras	153
Figura 44– Barracas para vender frutas da região. Assentamento Vila Santa Ângela	154

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Metodologia de cálculo do déficit habitacional e da Inadequação de domicílios - 2008.....	80
Quadro 2 – Síntese das abordagens sobre as pequenas e médias cidades.....	89
Quadro 3 – Tipologias de municípios, segundo o PLANHAB.	91
Quadro 4– Municípios alagoanos por número de habitantes	98
Quadro 5 – Síntese da tipologia de municípios, segundo o PLANHAB.	98
Quadro 6 – Síntese da tipologia PLANHAB por municípios – tipos no Estado de Alagoas...	99
Quadro 7 – Proporção da população em 2000, taxa de crescimento 2000-1991 e percentual déficit habitacional para municípios tipo - E,H, J e K, no Estado de Alagoas 2000.	100
Quadro 8 – Zonas Urbanas do município de Marechal Deodoro.	122

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual das necessidades habitacionais das favelas, Marechal Deodoro, 2010.	136
Gráfico 2 – Percentual de necessidades habitacionais para os conjuntos habitacionais, Marechal Deodoro, 2010.....	137
Gráfico 3 - Percentual de necessidades habitacionais para o loteamento precário, Marechal Deodoro, 2010.	139
Gráfico 4 – Percentual do déficit habitacional, Marechal Deodoro, 2010.....	139
Gráfico 5 – Percentual da inadequação de moradias, Marechal Deodoro, 2010.....	141
Gráfico 6 – Percentual das necessidades habitacionais por faixa de renda, Marechal Deodoro, 2010.....	142

LISTA DE TABELAS

Tabela 1– Contratações para elaboração do PLHIS nos municípios alagoanos.....	56
Tabela 2 – Situação dos PLHIS nos municípios alagoanos que possuem contratação com a CEF.	57
Tabela 3 – Dados nacionais e municipais sobre domicílios em Assentamentos Precários - AP por municípios selecionados no Estado de São Paulo.	58
Tabela 4 – Distribuição de pessoas residentes em domicílios particulares por classes de rendimento mensal familiar per capita – Alagoas - 2009.....	94
Tabela 5 - Porcentagem da renda apropriada por extratos da população do Estado Alagoas (Brasil) 1991 e 2000.....	94
Tabela 6 – Produto Interno Bruto e Produto Interno Bruto per capita em 2008	95
Tabela 7 – Renda domiciliar per capita média em 2008 e 2009.....	96
Tabela 8 – Proporção de domicílios extremamente pobres e pobres– 2008 e 2009.....	96
Tabela 9 – Participação em percentuais de componentes do déficit habitacional, inadequação de domicílios e domicílios adequados em área urbana, segundo os Estados da Região Nordeste – Brasil – 2008.....	97
Tabela 10 – Crescimento da população de Marechal Deodoro entre 1960 e 2010.	112
Tabela 11– Percentual da população urbana – Brasil, Nordeste, Alagoas e municípios da Região Metropolitana.....	113
Tabela 12 – Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por classes de rendimento nominal mensal	114
Tabela 13– Índice de Desenvolvimento Humano, 1991 e 2000, Marechal Deodoro, AL.	115
Tabela 14– Indicadores do Nível e composição da renda, 1991, 2000 – Marechal Deodoro e Alagoas.....	116
Tabela 15 – Proporção de pessoas indigentes e pobres– Nordeste, Alagoas, Marechal Deodoro – 1991 e 2000.	116
Tabela 16 - Porcentagem da renda apropriada por extratos da população do município de Marechal Deodoro, Alagoas (Brasil) 1991 e 2000	117
Tabela 17– Unidades Básicas de Saúde e respectivas micro-áreas – Município de Marechal Deodoro. 2010	126
Tabela 18 – Assentamentos precários, por tipo e por número de domicílios, Marechal Deodoro, 2010	128
Tabela 19 – Déficit habitacional por área do Programa de Saúde da Família, Marechal Deodoro, 2010.	140
Tabela 20 – Inadequação de moradias por área do Programa de Saúde da Família, Marechal Deodoro, 2010.	141
Tabela 21 – Estimativa de domicílios em assentamentos precários em áreas urbanas.* Municípios da RM de Maceió, 2000.....	146
Tabela 22 – Condições habitacionais e sociais médias por tipo de assentamento. Áreas urbanas* da RM de Maceió e Brasil, 2000	147
Tabela 23 – Assentamentos precários, segundo o Censo IBGE, CEM/CEBRAP e pesquisa empírica, Marechal Deodoro, 2010.	148
Tabela 24 – Necessidades habitacionais segundo a FJP, Marechal Deodoro, 2000.....	149
Tabela 25 – Comparativo de dados municipais com os dados da FJP, Marechal Deodoro, 2000 e 2010.....	150
Tabela 26 - Porcentagem de domicílios e soluções para esgotamento sanitário do município de Marechal Deodoro, Alagoas, 2000.....	153

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA – Área de Proteção Ambiental

API – Assentamentos Populares Informais

APs – Assentamentos Precários

BNH – Banco Nacional de Habitação

CARPH – Companhia Alagoana de Recursos Humanos e Patrimoniais

CEF – Caixa Econômica Federal

CEM – Centro de Estudos da Metrópole

CEPRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

CEDEPLAR – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional

CGFNHIS – Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

CMGE – Comissões Municipais de Geografia e Estatísticas

COHAB – Companhias de Habitação

DATASUS – Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde

DER – Departamento de Estradas e Rodagens

DICT – Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica

EDU – Eixos de Dinamização Urbana

FJP – Fundação João Pinheiro

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FCP – Fundação da Casa Popular

GIDUR/CEF – Gerência de Filial de Apoio Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal de Alagoas

HIS – Habitação de Interesse Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBH – Instituto Brasileiro de Habitação

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IFAL – Instituto Federal de Alagoas

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LIT – Levantamento de Informações Territoriais

MCidades – Ministério das Cidades

MP – Moradia Popular

PEHIS – Plano Estadual de Habitação de Interesse Social

PIB – Produto Interno Bruto

PLANHAB – Plano Nacional de Habitação

PLHIS – Planos Locais de Habitação de Interesse Social

PMMD – Plano Diretor Municipal de Marechal Deodoro

PNAD – Pesquisa Nacional por Domicílios

PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNH – Política Nacional de Habitação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PSF – Programa da Saúde da Família

RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento

RMM – Região Metropolitana de Maceió

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SERFHA – Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SM – Salário Mínimo

SNH – Sistema Nacional de Habitação

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SNHM – Sistema Nacional de Habitação de Mercado

UBS – Unidades Básicas de Saúde

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

ZEIA – Zonas de Especial Interesse Ambiental

ZEI – Zonas de Especial Interesse

ZEIE – Zonas de Especial Interesse Econômico

ZEIP – Zonas de Especial Interesse do Patrimônio Histórico e Cultural

ZEIS – Zonas de Especial Interesse Social

ZEIT – Zonas de Especial Interesse Turístico

ZEIU – Zonas de Especial Interesse Urbanístico

ZOP – Zonas de Ocupação Preferencial

ZOR – Zona de Ocupação Restritiva

ZTUR – Zonas de Transição Urbano-Rural

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 A MORADIA DOS MAIS POBRES EM UM BRASIL DE DESIGUALDADES	23
1.1 A produção do espaço urbano e a questão da moradia dos mais pobres	24
1.2 A configuração da precariedade habitacional dos mais pobres no Brasil: cortiços, favelas e loteamentos irregulares	33
1.3 Aspectos conclusivos	40
2 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL E O PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	42
2.1 Breve retrospecto da ação governamental	43
2.1.1 Um avanço no cenário urbano brasileiro: o Estatuto da Cidade	46
2.2 O desenho da nova Política Nacional de Habitação	47
2.2.1 Instrumentos da Política Nacional de Habitação: Sistema Nacional de Habitação e Plano Nacional de Habitação	49
2.3 A construção das políticas municipais de habitação: os Planos Locais de Habitação de Interesse Social	52
2.3.1 O conhecimento da precariedade habitacional dos mais pobres.....	57
2.4 Limitações e desafios do planejamento urbano habitacional para os pequenos municípios brasileiros	60
2.5 Aspectos conclusivos	63
3 O DESAFIO DA MENSURAÇÃO DA PRECARIEDADE HABITACIONAL DOS MAIS POBRES NAS DIFERENTES TIPOLOGIAS DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS	66
3.1 Assentamentos precários: discutindo o conceito	68
3.2 Os avanços e limitações das distintas metodologias de mensuração da precariedade habitacional dos mais pobres	72
3.2.1 O Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: os aglomerados subnormais	73
3.2.2 Estudo “Assentamentos Precários no Brasil Urbano” do Centro de Estudos da Metrópole e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento: setores subnormais e setores precários	77
3.2.3 Déficit Habitacional no Brasil da Fundação João Pinheiro: necessidades habitacionais	79
3.2.4 As limitações das metodologias nacionais nos municípios brasileiros	84
3.3 A classificação de tipologias de cidades: os pequenos e médios municípios	86
3.3.1 O estudo “Tipologia das Cidades Brasileiras”: Ministério das Cidades	89

3.3.2 A pobreza e a precariedade da moradia dos mais pobres no Estado de Alagoas.....	92
3.3.2.1 Compreendendo as tipologias dos municípios alagoanos	97
3.4 Aspectos conclusivos	101
4 O MUNICÍPIO DE MARECHAL DEODORO E A MENSURAÇÃO DA PRECARIEDADE DA MORADIA DOS MAIS POBRES	104
4.1 Caracterização sócio econômica do município.....	105
4.1.1 A desigual distribuição de renda e a pobreza	112
4.1.2 As questões urbanas e o Plano Diretor Municipal	117
4.1.3 O processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Marechal Deodoro.....	124
4.2 A mensuração da precariedade em Marechal Deodoro.....	127
4.2.1 Pesquisa empírica.....	128
4.2.1.1 As favelas.....	129
4.2.1.2 Os conjuntos habitacionais degradados	136
4.2.1.3 Loteamento Precário.....	138
4.2.1.4 As necessidades habitacionais: déficit habitacional e inadequação de moradias	139
4.2.2 A mensuração da precariedade a partir das metodologias das instituições nacionais de pesquisa: o Censo do IBGE; o Estudo “Assentamentos Precários no Brasil Urbano” do CEM/CEBRAP; e as Necessidades Habitacionais da FJP.....	142
4.2.2.1 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Censo demográfico 2010.....	142
4.2.2.2 Centro de Estudos da Metrópole e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento: o estudo “Assentamentos Precários no Brasil Urbano”	145
4.2.2.3 Os assentamentos precários em Marechal Deodoro: a Pesquisa empírica; o Instituto Brasileiro de Geografia e estatísticas; e o Centro de Estudos da Metrópole e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento.	147
4.2.2.4 Necessidades habitacionais: Fundação João Pinheiro e Pesquisa Empírica.....	149
4.3 Especificidades sobre a precariedade em Marechal Deodoro	150
4.4 Aspectos conclusivos	154
CONCLUSÃO	157
REFERÊNCIAS	168

INTRODUÇÃO

Esta dissertação discute a precariedade habitacional dos mais pobres nos pequenos municípios brasileiros, além de sua mensuração, sendo o município de Marechal Deodoro, Alagoas, nordeste do Brasil, o referencial empírico do trabalho.

A escolha deste objeto de estudo relaciona-se à vivência como arquiteta urbanista contratada pelo município de Marechal Deodoro e à função de coordenadora do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) dessa cidade. Participei do processo de coleta de dados pelos Agentes de Saúde da Família, durante o período de elaboração do diagnóstico habitacional do PLHIS, através da capacitação desses agentes sobre os componentes coletados. Como representante municipal, enfrentei o desafio de manter o distanciamento necessário da vivência pessoal, porém não podia deixar de considerar essa experiência e apresentá-la como contribuição às reflexões aqui registradas.

A discussão proposta parte do argumento de que, diante da desigualdade social no Brasil, a população mais pobre é excluída dos processos e institutos formais de acesso a terras e, portanto, a moradias, dada uma história de produção do espaço urbano com o domínio de forças que representam os interesses dos grupos de mais alta renda e de maior poder político. O mercado atende os anseios daqueles que detêm maior poder aquisitivo, enquanto o Estado prioriza os investimentos nas cidades de acordo com o interesse privado, através de políticas públicas urbanas e habitacionais que não suprem as necessidades habitacionais das populações menos abastadas.

Com os altos custos da terra urbana bem localizada, provida de serviços, infraestrutura e equipamentos urbanos, e dada a necessidade de habitar em algum lugar, os mais pobres buscam, para morar, as terras “desprezadas” pelo mercado formal. São, portanto, localizações habitacionais não oriundas de compra formal de terrenos, muitas vezes ambientalmente frágeis, em periferias distantes dos centros de trabalho ou, ainda, se em áreas centrais, não necessariamente dotadas de infraestrutura e serviços adequados. Nas cidades brasileiras, como consequência, a informalidade e a irregularidade na ocupação são marcas do processo de urbanização, causa e consequência de um modelo excludente na produção dos seus espaços.

[...] Os despossuídos, como os ex-escravos, ex-colonos, os de pequena remuneração, que não dispunham de poupança para a compra de terreno para a construção ou para a compra de uma casa, com poucos ou sem meios de subsistência, avançam em direção das terras não ocupadas, estendendo a fronteira agrícola, ou imigram para a cidade. Ocupa uma terra desocupada, mas que é de propriedade de outros, ainda que

estes não tenham sua posse. É a favela. [...] os despossuídos são uma ameaça à ordem social, já que se apropriam da propriedade de outrem. E como a lei foi feita pelas classes dominantes para a defesa de seus interesses, os favelados, classe subalterna, vivem segregados, ameaçados de serem expulsos de suas habitações. (PERUZZO, 1995, p.27)

Assim, a configuração da moradia dos mais pobres no território brasileiro, no decorrer do processo de formação das cidades, é marcada pela precariedade, descrita na presença das favelas, loteamentos irregulares e cortiços, que representam o universo dos assentamentos precários como solução hegemônica de moradia para aquela população. Esses assentamentos caracterizam-se pela baixa qualidade construtiva, informalidade e/ou irregularidade da posse da terra, carências e inadequações de serviços e equipamentos urbanos, além da ausência de infraestrutura básica adequada. Em 2000, apenas 33% dos domicílios brasileiros eram totalmente adequados¹; 30,5 milhões de domicílios tinham alguma inadequação e nenhum município apresentava 100% dos seus domicílios como plenamente adequados. (KLINK; ROLNIK, 2010, p. 95-96)

A política pública de habitação brasileira foi marcada por mudanças na concepção e no modelo de intervenção pelo poder público. Somente a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, setores como habitação, saneamento, transportes públicos e ordenamento territorial foram agrupados, instituindo novas diretrizes programáticas para a política de desenvolvimento urbano. A Política Nacional de Habitação (PNH) aprovada em 2004 passou a ser, então, o principal instrumento público capaz de orientar as estratégias e as ações a ser implantadas pelo governo federal no âmbito habitacional. Entre seus instrumentos de implantação, encontram-se o Sistema Nacional de Habitação (SNH) e o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB).

O Sistema Nacional de Habitação prevê a organização dos agentes atuantes na área e se constitui como um meio de sensibilizar e reunir esforços de todos os envolvidos para o combate do déficit habitacional. Esse sistema foi subdividido em dois: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), voltado a atender a população de baixa renda, e o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM), destinado às demais rendas. O SNHIS é o sistema que será focado neste trabalho.

¹ Os domicílios adequados são aqueles onde existe infraestrutura básica, incluindo abastecimento de água, afastamento do esgoto e lixo e presença de banheiro, além da existência de luz elétrica, localização e densidade do domicílio. (KLINK; ROLNIK, 2010, p. 95)

Assim, para que municípios, estados e Distrito Federal tenham participação do SNHIS e, portanto, acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), é indispensável realizar uma adesão: (i) constituir um fundo de habitação de interesse social gerido por um conselho gestor com representação de diversos segmentos da sociedade ligados à área de habitação; (ii) elaborar o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). O PLHIS, como um dos instrumentos de implantação desse Sistema, destina-se ao planejamento de ações no setor habitacional e à integração dos três níveis de governo (União, estados e municípios), visando à promoção da moradia digna. (BRASIL, 2008, p. 28)

O desenho de novos conceitos para lidar com a questão habitacional, incorporando diferentes formas de pensar e agir sobre os assentamentos precários, vem sendo construído coletivamente nos últimos anos. A caracterização desses assentamentos e a mensuração da população neles residente são de grande relevância para elaborar políticas públicas que permitam o adequado enfrentamento dos problemas habitacionais dos mais pobres no Brasil.

No entanto, as informações qualitativas e quantitativas disponíveis acerca dos assentamentos precários nos diversos municípios brasileiros ainda apresentam defasagens que poderão subestimar as condições reais da precariedade habitacional do país. As dificuldades conceituais e a inexistência de dados nacionais comparáveis, que deem conta das especificidades dos diversos territórios brasileiros, apresentam-se tanto para o governo federal, que deve atuar diante do desconhecimento da dimensão e das diversas situações do problema, quanto para os municípios que não possuem estimativas e cartografias sobre seus assentamentos precários. (FERREIRA, 2008, p.130)

Nesse sentido, o PLHIS pode vir a constituir-se um importante instrumento para o conhecimento e caracterização mais precisa da precariedade habitacional, pois deverá reunir informações necessárias à compreensão dos problemas de moradia dos mais pobres, identificando, assim, as atuais necessidades habitacionais existentes no território.

Partindo desses pressupostos, propõe-se discutir no presente trabalho o conhecimento e a mensuração da precariedade da moradia dos menos favorecidos, com foco na realidade dos pequenos municípios brasileiros, pois nestes as dificuldades para o planejamento e para a gestão urbanas apresentam-se de forma distinta daquelas das grandes e médias cidades. A tipologia dos pequenos municípios é representada, neste trabalho, pelo município de Marechal Deodoro, inserido na região metropolitana de Maceió, estado de Alagoas, nordeste do Brasil.

No âmbito do processo de elaboração do PLHIS, é de grande importância que a produção de informações sobre a precariedade da moradia no território seja realizada pelos municípios, pois as informações produzidas localmente podem ser relevantes tanto para ampliar o conhecimento a respeito da precariedade habitacional no país quanto para o aprimoramento de políticas e programas públicos destinados a confrontar essa realidade. Assim, esta discussão parte da hipótese de que é necessário aprofundar o conhecimento sobre a precariedade habitacional no país, em especial nos pequenos municípios, visto que as metodologias de mensuração das instituições nacionais de pesquisa não conseguem, ainda, traduzir a realidade brasileira em toda a sua diversidade.

Nesse contexto, a informalidade e a precariedade da moradia dos mais pobres no Brasil, bem como a exclusão dessa parcela da população aos benefícios da cidade, são objeto de diversos trabalhos no cenário acadêmico nacional, que enfocam desde a produção dos espaços urbanos e habitacional da população desfavorecida (como MARICATO, 2003; VILLAÇA, 2001; ABRAMO, 2003; ABRAMO, 2007) até a configuração da precariedade da habitação, representada pelas favelas, cortiços e loteamentos irregulares (como exemplo, SOUZA, 2008; BONDUKI, 2002; VALLADARES, 1983; CARDOSO, 2007). A trajetória da política habitacional brasileira também foi debatida (através dos trabalhos de ANDRADE & AZEVEDO, 2001; BONDUKI et al., 2009; FERREIRA, 2009), assim como a construção das políticas municipais de habitação (DENALDI et al., 2011; DENALDI; REGINO, 2009).

As minguadas condições habitacionais representadas pelos “assentamentos precários”, conceito este adotado pela Política Nacional de Habitação, também são objeto de discussão na literatura específica (por exemplo: CARDOSO et al., 2009; DENALDI, 2009), assim como as dificuldades conceituais para a produção de estimativas do número de moradias precárias e a inexistência de dados nacionais que possibilitem conhecer o fenômeno (PASTERNAK, 2007; FERREIRA et al., 2007).

Cabe destacar, ainda, que os estudos voltados ao entendimento da precariedade habitacional em municípios brasileiros, mormente os menores, são pouco explorados no contexto nacional. Grande parte da produção acadêmica se volta às metrópoles e às grandes cidades. Sob o enfoque dos pequenos municípios brasileiros, alguns trabalhos foram de suprema importância (como SPOSITO, 2009; MAIA, 2010; SANTOS, 1982).

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa parte do pressuposto de que as metodologias das instituições nacionais de pesquisa sobre a mensuração da precariedade habitacional dos mais pobres no país, em especial nos pequenos municípios, não conseguem, ainda, traduzir a realidade brasileira em toda a sua diversidade.

Para a discussão aqui proposta, utilizou-se o estudo de caso como método de pesquisa. Este se configura como “uma investigação empírica de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real” (YIN, 2005, p. 32). Nesse sentido, o fenômeno discutido é a moradia dos mais pobres nos assentamentos precários. A mensuração disso, mais especificamente no município de Marechal Deodoro, localizado no estado de Alagoas e representativo da tipologia dos pequenos municípios brasileiros, representa o contexto da discussão proposta.

Esta pesquisa construiu-se a partir de dois momentos: o levantamento de dados e a análise dos dados coletados. Os dados levantados para alimentar este estudo de caso originaram-se de quatro fontes de evidências: (i) documentação; (ii) registro em arquivos; (iii) observação direta; (iv) observação participante. A documentação (revisão de literatura específica dos temas tratados) representou a fonte que permeou todos os objetivos específicos desta dissertação, através dos artigos e trabalhos que se relacionam, mesmo de forma indireta, com o objeto empírico em questão.

Os registros em arquivos são aqueles pertencentes à Prefeitura Municipal de Marechal Deodoro e foram utilizados para desenvolver a caracterização do município, tais como os mapas ilustrativos e outros documentos oriundos da elaboração do Plano Diretor Municipal e do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

A observação direta, neste caso como pesquisadora-observadora externa, beneficiou-se de uma postura crítica com a intervenção mínima desta pesquisadora. Relaciona-se esta fonte de evidência às atividades informais de coleta de dados realizada pelos Agentes de Saúde do Programa Saúde da Família (PSF), durante o processo de elaboração do PLHIS do município de Marechal Deodoro. A partir dos questionários produzidos pela equipe de assessoria técnica daquele PLHIS/Mal. Deodoro, os Agentes de Saúde forneceram as informações referentes às necessidades habitacionais no município de Marechal Deodoro, em 2010. Dessa forma, os números apresentados nesta dissertação sobre o déficit habitacional e a inadequação de

moradias no município de Marechal Deodoro foram oriundos deste levantamento empírico *in loco* e acompanhado por esta pesquisadora.

A observação participante, realizada pelo próprio pesquisador (neste caso na condição de arquiteta urbanista contratada pelo município de Marechal Deodoro), possibilita identificar “fatos tais como são para os sujeitos observados e fenômenos latentes, que escapam aos sujeitos, mas não ao observador” (BRUYNE et al., 1977, p. 213). Trata-se de uma modalidade especial de observação na qual o pesquisador não é apenas um observador passivo, podendo participar dos eventos que estão sendo estudados (YIN, 2005, p. 121). Essa fonte de evidência surgiu da necessidade de identificar os assentamentos precários no município de Marechal Deodoro, Alagoas, através de vistorias de campo, para compor o quadro de assentamentos precários que fariam parte do PLHIS municipal. A observação participante foi fundamental para a percepção mais precisa dos problemas locais relacionados à habitação dos mais pobres, possibilitando, assim, a realização de levantamentos fotográficos e mapa ilustrativo da localização desses assentamentos.

A estratégia de análise dos dados utilizada neste estudo teve como ponto de partida uma hipótese inicial: a mensuração da precariedade habitacional dos mais pobres no Brasil oriunda das instituições de pesquisas nacionais ainda não consegue traduzir a realidade brasileira, principalmente aquela dos pequenos municípios. Essa hipótese serviu como guia de pesquisa e norteou os recortes e revisões da literatura sobre o tema. A partir daí, os dados coletados sobre a precariedade habitacional dos mais pobres em Marechal Deodoro oriundos do IBGE, CEM/CEBRAP e FJP foram comparados com os da pesquisa empírica, para verificar se aqueles fornecidos por estas instituições conseguem ou não traduzir a realidade municipal. Destarte, utilizou-se a técnica analítica de construção da explanação para desenvolvê-la de tal modo que confirmasse a hipótese inicial da pesquisa. Essa técnica tem como objetivo analisar os dados do estudo de caso e construir uma apresentação sobre ele, de tal forma a edificar “um conjunto presumido de elos causais em relação a ele” (YIN, 2005, p. 149).

OBJETIVO E ESTRUTURA DO TRABALHO

O objetivo geral deste trabalho é discutir as limitações e os avanços das diferentes metodologias utilizadas para a mensuração da precariedade habitacional dos mais pobres, em pequenos municípios brasileiros.

Eis os objetivos específicos:

- (i) Entender a produção do espaço urbano e o processo de configuração da precariedade da moradia dos mais pobres no Brasil;
- (ii) Descrever em que medida o PLHIS possibilita um maior conhecimento da precariedade habitacional;
- (iii) Descrever os desafios da mensuração da precariedade habitacional dos mais pobres nas diferentes tipologias de municípios brasileiros;
- (iv) Caracterizar a precariedade habitacional dos mais pobres, no município de Marechal Deodoro, Alagoas.

A dissertação divide-se em quatro capítulos. O primeiro debate a produção do espaço urbano e a questão da moradia, conforme tratado pela literatura específica, além de enfatizar principalmente a configuração da precariedade habitacional nas cidades brasileiras.

O segundo capítulo enfoca a Política Nacional de Habitação, após o Ministério das Cidades, e os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), aqui tratados como importantes instrumentos de política habitacional municipal. Apresenta também um balanço da produção do PLHIS no estado de Alagoas e uma breve abordagem sobre os impasses do planejamento habitacional para os pequenos municípios.

No terceiro capítulo, discute-se o conceito de assentamentos precários e abordam-se os principais estudos desenvolvidos por instituições nacionais para a identificação e quantificação da precariedade habitacional dos mais pobres no Brasil. Visando a entender a diferença entre os pequenos e médios municípios do país, realiza-se uma abordagem sobre as tipologias dos municípios brasileiros e alagoanos, em particular a tipologia do município de Marechal Deodoro, recorte empírico deste trabalho.

O último capítulo refere-se ao município de Marechal Deodoro. Apresenta-se uma caracterização socioeconômica, com destaque para a pobreza e sua materialização por meio da moradia. Aborda-se também o processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) na identificação da precariedade habitacional do município. E expõem-se, então, os resultados a respeito das tipologias de assentamentos precários coletados pela pesquisa empírica realizada no município e pelas instituições nacionais (IBGE, CEM/CEBRAP e FJP), de forma a discutir as diferenças entre os distintos resultados.

1 A MORADIA DOS MAIS POBRES EM UM BRASIL DE DESIGUALDADES

O Brasil deixou o século XIX com apenas 10% da população residindo em cidades. O crescimento urbano intensificou-se somente a partir do século XX, quando, em 1940, a população urbana passou a corresponder a 26,3% do total da população, e no ano de 2000 chegou a 81,2%. Em 2010, correspondeu finalmente a 84,35%. Em números absolutos, a população brasileira que reside em cidades, em 2010, é de aproximadamente, 160,9 milhões, em oposição a 13 milhões de habitantes em 1940; trata-se, portanto, de uma população urbana 11 vezes maior que em 1940. (IBGE, 2010)

Entretanto, o processo de urbanização brasileiro seguiu um modelo excludente na produção dos seus espaços. De acordo com Maricato (2001), tratou-se de um intenso movimento de construção das cidades necessário para o assentamento das moradias da população, assim como suas necessidades gerais, seja trabalho, abastecimento, transportes, saúde ou infraestrutura. De forma satisfatória, ou não, o território foi ocupado e foram construídas as diversas configurações para nele se viver. De algum modo, vivem atualmente nas cidades aqueles 160 milhões de habitantes.

Na verdade, o crescimento urbano brasileiro sempre aconteceu acompanhado de exclusão social, que, aliada às dinâmicas espaciais específicas, gera o problema da habitação dos mais pobres, a precariedade em várias dimensões. A cidade vista como *locus* dessa desigualdade abriga grande parte da população, que, na busca de solução para seu problema de moradia, constrói casas em locais impróprios, sem condições e infraestrutura adequadas. Segundo Souza (2004, p. 58-70), o fenômeno da favelização pode ser caracterizado como a forma mais emblemática da pobreza urbana, sendo seu traço marcante designado pela territorialização das favelas por parte do tráfico de drogas, um dos grandes problemas atuais das cidades brasileiras.

Com diferença de grau e intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas. Seu tamanho, tipo de atividade, região em que se inserem, etc. são elementos de diferenciação, mas em todas elas, problemas como os do emprego, da habitação, dos transportes, do lazer, da água, dos esgotos, da educação e da saúde são genéricos e revelam enormes carências. Quanto maior a cidade, mais visíveis se tornam essas mazelas. (SANTOS, 2005, p.105)

Santos (2005, p. 11) aponta que, “nos períodos mais recentes, o processo de urbanização brasileiro demonstra uma crescente associação com a pobreza, cujo lócus passa a ser, cada vez mais a cidade.”

A cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico, de que é o suporte, como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas também, do modelo espacial. (SANTOS, 2005, p.10)

A pobreza tratada por Milton Santos, assim como os problemas relatados por Souza (2004), caracteriza enfim a questão da habitação dos mais pobres no Brasil, com impactos em todos os territórios. A proliferação dos processos informais de produção da moradia, aliada à exclusão socioespacial tem sido, portanto, características marcantes do processo de construção e desenvolvimento das cidades brasileiras. A desigualdade social e a concentração de renda nas mãos de poucos foram responsáveis pela produção de um modelo de cidade segregada, onde milhares de pessoas são excluídas de diversos benefícios, inclusive do direito de “morar” dignamente.

No sentido de abordar essas disparidades, o presente capítulo discute a produção do espaço urbano e a questão moradia sob as diversas lógicas e mecanismos tratados na literatura específica, além de abordar também sobre o processo de configuração da precariedade da moradia dos mais pobres no Brasil.

1.1 A produção do espaço urbano e a questão da moradia dos mais pobres

De acordo com Villaça (2003, p. 29), as cidades brasileiras são, atualmente, focos da injustiça e da exclusão social. A nova face da urbanização do país é sintetizada a partir dos problemas existentes, como a marginalidade, a violência, a baixa escolaridade, o atendimento precário à saúde, más condições de moradia e transporte e meio ambiente degradado. De acordo com relatório sobre as cidades latino-americanas, realizado pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), em agosto de 2012², o Brasil é o quarto país mais desigual da América Latina em distribuição de renda, ficando atrás apenas de

² Disponível em: <http://globov.globo.com/rede-globo/jornal-hoje/v/brasil-tem-a-quarta-maior-desigualdade-de-renda-na-america-latina-afirma-onu/2100265/>. Acesso em: outubro de 2012

Guatemala, Honduras e Colômbia. Esse relatório demonstrou que a desigualdade no país diminuiu em relação aos anos 1990, quando o Brasil ocupava a primeira posição da América latina em desigualdade social.

Nos dias atuais, a economia brasileira permanece bastante concentrada em relação aos anos anteriores. Segundo o IBGE (2009), a pesquisa sobre a participação dos estados no Produto Interno Bruto – PIB retratou que apenas oito unidades da federação representavam cerca de 78,1% do PIB do Brasil³. A região Sudeste, com maior participação, concentra 55,3% do PIB, contrastando-se com a região Norte, que detém apenas 5%⁴ daquele montante. Essa disparidade na concentração de renda dos estados brasileiros poderia levar a formação de cidades mais desenvolvidas em detrimento de outras mais precárias. Porém, aquelas que detêm um PIB mais elevado nem sempre possuem melhor qualidade de vida de seus habitantes, devido à distribuição desigual da renda. Um exemplo é a cidade de São Francisco do Conde, na Bahia, que possui o maior PIB per capita do país. Mesmo tendo uma arrecadação elevada, devido ao recolhimento de impostos da refinaria Landulfo Alves, a cidade apresenta um quadro de pobreza relevante. Segundo o IBGE (2009), 45% dos moradores são atendidos por programas de transferência de renda do Governo Federal e da Prefeitura Municipal, demonstrando assim a concentração de renda na mão de poucos.

De acordo com o PNUD (2010, p. 152), o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH brasileiro é de 0,699. Dos 169 países, o Brasil encontra-se na 73ª posição de em relação ao IDH mundial em 2010. Esta é uma situação abaixo da média da América Latina, que foi de 0,704. O Brasil possui ainda índice mais baixo que países sul-americanos, como Chile (45°), Argentina (46°), Uruguai (52°) e Peru (63°).

A situação de emprego e renda da maioria da população possui relação direta com a aquisição da moradia digna. Na cidade, sob a ótica do capitalismo, a habitação para os mais pobres torna-se uma mercadoria de difícil aquisição. De acordo com Silva (1997, p. 20), historicamente, a privatização da terra no Brasil, a partir da Lei de Terras de 1850, permitiu que a utilização do espaço atendesse a interesses distintos de acumulação capitalista, entre eles o imobiliário. Ainda segundo a autora, a existência da propriedade urbana privada foi fundamental para que o mercado imobiliário se organizasse de forma extremamente lucrativa, como forma de acumulação. Mesmo depois de um século e meio após a promulgação da Lei

³ São Paulo (com participação de 33,5% do PIB), Rio de Janeiro (10,9%), Minas Gerais (8,9%), Rio Grande do Sul (6,7%), Paraná (5,9%), Bahia (4,2%), Distrito Federal (4,1%) e Santa Catarina (4,0%).

⁴ Pesquisa divulgada no site:

http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2025&id_pagina=1

de Terras, a relação estabelecida entre a população trabalhadora com o mercado habitacional e com a propriedade privada da terra ainda se destaca pela lógica da exclusão.

Primeiro, o salário vai deixando de compreender o custo da moradia urbana, inviabilizando o acesso ao mercado; depois o mercado cria soluções de alojamento periférico compatíveis com os baixos salários, e, no limite, o trabalhador vai escapar do mercado pela forma das invasões. (SILVA, 1997, p. 20)

No Brasil, onde a industrialização se deu também por meio de baixos salários e grande parte dos trabalhadores não se integrou ao mercado de trabalho formal, situação similar aconteceu com o acesso ao mercado formal na obtenção das moradias. Mesmo um trabalhador empregado na indústria, assim como também a classe média, tem dificuldades de adquirir um imóvel através deste mercado, pois, em muitos casos, não ganham o suficiente para se adequar a um financiamento: “[...] Num mercado como São Paulo exige mais de 10 salários mínimos como renda familiar. Esse limite exclui 60% das famílias da região metropolitana para as quais restam ou as políticas públicas ou a informalidade.” (MARICATO, 2003a, p. 80)

Se até famílias da classe média apresentam dificuldades na compra/obtenção da moradia própria, a situação dos mais pobres⁵ é bem mais preocupante. Esses não conseguem disponibilizar seus rendimentos, quando os tem regularmente, para o financiamento e a compra legal da moradia, uma vez que com recursos restritos, alguns componentes do gasto que visam à sobrevivência imediata são priorizados, tais como a alimentação da família. Resta para essa população, excluída do mercado formal, o deslocamento para “fora da cidade” e a ocupação de áreas inadequadas. É para eles que se reproduzem as formas de aquisição da habitação precária, tais como os cortiços, as favelas e os loteamentos irregulares. (MARICATO, 2009, p. 43; MARICATO, 2011, p. 157)

Pode-se considerar que o elevado preço das terras localizadas nas áreas centrais, dotadas de infraestrutura e com acesso aos benefícios da cidade, permite aos grupos de renda mais elevada ocupar as melhores áreas do território urbano. Assim, para os grupos de menor renda, sobram as periferias distantes, ou ainda áreas com menor abrangência de infraestrutura

⁵ Os mais pobres são aqueles cuja renda domiciliar per capita é inferior a ½ salário mínimo, vigente em 2000. (IPEA, disponível em: www.ipeadata.cog.br. Acesso em agosto de 2012) Por serem expulsos da cidade formal passam a produzir suas moradias à base da informalidade e precariedade, localizadas em áreas de risco, áreas de proteção ambiental e nas periferias das cidades, geralmente em terrenos desprovidos de infraestrutura, equipamentos públicos e serviços essenciais.

e soluções de moradia autoconstruídas e de baixo custo, frequentemente localizadas em ocupações irregulares. (TORRES, H; GONÇALVES, R., 2007, p. 9)

Assim, nas cidades brasileiras, a informalidade e a irregularidade na ocupação são marcas do processo de urbanização⁶. O crescimento urbano, ditado pela exclusão do mercado legal para grande parte da população, agravou-se nos anos 1980 e 1990. Entre 1995 e 1999 houve um crescimento de aproximadamente 4,4 milhões de domicílios no Brasil, enquanto uma estimativa do Instituto Cidadania (2000) apresenta que apenas 700.000 moradias, aproximadamente 16%, foram produzidas pelo mercado formal. (IC, 2000, p. 11)

Regiões inteiras são ocupadas ilegalmente. Ilegalidade urbanística convive com a ilegalidade na resolução de conflitos: não há lei, não há julgamentos formais, não há Estado. À dificuldade de acesso aos serviços de infra-estrutura urbana (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, difícil acesso aos serviços de saúde, educação, cultura e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desabamentos) somam-se menores oportunidades de emprego, maior exposição à violência (marginal ou policial), difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer, discriminação racial. A exclusão é um todo: social, econômica, ambiental, jurídica e cultural. (MARICATO, 2003a, p.78)

De acordo com Klink e Rolnik (2011, p. 90), embora seja visível em várias regiões do país sinais e reflexos do crescimento econômico e de um dinamismo sócio produtivo, as marcas do modelo de urbanização marcado por disparidades socioespaciais, ineficiência e grande degradação ambiental, continuam presentes em várias dimensões do processo de urbanização, não apresentando, portanto, melhorias significativas nas condições de urbanização e moradia do país.

A produção do espaço urbano se processa de acordo com o domínio de forças que representam os interesses dos grupos de mais alta renda. Grandes empresas construtoras e proprietários de terra seguem os interesses desses grupos (que possuem poder econômico e muitas vezes também político) para decidir onde serão aplicados os recursos destinados às

⁶ Para conceituar alguns termos que serão utilizados no decorrer deste trabalho, será utilizada a abordagem de Souza (2008, p. 49-50). Esta autora trata a *irregularidade* - manifestada na questão urbanística e jurídica da propriedade da terra - ao não cumprimento das normas de uso e ocupação do solo. A *legalidade*, por sua vez, se refere ao contrato social para produção e uso da moradia, através do documento legal de permissão de uso, aluguel, entre outros. Além disso, possui relação com a questão normativa, devendo atender as normas e critérios para a garantia das condições mínimas de habitabilidade. A *informalidade* é resultante de processos “espontâneos” (grifo da autora), ausente de normas urbanísticas estabelecidas por leis e códigos. As ocupações são consideradas *ilegais* por terem sido construídas sem passar pelos trâmites do controle municipal ou por não possuírem documento de posse, que é condição fundamental para análise urbanística. Por fim, são ocupações *irregulares* aquelas que submetidas à prefeitura, obtêm licença para construir (alvará), mas sem obedecer as normas formais durante a construção, não conseguem a licença para ocupação (habite-se). (SOUZA, 2008, p.49-50)

melhorias e aos benefícios da cidade. Segundo Villaça (2001, p. 335), assim como a produção dos espaços urbanos, os espaços de moradia são controlados pelas camadas de mais alta renda, por meio do controle de três mecanismos: (i) *o controle do mercado imobiliário*, (ii) *o controle do Estado*, e (iii) *através da ideologia*.

O controle do mercado formal ocorre quando atende ao comando dos interesses da classe dominante. Sobre esses interesses, Villaça relaciona-os à *localização* dos imóveis, que se apresenta como *valor de uso da terra*⁷. Este valor significa, para o mercado, o preço da terra. “Tal como qualquer valor, o da localização também é dado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-la, ou seja, para produzir a cidade inteira da qual a localização é parte.” (VILLAÇA, 2001, p. 72)

O valor de uso da localização é mensurável a partir da acessibilidade às diversas partes da cidade (seja trabalho, lazer, moradia, escolas, entre outras) e ao acesso de infraestrutura existente (esgotamento sanitário, abastecimento de água, rede elétrica, coleta de lixo e pavimentação). Assim, a terra urbana é vista enquanto “*terra localização*”, “*enquanto meio de acesso a todo o sistema urbano, a toda cidade*”. Logicamente que os diferentes pontos do espaço urbano apresentam distintas acessibilidades às partes da cidade. Quanto mais central for o terreno, maior o trabalho gasto na produção dessa centralidade e, portanto, maior será o seu valor. Os terrenos da periferia, por sua vez, possuem “*menos trabalho social incorporado em sua produção do que os centrais*.” (Ibidem, p. 74). Ainda seguindo a lógica desse autor, grande parte da população mais pobre ocupa as áreas mais periféricas das cidades, mas há também uma parcela que ocupa o espaço dos mais ricos. A ocupação de áreas sem a necessidade de pagar por elas tem facilitado às classes populares os privilégios de usufruir, em partes⁸, do espaço da classe mais alta. Para a população que reside nas periferias afastadas, “*o longe*” é produzido por alguns processos, como: (i) pelas dificuldades de acessar um sistema de transporte que satisfaça suas necessidades; (ii) pelas distâncias, em tempo e quilômetro, das suas casas, e (iii) pelo deslocamento dos centros de emprego para locais bastante afastados dos bairros residenciais. (Ibidem, p. 225)

O controle do Estado pelas classes de mais alta renda se dá a partir do controle da produção da infraestrutura, quando, ao invés de priorizar o caráter público dos investimentos

⁷ O autor exemplifica o valor de uso da terra como valor referente aos lotes, ruas, praças e praias.

⁸ As classes populares não usufruem por completo dos espaços dos mais ricos – como as vantagens do sistema viário, o comércio e os serviços - pois para ocupar esses espaços é necessário pagar por eles. (VILLAÇA, 2002, p.225)

nas cidades com diversas carências, os governos o fazem de acordo com os interesses privados e beneficiam as áreas ocupadas por essa classe.

As áreas centrais e arredores imediatos, ocupados pelas camadas de renda mais alta, fruto dos sucessivos loteamentos formais implantados a partir das primeiras décadas deste século, são aquelas privilegiadamente beneficiadas pela infra-estrutura urbana, seletivamente mantidas em bons padrões de habitabilidade, serviços e equipamentos urbanos. (SOUZA, 2008, p. 46)

Villaça exemplifica essa questão a partir da cidade do Recife, em Pernambuco, quando, na década de 1920, o bairro de Boa Viagem era uma praia deserta e as elites e os empreendedores imobiliários já vislumbravam a área como a futura zona nobre da cidade. Com a visão de um futuro promissor, foram iniciadas intervenções relativas à drenagem, construção de ponte, pavimentação e demais obras infraestruturantes na transformação do espaço. O Estado passou a intervir na construção de uma área completamente nova, abastecendo-a de serviços que inexistiam em outras partes da cidade já ocupadas anteriormente. Assim, foram seguidos os interesses das classes altas, em oposição ao atendimento das demais partes da cidade que permaneceram com as mesmas carências e problemas urbanos de antes. “É incrível como o Estado pode fazer tamanho conjunto de grandes obras para atender a uma região deserta, numa cidade tão carente de infra-estrutura.” (VILLAÇA, 2001, p. 337)

Figura 1– Distribuição de infraestrutura urbana em diversas áreas da cidade de Recife, Pernambuco. No sentido horário, da esquerda para a direita: a) Orla da praia de Boa Viagem; b) favela na cidade de Recife, PE; c) contraste urbano entre a favela e os prédios de luxo na cidade de Recife, PE.



Fonte: a) <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=1159687>; b) http://www2.uol.com.br/JC/_2001/1401/cd1401_1.htm; c) <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=1451744>

A legislação é também uma das formas de atuação do Estado, através da representação dos interesses das camadas de alta renda, que dita padrões urbanísticos (como recuos e dimensões dos lotes) raramente possíveis de serem atendidos pelos mais pobres. As leis são formuladas para atender problemas “*de aparência*” e cumprir as exigências da classe dominante. “A maioria dos loteamentos e das edificações realizadas para as camadas populares estão impossibilitados – pelas leis do mercado – de obedecer à legislação urbanística e edilícia.” Assim, conforme esses padrões pré-determinados, “o mínimo” é inacessível para grande parte da população. (Ibidem, p. 338)

[...] o estabelecimento da legislação, desse os seus primórdios, [...] não necessariamente implicou a garantia de melhores condições de habitabilidade nas cidades. Por um lado, as normas seletivas para tipos de habitação em determinadas áreas urbanas contribuíram para intensificar o processo de segregação espacial da população pobre, empurrada para a periferia desde então. Por outro, ampliaram as possibilidades de lucros imobiliários, ao fortalecer a segmentação da cidade por grupos de renda e, conseqüentemente, diferenciar o espaço construído. (SOUZA, 2008, p. 46)

O terceiro mecanismo é representado pela *ideologia* por meio da qual as classes dominantes transformam as ideias da realidade social em ideias dominantes da sociedade. “A ideologia é o processo pelo qual a classe dominante representa seu interesse particular como o interesse geral” (VILLAÇA, 2001, p. 343). Trata-se de uma forma de justificar o emprego de investimento público nas áreas onde se encontram as classes dominantes. Isso se explica quando o Estado investe em infraestrutura urbana nos bairros onde a população residente é composta pela classe alta e justifica esse investimento como contribuição para o embelezamento da cidade, ou pela necessidade do desenvolvimento turístico da região, como nos bairros próximos às praias. A aplicação de recursos públicos nessas áreas se apresenta, assim, como um ganho positivo para a cidade como um todo e não somente no espaço beneficiado.

Subliminarmente, a ideologia inculca nas mentes da maioria a idéia de que a cidade é aquela parte constituída por onde estão os dominantes. Essa ideologia facilita a ação do Estado, que privilegia esta parte. Ao investir nela, o Estado está investindo na cidade; ao protegê-la através da legislação urbanística, o Estado está protegendo a cidade. (IBIDEM, p. 350)

Assim, o papel dos mais pobres na formação das cidades brasileiras é condicionado a partir dos interesses das classes de alta renda. O mercado, o Estado e a ideologia controlam os

espaços de moradia quando beneficiam áreas e localizações que atendam os interesses dessa classe, ao invés de priorizar o caráter público, e representam o interesse particular como se fosse geral. Excluída por esses “*mecanismos de controle*”, a população mais pobre irá se instalar nos terrenos desprezados pelo mercado formal, carentes de infraestrutura, distantes dos locais de trabalho, sem atendimento dos serviços públicos e nas áreas ambientalmente frágeis (encostas, terrenos alagáveis, manguezais e margens de corpos d’água).

Segundo essa ótica, Abramo (2007, p. 26) argumenta que a “*produção das cidades*” se dá a partir de três lógicas distintas: (i) *Estado*, (ii) *mercado* e (iii) *necessidade*.

A *lógica do Estado* é aquela que “a sociedade civil e os indivíduos se submetem a uma decisão do poder público, que assume a responsabilidade de definir a escolha que garanta o maior grau de bem-estar social.” Assim, o Estado define as formas de intervenção, a localização e também o público que irá ser beneficiado e terá acesso à terra urbana. (ABRAMO, 2003, p. 7) Esta lógica relaciona-se aos programas públicos de promoção de moradia, cujos conjuntos habitacionais são construídos nas periferias das cidades, onde o preço da terra é mais barato, sem levar em consideração os gastos destinados à implantação dos serviços e os equipamentos necessários, a extensão de infraestrutura e os deslocamentos da população para os locais de trabalho, muitas vezes distantes.

Como consequência desse padrão periférico de crescimento das cidades, Bolaffi (1975, p. 58) aborda o aumento das distâncias e dos custos para implantação de serviços públicos, a elevação dos custos de operação e de manutenção e a diminuição do aproveitamento dos equipamentos existentes. Enquanto áreas urbanas parcialmente ou totalmente atendidas por serviços permanecem ociosas, porções cada vez maiores de população se instalam em áreas totalmente desprovidas e precárias, passando então a viver sob a luz da informalidade e das condições inadequadas de moradia.

Quanto à *lógica do mercado*, o autor enfatiza que “o mercado seria o mecanismo social que possibilita o encontro entre os que desejam consumir terra urbana e os que se dispõem a abrir mão do direito de uso da terra urbana e oferecê-la a eventuais consumidores fundiários (ou imobiliários).” (ABRAMO, 2003, p. 8). Segundo ele, essa lógica pode assumir características diferenciadas a depender do vínculo que a terra estabelece com as legislações de cada cidade e/ou país. Assim, quando a terra está inserida na normalidade jurídica e urbanística, tem-se o “mercado formal”, e quando esse mercado não se enquadra nessas normas passa a atuar então o “mercado informal do solo urbano”. A existência do mercado

informal se dá devido a alguns fatores, mas, principalmente, a uma legislação que dialoga apenas com os “*estratos de renda elevada*”, de forma que o seu cumprimento dificilmente é possível de ser atendido pelos mais pobres. O modelo de cidade formal modernista das elites estabelece um conjunto de requisitos normativos, de modo a construir uma barreira institucional na provisão de habitações para os “*setores populares*”, induzindo a ação irregular e clandestina de loteadores e processos de ocupação de áreas urbanas e/ou periféricas nas cidades. (ABRAMO, 2007, p. 28). Com isso, a própria legislação reforça o processo de ocupação irregular e informal pelos mais pobres.

O mercado informal do solo pode ser definido como a ação mercantil de venda e/ou locação da terra/edificação que não se insere na legislação que regula o uso e a ocupação do solo:

O mercado informal de solo deve estar fora dos marcos de direitos, mas deve ter uma estrutura institucional própria que garanta a reprodução temporal das práticas mercantis informais de compra, venda e locação de solo e/ou imóveis. [...] No caso do mercado informal de solo, onde temos irregularidades (informalidade) de natureza da titulação, das normas urbanísticas e construtivas, os contratos de compra, venda e locação não poderiam ser considerados contratos com o amparo da lei, pois os seus objetos estariam irregulares em relação aos direitos regulatórios. (IBIDEM, p.30)

O mercado formal de terras, por sua vez, segue os interesses e as demandas das camadas de alta renda, em que os mais pobres são excluídos desse acesso, tendo como alternativa o mercado informal ou a *lógica da necessidade*. Abramo (2003, p. 8) argumenta ainda que existe uma motivação determinada pela condição de pobreza, ou seja, pela incapacidade de acessar o mercado que traduz o processo de ação coletiva caracterizado por ocupações urbanas de terrenos ou imóveis.

Foi a lógica da necessidade que moveu, e continua a mover, um conjunto de ações individuais e coletivas que promoveram a produção das “*cidades populares*” com seu habitual ciclo ocupação/autoconstrução/auto-urbanização e, por fim, o processo de consolidação dos assentamentos populares informais (APIs). (ABRAMO, 2007, p.26)

É importante destacar que existe uma diferença entre a *lógica da necessidade* e o mercado informal de moradias, uma vez que, no primeiro caso, o acesso à terra se dá de forma espontânea, sem a participação de transações comerciais.

A *lógica da necessidade* tornou-se, assim, a principal forma de acesso dos pobres ao solo urbano, impulsionando as ocupações informais que deram origem aos assentamentos precários⁹, carentes de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos. A consolidação desses espaços pode ocasionar a formação de um mercado informal de moradias (destinado ao aluguel e à venda) dentro desses mesmos assentamentos.

A ilegalidade e o mercado informal não se restringem apenas aos assentamentos precários dos mais pobres. Há exemplos de loteamentos e conjuntos habitacionais promovidos pelo poder público que estão em situação de irregularidade, como também podem-se encontrar diversos casos de ocupações irregulares e ilegais das camadas de alta renda. Como exemplo, no bairro de Jacarecica, Maceió, Alagoas, tem-se instalado em terreno de propriedade pública, pertencente à Companhia Alagoana de Recursos Humanos e Patrimoniais (CARPH), o loteamento Vista Atlântica, ocupado por mansões e casas de luxo¹⁰.

Dada à impossibilidade de acessar o mercado formal de moradias, a cidade informal continua crescendo nos dias de hoje a taxas superiores às da cidade formal, comprovando a incapacidade do mercado e do setor público de viabilizarem alternativas mais adequadas. (PLANHAB, 2010, p. 37). Cerca de 70% da produção da moradia no país está fora do mercado formal. (BRASIL, 2004, p. 23)

1.2 A configuração da precariedade habitacional dos mais pobres no Brasil: cortiços, favelas e loteamentos irregulares

As raízes do problema da habitação no país encontram na sua essência relação muito próxima com a urbanização intensiva e a industrialização, as quais, marcadas pelas diferentes formas de produção e apropriação do solo, resultaram em cidades segregadas, onde grande parte da população viabilizou suas moradias através de processos informais e precários, constituindo graves problemas de habitabilidade.

Desde o Século XIX, com a predominância da indústria cafeeira agroexportadora, as cidades já apresentavam segregação socioespacial como herança do período escravocrata e colonial. De acordo com Maricato (2001, p. 18), momentos históricos como a promulgação da Lei de Terras, em 1850, quando o solo passa a ser mercadoria, impossibilitando sua posse por

⁹ Sobre os assentamentos precários ver capítulo 3.

¹⁰ Sobre as ocupações irregulares e ilegais pelas camadas de alta renda, ver Lins 2008.

parte de colonos, e, em 1888, com a força do trabalho livre, podem se caracterizar como alguns dos fatores de forte influência para a urbanização da sociedade.

Em um país capitalista como o Brasil, o crescimento industrial e o forte fluxo migratório rural-urbano impulsionaram os problemas urbanos e habitacionais. O sistema econômico adotado consistia na aplicação de salários baixos e intensificação das horas trabalhadas, apontando para um crescimento baseado na concentração de renda. Os processos de ocupação espacial surgiram como reflexo da lógica das relações de produção capitalista nas cidades, configurando áreas urbanas dotadas de disparidades sociais.

A industrialização, através de seu rápido desenvolvimento no Século XX, destruiu a forma antiga da cidade, criando um monstro que, de valor de uso, passou a valor de troca, a produto de consumo. [...] O homem não faz mais uso da cidade, pelo contrário é manipulado pelo tecnicismo e pela burocracia que perseguem um objeto sem sentido – o crescimento pelo crescimento. (LEFEVRE, 1969)

Os diversos processos de urbanização dos maiores centros urbanos do Brasil apontam para a informalidade da ocupação habitacional. “[...] Guardando essa mesma propriedade da informalidade na ocupação habitacional, eles trazem diferenças em sua constituição, com resultados espaciais similares e, ao mesmo tempo, distintos em cada cidade.” (SOUZA, 2008, p. 36). Em São Paulo, a ampliação da industrialização promoveu a urbanização acelerada da capital. Os tipos distintos de moradia precária, como hotel-cortiço, casa de cômodo, cortiço improvisado e cortiço-pátio, já se manifestavam desde o final do século XIX. A vila higiênica, padrão proposto na legislação da época para atender os trabalhadores, foi a solução indicada, seguida pelas vilas operárias, que foram construídas próxima às indústrias. Essas formas de moradia tinham em comum o fato de serem de aluguel e quase todas de uso coletivo. Para abrigar a massa de imigrantes que começava a se instalar nas cidades a forma predominante de moradia é a casa individual, promovida pela autoconstrução, produção que vai crescendo aos poucos, com a abertura de loteamentos populares nos subúrbios, formando, assim, novos bairros. (Idem, p. 36-37)

No Rio de Janeiro, as habitações coletivas começaram a se proliferar, com a intensificação de cortiços, casas de cômodos, estalagens e “cabeças de porco” (quartos individuais, com cozinha e banheiro comuns), localizados nos antigos casarões deixados pelos mais abastados, que passaram a ocupar bairros mais nobres em outras localidades. (Ibidem, p. 37). Essas formas de habitação também se manifestaram em outras cidades do país (como

Salvador, Recife, Belo Horizonte, Brasília), cada uma a sua maneira, com características próprias. Até 1930, a ideia predominante era que, numa economia de mercado, a provisão de habitação deveria ser resolvida através da iniciativa privada. Assim, o cortiço passa a ser a principal resposta da sociedade às demandas habitacionais dos mais pobres. “Embora condenado, proibido e ameaçado de demolição, o cortiço se difundiu, tornando-se uma das formas de habitação mais comuns da classe trabalhadora.” (BONDUKI, 2002, p. 54)

Esse tipo de moradia precária é caracterizado pelo pagamento de aluguéis e se constitui pela subdivisão de cômodos de edificações antigas e deterioradas, cujas instalações sanitárias eram de uso comum. (BRASIL, 2010a, p. 10). O adensamento e a insalubridade existente nos cortiços nas áreas centrais promoveram o alastramento das epidemias, que logo assolaram toda a cidade. Essas moradias passaram a ser objetos de programas de erradicação, através da proibição do aparato regulatório que se criava na época e da política de demolir os cortiços. “Nessas circunstâncias, irá ocorrer o combate intensivo aos cortiços, resultando em intervenções públicas para sua eliminação, culminando com a expulsão de inquilinos.” (SOUZA, 2008, p. 37). Esses, com restrito poder aquisitivo, passaram a buscar como alternativa habitacional a ocupação dos morros nos centros da cidade. Essa solução se complementa pela suburbanização da população de média e baixa renda pela implantação de loteamentos populares em áreas afastadas do centro. (Ibidem, p. 37-38)

O sucesso dessa erradicação significou apenas a transferência do problema para outros lugares: sem opções de moradia, a população mais pobre passa a ocupar morros e áreas ambientalmente frágeis, como mangues e alagados, surgindo, assim, as favelas. (CARDOSO 2007, p. 28)

A partir de 1920, a denominação “favela” se generalizou na designação de um espaço de moradia pobre, na qual a precariedade do espaço físico estava associada à precariedade da posse da terra, cuja ocupação é irregular e ilegal (ocupação de terrenos públicos ou privados e áreas inadequadas à urbanização), principalmente nas encostas de morros e mangues. (BRASIL, 2010a, p. 11)

Para Pasternak (2008, p. 78), as favelas são aglomerações urbanas disseminadas no país que concentram domicílios com alto grau de carências, tanto em relação aos serviços públicos quanto aos padrões urbanísticos e de moradia. Também ficou conhecida como a área de moradias construídas irregularmente, sem arruamentos, plano urbano, água ou luz. “Dessa precariedade urbana, resultado da pobreza de seus habitantes e do descaso do poder público,

surgiram as imagens que fizeram da favela o lugar da carência, da falta, do perigo a ser erradicado, do “outro”, distinto do morador civilizado.” (PASTERNAK, 2008, p. 78)

Com a ideia de que as ocupações informais são provisórias e que no futuro vão desaparecer do local em que se encontram, as favelas ficaram ausentes de políticas públicas. A provisoriedade passa a ser uma justificativa para a falta de investimento público, alimentando a precariedade urbanística e acentuando as diferenças entre demais áreas da cidade que foram contempladas com esses investimentos. (ROLNIK, 2003, p. 183)

Somente a partir de 1930, diversos setores da cidade começaram a pressionar a implementação de uma política que possibilitasse a construção de casas higiênicas para os operários das indústrias e a aprovação de leis que proibissem a construção de novas moradias em favelas.

Em relação ao que se propunha antes de 1930, houve portanto uma mudança significativa na abordagem do problema habitacional. Antes, a questão central era a salubridade da moradia, independentemente de seu estatuto de propriedade [...] A partir de 1930, a questão principal passou a ser viabilizar o acesso à casa própria. (BONDUKI, 2002, p.88)

Na década de 1940, em virtude da permanência e do crescimento das reivindicações pela produção e pela oferta de moradias, o poder público resolveu interferir no mercado de aluguéis, congelando os preços e controlando os despejos. Com isso, reduziu-se o número de empreendimentos privados voltados ao aluguel e, conseqüentemente, houve o agravamento da crise habitacional. Para as famílias de baixa renda, o modelo da casa própria se manifestou através dos loteamentos irregulares periféricos juntamente com a autoconstrução da habitação, gerando, assim, uma nova forma de precariedade habitacional, diferente das favelas. (BRASIL, 2010a, p. 11)

De acordo com Valladares, (1983, p. 29), a ocupação das favelas se deu de forma diferenciada em diversas cidades brasileiras. A “*invasão gradual*” ou a ocupação pelos proprietários e por cabos eleitoreiros e políticos foi o padrão ocorrido no Rio de Janeiro. Em Salvador, as “*invasões*” seguem outro padrão, onde as favelas mais antigas são decorrentes de movimentos coletivos. Já em São Paulo são vários processos. Não se sabe se prevalece a “*invasão gradual*” de terras desocupadas ou a “*invasão*” é planejada e programada. Em Belém, podem ser identificadas duas formas de “*grilagem*”¹¹ (grifo da autora): a “*grilagem*

¹¹ Segundo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA o termo grilagem se refere “*a ocupação irregular de terras, a partir de fraude e falsificação de títulos de propriedade. O termo tem origem no*

direta”, onde não há intervenção de terceiros, e a “grilagem indireta”, quando não há “invasão” por parte do grileiro, mas este compra ou aluga um barraco já existente. (VALLADARES, 1983, p. 29)

Pasternak, (2008, p. 77) aponta o problema das favelas em Belo Horizonte no início da construção da cidade, quando dois anos antes de ser inaugurada, já possuía duas áreas de invasão, devido a não previsão de alojamentos para os trabalhadores responsáveis pela construção da cidade. Em Brasília, o alojamento da população trabalhadora foi realizado em uma cidade nova, planejada e isolada do Planalto Central, que deveria ser erradicada logo após sua inauguração. No entanto, proliferaram as invasões e as construções irregulares, sendo a criação de cidades-satélites insuficientes para abrigar tamanho contingente de trabalhadores em busca de oportunidades de emprego.

Somente na década de 1950 surgem as primeiras propostas de implantação de infraestrutura e de construção de novas habitações, com a participação da população. No sentido de superar a questão da erradicação, essas propostas apontavam como alternativa a urbanização de favelas, sendo institucionalizada pela primeira vez no país, em 1956, com a criação do Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA) pelo Governo do Distrito Federal. (BRASIL, 2010a, p. 11)

Na década de 1960, de acordo com Cardoso (2007, p. 28), a polarização entre remoção e urbanização apareceu no debate, através do programa de erradicação de favelas desenvolvido pelo governador Carlos Lacerda, no Rio de Janeiro. Nos primeiros 12 anos foram removidas cerca de 132.533 pessoas, num total de 80 favelas. Nos três anos seguintes (já diante do declínio do programa) ocorreram 5.241 remoções, totalizando 137.774 pessoas expulsas das favelas cariocas em 15 anos. (VALLADARES, 1983, p. 32). Essa autora aponta como efeitos negativos da remoção a “desintegração” ocasionada pela destruição da favela e das relações sociais entre os moradores. Além disso, aponta-se como consequência dessas operações a “não-fixação” dos moradores nas áreas onde passam a residir. As famílias que vão morar em conjuntos habitacionais, com o tempo, são despejadas, pois não conseguem

antigo artifício de se colocar documentos novos em uma caixa com grilos, fazendo com que os papéis ficassem amarelados (em função dos dejetos dos insetos) e roídos, conferindo-lhes, assim, aspecto mais antigo, semelhante a um documento original. A grilagem é um dos mais poderosos instrumentos de domínio e concentração fundiária no meio rural brasileiro.” Disponível em: http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=11522:oqueegrilagem&catid=52:faqincra&Itemid=83. Acesso em: agosto de 2012.

pagar as prestações; outras são expulsas por “*mecanismos de mercado*”, vendem suas casas e voltam a ocupar as favelas.

Denaldi, (2007, p. 57-59) ressalta, por outro lado, que, na década de 1980, a ideia de erradicação é abandonada quando se dá início a construção institucional das políticas de urbanização¹² de favelas. A remoção somente é promovida quando não há possibilidade de consolidação. A autora destaca ainda que, embora as políticas de urbanização predominem no país, a erradicação ainda é praticada, sobretudo quando do atendimento aos interesses do mercado imobiliário. Na década de 1990, a urbanização deixa de ser realizada através de programas alternativos e passa a ser objeto de política habitacional.

Denomina-se ‘urbanização’ desde um conjunto de intervenções pontuais para melhorar as condições de saneamento a acessibilidade das favelas, até projetos que incorporam estratégias de integração da favela com o bairro, de recuperação ambiental de sub-bacias hidrográficas e complementação da urbanização de áreas mais amplas ou, ainda, que se inserem no âmbito de estratégias mais amplas de combate à exclusão social. (DENALDI, 2007, p. 59-60)

De acordo com Azevedo, (2007, p. 77), a política de urbanização precisa ser flexível ao ponto de responder, de forma adequada, a contextos complexos e extremamente diferenciados. Tem como desafio articular-se com atividades como autoconstrução individual, programas de financiamento de materiais de construção, reformas de unidades e cooperativas de construção, saneamento, infraestrutura, entre outros, “buscando criar sinergias que não só viabilizem como dinamizem a urbanização e a regularização de áreas precárias”. (AZEVEDO, 2007, p. 77)

Ao tempo em que se dá o surgimento das favelas, os loteamentos irregulares aparecem como outra forma de precariedade habitacional, associados à autoconstrução da casa própria. Com o objetivo de baratear soluções de moradia, a produção de habitações pelo poder público em áreas periféricas, desprovidas de infraestrutura urbana, acabou reproduzindo e ampliando a localização dos loteamentos clandestinos e irregulares.

Souza (2008, p. 46) aponta que, no início dos anos 1980, embora a favela continuasse crescendo, esse crescimento não era tão intenso quanto os loteamentos das periferias. Em 1980, no Rio de Janeiro, eram 376 favelas e 427 loteamentos irregulares.

¹² Sobre urbanização de favelas ver: DENALDI, 2007; DENALDI, 2009

O trinômio “*loteamento periférico – casa própria – autoconstrução*” foi a forma de grande parte da população de baixa renda viabilizar a moradia, padrão que permitiu a produção de diversas soluções habitacionais de baixo custo. (BONDUKI, 2002, p. 12). Surgiu grande número de lotes baratos, distantes e desprovidos de infraestrutura, que poderiam ser adquiridos com praticidade e sem os contratempos envolvidos para a aprovação e a fiscalização pela prefeitura. É justamente essa deficiência dos terrenos que é vendida e acaba justificando os baixos preços.

A omissão do poder público na expansão dos loteamentos clandestinos fazia parte de uma estratégia para facilitar a construção da casa pelo próprio morador que, embora não tivesse sido planejada, foi se definindo, na prática, como um modo de viabilizar uma solução habitacional ‘popular’, barata, segregada, compatível com a baixa remuneração dos trabalhadores e que, ainda, lhes dessem a sensação, falsa ou verdadeira, de realizar o sonho de se tornarem proprietários. (BONDUKI, 2002, p. 288)

As primeiras ações para o controle dessa situação deu-se a partir da aprovação da Lei Federal nº 6.766/79, que disciplina o parcelamento do solo, marco importante para a história dos loteamentos irregulares. Essa lei criminaliza a atividade do loteador clandestino, possibilitando até a suspensão do pagamento quando a viabilização de obras de infraestrutura não for implantada pelo loteador. Essas exigências contribuem para a redução do número de novos projetos de loteamento popular, havendo um recuo da produção. Também estabelece parâmetros urbanísticos para a aprovação de novos parcelamentos do solo. (SOUZA, 2008, p. 47)

Diante da situação de precariedade da maioria desses loteamentos e considerando o não atendimento às exigências da lei (como o traçado urbano, por exemplo), seus resultados se caracterizam por prolongar sua precariedade e sua regularização. Esse aspecto contribuiu para o crescimento das favelas, uma vez que a oferta dos loteamentos populares e irregulares foi reduzida, devido à criminalização dos loteadores clandestinos. (BRASIL, 2010a, p. 13)

Tem-se, assim, a configuração da precariedade da moradia dos mais pobres marcada pela presença de favelas, loteamentos irregulares e cortiços, compondo o universo dos assentamentos precários como solução hegemônica de moradia para essa população. “Assentamentos precários” é um conceito adotado pela Política Nacional de Habitação (2004)

para englobar em abrangência nacional os assentamentos urbanos inadequados, cujos moradores são de baixa renda¹³.

A formação dos assentamentos precários, a partir do processo de ocupação informal, mais ligado às favelas, e a ocupação irregular voltada principalmente aos loteamentos irregulares não foram estancadas até os dias atuais. “A expectativa do caráter “provisório” desse tipo de ocupação, fadado tendencialmente a desaparecer com o “desenvolvimento” da lógica capitalista de produção do espaço, não se confirma na realidade brasileira”. (SOUZA, 2008, p. 48)

Nesse sentido, a precariedade habitacional dos mais pobres e a demanda de moradias desse século, decorrentes do processo intensivo de urbanização, não foram solucionadas nem com a formulação de novas leis ou planos urbanísticos, nem pelo mercado, nem pela iniciativa do poder público, através da erradicação, urbanização de favelas ou construção de conjuntos habitacionais nas periferias.

1.3 Aspectos conclusivos

O presente capítulo abordou a moradia dos mais pobres no contexto brasileiro e sua relação com a pobreza, entendida como parte do processo de desigualdade social, dada a enorme concentração de renda no país. A disparidade nos rendimentos da população possibilita a formação de um espaço urbano marcado pela segregação espacial e a precariedade da moradia.

No Brasil, a habitação dos mais pobres é resultado não somente do padrão excludente do processo de desenvolvimento e gestão das cidades, mas também dos mercados de terra especulativos e da forma discriminatória na aplicação das leis. Esses fatores têm dificultado a oferta de condições adequadas ao acesso à terra urbanizada, induzindo a ocupação informal e/ou irregular.

Conforme visto, a produção do espaço é processada de acordo com o domínio de forças na representação dos interesses das classes dominantes que decidem onde querem viver e se apropriam das melhores localizações, deixando para os mais pobres os piores lugares da cidade. Como esta população não consegue realizar a compra legal da moradia e se vê

¹³ Este conceito será elucidado no capítulo 3 desta dissertação.

excluída do mercado formal, passa a ocupar áreas periféricas ou centrais ausentes de infraestrutura, equipamentos e serviços básicos urbanos, com condições insalubres e extremamente precárias. Vive também em áreas não adequadas à ocupação humana, como terrenos ambientalmente frágeis e com risco de desastres naturais, como desabamentos, enchentes e deslizamentos.

Assim, o acesso dos mais pobres à terra urbana e à moradia ocorre sob a lógica da necessidade e do mercado informal. Na primeira, o acesso se dá de forma espontânea, sem a participação de transações comerciais; já na segunda, se caracteriza pela ação mercantil de venda ou locação da terra/edificação não inseridos nos marcos de direito, ou seja, irregulares em relação aos direitos regulatórios do uso e da ocupação do solo.

A produção da moradia precária no Brasil se reproduziu de forma crescente nas últimas décadas e não se esgotou até os dias atuais. A configuração da precariedade habitacional dos mais pobres é definida por favelas, cortiços e loteamentos irregulares em áreas periféricas, sendo estas as principais formas de habitação produzidas diariamente nas cidades brasileiras. Mesmo tendo acontecido de forma diferenciada em cada região, a ocupação das favelas se disseminou, assim como os loteamentos irregulares associados à prática da autoconstrução.

Nesse sentido, a próxima exposição irá abordar sobre a Política Nacional de Habitação, pós-criação do Ministério das Cidades, e sobre os instrumentos de implementação da política habitacional nos municípios: os Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS, instrumentos importantes na ampliação do conhecimento da precariedade habitacional dos mais pobres no Brasil.

2 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL E O PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

A trajetória da política habitacional brasileira foi marcada por mudanças na concepção e no modelo de intervenção pelo poder público. A partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, a estruturação da Política Nacional de Habitação (PNH) e o Sistema Nacional de Habitação (SNH) inserem-se no cenário brasileiro como uma perspectiva para o enfrentamento dos problemas habitacionais no país, principalmente aqueles relacionados à provisão deste serviço aos mais pobres.

O SNH é um instrumento que prevê a organização dos agentes atuantes no setor de habitação por meio dos esforços dos três níveis de governo: União, Estados e Municípios. Este Sistema se subdivide em dois: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), voltado ao atendimento da população de baixa renda, e o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM), destinado aqueles com maiores rendimentos. Nosso interesse neste trabalho refere-se ao SNHIS.

Para que os entes federados tenham acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) é indispensável à adesão ao SNHIS. Para isso, são definidas algumas condições pela Política Nacional de Habitação: (i) municípios, estados e Distrito Federal devem constituir um Fundo de Habitação de Interesse Social de natureza contábil, gerido por um conselho gestor com representação de diversos segmentos da sociedade ligados a área de habitação e (ii) elaborar o Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Dentre as exigências para a adesão ao SNHIS, a elaboração do PLHIS constitui o processo de maior desafio, tanto pela complexidade que envolve, quanto pela ausência de informações relativas aos problemas habitacionais, já que grande parte dos municípios brasileiros não possui cultura de planejamento urbano e habitacional.

O PLHIS deve reunir informações necessárias à compreensão dos problemas de moradia dos mais pobres, identificando as atuais necessidades habitacionais existentes no território e estimando essa demanda no tempo. De posse dessas informações, devem ser traçadas as estratégias de enfrentamento dos problemas encontrados. (BRASIL, 2008). Nesse sentido, possui papel fundamental na identificação e na caracterização da precariedade habitacional, uma vez que as metodologias utilizadas pelas instituições nacionais na mensuração dos assentamentos precários apresentam diversas limitações e

incompatibilidades. Grande número de municípios brasileiros possui apenas informações do IBGE sobre suas condições habitacionais e parte deles não tem quantificado o número de assentamentos precários existentes no território. Dessa forma, a informação produzida pelo próprio município corresponde um subsídio de grande importância para o planejamento e a política de habitação local.

O presente capítulo fará um breve retrospecto sobre as políticas habitacionais implementadas no país, abordando em especial o desenho da nova Política Nacional de Habitação, pós-criação do Ministério das Cidades, e dois de seus instrumentos de implementação: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Plano Local de Habitação de Interesse Social, importantes elementos para a identificação dos problemas habitacionais locais. Por fim, serão discutidos as limitações e os impasses do planejamento habitacional para os pequenos municípios brasileiros.

2.1 Breve retrospecto da ação governamental

Um breve retrospecto das políticas habitacionais no país demonstra a ausência marcante do Estado no planejamento habitacional. Em alguns momentos históricos, a política traduziu-se em uma não-política, optando por não atuar na resolução da problemática da moradia. (DENALDI et al, 2011, p. 3)

A primeira política nacional de habitação, em 1946, foi a Fundação da Casa Popular - (FCP), com o objetivo de solucionar o problema da falta de habitação. Através da FCP, a produção de moradias era totalmente subsidiada com recursos públicos. Produziram-se 143 conjuntos com 18.132 unidades habitacionais. Segundo Ferreira (2009, p. 14), esta política foi ineficaz devido “à falta de recursos e às regras de financiamento estabelecidas”, o que comprometeu o atendimento da demanda com uma produção pouco significativa de unidades, ficando restrita apenas a alguns estados brasileiros.

Se, em 1946, perdeu-se a oportunidade de reestruturar de modo efetivo a intervenção habitacional, foi-se criando um consenso de que essa política tinha de mudar; no entanto, nenhum dos governos seguintes conseguiu formular e implementar uma nova política, malgrado as tentativas surgidas no segundo governo Vargas e no período de 1961-64. (BONDUKI, 2002, p.131)

No governo de Jânio Quadros foi criado o Instituto Brasileiro de Habitação – (IBH), precursor do Banco Nacional de Habitação – (BNH), que tinha o papel de coordenador e definidor da política, pretendendo-se a centralização do planejamento, em um único órgão, cujos esforços seriam despendidos por todas as entidades públicas e privadas. (ANDRADE & AZEVEDO, 2001, p. 31)

Diante da tentativa frustrada, a política habitacional brasileira toma novos rumos somente a partir de 1964, com o Banco Nacional de Habitação – BNH, que passaria a ser a presença estatal na área habitacional até o ano de 1986, quando foi extinto. O BNH tinha a atribuição de “orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro da Habitação, para promover a construção e a aquisição de casa própria, especialmente pelas classes de menos renda”. (Ibidem, p. 43). Financiou obras de habitação, saneamento básico e infraestrutura; porém, desde o início de sua atuação, apresentou problemas relativos ao modelo proposto e ao longo de sua existência efetuou mudanças na tentativa de corrigir algumas ações, mas não foi bem sucedido. Também não conseguiu superar a crise do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e acabou extinto.

Dentre as principais críticas ao modelo BNH, tem-se: i) a incapacidade de atender à população de mais baixa renda, principal objetivo que justificou a sua criação; ii) o modelo institucional adotado tinha forte grau de centralização, onde as soluções para os problemas habitacionais eram uniformizadas no território nacional; iii) a desarticulação entre as ações dos órgãos responsáveis pela construção das casas populares e os encarregados dos serviços urbanos, assim como a construção de grandes conjuntos habitacionais com o objetivo de baratear o custo das moradias, construídos em locais distantes e sem infraestrutura; iv) e o modelo financeiro inadequado diante de uma economia com processo inflacionário. (BRASIL, 2004, p. 09)

Além disso, não faltaram críticas quanto à qualidade arquitetônica das edificações produzidas. A construção de grandes conjuntos habitacionais nas periferias, apoiando iniciativas que a população já vinha promovendo, “optou por rebaixar a qualidade da construção e tamanho da unidade, financiando moradias cada vez menores, mais precárias e distantes, [...]” (BONDUKI, 2002, p. 320)

A extinção do BNH significou um período de ausência do Estado com relação à política habitacional, marcado por mudanças institucionais, cujas atribuições da política urbana foram transferidas por diversas vezes a distintos ministérios e secretarias federais.

De fato, o que ocorreu no setor habitacional foi mais fruto de uma descentralização por ausência, sem uma repartição clara e institucionalizada de competências e responsabilidades, sem que o governo federal definisse incentivos e alocasse recursos significativos para que os governos dos estados e municípios pudessem oferecer programas habitacionais de fôlego para enfrentar o problema. O governo federal manteve um sistema centralizado, com linhas de crédito sob seu controle, sem uma política definida para incentivar e articular as ações dos estados e municípios no setor de habitação. O que se observa nesse período é a desarticulação institucional ou até mesmo a extinção de várias Companhias de Habitação (COHAB) estaduais e a dependência quase completa dos recursos federais pelos governos para o enfrentamento dos problemas habitacionais, verificando-se, inclusive, quase ou nenhuma priorização por parte de muitos estados à questão habitacional. (FERREIRA, 2009, p. 17)

Com a centralização das políticas pelo governo federal, os municípios dependiam financeiramente dos fundos federais e tinham um papel de subordinação às esferas estadual e federal. A Constituição de 1988 representou para o Brasil mudanças significativas relacionadas à concepção e à intervenção do poder público, a partir do fortalecimento do processo decisório dos níveis subnacionais de governo, ou seja, estados e municípios. Dentro do processo de descentralização houve uma redefinição de competências, cuja atribuição dos estados e municípios é a gestão dos programas sociais, dentre eles o de habitação.

Somente a partir do governo do presidente Lula, em 2003, o planejamento estatal do setor habitacional foi retomado com a criação do Ministério das Cidades, que agrupou setores como habitação, saneamento, transportes públicos e ordenamento territorial, instituindo novas diretrizes programáticas para a política de desenvolvimento urbano. A criação do Ministério das Cidades foi acompanhada de um aumento significativo nos investimentos para área da habitação, mediante a instituição de novos marcos regulatórios. Estes são caracterizados “pela instituição de leis e medidas para a ampliação do mercado habitacional privado e a recuperação de fundos públicos.” (DENALDI et al, 2011, p. 4)

De acordo com dados da Secretaria Nacional de Habitação (2010), de 2003 a 2009, o governo federal investiu cerca de R\$ 187,57 bilhões em habitação, atendendo a 4,9 milhões de famílias. Segundo o IPEA (2011, p. 4), o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE aplicava, em 2002, R\$ 1,7 bilhão, passando para R\$ 33 bilhões em 2009. Já a faixa de renda de zero a três salários mínimos, no qual se concentra o déficit habitacional, em 2002, recebia 32% dos investimentos, chegou a 77% em 2007, se estabilizando em 64% nos anos de 2008 e 2009.

2.1.1 Um avanço no cenário urbano brasileiro: o Estatuto da Cidade

A aprovação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, representou um avanço jurídico e a possibilidade de mudança positiva do cenário brasileiro, marcados pelo agravamento do quadro de exclusão social e problemas urbanos.

O Estatuto reconheceu que a crise generalizada de moradia e a proliferação de formas de ilegalidade urbana, no que diz respeito aos processos de acesso ao solo e à moradia, produzidas pela combinação entre a falta de políticas habitacionais adequadas e a ausência de opções suficientes e acessíveis oferecidas pelo mercado imobiliário são ao mesmo tempo resultados e causas de vários dos problemas urbanos enfrentados pelos municípios. (FERNANDES, 2008a,p.52-53)

Assim, o Estatuto da Cidade reúne normas para a ação do poder público na regulamentação do uso da propriedade urbana em favor do interesse público, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, assim como do equilíbrio ambiental. Os princípios básicos que nortearão essas ações são: (i) função social da cidade e da propriedade urbana, em que se introduz a justiça social no uso das propriedades urbanas, cuja atuação do poder público deve se voltar para o atendimento das necessidades de todos os cidadãos; (ii) justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização, que confirma a obrigatoriedade do estado de agir de acordo com o interesse coletivo; (iii) recuperação da parcela da valorização imobiliária gerada pelos investimentos públicos em infraestrutura realizados com a utilização dos impostos pagos por toda a população; e (iv) adequação dos instrumentos de política econômica, tributária, financeira, além dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, ou seja, é necessário que todos os instrumentos de gestão financeira dos municípios sejam reajustados de acordo com os objetivos de desenvolvimento urbano. (OLIVEIRA, 2001, p. 7-10)

Além disso, o Estatuto prevê instrumentos de controle do uso e ocupação do solo, regularização fundiária e institui formas de participação do cidadão nas decisões do poder público, através da gestão democrática das cidades. Determina também o Plano Diretor como instrumento básico de desenvolvimento e expansão urbana. Com a descentralização administrativa a partir de 1988 e a ampliação da autonomia municipal juntamente com as possibilidades de gestão das cidades brasileiras, coube aos municípios elaborar seus Planos Diretores. Estes são elementos chaves da política urbana municipal, em que são aplicados os instrumentos previstos no Estatuto. A construção do Plano Diretor juntamente com a

viabilização de processos participativos permite definir, reconhecer e incluir na sua elaboração todas as disputas e os conflitos existentes nas cidades.

Os instrumentos urbanísticos¹⁴ do Estatuto das Cidades, além de possibilitar o controle do uso e a ocupação do solo, permitem ampliar o acesso à terra na produção de moradia para os mais pobres, induzindo a ocupação de áreas já dotadas de infraestrutura e pressionando os proprietários de terras vazias e ociosas a disponibilizá-las para a realização de projetos de interesse social. Apesar de todo esse aparato jurídico para o combate à aplicação das leis de modo discriminatório e o emprego da gestão democrática das cidades, esses instrumentos previstos no Estatuto ainda não foram regulamentados em muitos municípios.

Maricato (2003b, p. 9) se refere a essa questão ao acrescentar que os capítulos dedicados à política urbana da Constituição Federal de 1988, assim como o Estatuto das Cidades, não são produtos de fácil aplicação. No primeiro caso, os adversários da Reforma Urbana incluíram, na redação da Constituição, detalhes sobre a aplicação de alguns instrumentos para lei complementar. No segundo caso, a utilização desses instrumentos, com exceção da regularização fundiária, foi condicionada à elaboração do Plano Diretor, ficando dependentes da formulação desse documento. Isto possibilita o travamento das principais conquistas das leis, que, ao contrário, poderia ser uma “providência lógica e óbvia”. (MARICATO, 2003b, p. 9)

Mesmo diante desses impasses, não há como negar que o Estatuto das Cidades constitui um avanço de grande relevância para a questão urbana brasileira, no sentido de reforçar a atuação do poder público com instrumentos que, se utilizados adequadamente, poderão possibilitar a reestruturação da produção habitacional no território.

2.2 O desenho da nova Política Nacional de Habitação

A Política Nacional de Habitação foi discutida e elaborada ao longo do ano de 2004, em vários encontros e seminários que tiveram a contribuição de diferentes profissionais,

¹⁴ Os principais instrumentos são: Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC); IPTU progressivo no tempo; Desapropriação com títulos da dívida pública; Consórcio Imobiliário; Direito de preempção; Novos procedimentos para Desapropriação; Dação em pagamento; entre outros. Para uma abordagem completa ver: BRASIL, 2010 e OLIVEIRA, 2001.

acadêmicos e lideranças sociais, tendo como referência o Projeto Moradia¹⁵. O Conselho das Cidades¹⁶ acompanhou esse processo e, ao final de 2004, deliberou sobre o resultado do processo, aprovando-a. (SOUZA, et al, 2008, p. 138). Este passou a ser o principal instrumento capaz de orientar as estratégias e as ações a serem implementadas pelo governo federal no âmbito habitacional. Segundo o próprio documento (BRASIL, 2004, p. 29), a PNH apresenta-se de forma coerente com a Constituição Federal, que trata a habitação como um direito do cidadão, com o Estatuto das Cidades, que regulamenta a função social da propriedade, e com as diretrizes do atual governo, voltadas à inclusão social e à gestão participativa e democrática. “Nesse sentido, visa promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente os de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social.” (BRASIL, 2004, 29)

A formulação e a implementação da nova PNH são dependentes de três eixos: a política fundiária, a política financeira e a estrutura institucional. Com relação à Política Fundiária, a PNH ressalta seu papel estratégico para a implantação da Política de Habitação, especialmente voltados aos insumos para a realização de programas habitacionais nos municípios. É possível afirmar que, no decorrer do processo histórico de formação das cidades, a ausência de uma política fundiária adequada foi também responsável pela má localização de conjuntos habitacionais populares, pelo aumento especulativo do preço dos terrenos urbanos localizados em áreas de expansão, contribuindo para o agravamento das condições habitacionais dos mais pobres e estimulando os loteamentos clandestinos e a formação de favelas. (BRASIL, 2004, p. 19)

Quanto à política financeira e a estrutura institucional, a “PNH estabelece o arcabouço conceitual, estrutura as ações no campo da habitação e, como consequência, relaciona os agentes que atuarão na implementação da política; por fim, indica os componentes que estruturam a política e a complementam.” (BONDUKI et al, 2009, p. 4). As proposições contidas na PNH agrupam-se em, de acordo com Bonduki et al (2009, p. 4):

¹⁵ O Projeto Moradia foi elaborado no ano 2000 pelo Instituto Cidadania (organização não governamental coordenada por Luis Ignácio Lula da Silva até sua posse como presidente da República). Com a participação de vários técnicos e intelectuais, previa a construção do Ministério das Cidades e a elaboração de uma política urbana que articulasse e integrasse as propostas setoriais de saneamento, transporte/ trânsito e planejamento territorial, além da habitação. (SOUZA, et al, 2008, p.138)

¹⁶ O Conselho das Cidades é órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva. Possui algumas atribuições centrais em relação à Política Nacional de Habitação, especialmente no que tange às prioridades, estratégias, instrumentos e normas da Política. Além disso, fornece subsídios para a elaboração do Plano Nacional de Habitação, acompanha e avalia sua implementação, recomendando as providências necessárias ao cumprimento dos objetivos da política.

I - Princípios norteadores e diretrizes¹⁷ voltadas as ações da política habitacional, a serem perseguidos pelo governo federal e por todos os agentes que se relacionam com o âmbito federal (por meio de recursos, programas, parcerias, convênios, etc.) e que integram o Sistema Nacional de Habitação.

II - Definição da estruturação institucional do setor de habitação e de instrumentos de implementação da PNH. Dentre eles destacam-se o Sistema Nacional de Habitação e o Plano Nacional de Habitação [...]

III - Estabelecimento das principais linhas de ação¹⁸ que direcionam os recursos e os financiamentos na área habitacional, isto é: Integração Urbana de Assentamentos Precários (urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários na cidade), a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano, que definem as linhas mestras de sua atuação.

2.2.1 Instrumentos da Política Nacional de Habitação: Sistema Nacional de Habitação e Plano Nacional de Habitação

A PNH possui um conjunto de instrumentos necessários a viabilizar sua implementação. São eles: (i) o Sistema Nacional de Habitação (SNH), (ii) o Desenvolvimento Institucional¹⁹, (iii) o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação²⁰ e o (iv) Plano Nacional de Habitação.

Serão abordados aqui, de forma mais detalhada, apenas dois dos referidos sistemas, diretamente ligados ao tema desta dissertação: o Sistema Nacional de Habitação e o Plano Nacional de Habitação.

O Sistema Nacional de Habitação prevê a organização dos agentes atuantes na área de habitação e se constitui como um meio de sensibilizar e reunir esforços dos governos, Federal, Estadual e Municipal, do mercado privado, das cooperativas e associações populares e dos demais agentes envolvidos para o combate dos problemas habitacionais. O SNH apresenta uma proposta de integração desses atores na intenção de viabilizar programas e projetos habitacionais a partir de recursos onerosos e não onerosos, na adoção de regras únicas para aqueles que aderem ao sistema e na descentralização de recursos e ações que, aos poucos, deverão ser implementados prioritariamente pela instância local. (BONDUKI et al, 2009, p. 7)

¹⁷ Sobre princípios e diretrizes: ver Cadernos Mcidades nº 4 – Política Nacional de Habitação, 2004.

¹⁸ Sobre as linhas de ação: ver Cadernos Mcidades nº 4 – Política Nacional de Habitação, 2004.

¹⁹ “O Desenvolvimento Institucional [...] é instrumento essencial da PNH para viabilizar a sua implementação de forma descentralizada, o que requer a estruturação institucional de Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como a capacitação de agentes públicos, sociais, técnicos e privados.” (BRASIL, 2004, p.29)

²⁰ “O Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SIMAHAB) é instrumento estratégico para garantir um processo permanente de revisão e redirecionamento da política habitacional e de seus programas. Prevê o desenvolvimento de uma base de informações, o monitoramento e a avaliação permanente dos projetos e programas da Política Nacional de Habitação, de forma articulada aos demais aspectos da Política de Desenvolvimento Urbano.” (BRASIL, 2004, p.29)

Este sistema foi subdividido em dois subsistemas, de forma a abranger todos os segmentos sociais na aquisição de moradia: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), destinado a atender a população de baixa renda, e o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM)²¹, voltado às demais rendas.

O SNHIS foi regulamentado pela Lei Federal nº 11.124, de junho de 2005, e tem como objetivo principal garantir que os recursos públicos sejam destinados exclusivamente a subsidiar a população mais pobre, com faixas salariais de até 3 salários mínimos, a qual se constitui a maior parte do “déficit habitacional” brasileiro. Este Sistema foi constituído a partir da montagem de uma estrutura institucional, composta por uma instância central de coordenação, gestão e controle, representada tanto pelo Ministério das Cidades, Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social²², quanto por agentes financeiros²³ e agentes descentralizados²⁴. Essa estrutura foi criada para funcionar de forma articulada e com funções complementares, de forma que cada um desses agentes de representação nacional, instituídos por legislação e competências específicas, passam a responder à PNH e devem orientar seus programas e suas ações pelos princípios e diretrizes por ela estabelecidos. (BONDUKI et al, 2009, p. 9)

Para que se tenha participação no Sistema e, portanto, acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) é necessária a realização da adesão voluntária ao SNHIS, a partir da assinatura do termo de adesão. Com a adesão, Estados, Municípios e Distrito Federal se comprometem a: i) constituir um fundo local de natureza contábil gerido por um conselho gestor que tenha representação dos diversos segmentos da sociedade ligados à área de habitação; e ii) elaborar um plano local – estadual, distrital ou municipal – de habitação.

De acordo com o IPEA (2011, p. 12), todos os Estados e 96,7% dos municípios brasileiros fizeram a adesão ao SNHIS. No Estado do Amazonas está o menor percentual de municípios que aderiram, cerca de 87,1%. Por outro lado, em nove estados, 100% dos

²¹ “O Subsistema de Habitação de Mercado (SHM) 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, de modo que ele possa contribuir para atender significativa parcela da população que hoje está sendo atendida por recursos subsidiados.” (BRASIL, 2004,p.53)

²² O Conselho Gestor do FNHIS tem a competência de estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do Fundo, uma das principais fontes de recursos do sistema, de acordo com as orientações da Política e do Plano Nacional de Habitação.

²³ Os agentes financeiros são aqueles autorizados pelo Conselho Monetário Nacional.

²⁴ Os agentes descentralizados são constituídos pelos estados, DF e municípios, conselhos estaduais, DF e municipais, com atribuições específicas de habitação no âmbito local.

municípios aderiram. Já em outros quatro estados, mais de 98%. Acredita-se que os municípios que não aderiram ao SNHIS, segundo este documento, são pequenos, provavelmente não assumindo funções de provisão habitacional. (IPEA, 2011, p. 13)

De acordo com relatório do Ministério das Cidades sobre a situação dos entes federados frente às exigências do SNHIS, em 14 de junho de 2012²⁵, todos os Estados assinaram o Termo de Adesão, porém o Amapá, o Espírito Santo e Rondônia ainda estão pendentes quanto à regularidade do referido Sistema. Essa situação se justifica, uma vez que estas unidades da federação ainda não apresentaram Lei de criação do Fundo e do Conselho Gestor. Estar “pendente” impede o recebimento de desembolsos de contratos já firmados e o pleito por novos recursos.

No Estado de Alagoas, onde se situa o município de Marechal Deodoro, referência empírica desta dissertação, segundo relatório do Ministério das Cidades²⁶, em 12 de junho de 2012, todos os 102 municípios aderiram ao SNHIS. Dentre estes, 12 municípios²⁷ apresentam pendências relativas a não entrega da Lei de criação do Fundo e/ou Lei de criação do Conselho Gestor à Caixa Econômica Federal (CEF), não estando, portanto, regular quanto ao referido Sistema.

Outro instrumento de grande importância para a implementação da nova Política Nacional de Habitação é o Plano Nacional de Habitação – PLANHAB, finalizado em 2008 e divulgado em 2009. Previsto na Lei 11.124/05, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, foi elaborado sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. Possui horizonte temporal até o ano de 2023, com revisões periódicas nos anos de 2011, 2015 e 2019, anos de elaboração dos Planos Plurianuais – PPAs.

Sua importância reside no seu principal objetivo, que é formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, de forma a direcionar os recursos existentes e a serem mobilizados, e apresentar uma estratégia nos quatro eixos estruturadores da política habitacional: (i) modelo de financiamento e subsídio; (ii) política urbana e fundiária; (iii) arranjos institucionais e (iv) cadeia produtiva da construção civil. O

²⁵ Disponível em: https://www.cidades.gov.br/situacao_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=site. Acesso em: junho de 2012.

²⁶ Disponível em: https://www.cidades.gov.br/situacao_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=site. Acesso em: junho de 2012.

²⁷ Estes municípios são: Cacimbinhas, Carneiros, Coqueiro Seco, Inhapi, Japaratinga, Mar Vermelho, Mata Grande, Matriz de Camaragibe, Olho d'Água do casado, Piranhas, Porto de Pedras, São Luís do Quitunde.

PLANHAB pretende implementar um conjunto de ações que permitam avançar no sentido de atingir seu principal objetivo: “universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro.” (PLANHAB, 2009, p. 09)

Além de ser uma exigência do SNHIS, é necessário também que os estados e municípios implementem suas políticas habitacionais, elaborando o Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS. O PLHIS é um dos instrumentos de implantação desse Sistema, voltado ao planejamento de ações no setor habitacional e à integração dos três níveis de governo – União, Estados e Municípios – visando à promoção da moradia digna. (BRASIL, 2008, p. 28) Trata-se, portanto, do instrumento de implementação da política de habitação municipal, articulado com a política urbana e fundiária, com o plano diretor, com a Política Nacional e a Política Estadual de Habitação.

2.3 A construção das políticas municipais de habitação: os Planos Locais de Habitação de Interesse Social

Diante da complexidade e da abrangência da questão habitacional no país, seu enfrentamento não é uma tarefa simples para qualquer nível de governo. O município, de acordo com o desenho do novo quadro institucional resultante da implementação do Sistema Nacional de Habitação, passa a ser protagonista e possui a atribuição de mobilizar, otimizar, fiscalizar, articular e adequar os agentes, instrumentos e recursos necessários, garantindo a participação direta da sociedade na definição e no controle das prioridades e dos programas. (SOUZA, et al, 2008, p. 154). De forma diferente do passado, o município deixa de ser simplesmente o agente de implementação de políticas federais e passa ele mesmo a fazer escolhas no setor da habitação.

De acordo com o documento “*Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação*”, do Ministério das Cidades, até o ano de 2009, foram alocados R\$ 132,2 milhões para ações de desenvolvimento institucional, entre elas a elaboração dos PLHIS, cujo recurso disponibilizado foi de R\$ 94 milhões em 1.568 contratos. (BRASIL, 2010, p. 46)

Os conteúdos e os procedimentos para a elaboração do PLHIS foram estabelecidos no Guia de Adesão ao SNHIS, produzido em 2008 pela Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades. Segundo o Guia, o plano tem como elemento obrigatório a incorporação de diversos atores sociais no processo de elaboração e deve ser desenvolvido em

três etapas: (i) *Proposta Metodológica*, (ii) *Diagnóstico Habitacional* e (iii) *Estratégia de Ação*.

A *Proposta Metodológica* é o documento que estrutura as duas etapas posteriores: “norteia procedimentos, define conteúdos e estabelece como a proposta deverá ser pactuada com a sociedade.” (DENALDI; REGINO, 2009, p. 3). Deve expor as etapas; os prazos; as responsabilidades da equipe técnica da Prefeitura e da consultoria contratada, se for o caso; os mecanismos de participação e de publicidade; e o cronograma de discussão com a sociedade. (DENALDI et al, 2011, p. 6)

O *Diagnóstico* tem como objetivo reunir informações a respeito do déficit habitacional quantitativo e qualitativo, identificar os assentamentos precários e abordar suas características urbanísticas, ambientais, sociais e fundiárias, em cada município específico. Além disso, deve também estimar a evolução das necessidades habitacionais e dimensionar os recursos necessários para enfrentar o problema. (DENALDI; REGINO, 2009, p. 3). Souza et al, (2008, p. 154) abordam o diagnóstico como o elemento que deve reunir as informações necessárias para elucidar os problemas habitacionais, registrando e avaliando as soluções encontradas pela municipalidade, além de traçar um panorama das atuais necessidades habitacionais e estimar essa demanda no tempo.

A *Estratégia de Ação*, por sua vez, consiste no delineamento das estratégias necessárias ao enfrentamento dos principais problemas relativos à habitação de interesse social, devendo nela constar:

- i) as diretrizes e objetivos da política local de habitação; ii) as linhas programáticas e as ações; iii) as metas a alcançar e uma estimativa dos recursos necessários para atingi-las, por programas ou ação, identificando as fontes existentes; iv) os indicadores que permitam medir a eficácia do planejamento. (SOUZA, et al, 2008, p. 154)

Denaldi et al, (2011, p. 6) ressaltam que o conteúdo dos PLHIS foi desenhado para todos os municípios brasileiros, independentemente do tamanho e do estágio de desenvolvimento institucional. Entretanto, considerando as diferenças regionais entre os municípios e a baixa capacidade administrativa, o Ministério das Cidades trabalha ainda com a realização de um processo simplificado de elaboração do PLHIS para aqueles municípios

que não receberam recursos do FNHIS, possuem população de até 20 mil habitantes e estão fora de região metropolitana²⁸.

De acordo com a Resolução nº 37, do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS), todos os planos devem ser aprovados pelos respectivos Conselhos Gestores dos Fundos Municipais ou Estaduais de Habitação de Interesse Social ou por outros conselhos de natureza e finalidade semelhantes.

Os prazos para a elaboração dos planos de habitação foram sucessivamente adiados desde a Resolução nº 7 de 2007. A última prorrogação, até então, deu-se através da Resolução nº 48, de dezembro de 2011, do CGFNHIS, que determina o prazo de apresentação do PLHIS para o dia 31 de dezembro de 2012, ao Distrito federal, estados e municípios que assinaram o Termo de Adesão ao SNHIS e que recebem apoio financeiro do Ministério²⁹.

Denaldi et al, (2011, p. 7) acredita que essas diversas prorrogações se justificam pela necessidade de ajuste do governo federal diante das dificuldades que os municípios enfrentam na elaboração do PLHIS. Essas, por sua vez, decorrem “das fragilidades institucionais locais, da falta de cultura de planejamento no setor habitacional e revelam, sobretudo, a necessidade permanente de realização de ações de capacitação.” (DENALDI et al, 2011, p. 7)

O IPEA (2011, p. 34) analisa como uma fragilidade do PLHIS a não obrigatoriedade de sua previsão legal, ficando a sua implementação a depender dos governos estaduais e municipais, que têm autonomia na federação brasileira. Assim, cabe ao governo federal, por sua vez, efetivar o SNHIS como centralizador de programas e projetos habitacionais e minimizar a destinação de recursos para aqueles que estejam fora desse Sistema.

Além disso, o PLHIS não é apenas um instrumento de indução do planejamento, mas também um mecanismo de fomento. Apesar de todo o esforço em constituir essa institucionalidade, a existência do SNHIS não está impedindo a alocação de recursos habitacionais em outros marcos legais, como, por exemplo, os recursos do programa *Minha Casa Minha Vida* que estão sendo alocados fora do Sistema. (IPEA, 2011.p. 19)

Ainda de acordo com o IPEA, (2011, p. 18), a alocação de recursos nos processos de seleção da ação *Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais* tem apresentado desigualdades

²⁸ O processo simplificado está de acordo com a decisão do Conselho do FNHIS votada em 08/12/2010. Sobre o PLHIS simplificado ver manual disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/PLHIS/ManualPLHIS.pdf>

²⁹ Na última pesquisa MUNIC 2009, registrou-se que mais de 80,0% dos municípios não tinham Plano de Habitação.

entre os estados brasileiros. Até a seleção de 2010, os valores extremos das taxas de municípios atendidas por estado são de 100% e 15,57%³⁰. Há estados que apresentam alta proporção de municípios regulares e grande alocação de recursos para a elaboração do PLHIS, enquanto outros possuem poucos municípios selecionados pela ação. O IPEA, na sua avaliação, considera de grande relevância discutir sobre a inclusão de critérios regionais e sub-regionais de destinação de recursos, visando à redução das desigualdades ocorridas nos processos de seleção realizados e possibilitando a consolidação do SNHIS de forma mais equitativa no país.

De acordo com dados do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica (DICT) da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, dos 5.565 municípios existentes no Brasil, 5.127 municípios ainda não apresentaram o PLHIS ao Ministério. Apenas 438, ou seja, 7,87% dos municípios o entregaram. Dentre estes, somente 19 planos são da região Nordeste, enquanto 235 são da região Sul. (AKAISHI, 2011, p. 41)

Esta disparidade entre o número de planos concluídos nas regiões Nordeste e Sul do país demonstra as diferenças regionais entre os municípios brasileiros que possuem desigual capacidade institucional (como condições técnicas, financeiras, políticas e administrativas), além de distintas práticas voltadas à cultura de planejamento urbano e habitacional.

No Estado de Alagoas, conforme informação da Gerência de Filial de Apoio Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal de Alagoas – (GIDUR/CEF/AL), em junho de 2012, apenas o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) foi concluído, no ano de 2010. Além do Estado, dentre os 102 municípios alagoanos, 55 deles possuem contratação com a União Federal para receber recursos destinados à elaboração do PLHIS. As contratações se iniciaram no ano de 2007, e o maior número de municípios contratados ocorreu em 2010, representando cerca de 42,86% do total de contratos realizados em Alagoas. (Tabela 1)

³⁰ O IPEA não apresenta quais os são os estados que possuem maiores ou menores percentuais de municípios contemplados.

Tabela 1– Contratações para elaboração do PLHIS nos municípios alagoanos.

Mês/ Ano de contratação	Nº de municípios (unid.)	Percentual (%)	Acumulado (%)
Dezembro/2007	02	3,57	3,57
Abril/2008	02	3,57	7,14
Maior/2008	02	3,57	10,71
Dezembro/2008	03	5,36	16,07
Dezembro/2009	23	41,07	57,14
Dezembro/2010	24	42,86	100
Total	56	100	

Fonte: GIDUR/CEF, 2012

De acordo com relatório do Ministério das Cidades³¹ sobre a situação dos entes federados frente às exigências do SNHIS, em 12 de junho de 2012, quatro municípios alagoanos entregaram o PLHIS. Dois destes, Maceió e Campo Alegre, possuem contratação com a CEF para receber recursos federais, mas não entregaram o plano a GIDUR/CEF, ou seja, os documentos não foram analisados pelo órgão gestor do contrato. Já os municípios de Batalha e Coqueiro Seco, por não terem recurso do FNHIS a receber, nem contratação com a GIDUR/CEF, entregaram os planos diretamente ao Ministério das Cidades.

No caso dos PLHIS que estão em fase de elaboração no Estado de Alagoas, 14 municípios apresentaram apenas o Termo de Referência, o que representa 25% do total dos planos, e oito municípios estão realizando a contratação da consultoria especializada para auxiliar no desenvolvimento dos trabalhos. Cerca de 30,36% dos municípios está na fase da metodologia e 28,57% na etapa do diagnóstico. É importante ressaltar que nenhum município concluiu o processo, ou seja, chegou-se à última etapa do PLHIS, a Estratégias de Ação. O PEHIS que foi finalizado representou 1,79% do total de número de planos com contratação. (tabela 2)

³¹ Disponível em: https://www.cidades.gov.br/situacao_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=site Acesso em: junho de 2012

Tabela 2 – Situação dos PLHIS nos municípios alagoanos que possuem contratação com a CEF.

Fase do processo	municípios (unid.)	Etapas do PLHIS	municípios (unid.)	Percentual (%)
Termo de Referência	14			25,00
Contratação da consultoria	08			14,29
		Metodologia	17	30,36
		Diagnóstico	16	28,57
		Estratégias de ação	0	0
Finalizado	1			1,79
Total	56			100,00

Fonte: GIDUR/CEF/AL, 2012

Cabe destacar ainda que 24 municípios alagoanos poderiam optar por elaborar o plano de forma simplificada; no entanto, apenas um deles, o município de Viçosa, manifestou interesse, segundo dados da GIDUR/CEF/AL (2012).

2.3.1 O conhecimento da precariedade habitacional dos mais pobres

O PLHIS possui papel fundamental no conhecimento e na caracterização da precariedade habitacional. Deve produzir informações locais sobre as condições e os problemas habitacionais municipais, contendo:

[...] a leitura da realidade do município, compreendendo sua inserção regional; atores sociais e suas capacidades; necessidades habitacionais; oferta habitacional e necessidade de solo urbanizado; marcos regulatórios e legais; condições institucionais e normativas; apresentando também as tendências e projeções como a de demanda demográfica futura; recursos disponíveis para habitação e alterações nas condições econômicas do município. (DENALDI et al, 2011, p.6)

Essas informações, produzidas pelo próprio município, correspondem um importante subsídio para o planejamento e a política de habitação local. Sabe-se, no entanto, que poucos municípios possuem planta cadastral atualizada com levantamentos georeferenciados dos assentamentos precários. Grande parte deles não possui nem base cartográfica ou registros dos assentamentos cadastrados. O PLHIS, por sua vez, pode contribuir para o conhecimento da precariedade local através da construção de um sistema de coleta e atualização de dados

que possibilite cadastrar em planta os assentamentos precários existentes. (DENALDI et al, 2011, p. 12)

Para exemplificar a contribuição do PLHIS no conhecimento da precariedade municipal, a tabela 3 apresenta divergência entre os números coletados por instituições de pesquisa e os dados produzidos pelo próprio município. Este exemplo serve para demonstrar a importância da produção das informações municipais, ratificando o que a literatura argumenta sobre a relevância das pesquisas locais, como levantamentos e vistorias de campo.

Tabela 3 – Dados nacionais e municipais sobre domicílios em Assentamentos Precários - AP por municípios selecionados no Estado de São Paulo.

FONTE	São Vicente	Santo André	Peruíbe	Mogi das Cruzes	Jacareí	Amparo
	(332.445hab	(676.407hab.	(59.773hab.)	(387.779hab	(211.214hab.	(65.829
IBGE/FJP	9.711	16.944	0	0	153	0
CEM/CEBRAP	12.897	20.165	966	5.893	0	0
Pesquisas municipais	27.115	24.783	3.281	17.965	4.797	5.350

Fonte: FJP, 2005; CEM/CEBRAP, 2007; PLHIS selecionados dos municípios; DENALDI et al, 2011

Os municípios de São Vicente, Santo André e Peruíbe realizaram “pesquisas municipais³²” para a identificação e a quantificação dos domicílios em Assentamentos Precários (APs). Estas, por sua vez, representam números superiores se comparados com os dados das instituições nacionais de pesquisa, que, por várias razões, apresentam-se subdimensionadas.

No caso de Mogi das Cruzes, o IBGE (2000) e a Fundação João Pinheiro (FJP, 2005)³³ não identificaram assentamentos precários no município. O estudo realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/CEPRAP), em 2007, utilizou as informações sobre os setores de aglomerados subnormais do Censo Demográfico do IBGE (2000) para identificar os assentamentos precários. Apesar de o IBGE (2000) não ter números para os aglomerados subnormais neste município, o CEM/CEBRAP, a partir de sua metodologia que insere os setores precários, apontou a existência de 5.893

³² As pesquisas municipais envolveram levantamentos por aerofotogrametria ou imagens satélites, contagem de domicílios, cadastros socioeconômicos.

³³ A FJP não dispõe de informações sobre os assentamentos precários para este município, pois utiliza os números divulgados pelo IBGE para mensurar o déficit habitacional em aglomerados subnormais. O IBGE, por sua vez que não apresentou esses dados. Ver FJP, (2005, p.33-34).

domicílios³⁴. As pesquisas realizadas pelo município para subsidiar a elaboração do PLHIS indicam um número significativamente maior de moradias situadas em assentamentos precários, que, somados, chegam, em 2007, a 17.965 unidades habitacionais.

Em Jacareí, apenas a FJP identificou informações para o município. A pesquisa municipal definiu 4.797 domicílios em APs, quase 32 vezes mais do que o número da FJP. Já em Amparo, os estudos da FJP e do CEM/CEBRAP não produziram informações sobre o número de domicílios em assentamentos precários. Porém, na pesquisa local realizada pelos agentes do Programa da Saúde da Família (PSF) e através dos dados do Cadastro Único do Bolsa Família, chegou-se a 5.350 unidades habitacionais. Daí a importância da produção local de informações para o conhecimento da precariedade e a necessidade, quando possível, de associá-las as com os resultados de outras fontes de pesquisa.

Com o objetivo de tornar públicas experiências sobre os Planos Locais de Habitação de Interesse Social, a Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades, disponibiliza em seu sítio eletrônico o Banco de Referências do PLHIS. Nele, estão incluídos Planos de Habitação de municípios de portes distintos, já concluídos. Segundo o Banco de Referências, os documentos disponibilizados não foram escolhidos por processo de seleção e, portanto, não foram qualificados pela SNH/MCidades como modelos ou casos bem sucedidos. Apresentam-se como fontes importantes para discussões sobre a produção de informações relacionadas à precariedade habitacional pelos municípios brasileiros.

Dentre os 27 PLHIS disponíveis no Banco de Referência (MCidades), 22 deles (cerca de 81%) consideraram as informações da FJP sobre a precariedade habitacional nos diagnósticos. Em três casos foram utilizados somente esta fonte de dados, enquanto em 19 PLHIS, a FJP foi associada a dados de outras instituições e/ou oriundos de coletas municipais, tais como as pesquisas realizadas pelos agentes do Programa da Saúde da Família. Um percentual bastante alto desses PLHIS, cerca de 70%, produziu informações municipais sobre a precariedade habitacional nas realidades que se inserem.

De acordo com o exposto, os municípios possuem autonomia para decidir se realizarão pesquisas municipais ou não. A seguir serão demonstrados quatro exemplos importantes,

³⁴ É importante ressaltar que o método deste estudo compara os conteúdos sociais médios dos setores subnormais com os dos não-especiais e discrimina os setores que são similares aos subnormais, denominados setores precários. Os setores de assentamentos precários são, portanto, o somatório dos setores subnormais e setores precários. Sobre esta metodologia, ver Capítulo 3 da dissertação.

escolhidos por representarem as diferentes estratégias utilizadas pelos municípios para a identificação da precariedade habitacional na produção dos seus diagnósticos para os PLHIS.

O município de Monte Castelo-SP, com 8.346 habitantes, utilizou a aplicação de questionários pelos Agentes de Saúde do PSF, sendo que cada agente entrevistou as famílias por ele atendidas em suas atividades de visita e acompanhamento. Para a apresentação dos resultados, realizou a tabulação das informações com a ajuda de *softwares* para o cruzamento de dados apanhados e análise estatística.

Já em Portão-RS, com 30.920 habitantes, a análise de dados municipais, visitas de campo, levantamentos fotográficos e a dinâmica de grupo desenvolvida com a comunidade possibilitaram identificar e incluir em meio cartográfico áreas com problemas habitacionais. Diferente deste, o município de Americana, em SP, com 210.638 habitantes, definiu por não fazer parte do escopo do trabalho do PLHIS a realização de pesquisa direta ou trabalho de campo específico. Utilizou, como base de referência para a elaboração do diagnóstico, documentos, relatos oficiais e dados produzidos por instituições de pesquisa.

Já Santa Cruz do Sul-RS, ressaltou no PLHIS que não estava no âmbito dos objetivos de seu diagnóstico quantificar com exatidão seus problemas habitacionais, mas sim fazer uma aproximação destes. Este município acredita que as estratégias de coleta de dados nacionais não trabalharam com as mesmas categorias e o território de abrangência da Fundação João Pinheiro é distinto daquele trabalhado pelos Programas de Saúde da Família e de Agentes Comunitários de Saúde. Assim, considerou-se que a Fundação João Pinheiro era a melhor fonte a ser utilizada, uma vez que considera todo o território da cidade.

A utilização de dados prontos, provenientes de instituições nacionais de coleta, é adotada em função dos prazos limitados em que os PLHIS devem ser concluídos, além da falta de recursos, capacitação e pessoal técnico para realizar as devidas pesquisas, dificuldades presentes em muitos municípios brasileiros.

2.4 Limitações e desafios do planejamento urbano habitacional para os pequenos municípios brasileiros

O PLHIS é o instrumento de implementação da política de habitação municipal e as propostas para seu conteúdo foram pensadas para atender a todos os municípios brasileiros, independentemente do tamanho e do estágio de desenvolvimento institucional. No entanto, os

municípios brasileiros possuem capacidade institucional bastante desigual entre si, ou seja, condições técnicas, financeiras, administrativas e políticas diferenciadas, o que pode comprometer a elaboração dos seus PLHIS de forma coerente com a realidade que apresentam.

A capacidade institucional dos municípios brasileiros é bastante desigual, ao mesmo tempo em que há um expressivo número de municípios desprovidos de qualquer capacidade institucional para gerir programas habitacionais, existe no país um restrito número de cidades privilegiadas que dispõe de capacidades institucionais suficientemente desenvolvidas para produzir políticas participativas e descentralizadoras. (DENALDI et al, 2011, p.15)

Nesse sentido, é relevante diferenciar o conteúdo do PLHIS a depender do estágio de desenvolvimento institucional do município e das especificidades locais e regionais, o que já é objeto de recomendação nos PLHIS simplificados, pelo MCidades³⁵. Para isso, importa definir conteúdos mínimos e complementares, de modo a priorizar a realização de diagnósticos que permitam identificar as necessidades habitacionais em cada caso específico. Além disso, para os municípios com limitada capacidade institucional, é importante que o conteúdo estabelecido seja desenvolvido a partir de um processo gradual e contínuo de planejamento e capacitação. (DENALDI; REGINO, 2009, p. 4)

Acredita-se que o desafio quanto à elaboração dos PLHIS ainda é maior para os pequenos municípios³⁶, uma vez que não possuem cultura de planejamento urbano, e muito menos habitacional, além de não possuírem, na grande maioria, dados básicos que possibilitem consubstanciar a construção de políticas específicas. Muitos desses municípios sequer possuem mapas georeferenciados ou plantas cadastrais atualizadas. O PLHIS, neste caso, pode servir como elemento de partida para o conhecimento mais específico do território e para a identificação dos problemas urbanos e habitacionais, característicos das distintas realidades nacionais.

O conteúdo do PLHIS determina que na etapa do Diagnóstico Habitacional sejam levantadas informações sobre a precariedade e o déficit de moradias. Por outro lado, as informações provenientes das instituições nacionais de pesquisa, como, por exemplo, a FJP

³⁵Ver Instrução Normativa nº 15, de 10 de março de 2011, do MCidades.

³⁶ Neste trabalho, as distintas tipologias de municípios no Brasil serão discutidas no capítulo 3, mas pode-se dizer que para identificar o porte do município é preciso entender seu papel dentro da região em que se insere, a partir de variáveis econômicas e sociais.

ou o CEM/CEBRAP, não estão disponíveis para os municípios menores, em especial aqueles com menos de 20 mil habitantes, o que representa em torno de 70% dos municípios brasileiros. Essa ausência de informações exige que o próprio município, caso queira se inserir no SNHIS, produza um levantamento local para identificar e quantificar os seus problemas habitacionais.

Um dos eixos da PNH é a integração entre a política habitacional e a política urbana. Neste sentido é importante que o PLHIS seja desenvolvido de forma articulada com o Plano Diretor Municipal, com o objetivo de ampliar o acesso à terra urbanizada aos mais pobres. Os instrumentos urbanísticos incorporados no Estatuto das Cidades, além de possibilitar o controle do uso e a ocupação do solo, permitem ampliar o acesso à terra na produção de moradia para os mais pobres, induzindo a ocupação de áreas já dotadas de infraestrutura e pressionando os proprietários de terras vazias e ociosas a disponibilizá-las para a realização de projetos de interesse social. Apesar de todo esse aparato jurídico para o emprego da gestão democrática das cidades, esses instrumentos previstos no Estatuto não foram regulamentados em muitos municípios (principalmente naqueles que não elaboraram seus planos diretores) ou, quando tratados nos Planos Diretores, não são efetivamente regulamentados, necessitando de legislações complementares e, portanto, não sendo autoaplicáveis.

Para demonstrar isso, tem-se como exemplo os Planos Diretores analisados pelo Projeto *Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos*. O relatório dos 11 PDs do Estado de Alagoas (dentre os municípios, um com até 20 mil habitantes e oito com população entre 20 mil e 50 mil habitantes) apontou “a pouca relevância dos zoneamentos propostos sob o ponto de vista do acesso à terra urbanizada”, uma vez que, mesmo tendo incluídos instrumentos para definir usos e ocupações nas diversas áreas da cidade, os lugares com maiores benefícios, como grau mais alto de consolidação e urbanização, continuaram destinados para “aqueles que podem pagar.” (LINS, 2011, p. 27). Ainda de acordo com este relatório, em nenhum dos 11 PDs analisados, os instrumentos de política fundiária são autoaplicáveis, pois todos necessitam de legislação complementar. Além disso, não definiram a política habitacional específica para os municípios, nem instrumentos visando à produção de moradias populares, ou estratégias de aumento da oferta de moradias na cidade.

Cardoso e Silveira (2011, p. 222) demonstram ainda que a sintonia entre o Plano Diretor e a Política Habitacional Municipal é uma dificuldade encontrada também nos demais municípios que tiveram seus Planos Diretores analisados pelo referido Projeto:

Quanto aos demais aspectos relacionados à interação dos Planos Diretores com a política de habitação, prevalece a ausência de estratégias sócio-territoriais, a quase totalidade dos Planos analisados se limitando a tratar genericamente o assunto, enumerando objetivos e diretrizes, sem, no entanto, definir prazos, recursos e mapeamento das ações. Assim, salvo referências pontuais, a integração das políticas setoriais raramente é alcançada; é nítida a falta de estratégias concretas para o enfrentamento do problema habitacional, bem como de instrumentos específicos e programas direcionados para o mesmo propósito; poucos definem a reserva de áreas para habitação de interesse social em novos processos de parcelamentos; medidas de incentivo a cooperativas populares são restritamente contempladas; é precária a articulação da política de habitação instituída no Plano com as peças do orçamento municipal objetivando a definição de prioridades de investimento; também não foi priorizada a determinação de critérios de gênero, raça ou outra política afirmativa; é baixo o grau de aplicabilidade atribuído aos elementos integrantes das definições sobre a política de habitação, encontrando-se referências claras à quase inexistência de regulamentações ou legislações complementares já aprovadas. (IDEM, p. 222)

Há, ainda, casos em que pequenos municípios incorporam em seus Planos Diretores instrumentos oriundos de planos de cidades maiores, como aqueles situados em regiões de cidades metropolitanas, por exemplo. Esses instrumentos urbanísticos dificilmente se aplicam à realidade local dos pequenos municípios. (AKAISHI, 2011, p. 46). Como exemplo, têm-se os Planos Diretores dos municípios de São Miguel dos Campos, União dos Palmares e Barra de São Miguel, todos no Estado de Alagoas, que reproduziram partes do Plano Estratégico de São Paulo e cujos conteúdos são inadequados às suas realidades. (LINS, 2011)

2.5 Aspectos conclusivos

O presente capítulo realizou um breve retrospecto da ação governamental sobre a Política de Habitação no Brasil, marcada por mudanças na concepção e no modelo de intervenção pelo poder público. Após a extinção do BNH, o planejamento estatal voltado à habitação somente foi retomado com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e a aprovação, no ano de 2004, da Política Nacional de Habitação, destacada como nova política habitacional brasileira. Dentre seus instrumentos de implementação destacam-se o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que tem como objetivo principal garantir que os recursos públicos sejam destinados ao subsídio da população mais pobre, e o PLANHAB, cujo objetivo é formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país e promover o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro.

Uma das exigências para se participar do SNHIS e, portanto, acessar os recursos do FNHIS, é que municípios, estados e o Distrito Federal elaborem seus Planos de Habitação.

Estes são instrumentos da Política de Habitação Municipal, articulada com a Política Urbana, com o Plano Diretor e com a Política Nacional e Estadual de Habitação. Como requisitos para seu conteúdo, o PLHIS deve conter a proposta metodológica, o diagnóstico e as estratégias de ação. A metodologia se refere à estruturação das etapas posteriores, expondo os prazos, as responsabilidades e como a proposta será pactuada com a sociedade. O Diagnóstico é a etapa responsável por identificar os problemas locais de habitação, assim como avaliar as soluções encontradas pela municipalidade, traçar um panorama das atuais necessidades habitacionais e estimar essa demanda no tempo. As Estratégias de ação são o delineamento das estratégias necessárias ao enfrentamento dos principais problemas relativos à habitação de interesse social.

Em Alagoas, todos os municípios aderiram ao SNHIS. Com relação ao PLHIS, somente o Estado concluiu seu Plano de Habitação. Dos 55 (cinquenta e cinco) municípios com recursos federais para a elaboração do PLHIS, apenas 16 (dezesesseis) estão na etapa do Diagnóstico. Os demais ainda estão em fases precedentes e nenhum chegou à última etapa, as Estratégias de Ação.

Não se pode negar que o PLHIS é um importante instrumento que pode contribuir para o conhecimento da precariedade local. A ausência de plantas cadastrais atualizadas ou levantamentos georeferenciados dos assentamentos precários em grande parte dos municípios, em especial os pequenos, pode ser superada através de um sistema de coleta de dados realizado no processo de desenvolvimento do diagnóstico do PLHIS. A coleta de informações realizada pelo próprio município contribui para um conhecimento mais aprofundado das questões habitacionais e pode possibilitar o cadastramento em planta dos assentamentos precários existentes.

Como exemplo, dentre os 27 planos de habitação encontrados do Banco de Referências do PLHIS, do Ministério das Cidades, 81% deles considerou as informações sobre a precariedade da moradia dos mais pobres da Fundação João Pinheiro nos diagnósticos habitacionais. Em cinco casos foi utilizado somente esta fonte de dados, enquanto em 17 PLHIS a FJP foi associada a dados de outras instituições e/ou pesquisas municipais, como os levantamentos realizadas pelos Agentes de Saúde do PSF. Um percentual de 70% dos planos estudados produziu informações municipais sobre a precariedade, construindo assim seus indicadores locais.

Por fim, foram destacadas algumas limitações com relação ao planejamento urbano habitacional para os pequenos municípios brasileiros. Argumenta-se que o PLHIS é o instrumento de implementação da Política de Habitação Municipal e as propostas para seu conteúdo foram pensadas de modo a atender todos os municípios do país, independentemente do tamanho e do estágio de desenvolvimento institucional. Dessa forma, o Ministério das Cidades recomenda a realização de um processo simplificado de elaboração do PLHIS para aqueles que não receberam recursos do FNHIS, com população de até 20 mil habitantes e que estão fora de região metropolitana. Para aqueles com limitada capacidade financeira, administrativa ou política, o conteúdo deve ser desenvolvido a partir de um processo gradual e contínuo, aliado a capacitações.

A ausência de informações sobre a precariedade em alguns municípios, a partir de dados nacionais como os oriundos da FJP e do CEM/CEBRAP, exige que no processo de elaboração PLHIS seja produzido um levantamento local para identificar e quantificar os problemas habitacionais. Cabe destacar as dificuldades encontradas pelos pequenos municípios, como a ausência de diversos elementos de grande importância para o ordenamento territorial (Lei de Perímetro Urbano, Lei de Zoneamento, Lei de Uso e Ocupação do Solo, entre outros) e a incorporação de instrumentos urbanísticos que não se aplicam à realidade local dessas cidades.

A não obrigatoriedade de elaboração do PLHIS pelos municípios condiciona a existência da política de habitação municipal à “boa vontade” dos governos estaduais e municipais. A alocação de recursos nos processos de seleção da ação *Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais* tem apresentado desigualdades entre os estados brasileiros. Enquanto alguns estados possuem municípios que recebem alocação de recursos para a elaboração do PLHIS, em outros, poucos municípios são selecionados pela ação. Considera-se relevante a discussão sobre a inclusão de critérios regionais e sub-regionais de destinação de recursos, tendo em vista a redução das desigualdades ocorridas nos processos de seleção realizados.

O próximo capítulo tratará sobre os desafios da mensuração da precariedade habitacional dos mais pobres nas diferentes tipologias de municípios brasileiros. Dessa forma, serão abordados os assentamentos precários no Brasil, os estudos e as metodologias desenvolvidas pelas principais instituições de pesquisa do país para a mensuração da precariedade da moradia, além das tipologias dos municípios brasileiros, através do estudo técnico “*Tipologia das Cidades Brasileiras*”, desenvolvido pelo Observatório da Metrópole.

3 O DESAFIO DA MENSURAÇÃO DA PRECARIEDADE HABITACIONAL DOS MAIS POBRES NAS DIFERENTES TIPOLOGIAS DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS

O processo de urbanização brasileiro tem se caracterizado pela combinação entre os processos de desigualdade social, exclusão e segregação espacial. Em termos percentuais, grande parte da população do país vive em condições extremamente precárias, em ocupações informais e/ou irregulares, pois não tem acesso aos mecanismos legais do mercado de moradias. Fernandes sintetiza um panorama geral dessa precariedade³⁷:

[...] de acordo com dados recentes de diversas fontes, 26 milhões dos brasileiros que vivem em áreas urbanas não têm água em casa; 14 milhões não são atendidos por sistema de coleta de lixo; 83 milhões não estão conectados a sistema de saneamento; e 70% do esgoto coletado não é tratado, mas jogado em estado bruto na natureza. Mais de 50 milhões de brasileiros têm andado da cada para o trabalho, por não poderem arcar com os custos do deslocamento por transporte coletivo; um percentual crescente de pessoas tem dormido na rua, mesmo possuindo casas, para não ter de arcar seja com custos do transporte, seja com o longo tempo de deslocamento até o trabalho e o risco de demissão no caso de atraso. (FERNANDES, 2008b, p.64)

De acordo com a Política Nacional de Habitação, os limites estruturais do mercado de habitações para oferta de moradias em quantidade suficiente, com qualidade e localização adequadas sob os aspectos ambiental e social, aliados à ausência de políticas públicas que tenham como objetivo ampliar o acesso à terra urbanizada, têm levado um contingente expressivo da população brasileira a viver em assentamentos precários. (BRASIL, 2004, p. 21)

Pode-se argumentar que os assentamentos precários são frutos do processo de construção das desigualdades socioespaciais, correspondendo à produção de um espaço urbano de caráter segregador. De acordo com o Plano Nacional de Habitação – PLANHAB (2009, p. 35), cerca de 13 milhões de famílias brasileiras estão em estado de pobreza absoluta, dependentes dos programas sociais do governo de complementação de renda para se alimentar. São mais de 3,2 milhões de domicílios em assentamentos precários

³⁷ Vale ressaltar que esta dissertação tem como foco a habitação dos mais pobres, portanto, a precariedade aqui tratada é referente as condições de moradia dessa parcela da população. Não se pode deixar de considerar que, nas cidades brasileiras, a precariedade não é restrita apenas aos grupos de menor renda. A população de classe média e alta também enfrenta a precariedade – não da mesma forma que os mais pobres, pois estes muitas vezes não são atendidos por nenhum serviço urbano – em menor escala, seja referente ao ineficiente atendimento da infraestrutura, como falta de água ou energia; seja pela ausência de alguns serviços, como ruas não pavimentadas que sofrem alagamentos nas épocas de chuva, falta de drenagem, entre outros.

(CEM/CEBRAP, 2007) e um déficit habitacional estimado em cerca de 5,5 milhões de unidades habitacionais. (FJP, 2008)

Dentre os 5.565 municípios brasileiros, raros são aqueles que não possuem população considerável vivendo em assentamentos precários. Conforme dados do Censo Demográfico (2000), incluem-se nesse caso, “40,5% do total de domicílios urbanos, ou 16 milhões de famílias das quais 12 milhões são famílias de baixa renda que auferem renda familiar mensal abaixo de cinco salários mínimos.” (ROLNIK, 2008, p.23)

O universo dos assentamentos precários é marcadamente o território da pobreza nas cidades. Embora existam loteamentos irregulares ou sem infraestrutura completa nas áreas onde reside a população de renda média e alta, a grande concentração da precariedade está nas menores faixas de renda, ou seja, nos mais pobres. Caracterizar e mensurar a população que mora nos assentamentos precários é fundamental para subsidiar o planejamento das ações da política habitacional. No entanto, as metodologias desenvolvidas por instituições nacionais para realizar essa quantificação apresentam limitações e defasagens que poderão subestimar as condições reais da precariedade habitacional no país.

Nos municípios brasileiros, sejam estes grandes, médios ou pequenos, encontram-se diversas formas de precarização da moradia. A realidade da população que vive em condições precárias reflete as dificuldades em acessar a terra urbana bem localizada, provida de infraestrutura e serviços públicos. O planejamento habitacional é uma questão discutida, sobretudo, nas cidades grandes e metrópoles brasileiras, uma vez que refletem de maneira mais acentuada os problemas urbanos. Contudo, os pequenos municípios também apresentam problemas similares, embora em escalas distintas, e sofrem com a ausência de políticas públicas que possibilitem orientar seu desenvolvimento.

Este capítulo abordará a moradia dos mais pobres, representada pelos assentamentos precários, a fim de conceituá-los e compreendê-los no contexto atual da discussão sobre as moradias precárias no Brasil. Também serão abordados os avanços e as limitações da mensuração dos assentamentos precários brasileiros, por meio de estudos e metodologias desenvolvidas pelas principais instituições de pesquisa do país. Além disso, diante da dificuldade da mensuração para todos os municípios do país, em especial os menores, discutir-se-á sobre as tipologias das cidades brasileiras, em que será explorado o conceito dos pequenos e médios municípios a partir da literatura acadêmica e do estudo “*Tipologia das Cidades Brasileiras*”, desenvolvido pelo Observatório da Metrópole. Por fim, destaca-se uma

breve abordagem sobre a pobreza e a concentração de renda no estado de Alagoas e a identificação das tipologias dos municípios alagoanos, no sentido de compreender quais tipos de municípios compõem o estado de Alagoas e em qual classificação se enquadra o município de Marechal Deodoro, recorte empírico deste trabalho.

3.1 Assentamentos precários: discutindo o conceito

A luta dos movimentos sociais por moradia e pela reforma urbana, a partir dos anos 1970, juntamente com a resistência ao processo de remoção das favelas, possibilitou a compreensão de que elas poderiam e deveriam ser urbanizadas, garantindo à população residente o direito de permanência. (CARDOSO et al, 2009, p. 3). Portanto, a mudança no pensamento e a ação da “erradicação” para a “urbanização” de favelas significou uma nova forma de tratar a questão habitacional brasileira.

Diante da possibilidade de urbanizar as favelas, o poder público passou a considerar este fato, antes ignorado, e conhecê-lo. A partir de então, começou-se a desenvolver experiências de intervenção em favelas de todo o país, na tentativa de solucionar os problemas de inadequação, melhoria de acessibilidade e condições de infraestrutura, assim como a regularização urbanística e jurídica das habitações. Foram desenvolvidos, na década de 1990, diversos programas de urbanização, cujas experiências se alastram por todo país, como: programa Favela-bairro no Rio de Janeiro; projeto Cingapura em São Paulo; projeto Vila-Bairro em Teresina; programa de regularização fundiária em Porto Alegre; projeto de urbanização dos Alagados em Salvador; programa de urbanização em Diadema, Santo André e Belo Horizonte; projeto Terra em Vitória, entre outros. Diferentemente do passado, as favelas passaram a ser incluídas nos mapas das cidades e deixaram de ser realidades invisíveis para o poder público. (CARDOSO, 2007, p. 33)

As favelas, disseminadas pelo país, ganham denominações próprias em cada região: são chamadas de *áreas de posse* em Goiânia, *vilas* em Porto Alegre, *invasões* em Salvador, *baixadas* em Belém, além de alagados, palafitas, invasões e, mais recentemente, comunidades. Diante das diversas nomenclaturas para fazer referência à mesma tipologia habitacional, a denominação “assentamentos precários” foi adotada pela Política Nacional de Habitação (PNH) para englobar em abrangência nacional os conjuntos de assentamentos urbanos inadequados, cujos moradores são de baixa renda. (BRASIL, 2010, p. 9). Esse conceito tem como objetivo designar as tipologias de moradias marcadas pelas condições

precárias de construção, considerando as especificidades e as peculiaridades de cada região, estabelecendo, a partir de então, uma nomenclatura única que traduza, em nível nacional, a precariedade habitacional dos mais pobres.

O conceito de “assentamentos precários” como instrumento para operacionalizar uma política nacional de habitação de interesse social começou a ser construído a partir da Constituição Federal de 1988, influenciado por alguns fatores, como: i) a luta dos movimentos sociais por moradia e reforma urbana; ii) a implementação de programas de urbanização de favelas e regularização de loteamentos irregulares, nos três níveis de governo; e iii) a nova metodologia para o dimensionamento do déficit habitacional do país, construída pela Fundação João Pinheiro, em 1995. (CARDOSO et al, 2009, p. 17)

O “*Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários*”, desenvolvido pela Secretaria Nacional de Habitação, em 2010, define os assentamentos precários como porções do território urbano com dimensões e tipologias variadas e que tem em comum algumas características, (BRASIL, 2010a, p. 9), tais como:

- a) São áreas residenciais cujos habitantes são de baixa renda³⁸;
- b) Apresentam precariedade na moradia, ou seja, carências e inadequações, como irregularidade fundiária, ausência de infraestrutura, localizações em áreas com serviços de transporte e equipamentos urbanos ineficientes, terrenos sujeitos a riscos geotécnicos, adensamento excessivo, insalubridade e problemas construtivos relacionados à unidade habitacional;
- c) A origem histórica relacionada às diversas estratégias utilizadas pelos mais pobres para viabilizar solução para suas necessidades habitacionais, uma vez que as iniciativas estatais não atenderam a essa questão, assim como a incompatibilidade entre o nível de renda de grande parte dos trabalhadores e o preço da moradia produzida pelo mercado imobiliário formal.

A única estatística existente sobre as moradias precárias dos mais pobres com abrangência nacional é a desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) para os chamados aglomerados subnormais. A denominação “*aglomerado*

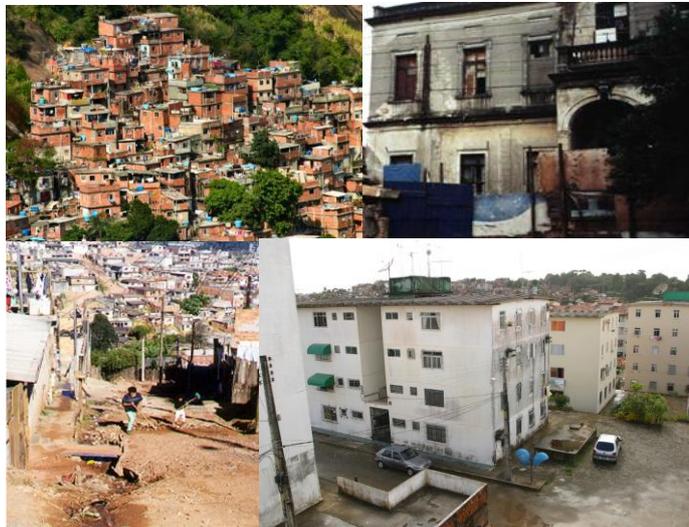
³⁸ O conceito “baixa renda” pode ter significados distintos a depender da região em que se insere. Para a PNH, possui “baixa renda” as famílias que recebem rendimento familiar de até três salários mínimos (correspondente no ano de 2012 a R\$ 1.860 reais). Para os pequenos municípios brasileiros esta renda não se caracteriza como mínima, visto que grande parte da população possui receitas bastante inferiores, tal estado de pobreza em que vivem. Como exemplo, ver rendimentos no Estado de Alagoas na seção 3.3.1.

subnormal” é utilizada pelo IBGE na coleta censitária e representa os domicílios localizados em propriedade alheia e carentes de infraestrutura e serviços básicos.³⁹

O Censo 2010⁴⁰ apontou 6.329 aglomerados subnormais em 323 dos 5.565 municípios brasileiros, concentrando 6,0% da população brasileira (11.425.644 pessoas) distribuídos em 3.224.529 domicílios particulares ocupados (5,6% do total). Vinte regiões metropolitanas concentravam 88,6% desses domicílios e aproximadamente 49,8% dos domicílios encontravam-se na Região Sudeste. Nos aglomerados subnormais, 32,7% dos domicílios não possuíam rede coletora de esgoto ou fossa séptica; 27,5% não eram atendidos pela energia elétrica com medidor exclusivo; 11,7% não estavam abastecidos por rede de água; e 4,6% não tinham o lixo coletado.

Destacam-se nos assentamentos precários brasileiros quatro tipologias bastante representativas: os cortiços, as favelas, os loteamentos irregulares de moradores de baixa renda e os conjuntos habitacionais produzidos pelo setor público, em situação de irregularidade ou de degradação. DENALDI, (2009, p. 3) (Figura 2)

Figura 2 – Tipologias de assentamentos precários. No sentido horário: a) favela da Rocinha (no alto à esquerda); b) cortiço (no alto à direita); c) loteamento irregular no município de Mauá, SP (abaixo à esquerda); d) conjunto habitacional de Sussuarana, em Salvador (abaixo à direita)



Fonte: a) disponível em: <http://passeiosnorio.com/favelatourrocinha.html>; b) disponível em: <http://www.cefetsp.br/edu/eso/geografia/corticcos261.html>; c) DENALDI (2009, p.9); d) disponível em: <http://jeitobaiano.atarde.com.br/?tag=pddu-de-salvador>

A caracterização tipológica apresentada reflete o processo de produção da precariedade no Brasil segundo três lógicas. (ABRAMO, 2007, p. 26). *A lógica da*

³⁹ Ver subseção 3.2.1

⁴⁰ Disponível pelo endereço eletrônico:

http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2057&id_pagina=1

necessidade fez surgir às favelas; a *lógica do mercado* promoveu a intensificação dos cortiços (por meio do mercado de aluguéis) e a *lógica do mercado informal*, a formação dos loteamentos irregulares. A *lógica do Estado*, por sua vez, também contribuiu para a produção da precariedade através da construção dos conjuntos habitacionais, os quais, sem a necessária manutenção periódica, acabaram abandonados pelo poder público e, deteriorados, caracterizam-se como habitações precárias.

As habitações precárias resultantes das soluções habitacionais informais tiveram no decorrer de seu processo histórico um tratamento diferenciado pelo poder público, segundo as conjunturas político-econômicas. Dentre medidas de remoção e de melhorias, a ação do poder público caracterizou-se pela insuficiência de políticas que atendessem as necessidades da população e pela complacência com a proliferação das favelas, cortiços ou dos loteamentos irregulares, tendo essas tipologias se constituído na principal solução para a questão da moradia popular no país. (CARDOSO et al, 2009, p. 17)

Entretanto, as tipologias descritas acima não são suficientemente adequadas para abranger o fenômeno nacionalmente, já que: i) as nomenclaturas e a caracterização das áreas variam bastante em função das especificidades locais, o que dificulta a totalização dos dados nacionais; ii) ao fazer uma distinção por tipologias, pode-se considerá-las como se estivessem isoladas no espaço, o que muitas vezes não acontece e pode atrapalhar a mensuração da precariedade, devido ao fato de existirem sobreposição de tipologias num mesmo território, induzindo contagens duplas. (BRASIL, 2010a, p. 19)

Mesmo com essas limitações, o *Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos precários* (2010, p. 20) propõe uma sistematização das características das tipologias de moradia, de acordo com variáveis consideradas importantes para a identificação daqueles assentamentos. São elas: (i) a condição de acesso à moradia, ou seja, a situação do morador com relação à posse e ao uso do imóvel; (ii) a situação do terreno, seja relacionado à regularidade fundiária ou à configuração do assentamento; (iii) a localização; (iv) o traçado urbano e a infraestrutura; e (v) a condição da unidade habitacional no que diz respeito à estrutura física da moradia. (BRASIL, 2010a, p. 19-23). A sistematização proposta possibilitou identificar semelhanças entre as tipologias estudadas, não as descaracterizando isoladamente ao designar a categoria assentamentos precários para abranger a totalidade da moradia precária do país. (BRASIL, 2010a, p. 19)

É no sentido de construir uma categoria com abrangência nacional sobre a precariedade no país que a PNH designou o conceito “assentamentos precários”. Pode-se dizer que, dentre as dificuldades acerca da identificação da precariedade habitacional, destacam-se os problemas de sobreposição e a identificação dos limites entre áreas ocupadas por tipologias diferentes em um mesmo território. A fim de evitar distorções em pesquisas que visem a utilizar dados comparáveis nacionalmente, a denominação “assentamentos precários” foi designada a abranger as situações de irregularidade fundiária, carência de infraestrutura e localização inadequada, possibilitando englobar as diversas tipologias de moradias precárias dos mais pobres no Brasil.

3.2 Os avanços e as limitações das distintas metodologias de mensuração da precariedade habitacional dos mais pobres

“Na medida em que se começou a debater o problema das favelas, como uma questão que estava presente em todas as regiões do país, surgiu o desafio da mensuração.” (CARDOSO et al, 2009, p. 16)

A caracterização dos assentamentos e a mensuração da sua população residente são elementos fundamentais para subsidiar o planejamento das ações da política habitacional nacional e subnacional, assim como seus programas e projetos habitacionais específicos. No entanto, os dados e as informações disponíveis sobre os assentamentos precários para os diversos municípios brasileiros apresentam distorções que poderão subestimar as condições reais da precariedade habitacional no país.

As dificuldades conceituais para a produção de estimativas do número de habitantes em moradias precárias, assim como a inexistência de dados nacionais comparáveis que permitam conhecer diretamente o fenômeno, estão entre os desafios que têm se apresentado para estudiosos, técnicos e gestores públicos. (FERREIRA et al, 2007, p. 130). Ainda de acordo com Ferreira et al (2007, p. 130), “a questão se coloca centralmente para as políticas federais, que têm tido que operar em um ambiente marcado por razoável desconhecimento do tamanho do problema, assim como por sua variabilidade ao longo das diversas situações urbanas brasileiras.”

Além disso, o problema também está fortemente localizado nos municípios brasileiros, uma vez que a grande maioria deles não possui estimativas e cartografias intramunicipais

sobre seus assentamentos precários. A possibilidade de construir para o país um conjunto de informações precisas e abrangentes depende tanto do governo federal quanto dos locais, cabendo ao primeiro construir incentivos e estabelecer uma padronização conceitual para que os governos locais possam constituir informações desagregadas e de detalhe, assim como as atualizem periodicamente. (FERREIRA et al, 2007, p. 130)

Os assentamentos precários se relacionam às diversas situações de precariedade e irregularidade, presentes nas diferentes regiões do Brasil. Diante do desafio de retratar as diversidades brasileiras, os municípios possuem papel fundamental na caracterização de suas moradias precárias, pois é de extrema importância considerar as especificidades para o conhecimento mais abrangente da realidade brasileira.

A caracterização dos assentamentos precários é importante para um melhor dimensionamento dessas ocupações no país, sendo fundamental para subsidiar o planejamento de ações específicas do eixo da política habitacional dirigido à urbanização e à integração urbana. Observa-se que, apesar da implantação de políticas públicas destinadas a assentamentos precários em grandes cidades brasileiras nos últimos anos, estas não dispõem de cadastros que forneçam dados confiáveis acerca dessas ocupações. A falta de informações consolidadas, que permitam dimensionar a totalidade desses assentamentos, bem como suas características e particularidades, denota, entre outros aspectos, que o uso das tipologias tradicionais acarreta dificuldades para uma mensuração abrangente do fenômeno em escala nacional. (DENALDI, 2009, p.3)

Em função do conteúdo proposto, discutir-se-ão nesta seção as seguintes metodologias voltadas à quantificação dos assentamentos precários no país: (i) o Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010); (ii) o estudo *“Assentamentos Precários no Brasil Urbano”*, elaborado pelo Centro de Estudos da Metrópole do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/CEBRAP, 2007); e (iii) o estudo *“Déficit Habitacional no Brasil 2008”*, da Fundação João Pinheiro (FJP, 2008).

3.2.1 O Censo Demográfico do Instituto Brasileiros de Geografia e Estatística: os aglomerados subnormais

As pesquisas censitárias têm como apoio cartográfico fundamental os mapas municipais, de localidades urbanas e de setores censitários, segundo o IBGE. Para a coleta de informações, o território nacional é compartimentado em pequenas áreas geográficas

denominadas *setores censitários*.⁴¹ Estes são as unidades básicas de coleta e estão representados em mapas elaborados para cada município, com limites físicos identificados em áreas contínuas e de acordo com a divisão político-administrativa do Brasil.

De acordo com o Censo Demográfico 2010, alguns avanços tecnológicos foram acrescentados em relação ao Censo 2000, tais como: (i) o uso de imagens de satélite de alta resolução para todo o país permitiu grandes avanços na identificação e na delimitação de aglomerados subnormais, além de hardware e software para processamento; (ii) presença de uma equipe específica para suporte, supervisão e treinamento; (iii) pesquisa específica sobre aglomerados subnormais denominada Levantamento de Informações Territoriais (LIT); (iv) reuniões das Comissões Municipais de Geografia e Estatísticas (CMGE) sobre aglomerados subnormais; e (v) avanço na identificação de áreas similares a aglomerados subnormais pelas prefeituras.

Para a identificação das favelas, a fonte de informações com maior abrangência nacional era o Censo do IBGE, que as caracteriza como “setores especiais de aglomerado subnormal”⁴². O IBGE considera o *aglomerado subnormal* “como o conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais.” O termo “subnormal” refere-se às condições das moradias, abaixo de um padrão aceitável de habitabilidade. (CARDOSO et al, 2009, p. 16)

A identificação dos aglomerados subnormais é realizada pelo IBGE baseada nos seguintes critérios⁴³: (i) “ocupação ilegal da terra, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos)”;

e (ii) “urbanização fora dos padrões vigentes, refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e

⁴¹ Os setores estudados pelo IBGE possuem tamanho médio de aproximadamente 1.000 habitantes.

⁴² Os setores censitários são classificados como: comuns ou não especial e especial, localizados em áreas urbanas e rurais. Os setores especiais são aqueles que possuem características específicas, sendo necessário tratamento diferenciado em relação a coleta de dados quando comparados aos setores comuns ou não espaciais. São setores especiais: (i) Setor especial de aglomerado subnormal; (ii) setores especial de quartéis, bases militares; (iii) setor especial de alojamento, acampamentos; (iv) setor especial de embarcações; (v) setor especial de aldeia indígena; (vi) setor especial de penitenciárias, colônias penais, presídios, cadeias; (vii) setor especial de asilos, orfanatos, conventos e hospitais. Sobre setores censitários, ver Assentamento Precário no Brasil Urbano, 2007.

⁴³ Ver primeiros resultados dos aglomerados subnormais do IBGE 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000006960012162011001721999177.pdf>

formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos e/ou precariedade de serviços públicos essenciais.” (IBGE, 2011)

É importante destacar que as informações referentes aos aglomerados subnormais nunca foram disponibilizadas pelo IBGE como *proxy* de favelas ou assentamentos precários. Estas informações foram utilizadas para este fim, “ao ser apropriada pela comunidade de políticas de habitação como uma das possíveis soluções para a ausência de dados abrangentes sobre o fenômeno, por vezes sem os cuidados de método necessários.” (BRASIL, 2007, p. 13)

Assim, os dados e as informações referentes aos “aglomerados subnormais” coletados no Censo do IBGE são utilizados para os “assentamentos precários” da PNH. O termo “aglomerado subnormal” é uma denominação emprestada às favelas e similares cuja metodologia de coleta dos dados gera distorções. Loteamentos, cortiços e conjuntos irregulares e deteriorados, que também são formas de precarização da moradia, não são considerados no Censo como aglomerados subnormais, o que impossibilita o conhecimento em dados precisos sobre a realidade dos assentamentos precários no país. (BRASIL, 2004, p. 22)

É possível destacar discrepâncias enormes em relação às informações disponíveis sobre a mensuração dos assentamentos precários, o que pode ser demonstrado por Pasternak (2007, p. 101), ao abordar os setores subnormais definidos pelos Censos Demográficos. Conforme dito, o IBGE considera aglomerado subnormal um setor censitário quando nele existem cinquenta ou mais moradias faveladas⁴⁴ contíguas. A autora explica que caso uma favela possua 20 casas num setor censitário e 40 em outro setor, esses setores não serão considerados especiais de aglomerados subnormais, o que vai resultar uma subestimação da realidade. Por outro lado, existindo cinquenta e uma casas faveladas, todo o setor será considerado como especial de aglomerado subnormal, mesmo que dentro desse setor existam casas não faveladas. (PASTERNAK, 2007, p. 102)

O critério de computar somente aglomerados subnormais a partir de cinquenta unidades habitacionais explica a subestimação da população favelada paulistana pelos Censos Demográficos: em 1987, São Paulo possuía 21,93% da sua população favelada morando em agrupamentos com menos de 51 unidades domiciliares. Em 1993, o Censo mostra que os agrupamentos entre dois e cinquenta domicílios agrupavam 21,2% das moradias. Já aqueles

⁴⁴ As moradias favelas são todas as habitações que apresentam condições precárias de habitabilidade, como exemplo das moradias presentes nas favelas.

com mais de 1000 unidades agrupam apenas 12,9% dos domicílios favelados. (PASTERNAK, 2008, p. 80)

Dessa forma, os resultados da coleta censitária podem levar a interpretações distorcidas da realidade. É possível perceber que tanto o processo de conceituação como aquele de coleta de dados incorporam problemas que expõem o resultado censitário a revisões críticas. O uso da denominação setor subnormal como medida indireta de favela pode acarretar problemas de estimação: i) a qualidade da estimativa vai depender do grau de atualização da cartografia utilizada para o planejamento do Censo; ii) as favelas de tamanhos reduzidos tendem a não ser consideradas como setores subnormais, uma vez que não têm tamanho suficiente para servir como área para um pesquisador. (PASTERNAK, 2007, p. 102)

A discussão proposta por Pasternak (2007) encontra atualização no *Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos precários* (2010). Este explica que o Censo Demográfico subestima o número de assentamentos precários em função dos seguintes fatores: i) a exclusão de áreas com menos de 51 domicílios; ii) ainda que abranja parcialmente as favelas, grande parte dos loteamentos irregulares de periferia e dos conjuntos habitacionais degradados não são incluídos, pois estes não se incluem no conceito de “aglomerado subnormal” do IBGE; iii) para estabelecer os setores considerados subnormais, o IBGE necessita de informações municipais que muitas vezes não são disponibilizadas ou atualizadas pelos municípios.

Por um lado, a falta de metodologias, critérios e definições, estabelecidos ao nível nacional para caracterizar os assentamentos precários, dificultam a sua quantificação por meio de estatísticas confiáveis. Por outro lado, assumindo-se que os perímetros dos núcleos favelados, quando fornecidos ao IBGE pelos estados e municípios, para a delimitação dos setores subnormais, são razoavelmente confiáveis e representativos do mesmo fenômeno, conclui-se que os registros do IBGE relativos aos setores subnormais, apesar de sub-dimensionarem o fenômeno das favelas, são de grande importância para a sua caracterização qualitativa, fornecendo um conjunto robusto de indicadores sobre as condições físicas dos domicílios, sobre o grau de urbanização dos aglomerados e sobre o perfil sócio-econômico e demográfico dos moradores. (CARDOSO et al, 2009, p.20)

Apesar de todos os problemas relatados, o Censo Demográfico do IBGE é a única informação “coletada nacionalmente de forma padronizada e com metodologia confiável, o que a torna praticamente a única fonte de baixo custo e grande abrangência territorial”. (FERREIRA, M. P. et al. 2008, p. 127). O Censo de 2010 do IBGE identificou 6.329 aglomerados subnormais em 323 municípios, com 11.425.644 pessoas (6% da população), o

que corresponde a 5,6% (3.224. 529 domicílios particulares ocupados) do total de domicílios urbanos no país.

Não há números gerais, confiáveis, sobre a ocorrência de favelas ou loteamentos ilegais em todo o Brasil. Por falhas metodológicas ou ainda por uma dificuldade óbvia de conhecer a titularidade da terra sobre a qual as favelas se instalam, o IBGE apresenta dados subdimensionados. A busca de números mais rigorosos nos conduz a alguns diagnósticos elaborados por governos municipais, teses acadêmicas ou organismos estaduais que, entretanto, fornecem dados localizados e restritos. Segundo dados do IBGE (subdimensionados, como já foi destacado), o Brasil tinha 1,89 da população vivendo em favelas em 1980 e 3,28% em 1991. A tendência de grande aumento foi captada, embora os números absolutos não sejam corretos. A fragilidade dos dados, que mostra o desconhecimento sobre o tema, já é, por si, reveladora. (MARICATO, 2011, p.154)

3.2.2 Estudo “Assentamentos Precários no Brasil Urbano” do Centro de Estudos da Metrópole e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento: setores subnormais e setores precários

O Estudo “*Assentamentos Precários no Brasil Urbano*”, elaborado pelo Centro de Estudos da Metrópole e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/CEBRAP) foi encomendado pela Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades, para suprir o reconhecido subdimensionamento das pesquisas nacionais sobre a precariedade habitacional.

A metodologia teve como ponto de partida as informações do Censo do IBGE (2000), utilizando para o estudo todos os setores do tipo não especial ou setores comuns e os setores de aglomerados subnormais. O método compara, portanto, os conteúdos sociais médios (variáveis socioeconômicas, demográficas e características habitacionais) dos setores subnormais com os dos não especiais e discrimina os setores que são similares aos subnormais. Assim, no estudo elaborado pelo CEM/CEBRAP, os setores que mais se assemelham aos subnormais são denominados *setores precários*. O conjunto formado pelos setores subnormais, somados aos setores precários compõem os setores de assentamentos precários.

O estudo abrangeu uma estimativa para 561 municípios que englobavam em 2000 cerca de 98% dos setores censitários classificados como subnormais pelo IBGE, além de cartografias para 371 municípios. Foram incluídos os municípios brasileiros pertencentes a Regiões Metropolitanas, independente do tamanho, e os demais municípios com população

superior a 150 mil habitantes em 2000. Por solicitação do Ministério das Cidades, somaram-se ainda seis municípios de pequeno porte que receberam investimentos públicos na época do estudo. (BRASIL, 2007, p. 10)

Diante do exposto, é possível afirmar que, dentre os 5.507 municípios brasileiros em 2000, cerca de 4.946 municípios brasileiros localizados fora de Regiões Metropolitanas e com população inferior a 150 mil habitantes não foram contemplados pelo estudo do CEM/CEBRAP.

Dentre os municípios estudados, o IBGE classificava como setores subnormais 7.701 setores em 2000, ou seja, 7,5% do total. O estudo do CEM/CEBRAP, a partir da metodologia proposta, classificou outros 6.907 setores como precários. Somando os setores subnormais do IBGE e os setores precários definidos pelo CEM/CEBRAP, têm-se 14.608 setores de um total de 102.450 setores estudados. O estudo do CEM/CEBRAP, ao definir setores precários, dobrou a estimativa dos setores do IBGE que concentram condições habitacionais precárias. Como resultado geral, são 13% do total de domicílios no país (o que representa 3.165.086 domicílios) e 14,1% da população total (cerca de 12.415.831 pessoas) residindo em assentamentos precários no ano 2000. (BRASIL, 2007, p. 39-42)

O estudo também estima a localização e as características de moradores de assentamentos precários e inclui a elaboração de 371 cartografias municipais de setores censitários, delimitando por estimativas os assentamentos e descrevendo “padrões e dinâmicas espaciais inter e intramunicipais”. (CARDOSO et al, 2009, p. 23)

Apesar de representar um avanço na identificação dos assentamentos precários no país, a metodologia ainda apresenta limitações, quais sejam: (i) a impossibilidade de desagregar informações em escalas inferiores aos setores censitários, ou seja, em áreas onde o tecido urbano possui heterogeneidade que não é capturada na definição da geometria dos setores, somente o trabalho de campo poderá aprimorar a informação; (ii) a metodologia utiliza somente informações relativas ao Censo Demográfico e não inclui dados fundiários, urbanísticos, ou relacionados ao padrão de ocupação no território; (iii) o método indica a existência da precariedade sócio-habitacional, mas não especifica qual o problema que está envolvido. (BRASIL, 2007, p. 14)

Pode-se argumentar que a metodologia desenvolvida pelo CEM/CEBRAP é uma contribuição importante no avanço da identificação da precariedade habitacional no país; entretanto, ainda são necessários aprimoramentos que possibilitem um maior detalhamento

das informações disponíveis. Quanto à abrangência, o estudo limitou-se aos municípios brasileiros pertencentes a Regiões Metropolitanas e os demais com população superior a 150 mil habitantes, no ano de 2000. Não se observou, portanto, os pequenos e médios municípios, mais carentes de informações sobre a precariedade da moradia dos mais pobres.

3.2.3 Déficit Habitacional no Brasil da Fundação João Pinheiro: necessidades habitacionais

Em 1995, a Fundação João Pinheiro inaugurou o primeiro estudo relacionado ao cálculo do déficit habitacional do país, introduzindo uma nova abordagem metodológica para a questão, ao incorporar os conceitos de necessidades habitacionais e inadequações de moradia. Este estudo constitui uma importante referência para a caracterização dos assentamentos precários e sua quantificação, pois por sua metodologia é possível identificar as diversas situações relacionados à precariedade habitacional dos mais pobres.

O conceito de déficit habitacional corresponde à “noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento.” (FJP, 2008, p. 15) Trata-se, portanto, “... da necessidade de reposição total de unidades habitacionais precárias e o atendimento à demanda reprimida.” (CARDOSO et al, 2009, p. 3). Neste caso, o déficit habitacional abordado é um déficit de natureza quantitativa, pois se refere à construção de novas moradias.

Na perspectiva da FJP o déficit é representado por duas situações: o déficit por reposição de estoque e o déficit por incremento de estoque. O primeiro relaciona-se às moradias sem condições de habitabilidade, por precariedade construtiva ou por desgaste da estrutura física da moradia, correspondendo aos domicílios rústicos e também à depreciação dos imóveis relativos, considerando aqueles casos em que a substituição do imóvel é inevitável. Já no déficit por incremento de estoque, volta-se às situações de coabitação, domicílios improvisados e ônus excessivo com aluguel.

Com um caráter mais amplo, o conceito de *necessidades habitacionais* incorpora o *déficit habitacional*, além de: *inadequação dos domicílios* e a *demanda demográfica*. A metodologia da FJP parte do pressuposto de que a melhor forma de enfrentar o problema habitacional é “implementar políticas complementares e recorrentes às políticas habitacionais e não, obrigatoriamente, construir mais unidades habitacionais.” (FJP, 2008, p. 13)

Dessa forma, a inadequação de domicílios relaciona-se à necessidade de melhoria de unidades habitacionais que apresentam certo tipo de carência e como complemento à política de construção de novas moradias. (FJP, 2008, p. 16) A inadequação caracteriza-se, portanto, como déficit de natureza qualitativa, relacionando-se à situações precárias, tais como: inadequação fundiária, sanitários, depreciação, adensamento excessivo e deficiência de infraestrutura (água, esgoto, coleta de lixo e energia elétrica).

De forma diferente daquela do déficit, os critérios adotados para a inadequação habitacional não são mutuamente exclusivos, ou seja, os resultados não podem ser somados, pois há risco de múltipla contagem, como no caso da mesma moradia ser simultaneamente inadequada sob vários critérios. (FJP, 2008, p. 21)

O quadro abaixo apresenta uma síntese das necessidades habitacionais, conforme a FJP, apresentando os elementos do déficit habitacional e da inadequação de moradias.

Quadro 1 – Metodologia de cálculo do déficit habitacional e da Inadequação de domicílios - 2008

ESPECIFICAÇÃO	COMPONENTES
DÉFICIT HABITACIONAL	Habitações precárias -Domicílios rústicos -Domicílios improvisados
	Coabitação familiar -Cômodos alugados, cedidos e próprios -Famílias conviventes secundárias com intenção de constituir domicílio exclusivo
	Ônus excessivo com aluguel
	Adensamento excessivo em domicílios alugados
INADEQUAÇÃO DE DOMICÍLIOS	Adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios
	Carência de serviços de infraestrutura -energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo)
	Inadequação fundiária urbana
	Inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva
	Cobertura inadequada

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatísticas e Informações (CEI), 2010. Adaptado pela autora, 2012.

O terceiro componente do conceito *necessidades habitacionais* é a *demandagemográfica*. Esta se refere à necessidade de construção de novas unidades para atender ao

crescimento demográfico, ou seja, dimensiona as moradias a serem acrescentadas ao estoque habitacional com o objetivo de acomodar o crescimento populacional projetado para determinado período: “[...] o cálculo dessa demanda vai depender da taxa de crescimento da população e da média de moradores por domicílio, refletindo o tamanho da família e os arranjos familiares.” Os cálculos da demanda demográfica foram elaborados pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a partir de contrato com a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. “Esses cálculos se baseiam nas projeções populacionais construídas segundo o método das componentes relativos à natalidade, mortalidade e migração.” (CARDOSO et al, 2009, p. 8)

A metodologia da FJP apresentou uma nova abordagem metodológica ao aprimorar o conceito de necessidades habitacionais, pois não se trata apenas da construção de novas moradias para atender à demanda reprimida, mas também compreende a necessidade de melhoria de unidades habitacionais que apresente certo tipo de carência, além de prever novas unidades habitacionais para atender o crescimento demográfico.

O cálculo das *necessidades habitacionais* foi elaborado, originalmente, baseado nas informações da Pesquisa Nacional por Domicílios (PNAD) do IBGE⁴⁵, aplicado em 1995 em parceria com o governo federal. A partir de 2003, o Ministério das Cidades assumiu a contratação da FJP e criou condições para que o cálculo pudesse também contemplar as demais regiões metropolitanas, a Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE) do Distrito Federal e os municípios com mais de 20 mil habitantes. Desde o início da década de 2000, esses números vêm sendo atualizados em uma série de estudos com informações para 2000, 2004, 2005 e 2006. No entanto, com base na PNAD, não é possível realizar o detalhamento do déficit habitacional para os municípios. Isso só pode ser alcançado a partir dos dados dos censos demográficos, realizados a cada dez anos. Para estimativas municipais foi publicado, em 2005, o volume *Déficit Habitacional no Brasil, municípios selecionados e microrregiões geográficas*, baseado no Censo Demográfico de 2000. Este estudo calculou o déficit e a inadequação de moradias para 1.181 municípios com população urbana igual ou superior a 20 mil habitantes e para todos aqueles situados em Regiões Metropolitanas. Assim, os municípios localizados fora de Regiões Metropolitanas e com menos de 20 mil habitantes não foram contemplados neste estudo, o que resultou no universo de 4.326 municípios no ano de 2000.

⁴⁵ A PNAD possui representatividade estatística somente para os estados e nove regiões metropolitanas.

Com ampla utilização e divulgação, a metodologia de cálculo das necessidades habitacionais vem sendo aprimorada. Ajustes metodológicos são realizados a partir dos anos de 2005 a 2008⁴⁶, com o objetivo de esclarecer e detalhar a metodologia proposta pela FJP. Os aprimoramentos realizados referem-se à: (i) inclusão do item cobertura inadequada na inadequação de domicílios; (ii) interpretação do componente adensamento excessivo como parte do déficit habitacional; (iii) interpretação do componente coabitação familiar; e (iv) interpretação do componente domicílios improvisados. (FJP, 2008, p. 26-28)

O primeiro aprimoramento metodológico da FJP relaciona-se à inclusão do componente “cobertura inadequada” na inadequação de domicílios, realizada após o ano de 2006 e aplicada nos estudos de 2005 a 2008. Neste componente estão incluídos todos os domicílios que, embora possuam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, possuem telhado de madeira aproveitada, zinco, lata ou palha. (FJP, 2007, p. 20)

O segundo aprimoramento metodológico refere-se à interpretação do componente adensamento excessivo. Até 2006, o adensamento excessivo de moradores (número médio de moradores superior a três pessoas por dormitório) era considerado apenas um componente da inadequação de domicílios, não se caracterizando como déficit habitacional. Em 2007, passou-se a dividi-lo em: (i) adensamento excessivo de domicílios próprios, considerado inadequação de domicílios (uma vez que podem ser ampliados ou utilizados como recurso à aquisição de outro imóvel maior); e (ii) adensamento excessivo de domicílios alugados, considerado déficit habitacional. Nesse último, o inquilino não pode ampliar o imóvel nem vendê-lo para comprar outro maior, o que caracteriza a necessidade de aquisição de um novo imóvel para essas famílias. (FJP, 2008, p. 21)

O terceiro aprimoramento metodológico relaciona-se a interpretação do conceito de coabitação familiar. Este componente compreende a “convivência de mais de uma família no mesmo domicílio (denominadas de famílias conviventes⁴⁷, diferenciando-se as principais e secundárias) ou o aluguel de quartos ou cômodos para a moradia de outras famílias”. (CARDOSO et al, 2009, p. 4) Parte-se do pressuposto de que, para cada família, deve haver pelo menos uma unidade habitacional disponível. A forma como o conceito vem sendo

⁴⁶ De acordo com a Metodologia da FJP, o ano de 2000 “é apresentado como ano de referência e não foi plenamente aprimorado porque é oriundo de outra base de dados – o Censo 2000. Em razão disso, alguns aprimoramentos não eram necessários” (FJP, 2008, p.98)

⁴⁷ São constituídas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por laço de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, e que residem no mesmo domicílio com outra família denominada principal. Apenas aquelas que têm intenção de constituir domicílio exclusivo são consideradas déficit habitacional. (FJP, 2008, p.24)

utilizado tem recebido críticas, sobretudo pela sobrevivência das famílias ampliadas, muito comum nas camadas mais pobres. Nesse sentido, é necessário identificar se a coabitação é voluntária ou decorrente da falta de condições financeiras para a aquisição de uma moradia.

Dada a impossibilidade de instituir parâmetros quantitativos para essa diferenciação, a partir de 2007, o IBGE introduziu duas perguntas específicas⁴⁸ sobre a convivência familiar no questionário básico da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2007). O objetivo dessas questões era identificar as famílias que realmente desejam constituir domicílio exclusivo. Estas fariam parte do déficit habitacional, impulsionando um refinamento do método de apreensão do referido componente.⁴⁹ (FJP, 2008, p. 25)

O quarto aprimoramento metodológico, realizado a partir de 2008, diz respeito à interpretação do conceito de domicílios improvisados, ou seja, as edificações construídas para fins não residenciais, mas que servem de moradia, tais como: imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, carcaças de carros abandonados, barcos e cavernas, dentre outros. Este universo indica a carência de unidades habitacionais, portanto, demandando novas moradias. (FJP, 2007, p. 17). Comparando o percentual de domicílios improvisados da PNAD (2008) com o percentual de domicílios improvisados do Censo demográfico (2000), detectou-se uma superestimação daquela situação. O número de domicílios improvisados aparentemente passou a pesar em excesso no total do déficit habitacional. Considerando esta situação, a FJP, em 2008, optou por não mais aplicar o percentual do Censo IBGE e utilizar o dado bruto da PNAD (2005-2008) referente aos domicílios improvisados. A FJP acredita que “pela distância maior em relação ao Censo de 2000 e por mudanças no cenário da habitação no país, a inferência sobre este componente tornou-se menos passível de apuração.” (FJP, 2007, p. 27)

Apesar dos aprimoramentos metodológicos trazidos pela metodologia da FJP no decorrer dos anos, em especial os últimos documentos publicados para os anos de 2007 e 2008, algumas limitações do estudo devem ser consideradas. O documento de 2008 retrata essa limitação a partir da base de dados utilizada, a PNAD 2008, divulgada pelo IBGE no segundo semestre de 2009. A FJP considera que o desenho amostral e algumas

⁴⁸ As questões inseridas são: “1) *Qual o principal motivo de morar neste domicílio com outra(s) família(s)? (financeiro, saúde, vontade própria, outros motivos); 2) Existe a intenção (da família) de se mudar e constituir outro domicílio?*” (FJP, 2008, p.25)

⁴⁹ Aquelas famílias conviventes secundárias que afirmaram não pensar em morar num domicílio exclusivo não são consideradas déficit. Por outro lado, aquelas que decidiram viver em coabitação em função de questões financeiras, são famílias que poderiam ser consideradas demanda reprimida e no futuro, de forma incremental, um percentual delas poderá desejar um domicílio exclusivo, o que acarretará a ampliação do déficit habitacional. (FJP, 2008, p.20)

especificidades na sua concepção básica promovem limitações para a aplicação da metodologia, tais como: i) a restrição do escopo do estudo, pois não se calculam indicadores para os municípios⁵⁰: “Para eles, a metodologia desenvolvida exige um nível de detalhamento de informações só disponível nos censos demográficos, feitos a cada dez anos”; ii) dispõe de informações para os aglomerados subnormais, no entanto, “os números identificados não conseguem captar a realidade dessa parcela mais pobre da população e quantificam um total bem inferior ao que efetivamente reside nessas áreas, segundo outras fontes”; e iii) quanto à depreciação dos imóveis não existem informações úteis possíveis de serem trabalhadas. (FJP, 2008, p. 23) Segundo Azevedo (2007, p. 114), a PNAD não realiza esse cálculo, uma vez que o indicador depreciação de imóveis é difícil de ser apreendido, sendo impossível, a partir das bases de informações disponíveis, incorporá-lo à quantificação das necessidades habitacionais.

Cardoso et al, (2009, p. 20) acredita que a metodologia da FJP ainda não conseguiu solucionar a mensuração dos assentamentos precários, uma vez que um mesmo domicílio pode ser considerado inadequado sob diversos aspectos do não atendimento a diferentes variáveis, o que inviabiliza a totalização desses domicílios.

3.2.4 As limitações das metodologias nacionais nos municípios brasileiros

As metodologias nacionais apresentam conceitos e estudos diferenciados para identificar a precariedade no Brasil. O Censo Demográfico do IBGE produziu informações sobre os aglomerados subnormais. O Estudo “*Assentamentos Precários no Brasil Urbano*” do CEM/CEBRAP trabalhou, a partir dos setores censitários do IBGE, os setores subnormais e setores precários, que, somados, compõem os setores de assentamentos precários. O estudo da FJP, baseado nas informações da PNAD do IBGE, desenvolveu o conceito de necessidades habitacionais, que incluem o déficit habitacional, a inadequação de domicílios e a demanda demográfica.

Nesse sentido, ressalta-se a importância das informações produzidas pelo IBGE como subsídio às metodologias trabalhadas pelo CEM/CEBRAP e pela FJP, e destaca-se a contribuição relevante dessas instituições de pesquisa no desenvolvimento de estudos que

⁵⁰ As Regiões Metropolitanas pesquisadas pela PNAD. São estas: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.

possibilitem mensurar a precariedade habitacional dos mais pobres no Brasil. No entanto, não se pode descartar a necessidade de melhoria de alguns indicadores, a fim de superar as limitações existentes.

Dentre estas limitações, pode-se argumentar que 4.946 municípios brasileiros não foram incluídos nas metodologias propostas pelo CEM/CEBRAP⁵¹ (2007) e 4.326 municípios não foram contemplados pela FJP⁵² (2008). O Censo Demográfico do IBGE (2010), apesar de apresentar números de domicílios em aglomerados subnormais para os municípios, estes são limitados e subestimam o número de assentamentos precários no país, devido à ausência de informações disponibilizadas pelos municípios a este Instituto de pesquisa.

É importante ressaltar que, apesar de o IBGE não apresentar os dados sobre o déficit e a inadequação, tal como faz a FJP, existem estimativas para diversos serviços, como abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica e coleta de lixo, que possibilitam identificar a existência da inadequação das moradias. Esses dados, no entanto, precisam ser trabalhados e desenvolvidos, o que é bastante difícil para municípios pequenos.

Não se pode negar que o IBGE é uma fonte importantíssima para estudos nacionais e regionais; contudo, para a política municipal local, é necessário que se produza uma informação mais detalhada e precisa. Isso quer dizer que, apesar de essa instituição coletar o dado primário (que é de extrema importância para o país), quando se trata da gestão municipal, é preciso que haja uma informação territorializada, com melhor dimensionamento e qualificação, o que não se consegue por meio dessa fonte nacional.

A caracterização dos assentamentos precários em cada município é de grande relevância para a elaboração das políticas habitacionais locais, porém existem limitações e incompatibilidade para a identificação e a quantificação desses assentamentos no território brasileiro. Neste caso, ressalta-se a necessidade de construir pesquisas e levantamentos locais para a identificação dos problemas habitacionais, ao mesmo tempo em que se ratifica a importância desse conhecimento para a implementação de políticas habitacionais municipais.

Para se compreender a mensuração da precariedade habitacional dos mais pobres com foco nos pequenos municípios brasileiros, a próxima subseção fará uma abordagem sobre a classificação de cidades. Serão destacados os conceitos tratados pela literatura acadêmica e o

⁵¹ A metodologia do CEM/CEBRAP abrangeu somente 561 municípios, dentre os 5.565 municípios brasileiros.

⁵² A metodologia da FJP não desenvolveu informações para os municípios no último estudo divulgado em 2008. Porém apresenta estimativas municipais no volume *Déficit Habitacional no Brasil, municípios selecionados e microrregiões geográficas*, publicado em 2005.

estudo desenvolvido pelo Observatório da Metrópole, a pedido do Ministério das Cidades, que categoriza as cidades brasileiras a partir de tipologias.

3.3 A classificação de tipologias de cidades: os pequenos e médios municípios

A ampla maioria dos municípios brasileiros é de pequeno porte: 73% têm menos de 20 mil habitantes e esse índice alcança 80% quando se incluem os municípios com menos de 50 mil habitantes e com baixa densidade populacional. São 4.485 pequenos municípios, para os quais o país nunca teve política específica. (BRASIL, 2004, p. 68)

A definição de “pequeno, médio e grande município” é alvo de reflexões e controvérsias na literatura acadêmica. É certo que a maior parte dos estudos se volta às metrópoles e grandes cidades; no entanto, é preciso refletir se as teorias e interpretações desenvolvidas para aquelas situações se adéquam à realidade dos municípios de médio e pequeno porte. Assim, expõe-se uma abordagem no sentido de compreender o papel das pequenas e médias cidades no contexto brasileiro, tal subsídio à discussão sobre as limitações e dificuldades na identificação da precariedade habitacional dos mais pobres residentes fora das grandes cidades brasileiras.

Sposito, (2009, p. 13), ao argumentar sobre a adoção dos adjetivos de pequenas e médias cidades, acredita que estas nomenclaturas não são suficientes para caracterizar as cidades não metropolitanas:

Reconhece-se que essas cidades têm tamanhos, níveis de complexidades inferiores ao metropolitano, ainda que isso não seja suficiente do ponto de vista conceitual, quer dizer, a realidade das cidades pequenas e médias é extremamente plural para que se continue adotando, no plano teórico-conceitual, esses dois adjetivos, então todo esforço da rede de pesquisa é este: não se precisar mais usar, com a frequência o grau de generalização que se usa, esses dois termos, essas duas expressões: cidades pequena e cidades médias. (SPOSITO, 2009, p.13)

Segundo Maia (2010, p. 18), as terminologias similares àquelas que usam sejam pequenas, médias e grandes cidades são características de estudos que priorizam a hierarquia de cidades, a partir de seu contingente populacional. Dessa forma, as cidades pequenas seriam aquelas com até 20 mil habitantes; entre 20 mil e 500 mil, as cidades médias; e aquelas com mais de 500 mil habitantes são consideradas grandes. Assim, a autora ressalta que, embora

não se possa deixar de considerar os dados populacionais, estes não traduzem a realidade e a dinâmica das cidades de fato, pois há discrepâncias entre os números de habitantes a depender da situação territorial da cidade em questão. “[...] Considerando-se o território brasileiro, uma cidade com 100 mil habitantes no interior do estado da Bahia não é igual a uma cidade com o mesmo contingente populacional no estado de São Paulo, por exemplo.” (MAIA, 2010, p. 19)

Ao tratar sobre o tema da tipologia e, conseqüentemente, da classificação de cidades, Schor e Costa (2011, p. 136) destacam ser bastante simplista a ideia de classificar as cidades com mais de 50 mil habitantes como médias e as com número menor de habitantes como pequenas. Argumentam que, através de uma análise mais detalhada do perfil urbano de cada cidade e de sua inserção na rede urbana específica, a tipologia e a classificação em médias ou pequenas não podem ser realizadas apenas através de termos demográficos, mas também em termos relacionais voltados à estruturação da rede urbana da região.

Souza (2003, p. 31), por sua vez, entende que o tamanho demográfico esclarece muito pouco sozinho, pois o que explica as características econômico-espaciais é o que a cidade representa enquanto mercado, além do nível, da distribuição de renda e das características culturais dos consumidores.

Ao trabalhar as pequenas e médias cidades brasileiras, Sposito (2009, p. 15-26) explica que, para compreendê-las, as pesquisas devem trabalhar pares de articulações: (i) urbano e rural; (ii) cidade e natureza; (iii) cidade e região; (iv) continuidade e descontinuidade; (v) concentração e dispersão; (vi) polarização e difusão. Essas articulações representam critérios de relevância para entender as interações dessas cidades e os papéis que elas desempenham atualmente. “Não é possível compreender cidades pequenas e médias sem pensar nos próprios espaços municipais que elas comandam, que elas constituem e que geram a vida de relações econômicas e sociais que as têm como pontos de apoio.” (SPOSITO, 2009, p. 16)

O livro *Plano Diretor participativo, Guia para elaboração pelos municípios e cidadão*⁵³ (2004) também trata sobre os municípios de pequeno porte. Este guia considera ser muito diferente planejar as cidades menores localizadas em diferentes regiões do país, apontando para uma interpretação relacional. A abordagem destaca que para isso é preciso incorporar variáveis, como “localização, densidade demográfica, crescimento populacional, dinamismo da economia, dimensão territorial, formação histórica, inserção regional, entre

⁵³Desenvolvido pelo Ministério das Cidades para auxiliar os municípios na construção de seus Planos Diretores Municipais

outros.” (BRASIL, 2004, p. 68). Pensando nisso, propõe uma classificação para os pequenos municípios brasileiros em dois grupos:

Grupo 1: Pequenos municípios predominantemente urbanos, localizados nas periferias das metrópoles e das grandes e médias cidades. Nesses, o processo de expansão das atividades urbanas, principalmente dos novos loteamentos, dá-se como transbordamento da cidade-pólo.

Grupo 2: Municípios predominantemente rurais, em que o ecossistema é pouco alterado pelas atividades urbanas. Nesses até a economia urbana é alicerçada nas atividades ligadas ao meio natural. Os moradores da sede são fazendeiros, bóias-frias, guardas florestais, pescadores, técnicos agrícolas, comerciantes de implementos agrícolas etc. Há, portanto, uma profunda sinergia entre atividades urbanas e rurais. (BRASIL, 2004, p. 69)

Outro argumento quanto à classificação de cidades é apresentado por Veiga, (2003, p. 33), que acredita ser necessário combinar o critério populacional do município com a densidade demográfica e sua localização. Assim, seriam de pequeno porte os municípios com menos de 50 mil habitantes e menos de 80 hab/Km² e de médio porte aqueles com população entre 50 e 100 mil habitantes, cuja densidade seja superior a 80 hab/Km², mesmo que a população seja inferior a 50 mil habitantes.

Com relação às pequenas cidades, Santos (1982, p. 69) as trata pela nomenclatura de “cidades locais”. Ele destaca que as cidades locais seriam aquelas que desempenham papel de caráter local, quase cidades de subsistência, destinadas ao atendimento das necessidades da população e da produção agrícola. O autor aborda as transformações sofridas pelos espaços agrários no cenário brasileiro em virtude das inovações tecnológicas. O “fenômeno da cidade local acha-se ligado às transformações do modelo de consumo do mundo, sob o impacto da modernização tecnológica, da mesma forma que as metrópoles são o resultado dos novos modelos de produção” (SANTOS, 1982, p. 72)

As cidades médias, por sua vez, correspondem às cidades que:

“apresentam uma concentração e centralização econômicas expressivas, provocadas pela confluência do sistema de transporte, podendo ser reconfiguradas pela incorporação de novas atividades do setor agropecuário que, por sua vez, redefinem a indústria, o comércio e os serviços.” (MAIA, 2010, p. 23)

Sposito (2009, p. 19) argumenta que o conceito de cidades médias não descreve cidades de médio porte (aquelas com tamanho demográfico médio), mas representam aquelas cidades que desempenham na rede urbana papel de intermediação entre as pequenas e as

grandes. Dessa forma, são cidades que comandam e polarizam uma região e crescem em função de sua própria região.

A partir dos autores apresentados, apresenta-se um quadro síntese com as distintas abordagens sobre as pequenas e as médias cidades:

Quadro 2 – Síntese das abordagens sobre as pequenas e médias cidades

Autores	Pequenas cidades	Médias cidades
Maia, 2010	Até 20 mil habitantes	Entre 20 mil e 500 mil habitantes. Apresentam concentração e centralização econômicas expressivas.
Veiga, 2003	Menos de 50 mil habitantes e menos de 80 hab/Km ²	População inferior a 50 mil até 100 mil habitantes com densidade superior a 80 hab/Km ²
Livro: Plano Diretor participativo, Guia para elaboração pelos municípios e cidadão, 2004	Grupo 1: predominantemente urbanos, localizados nas periferias das metrópoles e das grandes e médias cidades. Grupo 2: Municípios predominantemente rurais, em que o ecossistema é pouco alterado pelas atividades urbanas.	-
Santos, 1982	Apresentam caráter local, ou seja, cidades de subsistência, destinadas ao atendimento das necessidades da população e da produção agrícola.	-
Sposito, 2009	-	Cidades que desempenham na rede urbana papel de intermediação entre as pequenas e grandes. Comandam e polarizam uma região e crescem em função de sua própria região. Possuem concentração e centralização econômicas expressivas.

Fonte: MAIA, 2010; VEIGA, 2003; BRASIL, 2004; SANTOS, 1982; SPOSITO, 2009. Elaborado pela autora, 2012.

Este quadro demonstra as diferentes abordagens sobre o conceito de pequenas e médias cidades brasileiras e reforça a necessidade de entendê-las, assim como os papéis que desempenham no período atual. Nesse sentido, apresenta-se a seguir o estudo *Tipologia das Cidades Brasileiras* (2005), elaborado pelo Observatório das Metrópoles e utilizado para subsidiar o PLANHAB, que categoriza diferentes tipologias de municípios no país.

3.3.1 O estudo “Tipologia das Cidades Brasileiras”: Ministério das Cidades

O estudo denominado “*Tipologia das Cidades Brasileiras*” (2005) foi desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles, sob a coordenação de Tânia Bacelar de Araújo, Jan Bitoun (e outros organizadores), a pedido do Ministério das Cidades para subsidiar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDR). Este estudo parte também de outros dois estudos sobre a rede de cidades brasileiras, desenvolvidos pelo IPEA/ UNICAMP/ IBGE e pelo CEDEPLAR. (PLANHAB – Estudos Técnicos, 2008)

O agrupamento de municípios em uma tipologia foi desenvolvido visando a orientar o investimento público com o objetivo de diminuir a desigualdade social e regional. Diante da forte articulação entre habitação e desenvolvimento urbano, acredita-se que as características urbanas das diferentes categorias de municípios trazem elementos importantes para a identificação dos problemas habitacionais, sendo de grande relevância para auxiliar a definição de prioridades para o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB, 2009).

As características urbanas das diferentes categorias de municípios trazem elementos essenciais para a leitura do déficit habitacional, do déficit por urbanização e das necessidades habitacionais futuras, assim como para a definição do tipo de produto habitacional mais adequado, seu processo de produção, custo da terra, entre outros aspectos. Essa tipologia consiste na análise e classificação dos municípios brasileiros a partir do número de habitantes, importância metropolitana, polarização regional, variáveis socioeconômicas, níveis de pobreza etc. (PLANHAB, 2009, p. 15)

Bitoun (2009, p. 26) explica que os procedimentos técnico-metodológicos para a realização deste estudo se relacionam a quatro dimensões possíveis de qualificar a heterogeneidade do quadro urbano do país. São eles: “i) tamanho populacional, ii) tamanho funcional (posição hierárquica na rede urbana do País), iii) características inerentes à posição geográfica da cidade, e iv) características internas à socioeconômica da cidade.” (BITOUN, 2009, p. 26)

“A tipologia é resultante de análise multivariada que considera indicadores intramunicipais e características microrregionais, assim como aspectos relacionados à rede de cidades.” Os indicadores selecionados para agrupamento das cidades possibilitaram a identificação dos níveis de pobreza, desigualdade social e a incidência dos problemas urbanos e socioambientais. Além disso, é possível saber se as cidades possuem condições e meios para enfrentar esses problemas. (PLANHAB – Estudos Técnicos, 2008, p. 2)

Primeiramente chegou-se a definição de 19 tipos de municípios, em que: (i) os quatro primeiros eram compostos por cidades com mais de 100 mil habitantes e aglomerações urbanas; (ii) nove tipos eram cidades entre 20 e 100 mil habitantes; e (iii) seis tipos com menos de 20 mil habitantes.

Considerando a necessidade de reduzir o número de tipologias para o PLANHAB, enfocando aspectos mais relevantes para a questão habitacional, realizou-se um novo agrupamento, que definiu 11 tipos de municípios brasileiros. (quadro 3)

Quadro 3 – Tipologias de municípios, segundo o PLANHAB.

Municípios integrantes de regiões metropolitanas e municípios com mais de 100 mil habitantes	A	Regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo Metrópoles situadas em regiões de alta renda, com alta desigualdade social. São denominadas metrópoles globais pela concentração de atividades e fluxos econômicos e financeiros.
	B	Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais do Centro-Sul Metrópoles, aglomerações urbanas e capitais situadas em regiões de alto estoque de riqueza e grande importância funcional na rede de cidades. São consideradas cidades pólo em suas respectivas regiões.
	C	Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais prósperas do Norte e Nordeste Principais centros polarizadores do Norte e Nordeste, com estoque de riqueza inferior aos tipos A e B, com maior concentração de pobreza e alta desigualdade.
	D	Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul Municípios situados em regiões com alto estoque de riqueza, com importância como centros polarizadores em sua microrregião.
	E	Aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste Municípios com baixo estoque de riqueza, porém com grande importância regional. Cidades pólo situadas em microrregiões de menor dinamismo.
Municípios com população entre 20 e 100 mil habitantes	F	Centros urbanos em espaços rurais prósperos Municípios que estão crescendo moderadamente, situados nas microrregiões mais ricas do país. Têm mais condições de enfrentar o déficit com recursos próprios.
	G	Centros urbanos em espaços rurais consolidados, com algum grau de dinamismo Municípios situados em microrregiões historicamente de maior pobreza e relativa estagnação, mas apresentam situação mais positiva em comparação aos demais tipos subsequentes.
	H	Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza Municípios que se destacam pelos níveis mais elevados de pobreza, maior número de domicílios sem banheiro e alto déficit habitacional relativo.
Municípios com população com menos de 20 mil habitantes	I	Pequenas cidades em espaços rurais prósperos
	J	Pequenas cidades em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente
	K	Pequenas cidades em espaços rurais de pouca densidade econômica

Fonte: PLANHAB, 2009.

As tipologias A, B, C, D e E representam os municípios integrantes de regiões metropolitanas e municípios com mais de 100 mil habitantes. São eles que concentram maior déficit habitacional. As tipologias F, G e H integram os municípios com população entre 20 e 100 mil habitantes, totalizando 20,20% dos municípios brasileiros, com 24,7% da população do país. Concentram 16,5% do déficit habitacional básico e apresentam taxa de urbanização média de 70%. As tipologias I, J e K representam os municípios com menos de 20 mil habitantes, totalizando 3.819 municípios, com 35,84% do déficit habitacional total e 18,53% da população. Nestes municípios estão concentrados 70% do déficit habitacional rural total. (PlanHab – Estudos Técnicos, 2008, p. 11-17)

Diante das distintas abordagens encontradas na literatura sobre as tipologias de municípios, duas questões podem ser levantadas: Quais tipos de municípios (pequenos,

médios ou grandes) compõem o Estado de Alagoas? E o município de Marechal Deodoro, referencial empírico deste estudo, se enquadra em qual classificação? Para tentar esclarecer esses questionamentos, a próxima subseção fará uma breve explanação sobre a renda e a pobreza que se associam à precariedade habitacional dos mais pobres no Estado de Alagoas e por conseguinte, apresenta-se uma abordagem sobre a tipologia dos municípios alagoanos, de acordo com o estudo *“Tipologia das Cidades Brasileiras”* (2005).

3.3.2 A pobreza e a precariedade da moradia dos mais pobres no Estado de Alagoas

O estado de Alagoas situa-se na Região Nordeste do país, limitando-se com os estados de Pernambuco, Sergipe, Bahia e o oceano Atlântico. Sua extensão territorial é de 27.779,34 km², e compõe-se de 102 municípios, distribuídos em três mesorregiões (leste, agreste e sertão). (IBGE, 2010). O Censo Demográfico de 2010 apresenta população de 3.120.922 habitantes, com uma alta densidade demográfica, de 112,33 habitantes/Km². Em relação a outros estados do país, é o mais denso da região Nordeste e o quarto do país – inferior só ao Distrito Federal (444,07 habitantes/Km²), ao Rio de Janeiro (365,23 habitantes/Km²) e a São Paulo (166,25 habitantes/Km²).

A capital, Maceió, concentra 29,88% do total da população do Estado, e sua Região Metropolitana (RMM) compõe-se por 11 municípios (Messias, Pilar, Rio Largo, Satuba, Santa Luzia do Norte, Coqueiro Seco, Paripueira, Barra de Santo Antônio, Marechal Deodoro, Maceió e Barra de São Miguel). A população total da RMM é aproximadamente 37% da população total do Estado, demonstrando assim a importância demográfica da capital.

Figura 3–Localização do Estado de Alagoas com limites territoriais.



Fonte: Base disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Alagoas>. Adaptado pela autora

Nas últimas décadas, a evolução econômica e social de Alagoas destoa do restante do Brasil:

O Estado ficou para trás na maior parte dos indicadores de qualidade de vida e é hoje o mais pobre do Brasil. Boa parte deste fenômeno reflete o baixo desempenho econômico ao longo dos anos e também os baixos investimentos em termos de capital humano e em infraestrutura [...] (ALAGOAS, 2010, p.16)

Carvalho (2008, p. 3) atribui o fraco desenvolvimento econômico do estado de Alagoas a três fatores: (i) ausência de um mercado interno amplo que possibilite a distribuição e o aumento de renda, de modo a incluir a população no processo de produção/consumo; (ii) ausência de polos dinâmicos capazes de realizar exportações, ao invés de importações; e (iii) baixa capacidade de investimento do poder público. Esses fatores combinados explicam “a frágil presença de novas indústrias e as dificuldades na atração de empreendimentos produtivos.” (CARVALHO, 2008, p. 3)

Ainda de acordo com Carvalho (2008, p. 4), a pobreza, combinada com a desigual distribuição de renda, é o elemento determinante para a compreensão de outros elementos da economia formal e regional, como o reduzido parque industrial, a agricultura com escassos setores dinâmicos e a rede de comércio e serviços pouco desenvolvidos.

Com a pobreza e a baixa dinâmica econômica no estado, aliadas ao fechamento da expansão econômica e dos mercados de trabalho do Sudeste, o intenso processo migratório rural/urbano (deslocamento interior/capital) foi responsável pelo rápido crescimento das cidades. Dessa forma, o processo de urbanização alagoano não aconteceu acompanhado pela atração de novas empresas e, juntamente com o aumento da população nas cidades, promoveu o crescimento de dois setores diferentes:

[...] o primeiro é o da economia informal, principalmente na área de serviços e comércio, concentrada nos bairros periféricos da capital [Maceió] nas cidades do interior. [...] A economia informal emprega ou dá ocupação a dois de cada três trabalhadores urbanos em Alagoas; o segundo são os marginalizados, a população que sobrevive de atividades irregulares [...]. (CARVALHO, 2008, p.5-6)

Em Alagoas, 2,8% da população não possui renda, e cerca de 60,9% possui rendimentos de até ½ salário mínimo, isto é, aproximadamente 1 milhão e 950 mil pessoas vivem sob condições de extrema pobreza. Esse índice se amplia para 83,2% da população ao acrescentar aqueles com rendimentos de até um salário mínimo, totalizando quase 2 milhões e

670 mil pessoas. Apenas 1,8% da população alagoana possui rendimento maior que 5 salários mínimos. (Tabela 4)

Tabela 4 – Distribuição de pessoas residentes em domicílios particulares por classes de rendimento mensal familiar per capita – Alagoas - 2009.

Rendimento (salário mínimo)	Pessoas (mil)	Percentual (%)	% acumulado
Sem rendimentos	89,5	2,8	2,8
Até ¼	892,5	27,9	30,7
Mais de ¼ até ½	966,09	30,2	60,9
Mais de ½ a 1	713,37	22,3	83,2
Mais de 1 a 2	310,30	9,7	92,9
Mais de 2 a 3	89,5	2,8	95,7
Mais de 3 a 5	57,5	1,8	97,5
Mais de 5	57,5	1,8	99,3
Não declararam	22,3	0,7	100,00

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 2010

A concentração de riquezas também é uma questão relevante a ser destacada. Enquanto os 20% mais ricos se apropriam de 72,02% dos rendimentos mensais, os 20% mais pobres detêm apenas 0,86% dessa renda. Em relação aos anos de 1991 e 2000, essa concentração tem se agravado, pois no ano 2000 ela aumenta para os ricos e reduz-se para os pobres. Como exemplo, os 20% mais ricos que detinham 67,16% da renda em 1991, passam para 72,02% em 2000. Já os 80% mais pobres que, em 1991, concentravam 32,84% dos rendimentos, no ano 2000 passaram a ter apenas 27,98% da renda.

Tabela 5 - Porcentagem da renda apropriada por extratos da população do Estado Alagoas (Brasil) 1991 e 2000

Renda apropriada por extratos da população	1991	2000
20% mais pobres	2,60	0,86
40% mais pobres	8,20	5,15
60% mais pobres	17,31	13,19
80% mais pobres	32,84	27,98
20% mais ricos	67,16	72,02
10% mais ricos	53,03	58,36

Fonte: PNUD, Atlas do Desenvolvimento humano no Brasil, 2002

De acordo com o Produto Interno Bruto de 2008, Alagoas pode ser considerado um estado pobre economicamente. Seu PIB correspondeu naquele ano a R\$ 19,476 bilhões, o que representou apenas 0,64% do PIB brasileiro e 4,90% do PIB do Nordeste. O PIB *per capita* de Alagoas, em 2008, é R\$ 6.440 reais mensais, igual a 0,39% do PIB *per capita* brasileiro

(R\$ 16.560,00). É o terceiro PIB mais baixo, dentre os nove estados do Nordeste, perdendo apenas para os estados do Piauí e do Maranhão. (Tabela 6)

Tabela 6 – Produto Interno Bruto e Produto Interno Bruto per capita em 2008

	Produto Interno Bruto	
	Preços correntes (1.000R\$)	Per capita (R\$)
Brasil	3.031.864.490,41	16.560
Nordeste	397.502.594,33	7.760
Alagoas	19.476.860,69	6.440
Bahia	121.508.474,02	8.680
Ceará	60.098.877,39	7.360
Maranhão	38.486.882,69	6.320
Paraíba	25.696.641,04	7.100
Pernambuco	70.440.858,88	8.340
Piauí	16.760.748,26	5.560
Rio Grande do Norte	25.481.448,74	8.500
Sergipe	19.551.802,62	10.120

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 2010. Disponível em: www.ipeadata.gov.br

Quanto à renda domiciliar per capita média⁵⁴, diferentemente dos demais Estados do Nordeste, Alagoas apresentou poucos avanços no ano de 2009 em relação ao ano de 2008. Em 2008, era a segunda menor renda, pois o Maranhão ocupava a 1ª posição. Em 2009, passou a concentrar a menor renda per capita do Nordeste. Neste mesmo ano, Alagoas apresentou cerca de 1,47% de acréscimo da renda em relação ao ano de 2008, o menor acréscimo entre todos os estados nordestinos. (Tabela 7)

O estudo da FJP (2007) ressalta como uma das piores situações habitacionais do Nordeste àquela do Estado de Alagoas. Sobre a diversidade da renda recebida pela parcela mais pobre da população, esta região apresenta valores médios bastante inferiores aos das demais regiões, principalmente aquelas localizadas no Sul do país. Enquanto em estados como Maranhão, Ceará, Paraíba, Pernambuco e **Alagoas**, “eles equivalem a pouco mais de meio salário mínimo – em torno de 220 reais –, em Santa Catarina, os mais pobres recebem 1,6 salário mínimo – 600 reais.” (FJP, 2007, p. 32) (grifo nosso).

⁵⁴ Renda domiciliar per capita: “Renda média mensal da população. Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE), com valores reais aos preços vigentes na realização da última edição da pesquisa, atualizados conforme o deflator para rendimentos da Pnad apresentado pelo Ipeadata”.

Tabela 7 – Renda domiciliar per capita média em 2008 e 2009

	2008	2009	% acréscimo
Brasil	689,61	705,72	2,34
Nordeste	421,05	443,05	5,23
Alagoas	372,52	378,01	1,47
Bahia	438,87	463,82	5,69
Ceará	411,30	427,84	4,02
Maranhão	348,24	383,95	10,25
Paraíba	462,60	473,87	2,44
Pernambuco	424,70	435,63	2,57
Piauí	424,33	444,22	4,69
Rio Grande do Norte	487,93	509,68	4,46
Sergipe	456,50	514,86	12,78

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 2010

Assim como a renda *per capita* média de Alagoas, que ocupa a pior posição do Nordeste, o mesmo ocorre com a existência de domicílios extremamente pobres e pobres nos anos de 2008 e 2009, que ocupam também a pior situação na mesma região. Os percentuais em 2009 reduziram, em relação a 2008 (0,15% para domicílios extremamente pobres e 0,56 para domicílios pobres); entretanto, em nada alteram a posição do Estado de Alagoas em relação a outros estados nordestinos. (ver Tabela 8)

Tabela 8 – Proporção de domicílios extremamente pobres e pobres– 2008 e 2009.

	Domicílios extremamente pobres (%)			Domicílios pobres (%)		
	2008	2009	%	2008	2009	%
Brasil	5,90	5,82	-0,08	17,17	16,36	-0,81
Nordeste	12,97	12,58	-0,39	34,18	32,29	-1,89
Alagoas	17,11	16,96	-0,15	39,85	39,29	-0,56
Bahia	12,04	11,31	-0,73	32,64	30,70	-1,94
Ceará	10,99	12,73	1,74	31,57	30,70	-0,87
Maranhão	14,78	14,93	0,15	38,24	34,01	-4,23
Paraíba	12,60	11,66	-0,94	33,60	33,54	-0,06
Pernambuco	14,33	13,82	-0,51	37,17	34,53	-2,64
Piauí	16,05	12,68	-3,37	36,18	32,28	-3,90
Rio Grande do Norte	10,38	8,76	-1,62	27,69	27,83	0,14
Sergipe	10,39	10,09	-0,30	31,07	29,86	-1,21

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 2010

O estudo da FJP (2008) destaca Alagoas ao tratar dos componentes de déficit e inadequação de moradias. Para o ônus excessivo com aluguel, os números se sobressaem no Estado (45,1%), assim como a carência de infraestrutura urbana (cerca 54,3% das moradias).

Quanto aos domicílios (in)adequados⁵⁵, Alagoas possui a situação mais grave da Região Nordeste: apenas 40,7% não apresentam alguma inadequação e cerca de 59,3% dos domicílios são considerados inadequados no Estado. (FJP, 2007, p. 81-84) (Tabela 9)

Tabela 9 – Participação em percentuais de componentes do déficit habitacional, inadequação de domicílios e domicílios adequados em área urbana, segundo os Estados da Região Nordeste – Brasil – 2008

Especificação	DÉFICIT HABITACIONAL		INADEQUAÇÃO DE DOMICÍLIOS	DOMICÍLIOS ADEQUADOS	
	Ônus excessivo com aluguel	Adensamento excessivo	Carência de infraestrutura	Domicílios adequados	Domicílios inadequados
Maranhão	15,9	3,9	28,8	56,3	43,7
Piauí	9,2	2,3	26,1	66,2	33,8
Ceará	31,8	7,3	41,5	50,2	49,8
Rio Grande do Norte	34,9	5,4	46,3	49,0	51,0
Paraíba	38,1	4,5	32,5	58,1	41,9
Pernambuco	41,9	4,5	40,2	51,7	48,3
Alagoas	45,1	8,0	54,3	40,7	59,3
Sergipe	41,7	4,0	17,7	74,7	25,3
Bahia	34,8	3,5	26,6	63,5	36,5
Nordeste	32,2	4,6	34,5	56,5	43,5
Brasil	40,8	7,1	22,3	67,7	32,3

Fonte: FJP, 2008. Adaptado pela autora.

No sentido de compreender quais tipos de municípios compõem o Estado de Alagoas e em qual classificação se enquadra o município de Marechal Deodoro, referencial empírico deste trabalho, a próxima subseção tratará da categorização de cidades, a partir do estudo “*Tipologia das Cidades Brasileiras*” (2005), do Ministério das Cidades, e de sua atualização para subsidiar o PLANHAB.

3.3.2.1 Compreendendo as tipologias dos municípios alagoanos

Alagoas possui 102 municípios. Dentre estes, 59 municípios possuem até 20.000 habitantes (57,84%); 34 possuem de 20.000 até 50.000 habitantes (33,34%); 07 municípios

⁵⁵ São os domicílios brasileiros que estão “em boas condições habitacionais e, segundo a metodologia utilizada, não necessita de intervenção imediata. Esses domicílios não se enquadram nos quesitos que os caracterizariam como em situação de déficit e nem nos critérios de inadequação considerados. São rotulados, portanto, de domicílios adequados. Para efeito de análise são considerados apenas os localizados em áreas urbanas.” (FJP, 2008, p.81)

possuem entre 50.000 e 100.000 habitantes⁵⁶ (6,86%); 01 município entre 100.000 e 500.000 habitantes⁵⁷ (0,98%); e 01 município possui mais de 500.000 habitantes⁵⁸ (0,98%). (IBGE, 2010) (Quadro 4)

Quadro 4– Municípios alagoanos por número de habitantes

Municípios alagoanos	Número de habitantes
59	até 20.000 habitantes
34	de 20.000 até 50.000 habitantes
07	entre 50.000 e 100.000 habitantes
01	entre 100.000 e 500.000 habitantes
01	mais de 500.000 habitantes

Fonte: Censo Demográfico, IBGE, 2010.

Sabendo-se que o contingente populacional, apesar de relevante, é um dado insuficiente para caracterizar os municípios brasileiros, este trabalho será guiado pelo estudo “*Tipologia das Cidades Brasileiras*” (2005) e pela abordagem do PLANHAB sobre a caracterização dos tipos de municípios, que agrupou a rede urbana brasileira em 11 tipologias.

Quadro 5 – Síntese da tipologia de municípios, segundo o PLANHAB.

Municípios integrantes de regiões metropolitanas e municípios com mais de 100 mil habitantes	A	Regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo
	B	Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais do Centro-Sul
	C	Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais prósperas do Norte e Nordeste
	D	Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul
	E	Aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste
Municípios com população entre 20 e 100 mil habitantes	F	Centros urbanos em espaços rurais prósperos
	G	Centros urbanos em espaços rurais consolidados, com algum grau de dinamismo
	H	Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza
Municípios com população com menos de 20 mil habitantes	I	Pequenas cidades em espaços rurais prósperos
	J	Pequenas cidades em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente
	K	Pequenas cidades em espaços rurais de pouca densidade econômica

Fonte: PLANHAB, 2009.

Esse estudo apresentou uma tipologia de município construída a partir do agrupamento dos seguintes indicadores:

⁵⁶ Aqueles cuja população é maior de 50.000 até 100.000 habitantes são: Campo Alegre, Coruripe, Palmeira dos Índios, Penedo, Rio Largo, São Miguel dos Campos e União dos Palmares..

⁵⁷ Com mais de 100.000 até 500.000 habitantes, destaca-se apenas o caso do município de Arapiraca que possui população total de 214.006 habitantes.

⁵⁸ O município de Maceió, capital do estado de Alagoas, possui população 932.748mil habitantes.

- Inserção em microrregiões de desenvolvimento econômico: maior ou menor concentração de riqueza e segundo o ritmo de crescimento (PNDR);
- Posição na rede de cidades: cidades pólos; cidades em aglomerações urbanas metropolitanas; integradas em dinâmicas econômicas regionais; isoladas; em enclaves de subsistência (segundo classificação das cidades pólo e rede de cidades elaboradas pelo IPEA/ UNICAMP/ IBGE e CEDEPLAR);
- Tamanho das cidades: grau de concentração populacional;
- Grau de concentração de atividades urbanas e porcentagem da população empregada (PEA) nos setores secundário e terciário;
- Indicadores sócio-econômicos da população, principalmente para avaliar as desigualdades sociais presentes no território. (PLANHAB – Estudos Técnicos, 2008, p. 1-2)

Assim, no Estado de Alagoas, de acordo com as tipologias propostas, encontram-se 12 municípios – tipo “E”, que correspondem aos 11 municípios pertencentes à Região Metropolitana de Maceió, além do município de Arapiraca; 32 municípios – tipo “H”; 1 município – tipo “J”; e 56 municípios – tipo “K”. Estes totalizam apenas 101 municípios no Estado, pois o município de Jequiá da Praia não foi categorizado no estudo, uma vez que sua emancipação deu-se no ano de 1998 e o referido estudo só inseriu municípios emancipados até 1991. (ver Quadro 6)

Quadro 6 – Síntese da tipologia PLANHAB por municípios – tipos no Estado de Alagoas.

Municípios integrantes de regiões metropolitanas e municípios com mais de 100 mil habitantes	E	Aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste - 11 municípios pertencentes a Região Metropolitana de Maceió + município de Arapiraca = 12 municípios
Municípios com população entre 20 e 100 mil habitantes	H	Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza – 32 municípios
Municípios com população com menos de 20 mil habitantes	J	Pequenas cidades em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente – 1 município
	K	Pequenas cidades em espaços rurais de pouca densidade econômica – 56 municípios

Fonte: PLANHAB, 2009. Adaptado pela autora.

Interessa-nos aqui o tipo ‘E’, pois é nesta categoria que se enquadra o município de Marechal Deodoro⁵⁹, em Alagoas, sobre o qual discutiremos os temas apresentados nesta dissertação. “São cidades polo⁶⁰ em regiões menos urbanizadas, e situadas em microrregiões de menor dinamismo.” Apresentam elevado grau de precariedade e pobreza, representados pelo alto déficit habitacional relativo, chegando a 21,7% do total do Brasil. Devido às condições de pobreza, possuem menos condições para o enfrentamento dos seus problemas urbanos habitacionais. (PLANHAB – Estudos Técnicos, 2008, p. 13) (ver Quadro 7)

⁵⁹ Ver caracterização do município no próximo capítulo

⁶⁰ Cidades polos são as cidades do interior distantes das grandes capitais que exercem grande influência em seu entorno e se destacam dentre os demais núcleos urbanos menores.

Quadro 7 – Proporção da população em 2000, taxa de crescimento 2000-1991 e percentual déficit habitacional para municípios tipo - E,H, J e K, no Estado de Alagoas 2000.

	%População Total 2000	Taxa de Crescimento ao ano 1991-2000	% Déficit Habitacional Básico Total	% Déficit urbano	% Déficit rural	Déficit Habitacional Relativo
Tipo E	7,25	2,01	10,92	85,1	14,9	21,7
Tipo H	4,79	2,40	8,32	53,4	46,6	60,77
Tipo J	6,99	-0,33	12,67	45,0	55,0	25,37
Tipo K	7,48	-0,57	20,20	37,1	62,9	39,09

Fonte: PLANHAB – Estudos Técnicos, 2008.

O município de Marechal Deodoro insere-se nesta classificação por pertencer a Região Metropolitana de Maceió. Para o PLANHAB, Marechal Deodoro é enquadrado nas tipologias de municípios junto com as grandes cidades. Estas, entretanto, possuem maiores condições para enfrentar seus problemas habitacionais, diferentemente das cidades menores, que ainda apresentam dificuldades de gestão e planejamento territorial, além de problemas administrativos, financeiros e institucionais. Este é o caso de Marechal Deodoro, que, apesar de ser um município metropolitano, apresenta elevados índices de pobreza e enfrenta dificuldades pertinentes aos municípios pequenos quanto ao planejamento urbano. Como exemplo, destaca-se a ausência de leis complementares ao Plano Diretor Municipal, a não aplicação dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade e o atraso em relação aos avanços no âmbito habitacional⁶¹.

O tipo “H”, características de 32 municípios alagoanos, refere-se aos municípios com os maiores níveis de pobreza, elevado número de domicílios sem banheiro e alto déficit habitacional relativo. “Estão situados principalmente no Norte e Nordeste, em regiões de pobreza e estagnação, ou frágil dinamismo, ainda insuficiente para impactar dinâmicas urbanas, ou mesmo para gerar melhores condições de vida para seus moradores.” (PLANHAB – Estudos Técnicos, 2008, p. 15). Apresenta maior taxa de crescimento, dentre as demais tipologias de municípios do Estado de Alagoas, cerca de 2,40%, e alto déficit habitacional relativo (60,77).

Os tipos J e K, nos quais 57 municípios alagoanos se inserem, correspondem aqueles com menos de 20 mil habitantes, que têm 32,87% do déficit habitacional total e 14,47% da população. O tipo J refere-se a “Pequenas cidades em espaços rurais consolidados”⁶² e o tipo K são as “pequenas cidades em espaços rurais de pouca densidade econômica.” Dentre as

⁶¹ Sobre o município de Marechal Deodoro, ver capítulo IV.

⁶² Município de Olho D’Água do Casado, Alagoas.

demais tipologias que representam os municípios alagoanos, concentram os maiores percentuais do déficit habitacional rural total, que atinge 55% e 62,9% para os tipos J e K, respectivamente. (PLANHAB – Estudos Técnicos, 2008, p. 18)

3.4 Aspectos conclusivos

No Brasil, as desigualdades sociais apresentam-se fisicamente em áreas segregadas e precárias das cidades, onde a “carência” de moradia digna para as populações mais pobres constitui-se como um dos maiores problemas urbanos nacionais. A precariedade habitacional traduz-se no território brasileiro pela presença marcante de carências distintas em assentamentos precários. O conceito de “assentamentos precários” foi designado para englobar, em abrangência nacional, os assentamentos urbanos inadequados, onde reside a população mais pobre. Este conceito desdobra-se quando da caracterização das diversas tipologias habitacionais no Brasil que possuem elementos comuns referentes às condições de moradia. Favelas, loteamentos irregulares, cortiços e conjuntos habitacionais degradados são conceitos que representam as tipologias das diversas formas de precarização de moradias. Assim, caracterizam-se, por um lado, pelo déficit habitacional quantitativo e, por outro, pelo déficit qualitativo, relativos à sua inadequação em termos fundiários, sanitários, adensamento excessivo e carência de infraestrutura (água, esgoto, coleta de lixo e energia elétrica).

A construção de novas formas de pensar e novos conceitos sobre os assentamentos humanos consolidados é um tema que vem sendo desenvolvido recentemente. A inexistência de dados confiáveis a respeito desses assentamentos, que possibilitem um conhecimento mais abrangente do fenômeno, assim como a dificuldade relacionada à mensuração daquela precariedade, constituem grandes desafios para o enfrentamento da questão habitacional brasileira.

A metodologia utilizada pelo IBGE em seu Censo Demográfico subestima o número de assentamentos precários, devido a alguns fatores, entre eles a ausência de informações disponibilizadas pelos municípios ao órgão censitário. No estudo "Assentamentos Precários no Brasil Urbano", do CEM/CEBRAP, dentre suas limitações, ressalta-se a impossibilidade de desagregar informações em escalas inferiores àquelas do Censo. A FJP, por sua vez, possui restrição do escopo do estudo às bases territoriais pesquisadas, ou seja, não calcula indicadores para municípios. O detalhamento do déficit habitacional para os municípios só

pode ser alcançado a partir dos dados dos censos demográficos, realizados a cada dez anos. O déficit e a inadequação de moradias só são estimados para nove regiões metropolitanas.

Embora apresentem limitações no dimensionamento da precariedade, não se pode deixar de considerar que o Censo do IBGE e as metodologias do CEM/CEBRAP e da FJP constituem importantes estudos para o conhecimento das condições precárias de moradia, não devendo ser descartadas possibilidades de aprimoramentos.

Sabendo que a caracterização dos assentamentos precários dos municípios é de grande relevância para a elaboração das políticas habitacionais locais, esse conhecimento ainda é bastante limitado para a identificação e a quantificação desses assentamentos no território brasileiro. Assim, não se pode deixar de considerar a necessidade de construir pesquisas e levantamentos locais para a identificação dos problemas habitacionais e o aprimoramento dessas metodologias no país.

Para se compreender a mensuração da precariedade habitacional dos mais pobres, com foco nos pequenos municípios brasileiros, recorte deste trabalho, apresentou-se também neste capítulo uma abordagem sobre a classificação de cidades. Foram explanados os conceitos trabalhados pela literatura acadêmica e o estudo *“Tipologia das Cidades Brasileiras”*, desenvolvido pelo Observatório da Metrópole, a pedido do Ministério das Cidades, que categoriza as cidades brasileiras a partir de tipologias.

Seguindo a lógica deste estudo, pode-se dizer que os municípios alagoanos se enquadram nos tipos E, H, J e K. O município de Marechal Deodoro, objeto empírico desta dissertação, mesmo tendo população inferior a 50 mil habitantes, segundo o Censo Demográfico 2010, é descrito pelo tipo ‘E’, ou seja, integra o grupo dos *“municípios integrantes de regiões metropolitanas e municípios com mais de 100 mil habitantes”*. Essa tipologia representa os aglomerados e os centros regionais do Norte e Nordeste e é caracterizada por cidades polo em *“regiões menos urbanizadas e situados em microrregiões de menor dinamismo”*. Correspondem a elevado grau de precariedade e pobreza, representado pelo alto déficit habitacional relativo.

A pobreza é característica marcante do estado de Alagoas e é comprovada pelos altos índices de domicílios e pessoas extremamente pobres e indigentes, devido à elevada concentração de renda e à disparidade cada vez maior entre os ricos e os pobres.

O próximo capítulo tratará do contexto empírico desse trabalho, o município de Marechal Deodoro, Alagoas, em que se discorrerá sobre a precariedade habitacional dos mais

pobres e serão expostos alguns resultados sobre a identificação dos assentamentos precários a partir das metodologias nacionais de mensuração e da pesquisa empírica realizada pelos agentes de saúde municipais.

4 O MUNICÍPIO DE MARECHAL DEODORO E A MENSURAÇÃO DA PRECARIIDADE DA MORADIA DOS MAIS POBRES

A moradia e suas diversas formas de precarização estão presentes nas diversas cidades brasileiras. Este capítulo traz a discussão da precariedade da habitação dos mais pobres e sua expressão material traduzida pelos assentamentos precários para o município de Marechal Deodoro, Estado de Alagoas.

Por ter sediado a primeira capital do Estado de Alagoas e pelo seu patrimônio histórico e arquitetônico, a maioria dos estudos produzidos sobre o lugar restringem-se às questões históricas e tratam principalmente do período colonial e imperial. Para o período da República, há um vazio de informações, assim como de interpretações sobre a realidade municipal. Apesar de um patrimônio histórico arquitetônico de grande relevância⁶³, as questões atuais representam situações completamente diferentes da antiga suntuosidade da renda que sustentava as igrejas, como símbolos sagrados do território. Não se tem, portanto, produções acadêmicas sobre os temas que são abordados nesta dissertação.

Apresenta-se aqui uma caracterização socioeconômica do município, destacando a desigual distribuição de renda, fator que contribui para o estabelecimento da pobreza e sua materialização através da moradia. Também será demonstrado como a habitação dos mais pobres foi tratada pelo Plano Diretor Municipal, Lei nº 919/2006, e como o processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) conduziu a identificação da precariedade habitacional no território.

São expostos os dados coletados pela pesquisa empírica (resultados da observação participante e da observação direta) referente às tipologias de assentamentos precários e necessidades habitacionais e os dados advindos das instituições nacionais de pesquisa (IBGE, CEM/CEBRAP e FJP), a fim de demonstrar as distorções entre os resultados das diferentes fontes. Por fim, são exploradas as tipologias habitacionais do município, que não correspondem às tipologias de assentamentos precários instituídas pela Política Nacional de Habitação e as especificidades sobre a precariedade da moradia em Marechal Deodoro, tais como a relação entre o local de moradia e a sobrevivência das famílias.

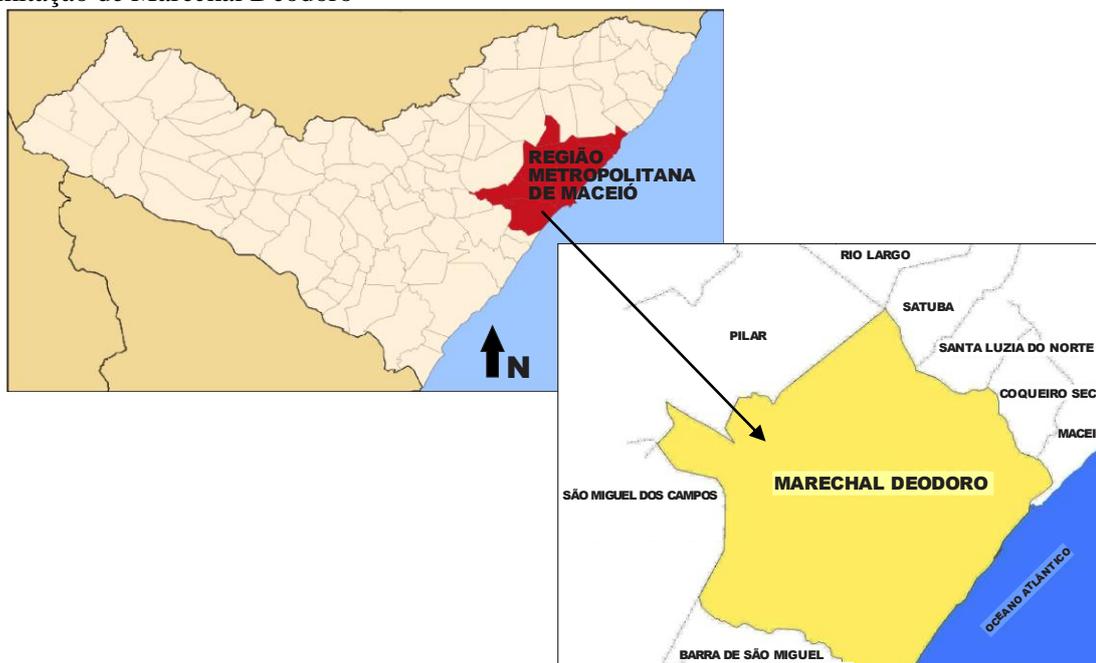
⁶³ O município possui tombamento federal e estadual do patrimônio histórico e arquitetônico existente. Ver Figura 5 e 6.

4.1 Caracterização sócio econômica do município

Marechal Deodoro situa-se no litoral sul do Estado de Alagoas, na região nordeste do Brasil, e se localiza sob as coordenadas geográficas 9° 42' 15'' (latitude Sul) e 35° 53' 42'' (longitude Oeste). Está distante aproximadamente 28,2 km da capital do estado, Maceió, e possui os seguintes limites: ao Norte, com os municípios de Santa Luzia do Norte e Pilar, e os riachos Salgado e Remédios, respectivamente; a Sudeste, com o município de São Miguel dos Campos; a Leste, com Maceió e o Oceano Atlântico; e a Oeste, com os municípios de Pilar e São Miguel dos Campos.

Sua área territorial, segundo o IBGE, é de 331,68 Km², que corresponde a 1,20% do território alagoano. A altitude da sede do Município é de aproximadamente 31 m, e o acesso rodoviário a partir da capital Maceió é feito através das rodovias pavimentadas AL-101 e pequeno trecho da AL-215. Marechal Deodoro está inserido na mesorregião geográfica do Leste Alagoano e faz parte da Região Metropolitana de Maceió (RMM), juntamente com outros dez municípios⁶⁴. (Figura 4)

Figura 4— Mapa do Estado de Alagoas e demarcação da Região Metropolitana de Maceió e delimitação de Marechal Deodoro



Fonte: a) Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Alagoas_RM_Maceio.svg. Adaptado pela autora; b) IBGE 2001; CELMM 2005

⁶⁴ A região metropolitana de Maceió é composta por 11 municípios – Maceió, o pólo, Messias, Pilar, Rio Largo, Satuba, Santa Luzia do Norte, Coqueiro Seco, Paripueira, Barra de Santo Antônio, Marechal Deodoro e Barra de São Miguel.

O município de Marechal Deodoro constitui-se como um dos sítios históricos mais importantes do Estado de Alagoas. Sobre o início da formação do núcleo urbano existem imprecisões de datas, “havendo inferências de sua existência em fins do século XVI, à margem da atual Lagoa Manguaba, registrada na cartografia portuguesa dos primórdios do século XVII, como Alagoa ou Lagoa do Sul.” (FERRARE, 2002, p. 5)

Em 1636, criou-se o município, denominado de Vila Santa Maria Madalena da Lagoa do Sul. Desde a emancipação política do Estado de Alagoas, no ano de 1817, passou a ser capital da Província de Alagoas, sendo o nome da vila alterado para Alagoas.

Em 1823, a vila foi elevada à condição de cidade, tornando-se a capital do Estado de Alagoas. Em 1839, a capital da província de Alagoas foi transferida para Maceió. Após esse tumultuado episódio, que gerou luta e divisão das lideranças alagoanas, a antiga vila começou a decair economicamente, voltando a adquirir impulso somente nas últimas décadas do século XX. O nome do município, tal qual é hoje, Marechal Deodoro, foi alterado no ano de 1939, em homenagem ao primeiro presidente da república do Brasil, o alagoano Marechal Deodoro da Fonseca.

Marechal Deodoro foi polo de povoamento de Portugal no processo de colonização do Brasil. Este processo previa “potencializar a ocupação do território pelo aproveitamento rentável da terra e a disseminação da fé católica” (FERRARE, 2005, p. 66). Segundo a autora, quando ainda era uma vila, Marechal Deodoro se destacou como:

[...] polo de escoamento da produção açucareira dos seus engenhos ao Porto do Francês, para abastecimento de parte da Capitania e também comercialização em Recife, Salvador e até mesmo Portugal [...] Reconhece-se, todavia, que a proximidade com a Lagoa Manguaba, potencializava o extrativismo da pesca de sobrevivência e a fertilização das terras para a prática da pecuária, [...]”(FERRARE, 2002, p.15)

Com a prosperidade na produção agro-mercantil e de pastoreio, a sociedade apoiava-se em uma base aristocrática rural:

[...] composta por fazendeiros, senhores de engenhos, colonos, oficiais em geral, escravos e índios aldeados, viu esta expansão sócio-econômica se rebater de forma gradativa na evolução tipológica de suas habitações [...] onde os senhores de engenho habitavam os sobrados; a classe intermediária as casas térreas [...] (FERRARE, 2002, p.15-18)

A classe mais pobre:

[...] vivia em modestas habitações, principalmente na orla lacustre, cobertas de palhas de coqueiros ou palmeiras. As residências eram caracterizadas por uma cobertura de duas águas com biqueiras no cimo de sua fachada e dividiam-se na sua parte interna por um corredor que separava seus aposentos, ligando-se com a sala de jantar. (BARROS, 1991)

Pode-se argumentar que, durante o período de colonização, as moradias do município já apresentavam precariedade. Tratavam-se das habitações dos colonos e das moradias dos pescadores, que se situavam próximas à lagoa. Souza ressalta sobre a simplicidade das habitações no Brasil nos primeiros séculos de colonização:

Nas vilas e cidades, por exemplo, nos três primeiros séculos da colonização, o aspecto das moradas apresenta-se bastante simples e pobre, uma vez que eram povoadas por pessoas com poucos recursos, e visitadas ocasionalmente pelos proprietários de sítios e fazendas que necessitavam apenas de um abrigo para estadias passageiras. (SOUZA, 1997, p.90)

A tipologia arquitetônica predominante era a casa térrea, sem recuos laterais, construída no alinhamento da calçada, com portas e janelas para a rua. A taipa como material construtivo das edificações era comum nessa época, também utilizado em Portugal para a construção das habitações. Os quintais eram extensos e ficavam ao fundo, dispendo de muitas árvores, algumas frutíferas, que serviam também para a alimentação das famílias mais pobres. Os ambientes internos, como os quartos, não possuíam janelas ou aberturas para o exterior. Havia ainda a ausência de sanitários. Às vezes, o quintal podia abrigar a “secreta”, que “[...] era uma edificação com fins de higiene existente em algumas casas, mas que consistia muitas vezes apenas num buraco na terra, embaixo do qual podiam se instalar os chiqueiros” (SOUZA, 1997, p. 94-95)

A precariedade dessas moradias estava relacionada à insalubridade (construção sem recuos laterais e ambientes sem aberturas para iluminação e ventilação), assim como a utilização de materiais inadequados, ausência de infraestrutura e banheiros. Como será visto no decorrer deste capítulo, atualmente, as habitações precárias são aquelas que apresentam algumas dessas situações: materiais rústicos, carência de infraestrutura, inadequação fundiária, ausência de banheiros, adensamento excessivo e/ ou insalubridade. Já as moradias dos mais pobres localizadas as margens da lagoa, hoje constituem as favelas.

Por volta de 1633, a pequena vila teve seu crescimento abalado pela invasão holandesa, cujos invasores saquearam e incendiaram casas e igrejas, impulsionando a fuga de escravos e o abandono de propriedades. A pobreza em Marechal Deodoro, apesar de

preexistente desde a invasão holandesa⁶⁵, se acentuou a partir da perda da condição de Capital da Província de Alagoas para Maceió, o que promoveu um intenso processo de estagnação político-econômica no município. Esta ocorrência deixou a população pobre em busca de oportunidades, pois famílias inteiras se transferiram para Maceió, ficando no município apenas os mais idosos e os proprietários de sítios e de grandes propriedades.

A antiga Capital sofreu um golpe que veio refletir em seu progresso econômico e social, e iniciou um processo de decadência sociopolítico, embora tenha vivido entre 1819 e 1839 um ciclo de relativo desenvolvimento.

Em suma, a mudança de todo o contingente administrativo com as respectivas famílias para Maceió, veio a influir na diminuição de fontes produtivas de renda de apoio a estes serviços, e na produção de açúcar, então fabricado em poucos engenhos, que se limitaram à produção de mel e rapadura. Quanto à pesca, esta resultou, basicamente de sobrevivência para os que lá permaneceram. Influuiu também, de modo visível, na redução do número de construções e melhoramentos em unidades residenciais, a ponto de em 1842, três anos após a mudança da Capital, a cidade continuar apresentando um número alto de casas ainda sem telha de barro, [...] (FERRARE, 2002, p.24)

De acordo com esta autora, “ao longo da maior parte do século XX, a cidade ‘arrastou-se’ numa inércia que beirava à falência múltipla de sua vitalidade [...]”. (FERRARE, 2002, p. 44)

O município de Marechal Deodoro teve o seu período mais representativo situado entre a expulsão dos holandeses⁶⁶ e a transferência da capital. Neste intervalo, conheceu uma época de progresso, demonstrado a partir do aparecimento de irmandades com seus conventos e Igrejas, além de um teatro (hoje demolido), Casa de Câmara, Cadeia e um conjunto urbano de inegável valor arquitetônico, caracterizado pela presença da arquitetura colonial. Parte do patrimônio arquitetônico presente no centro histórico possui tombamento federal e estadual. O tombamento estadual possui perímetro mais amplo que o federal e engloba, de acordo com a Lei Estadual nº 4.458 de 1983, além do Centro histórico, parte dos bairros da Poeira e Estiva. O perímetro federal, por sua vez, abrange três Zonas de Preservação Rígida (ZPR). (Figura 6).

⁶⁵ Antes da invasão holandesa, Marechal Deodoro era próspera.

⁶⁶ Embora após a expulsão dos holandeses o empobrecimento tenha se destacado, sendo necessário elevar-se a condição de Vila para prosperar.

Figura 5 – Patrimônio arquitetônico de Marechal Deodoro. Da esquerda para a direita: a) Igreja da Matriz da Nossa Senhora da Conceição e circunvizinhança; b) trecho do casario colonial da Rua Dr. Tavares Bastos



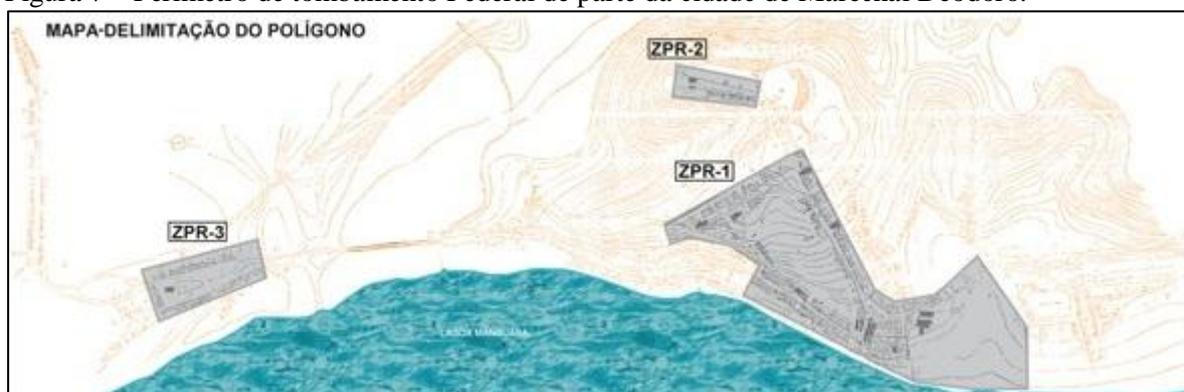
Fonte: Fotos de Pablo de Luca, 2009

Figura 6 – Patrimônio arquitetônico de Marechal Deodoro: casarios.



Fonte: Autora, 2012.

Figura 7 – Perímetro de tombamento Federal de parte da cidade de Marechal Deodoro.



Fonte: FERRARE, 2002.

A dinamização econômica só voltou a ocorrer após três acontecimentos: (i) a implantação da Usina Sumaúma, em 1970, com a oferta de empregos sazonais do cultivo da

cana-de-açúcar; (ii) a abertura da Rodovia AL-101 Sul, em 1979, ligando a capital Maceió ao município de Marechal Deodoro, o que facilitou a oportunidade de empregos e o acesso a atividades educacionais diárias na capital; e (iii) “pelo comércio informal que se estabeleceu na Praia do Francês e povoados lagunares, após o ‘boom’ turístico-imobiliário transportado por esta Rodovia.” (FERRARE, 2002, p. 44)

Dentre estes acontecimentos, vale ressaltar sobre o impacto dos empregos sazonais no estado de Alagoas. O economista e jornalista Jair Barbosa (2011)⁶⁷ argumenta que “a economia de Alagoas começou com a base do açúcar e continua, apesar de toda essa diversificação”. Os empregos sazonais do cultivo da cana-de-açúcar são preenchidos por trabalhadores rurais que cortam a cana. O trabalho é sazonal, portanto, eles trabalham seis meses e param por mais seis.

Quando os engenhos passaram a ser usinas, começou a legislação trabalhista. Antes disso, as usinas pagavam salários, mas eles não tinham direitos, benefícios. O que eles tinham era o que o patrão disponibilizava: alguns davam casa, escola, saúde. Mas isso foi acabando aos poucos. (BARBOSA, 2011).

Dado o fim dos poucos benefícios oferecidos e com a chegada das máquinas às usinas, o êxodo cresceu. A mecanização impulsionou os trabalhadores rurais para as cidades, que, sem mão de obra qualificada, enfrentaram dificuldades na obtenção de trabalho e renda. Este fator contribuiu para o crescimento acelerado das cidades e para a formação das ocupações informais pela população mais pobre.

Quanto à construção da Rodovia AL 101 Sul, há forte ligação entre o complexo industrial Salgema e o Polo-Cloro-Álcool-Químico. Criado no início dos anos 1980, o Polo-Cloro-Álcool-Químico de Marechal Deodoro surgiu da perspectiva de garantir ao Estado de Alagoas o seu desenvolvimento industrial por meio de um parque industrial de grande porte, valendo-se da existência da indústria-mãe: Salgema Indústrias Químicas S/A (atual Braskem), previamente instalada em Maceió, na década de 1970⁶⁸.

Sabe-se que a razão da construção da Rodovia Al-101 Sul esteve ligada à necessidade de conexão com o sul do país para escoamento da produção do complexo industrial Salgema-Polo-Cloro-Álcool-Químico instalado, respectivamente em Maceió/Marechal Deodoro, mas que, de modo inverso aos

⁶⁷ Disponível em: <http://cesmacinfoca.blogspot.com/2011/10/alagoas-x-cana-de-acucar.html>. Acesso em: agosto de 2012.

⁶⁸ A partir do ano de 1990, atingido por um longo período de crise econômica nacional, o Pólo cloro-álcool-químico de Alagoas mergulhou num processo de desaquecimento. Somente a partir do Decreto Estadual nº 4.214, de 09 de Novembro de 2009, o Pólo é transformado no Pólo Multifabril Industrial José Aprígio Vilela, possuindo gestão compartilhada do município de Marechal Deodoro com o Estado de Alagoas.

inumeráveis benefícios trazidos pela Rodovia, o Pólo resultou em causa de agressão ambiental que vem atingindo a Lagoa e todo o eco-sistema lagunar circundante, não cumprindo o papel, de “pólo” de emprego, presumível pela população local, em função de exigir mão- de-obra especializada (FERRARE, 2002, p.44-45)

Vale ressaltar ainda que a abertura da Rodovia também se tornou um vetor de especulação para o capital imobiliário, o que contribuiu para o remodelamento do município, a partir da ocupação pulverizada no território, influenciando no desordenamento da ocupação pela população mais pobre, como os assentamentos precários instalados à beira dessa rodovia.

Figura 8 – Imagem aérea demonstrando a unidade Braskem em Maceió e o Polo multifabril em Marechal Deodoro, ligados pela Rodovia AL 101 Sul.



Fonte: disponível em: www.googlemaps.com.br. Adaptado pela autora

Além da Usina Sumaúma e do Polo, a economia local compõe-se de atividades do turismo, que vêm se desenvolvendo rapidamente, provocando uma ocupação espontânea e acelerada, principalmente nas áreas habitadas pela população local. De acordo com Martins (2000), no povoado do Francês, onde se localiza a praia do Francês, o turismo ascendente desconsiderou a antiga comunidade que vivia da pesca artesanal, do extrativismo do coco e da agricultura de subsistência. A ocupação não controlada e espontânea, gerada pelo turismo, contribuiu para o fenômeno da gentrificação, em que a população se desloca para demais localidades, sendo impedidas de exercer suas atividades, devido às fortes mudanças econômicas, sociais e ambientais.

Também se observa a ação de um mercado especulativo de terra urbana bastante ativo. A pobreza de grande parte dos moradores se contrapõe à implantação dos condomínios de

luxo, como expansão da habitação das classes média e alta da cidade de Maceió. “Em Marechal Deodoro [...] a pressão vem principalmente de incorporadores que buscam terras para atividades de lazer e turismo, aqui incluído um mercado de habitações para fins de semana e veraneio.” (LINS, 2011, p. 26)

A economia municipal também é movimentada pela presença do petróleo e pelo pagamento de royalties. Em 2011, o município recebeu quase 2,7 milhões da Petrobrás. (ENCICLOPÉDIA, 2012, p. 20)

Com relação ao comércio local, a “[...] cidade mantém o uso majoritariamente residencial, à volta de um restrito comércio local, que não se expande, dada à proximidade com o comércio mais diversificado de Maceió [...].” (FERRARE, 2002, p. 45). Os pagamentos da Previdência Social, do Programa Bolsa Família⁶⁹ e o grande número de funcionários públicos municipais⁷⁰ também movimentam o comércio, além das atividades artesanais e produção de pescado. (ENCICLOPÉDIA, 2012, p. 20)

4.1.1 A desigual distribuição de renda e a pobreza

Dados do Censo Demográfico (IBGE) apontam para o crescimento da população total do município e a intensificação da população na área urbana, a partir da década de 1980. Até o Censo de 1980, a concentração na área rural ainda era maior, sendo a taxa de urbanização correspondente a 41.28%. Este índice é superado quando, em 1991, o Censo aponta que 59.08% da população era urbana. Em 2010, a população urbana corresponde a 94.37% da população total do município. (Tabela 10)

Tabela 10 – Crescimento da população de Marechal Deodoro entre 1960 e 2010.

População	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Total	13.820	14.724	22.689	24.810	35.866	45.994
Urbana	5.269	5.488	9.368	14.658	29.837	43.406
Rural	8.551	9.236	13.321	10.152	6.029	2.588
Taxa de urbanização	38.12%	37.27%	41.28%	59.08%	83.19%	94.37%

Fonte: anos 1960 e 1970: ALAGOAS, 1977; anos 1991 e 2000: PNUD, Atlas do Desenvolvimento humano no Brasil, 2002; anos 1980: Censo demográfico, dados distritais-Alagoas- IBGE 1982; ano 2010: Censo Demográfico 2010.

⁶⁹ São 6.415 famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família cujo valor anual em 2011 chega a 8.938.467,00 milhões. (ENCICLOPÉDIA, 2012, p.21)

⁷⁰ No ano de 2009, Marechal Deodoro tinha um total de 2.168 funcionários públicos municipais. (ENCICLOPÉDIA, 2012, p.21)

É importante ressaltar que a área urbana de Marechal Deodoro sofreu alterações no seu perímetro nas décadas de 1980 e 1990, por meio de Leis municipais. A Lei municipal nº 454, de janeiro de 1985, transformou em urbana a área rural que compreende o Riacho Cabreiras, a Massagueira e a Rua nova⁷¹; e a Lei nº 580, de março de 1993, transformou em área urbana a Ilha de Santa Rita.

O Brasil possui 84,35% dos habitantes residindo em áreas urbanas. A região Nordeste apresenta 73,13% da população urbana no território. Comparando os percentuais da população urbana dos municípios da Região Metropolitana de Maceió, pode-se argumentar que todos os municípios apresentam altas taxas de urbanização – acima de 80%. Maceió é uma cidade predominantemente urbana, com 99,93% da população. Em seguida, tem-se o município de Pilar, com 95,49%, e o de Marechal Deodoro, que está na terceira posição, com 94,37% da população residindo em área urbana. (Tabela 11)

Tabela 11– Percentual da população urbana – Brasil, Nordeste, Alagoas e municípios da Região Metropolitana.

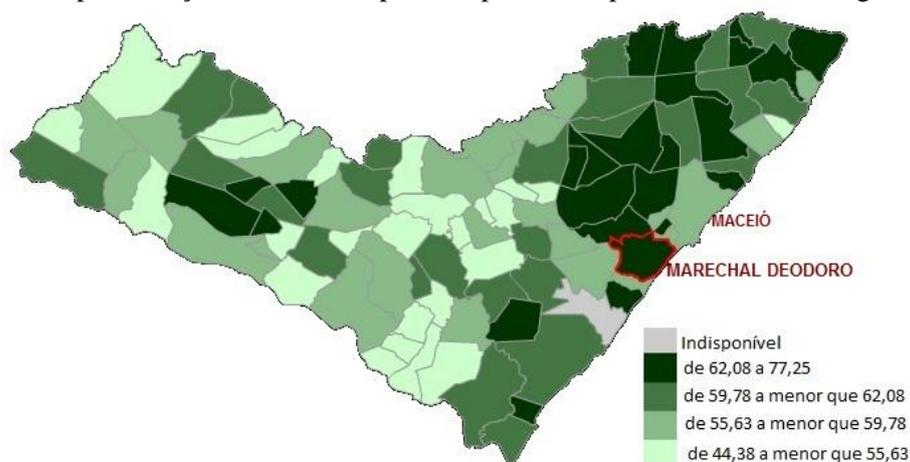
	% População área urbana
Brasil	84,35
Nordeste	73,13
Alagoas	73,64
Barra de Santo Antônio	93,06
Barra de São Miguel	86,11
Coqueiro Seco	89,99
Maceió	99,93
Marechal Deodoro	94,37
Messias	90,95
Paripueira	88,56
Pilar	95,49
Rio Largo	81,69
Santa Luzia do Norte	89,57
Satuba	87,60

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 2010

O município de Marechal Deodoro é um dos mais pobres do Estado de Alagoas, cuja incidência da pobreza chega a atingir mais de 60% do município.

⁷¹ “Art. 1º: Fica transformada em área Urbana, à área Rural compreendida/ o Riacho Cabreiras e o Povoado Massagueira, Rua Nova, que passará a ter os seguintes limite e confrontações: a partir do riacho cabreiras, segue por linha paralela a rodovia Edival Lemos distando esta do eixo da citada Rodovia 3 Km, até a beira mar do Povoado Francês, daí em diante segue-se a linha de pré-a-mar até o Povoado Massagueira de Baixo onde encontrar-se-á a Lagoa Manguaba que segue-se-á contornando a margem da Lagoa citada, passando pelos Povoados de Massagueira de Cima, Rua Nova, Morros, Mucuri até o encontro com o Riacho Cabreiras” (MARECHAL DEODORO, Lei nº 454 de 14 de janeiro de 1985)

Figura 9 – Espacialização do índice de pobreza por município no Estado de Alagoas



Fonte: IBGE, 2003. Adaptado pela autora.

Essa pobreza pode ser representada pelas 17.428 mil pessoas que não possuem renda, cerca de 46,61% do total da população em 2010. Com rendimentos de até 01 (um) salário mínimo (SM), são 13.413 mil pessoas, representando 82,48% da população em 2010.

Enquanto o percentual da população sem rendimentos e com 01 (um) SM em 2010 aumentou em relação ao ano 2000; o percentual para até três SM foi pouco modificado (de 94,07% para 94,80%). Com renda maior de três salários tem-se 3,13% da população no ano 2000 e uma queda em 2010 para 2,63%. (Tabela 12)

Tabela 12 – Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por classes de rendimento nominal mensal

Rendimento Nominal Mensal (salário mínimo)	2000			2010		
	Pessoas (mil)	Pessoas (%)	(%) Acumulado	Pessoas (mil)	Pessoas (%)	(%) Acumulado
Sem rendimentos	13.877	51,25	51,25	17.428	46,61	46,61
Até 1	7.214	26,64	77,89	13.413	35,87	82,48
Mais de 1 a 2	3.349	12,37	90,26	3.612	9,66	92,14
Mais de 2 a 3	1.032	3,81	94,07	995	2,66	94,80
Mais de 3 a 5	756	2,80	96,87	960	2,57	97,37
Mais de 5 a 10	475	1,76	98,63	734	1,96	99,33
Mais de 10 a 20	274	1,01	99,64	196	0,53	99,86
Mais de 20	99	0,36	100	51	0,14	100
Total	27.076	100		37.389	100	

Fonte: Censo IBGE, (2000; 2010)

Quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Marechal Deodoro apresentou índice de 0,539 em 1991 e 0,649 em 2000. Segundo o PNUD (2002), o IDH do município se

encontra entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano, cujo IDH está entre 0,5 e 0,8. Dentre os outros municípios do país, ocupa a 3783^a posição, sendo que 3782 municípios estão em uma situação melhor e 1.724 estão em situação pior ou igual. Quanto aos outros municípios do Estado, está na 8^a posição, onde 07 municípios estão em melhor situação. (PNUD, 2002)

Tabela 13– Índice de Desenvolvimento Humano, 1991 e 2000, Marechal Deodoro, AL.

Municípios alagoanos	1991	2000
Maceió	0,687	0,739
Satuba	0,586	0,705
Rio Largo	0,567	0,671
São Miguel dos Campos	0,541	0,671
Palmeira dos Índios	0,566	0,666
Penedo	0,570	0,665
Arapiraca	0,556	0,656
Marechal Deodoro	0,539	0,649

Fonte: PNUD, (2002)

A renda *per capita* dos habitantes no ano 2000 era de R\$ 111,10 reais, menor do que o salário mínimo da época⁷². A renda *per capita* cresceu 51,76% entre os anos de 1991 e 2000. No entanto, estes valores ainda representam menos da metade da média apresentada para o Estado de Alagoas. (PNUD, 2000) (Tabela 14)

O percentual de renda proveniente de transferências governamentais e de rendimentos do trabalho foi, respectivamente, 11,96% e 80,17% em 1991, e 14,37% e 62,45% no ano 2000. Percebe-se que, neste ano, houve um acréscimo no percentual por transferências governamentais, na medida em que houve um decréscimo no percentual por rendimentos do trabalho, em relação ao ano de 1991. (Tabela 14)

⁷² O salário mínimo no ano 2000 era R\$151,00, de acordo com a Lei n° 9971, de 18/05/2000.

Tabela 14– Indicadores do Nível e composição da renda, 1991, 2000 – Marechal Deodoro e Alagoas

	Renda Per Capita 1991 (R\$)	Renda Per Capita 2000 (R\$)	% da renda proveniente de transferências governamentais 1991	% da renda proveniente de transferências governamentais 2000	% da renda proveniente de rendimentos do trabalho 1991	% da renda proveniente de rendimentos do trabalho 2000
Alagoas	230,30	297,23	10,34	14,66	83,28	69,77
Marechal Deodoro	73,21	111,10	11,69	14,37	80,17	62,45

Fonte: PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2002.

A concentração de pessoas pobres em Marechal Deodoro é demonstrada por meio do percentual de pessoas indigentes⁷³ e pessoas pobres⁷⁴. No ano 2000, as pessoas indigentes chegavam a 34,47% da população total e as pessoas pobres, a 65% da população. Assim como o Nordeste e o estado de Alagoas, este município apresenta redução nesse índice no ano de 2000 em relação a 1991 (cerca de 13,06%). Com relação às pessoas pobres, o Nordeste apresentou resultados com cerca de 10,19% de pessoas pobres a menos em 2000. Alagoas apresentou 4,94% a menos de pessoas pobres e Marechal Deodoro, 6,0%. (PNAD 2000) (Tabela 15)

Tabela 15 – Proporção de pessoas indigentes e pobres– Nordeste, Alagoas, Marechal Deodoro – 1991 e 2000.

	Pessoas indigentes (%)		Pessoas pobres (%)	
	1991	2000	1991	2000
Nordeste	40,63	32,51	67,12	56,93
Alagoas	38,71	37,94	67,18	62,24
Marechal Deodoro	47,53	34,47	71,27	65,00

Fonte: Disponível em: www.ipeadata.gov.br. Adaptado pela autora

É importante também destacar a grande concentração de renda nas mãos dos mais ricos. Enquanto os 20% mais ricos se apropriam de 65% dos rendimentos mensais, os 20%

⁷³ As pessoas indigentes correspondem o “percentual de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$37,75, equivalentes a 1/4 do salário mínimo vigente em agosto de 2000. O universo de indivíduos é limitado àqueles que são membros que vivem em domicílios particulares permanentes.” Disponível em: www.ipeadata.gov.br

⁷⁴ As pessoas pobres incluem as pessoas indigentes e correspondem o “percentual de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$75,50, equivalentes a 1/2 do salário mínimo vigente em agosto de 2000. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.” Disponível em: www.ipeadata.gov.br

mais pobres detêm apenas 1,7% dessa renda. Em relação aos anos de 1991 e 2000, estes percentuais têm se agravado, pois no ano 2000 a renda aumentou para os ricos e reduziu para os pobres. Já os 20% mais ricos, que detinham 58,2% da renda em 1991, passaram para 65% em 2000. Os 20% mais pobres, que, em 1991, concentravam 2,8% da renda, passaram para 1,7% no ano 2000. (Tabela 16)

Tabela 16 - Porcentagem da renda apropriada por extratos da população do município de Marechal Deodoro, Alagoas (Brasil) 1991 e 2000

Renda apropriada por extratos da população	1991	2000
20% mais pobres	2.8	1.7
40% mais pobres	9.9	8.0
60% mais pobres	21.3	18.4
80% mais pobres	41.8	35.0
20% mais ricos	58.2	65.0

Fonte: PNUD, Atlas do Desenvolvimento humano no Brasil, 2002

Pode-se argumentar que, mesmo com uma economia diversificada, a exemplo da Usina Sumaúma, as indústrias do Polo multifábrica, a exploração de petróleo, o turismo ascendente, além das atividades de pesca e artesanato, a distribuição de renda em Marechal Deodoro ainda é bastante desigual. Os dados demonstram que o percentual da renda dos 20% mais ricos é 8 (oito) vezes maior que o percentual da renda dos 40% mais pobres. Comparando-se os anos de 1991 e 2000, o percentual da renda dos mais pobres diminuiu ainda mais, o que reforça a permanência da pobreza no município.

4.1.2 As questões urbanas e o Plano Diretor Municipal

A elaboração de Planos Diretores no Brasil, como instrumentos de uso e ocupação do solo, vem sendo discutida desde 1930, quando se deu o Plano Agache, no Rio de Janeiro. (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 27-28). Com a Constituição de 1988 e com a instituição do Estatuto da Cidade, em 2001, os Planos Diretores tiveram sua abrangência ampliada e seu sentido alterado, vinculados, a partir de então, à função social da cidade e da propriedade e também ligados ao plano de desenvolvimento urbano municipal. A aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade depende da aprovação do Plano Diretor, que deve definir a função social das diversas áreas do município, sejam áreas rurais ou urbanas, privadas ou públicas. É obrigatória a existência dessa lei nos municípios brasileiros que: (i)

possuem mais de vinte mil habitantes; (ii) são integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; (iii) o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal⁷⁵; (iv) são integrantes de áreas de especial interesse turístico; (v) inserem-se na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; (vi) estão incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Nesse sentido, foi aprovado, em 09 de novembro de 2006, o *Plano Diretor Municipal de Marechal Deodoro* (PMMD) (Lei municipal nº 919/2006), instrumento básico da política urbana do município⁷⁶.

Sobre a habitação dos mais pobres, não se produziu um diagnóstico específico. O PMMD apenas prevê, para a implementação da política de habitação, a construção do Plano Municipal de Habitação, no prazo de três anos contados a partir da vigência da lei⁷⁷. Durante o processo de elaboração do Plano Diretor construiu-se um diagnóstico relacionado ao uso e à ocupação do solo, no qual se insere a habitação. Como principais problemas relacionados ao tema, destacaram-se: “a significativa quantidade de loteamentos clandestinos, ocupações em áreas de risco⁷⁸, déficit habitacional crescente, moradias precárias, casas sem banheiro, favelas e casas com estruturas inacabadas.” (Diagnóstico do Plano Diretor de Marechal Deodoro, 2006). A identificação desses problemas durante a fase de elaboração do PDMD demonstra que as diversas situações relacionadas à precariedade habitacional dos mais pobres, existentes no território municipal, permanecem inalteradas até os dias atuais. O PDMD em vigor não contribuiu em nada para alterar essa situação no município.

No Plano, também não há referências sobre urbanização de favelas, regularização de loteamentos ou prioridades no investimento em moradia. Os instrumentos voltados à política

⁷⁵ “§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.” (BRASIL, 2001)

⁷⁶ Antes deste Plano Diretor, Marechal Deodoro possuía apenas o Plano Integrado de Uso do Solo e Preservação do Patrimônio Histórico, aprovado em 1979.

⁷⁷ Prazo limite até 09 de novembro de 2009.

⁷⁸ Moradias localizadas em áreas sujeitas a enchentes, desabamentos, risco de erosão, próximas a faixa de domínio do DER e a gasodutos.

habitacional são tratados de forma resumida. Alguns não possuem definição do local de aplicação e todos remetem à elaboração de uma legislação específica para efetivarem seu cumprimento.

Essas questões podem ser identificadas também em outros planos diretores brasileiros. De acordo com a análise dos Planos Diretores do livro “*Os Planos Diretores Municipais Pós estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*”, Cardoso e Silveira (2011) tratam desse tema, ao analisar a política de habitação no Brasil:

[...] quase a totalidade dos relatórios aponta para a ampla incorporação dos instrumentos de política urbana instituídos pelo Estatuto da Cidade, feita, porém, de maneira superficial e genérica. Esses instrumentos encontram-se basicamente listados, sem aprofundamento, seguindo os mesmos parâmetros da lei federal e remetendo as regulamentações para leis específicas. Em geral, os instrumentos não são autoaplicáveis e apenas uma minoria define as áreas passíveis de uso dos mesmos. Faltam metas e prazos para regulamentações posteriores, e poucos criam os vínculos com o orçamento municipal. (CARDOSO, A; SILVEIRA, M., 2011, p. 111)

Outros problemas encontrados no PDMD também afetam a habitação de interesse social no município: (i) ausência de demarcação no território das diretrizes e instrumentos a serem aplicados; e (ii) a ausência de definição de perímetro urbano e das zonas provenientes do zoneamento urbano.

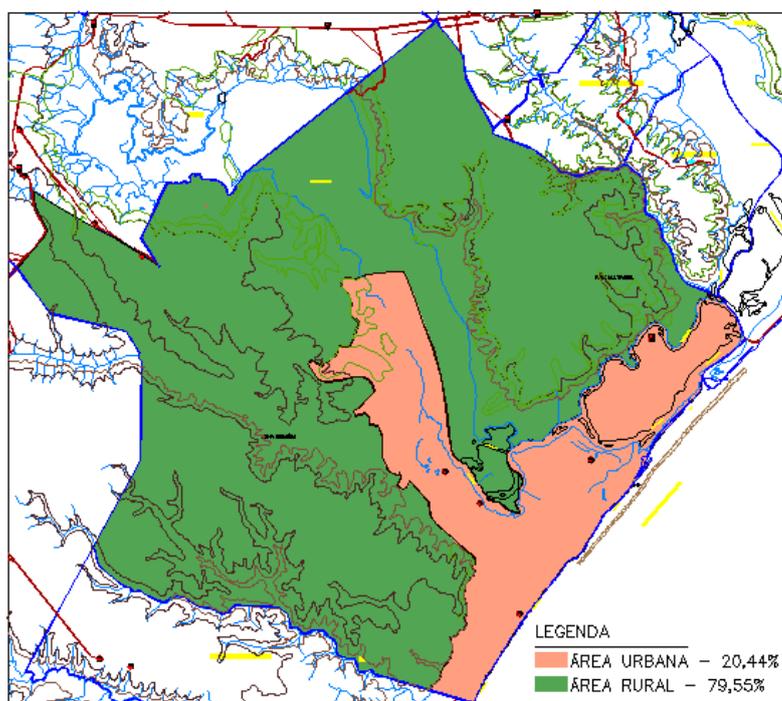
Essas questões dificultam a adoção de medidas que garantam o acesso ao solo urbanizado para a população de baixa renda. A ausência da descrição perimétrica impossibilita o conhecimento dos limites de cada zona, dificultando a aplicação do ordenamento territorial e também a definição de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) voltadas à implantação de moradias para os mais pobres e/ou regularização de áreas já ocupadas por esta população.

A omissão de descrição perimétrica das áreas urbana e rural é uma dificuldade enfrentada, pois não se sabe ao certo onde começa e termina o urbano e o rural. Isto atrapalha, dentre outras questões, a identificação do déficit habitacional urbano e rural. É possível encontrar no município alguns bairros que possuem características rurais, com a presença de sítios e fazendas, mas estão descritos no Plano Diretor como áreas urbanas. Como exemplo, têm-se os bairros da Tuquanduba, Malhadas, Santa Rita, Barra Nova e Francês, que estão situados em área urbana, conforme o Plano Diretor, mas apresentam considerável número de sítios e fazendas.

O PDMD remete à Lei específica a delimitação e a instituição do perímetro urbano e rural, o macrozoneamento e o zoneamento urbano. Há apenas a demarcação no território por meio de mapas meramente ilustrativos. Estes delimitam a área rural e urbana, assim como o macrozoneamento e o zoneamento urbano. Não existe, portanto, definição de bairros ou povoados.

Para ilustrar as áreas urbana e rural, tem-se a figura abaixo, que apresenta os percentuais de 20,44% do território para a área urbana e 79,55% para a área rural. (ver Figura 8)

Figura 10 – Espacialização da área rural e urbana do município de Marechal Deodoro



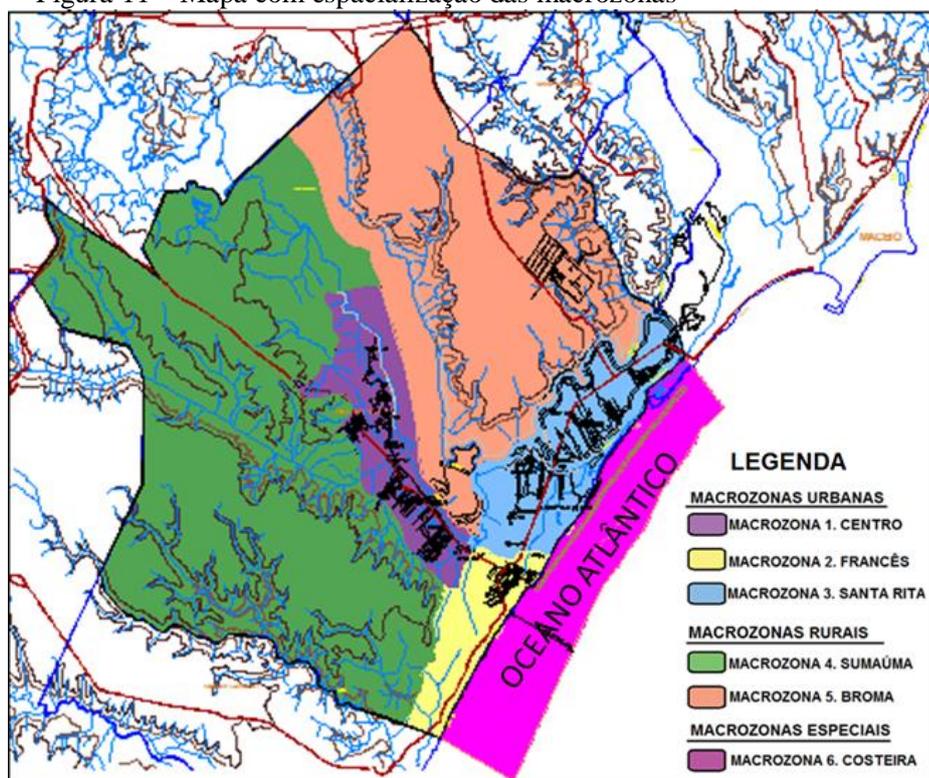
Fonte: Plano Diretor, 2006.

Com relação ao macrozoneamento, o município abrange as macrozonas urbanas, rurais e especiais. A espacialização das macrozonas possibilita identificar algumas localidades do município, já que não existem mapas com definição de bairros ou povoados.

A área urbana é composta pelas Macrozona 1 - centro⁷⁹, Macrozona 2 - Francês⁸⁰ e Macrozona 3 - Santa Rita⁸¹. Já a área rural abrange a Macrozona 4 - Broma⁸² e a Macrozona 5 - Sumaúma⁸³. A área especial é formada pela macrozona costeira⁸⁴.

⁷⁹ Art. 85. A Macrozona 1 - **Centro** compreende as localidades Centro Histórico; Taperaguá; Pedras; Cabreiras; Malhadas; Porto Grande; José Dias; Gravataí; Barro Vermelho; Cajueiro; Tuquanduba; Poeira; Pedreira; Manguinho; e Saco.

Figura 11 – Mapa com espacialização das macrozonas



Fonte: Plano Diretor, 2006.

Quanto ao zoneamento urbano, o plano diretor institui as regras de uso e ocupação do solo para cada zona criada, classificando-as de acordo com o quadro abaixo:

⁸⁰ “Art. 87. A **Macrozona 2 - Francês** compreende as localidades do Francês até a Barra de São São Miguel, Bom Retiro, Campo Grande, Dunas do Cavallo Russo e Estiva da Barra.”

⁸¹ “Art. 89. A **Macrozona 3 - Santa Rita** compreende as localidades das áreas dos Canais, da Ilha de Santa Rita e da Massagueira de Baixo e de Cima, Menezes, Botafogo, Copacabana, Barra Nova (Siriba e Jacaré), Volta d’Água, Rua Nova, Mucuri e Morros.”

⁸² “Art. 91. A **Macrozona 4 - Broma** compreende as localidades, com atividades agrícolas e industriais, Pólo Multifabril, Boca da Caixa, Areias, Buraco, Broma, Bica da Pedra, Assovio, Ribeira, Oiteiro, Cumbe, Riacho Velho, Gongaçari, Guaxuma, São José, Porto de Madeira, Sítio do Meio, Tijucos, Paturás, Galhofa, Ponta do Camurupim, Lamarão, Ilhas e Ilhotas.”

⁸³ “Art. 93. A **Macrozona 5 - Sumaúma** compreende as localidades e fazendas Caípe, Banha, Gilcelândia, Roncador, Ilha das Palmeiras, Santa Helena, Nova Esperança, São Vicente, São Vicente de Paula, Engenho Velho, Congó, Carobas, Horizonte, Novo Horizonte, Brasil, Boa Vista, Dois Irmãos, N. S. Aparecida, Hortelã, Fonte Azul (Lago Azul), Sossego, Santa Isabel, Gurganema, Calafate e Usina Sumaúma.”

⁸⁴ “Art. 9. A **Macrozona 6 - Costeira** compreende a faixa de praia e 24 metros do Mar Territorial de Marechal Deodoro.”

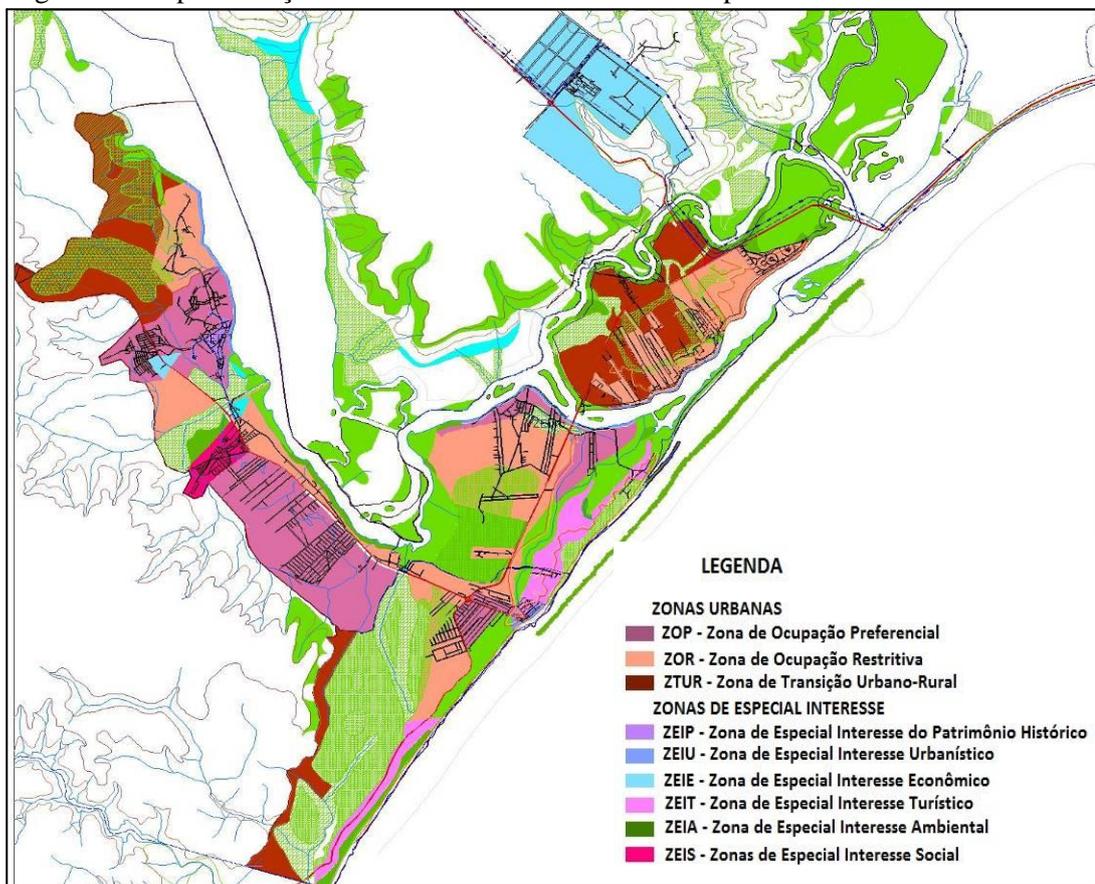
Quadro 8 – Zonas Urbanas do município de Marechal Deodoro.

Zoneamento Urbano – Zonas urbanas	Características
Zonas de ocupação Preferencial – ZOP	Predominância de uso residencial, com incentivos à ocupação dos vazios urbanos.
Zona de Ocupação Restritiva – ZOR	Predomínio de uso residencial, porém com baixa intensidade de ocupação e restrição ambiental.
Zonas de Transição Urbano-Rural – ZTUR	Baixa intensidade de ocupação e próximas a áreas de desenvolvimento agrícola a serem preservadas da expansão da malha urbana
<i>Eixos de Dinamização Urbana – EDU</i>	Orientam a implantação dos usos não residenciais e mistos, conforme o potencial de impacto urbano a ser gerado pela instalação das atividades econômicas.
Zonas de Especial Interesse – ZEI	Áreas do território que exigem um tratamento diferenciado na aplicação dos instrumentos da política urbana.

Fonte: MARECHAL DEODORO, Lei n.º 919 de novembro de 2006. Adaptado pela autora, 2012.

As Zonas de Especial Interesse – ZEI classificam-se em: (i) *Zonas de Especial Interesse do Patrimônio Histórico e Cultural – ZEIP*; (ii) *Zonas de Especial Interesse Turístico – ZEIT*; (iii) *Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS*; (iv) *Zonas de Especial Interesse Ambiental – ZEIA*; (v) *Zonas de Especial Interesse Econômico – ZEIE*; e (vi) *Zonas de Especial Interesse Urbanístico – ZEIU*.

Figura 12– Espacialização do zoneamento urbano do município de Marechal Deodoro.



Fonte: MARECHAL DEODORO, Lei n.º 919 de novembro de 2006.

As Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS caracterizam as “porções do território municipal destinadas prioritariamente à regularização fundiária, à urbanização e à produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e de Moradia Popular (MP)”. (MARECHAL DEODORO, Lei n.º 919, de novembro de 2006, p. 42)

As ZEIS estão delimitadas em mapa ilustrativo e correspondem áreas referentes aos povoados de Estiva e Cajueiro⁸⁵, representando menos de 10% do território urbano. O Plano determina que a instituição da referida Zona deva ser realizada através de Lei Municipal específica que também tratará dos coeficientes de aproveitamento e parâmetros urbanísticos estabelecidos para essa área, até então sem definição. Além disso, a Lei Municipal poderá criar três categorias para as Zonas de Especial Interesse Social, como está previsto no Plano Diretor:

ZEIS A – áreas públicas ou particulares ocupadas por assentamentos de população de baixa renda, devendo o Poder Público promover a regularização fundiária e urbanística, com a implantação de equipamentos públicos e sociais, incluindo, obrigatoriamente, espaços para recreação e lazer e a previsão de implantação de comércio e serviços de apoio local; ZEIS B – terrenos não edificados e imóveis subutilizados ou não utilizados, necessários a implantação de programas habitacionais de interesse social que deverão ser urbanizados e dotados de equipamentos públicos. [...] será exigido que, no mínimo 60% do terreno seja reservado para HIS, admitindo-se a produção de MP e de comércio e serviços de caráter local na fração restante; ZEIS C – terrenos não edificados e imóveis localizados em áreas destinadas a implantação de Operações Urbanas Consorciadas ou Zonas de Especial Interesse Econômico ou Zonas de Especial Interesse Urbanístico, onde haja interesse público em produzir HIS e MP. [...] será exigido que parte do terreno seja reservado para HIS, admitindo-se, na fração restante, a produção de qualquer uso permitido na Zona onde se encontra. (MARECHAL DEODORO, Lei n.º 919 de novembro de 2006, p.43)

Nos Planos Diretores das diversas cidades brasileiras, a noção de ZEIS também foi disseminada, ainda que alguns planos não as tenham delimitado e avançado na definição de critérios e normas para essas áreas. (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011, p. 75)

A eficácia da ZEIS como instrumento indutor da promoção da democratização do acesso à terra urbanizada, bem localizada e próxima dos centros de emprego e serviços deixou ainda mais a desejar. Certamente, a reserva de área para habitação popular em áreas cobiçadas para outros usos, muito mais lucrativos, implica disputas e conflitos que ou foram perdidos na luta política e econômica, ou não foram sequer enfrentados no processo de elaboração do plano diretor, daí a raridade das ZEIS em áreas vazias ou subutilizadas no Brasil. (OLIVEIRA, F.; BIASOTTO, R., 2011, p.75)

⁸⁵ Essas áreas apresentam habitações cujos moradores são de baixa renda, mas também, áreas vazias – terrenos particulares da Usina Sumaúma.

A ausência de definições no PDMD, como a instituição do perímetro urbano, macrozonas e zoneamento urbano (em especial as ZEIS), e a dependência da formulação de leis específicas para que os instrumentos urbanísticos possam se efetivar, são entraves importantes para a implementação de ações voltadas ao acesso ao solo urbano pelos mais pobres. Mesmo após seis anos da aprovação do PDMD, não houve nenhum avanço na formulação de leis e normas complementares ao referido Plano.

Pode-se dizer que, somente a partir do ano de 2009, o município passou a deixar a estaca zero com relação à questão habitacional, quando o Ministério das Cidades, por meio da *Ação Apoio à Elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social*, disponibilizou recursos do FNHIS para que o município de Marechal Deodoro pudesse elaborar seu plano de habitação.

4.1.3 O processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Marechal Deodoro

O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Marechal Deodoro foi iniciado em 2010⁸⁶ com a finalidade de tornar-se o instrumento da política habitacional municipal, visando a promover o planejamento das ações do setor habitacional, de forma a garantir à população mais pobre o acesso à moradia digna. Trata-se de um conjunto de objetivos, metas, diretrizes e instrumentos de ação e intervenção para o setor habitacional.

Em 2010, as únicas informações existentes no município sobre as necessidades habitacionais eram oriundas da FJP, no ano 2000. Para este ano, o déficit estava estimado em 1.984 mil unidades, abrangendo os domicílios rústicos, os improvisados, as coabitações e as moradias de aluguel que despendem mais de 30% do rendimento mensal familiar. Para a inadequação de moradias, eram 6.457 mil unidades habitacionais referentes à carência/ausência de infraestrutura, ao adensamento excessivo, à irregularidade fundiária e à ausência de banheiros.

A inexistência de dados mais atuais sobre a dimensão dos problemas habitacionais e a necessidade de incorporar situações presentes no município, mas não contemplados pela FJP, motivou a equipe técnica do Plano a realizar uma pesquisa com a participação dos Agentes de

⁸⁶ Até o mês de maio de 2012 o PLHIS ainda não estava concluído

Saúde do Programa da Saúde da Família (PFS). Estes coletaram as informações necessárias à identificação da precariedade habitacional dos mais pobres⁸⁷.

A Saúde da Família é entendida como uma estratégia de reorientação do modelo assistencial, operacionalizada mediante a implantação de equipes multiprofissionais em unidades básicas de saúde. Estas equipes são responsáveis pelo acompanhamento de um número definido de famílias, localizadas em uma área geográfica delimitada. As equipes atuam com ações de promoção da saúde, prevenção, recuperação, reabilitação de doenças e agravos mais frequentes, e na manutenção da saúde desta comunidade. (www.saude.gov.br/portal/saude/cidadao, 2012)

Esta definição metodológica partiu do pressuposto de que os agentes de saúde são responsáveis pelo acompanhamento de um determinado número de famílias e, estando no dia-a-dia nas moradias, conhecem a fundo a realidade local. Cada agente quantificou os problemas habitacionais presentes em sua área de atuação, de forma a possibilitar o conhecimento da necessidade de construir casa nova e/ou obtenção de melhorias habitacionais. Para melhor compreensão, a figura abaixo demonstra a abrangência territorial das Unidades Básicas de Saúde (UBS) e área de atuação dos agentes. É importante ressaltar que, devido à inexistência de mapa georreferenciado do município, a Figura 13 apenas representa de forma genérica essas áreas de atuação do Programa Saúde da Família no território urbano municipal.

As Unidades Básicas de Saúde possuem microáreas que correspondem a um fracionamento da área total abrangida pela UBS. Cada microárea é representada por um agente de saúde. Nas 14 UBS existentes em Marechal Deodoro, tem-se um total de 87 microáreas. Dentre estas, cerca de 10,3%, não estavam sendo atendidas por agentes de saúde na ocasião da pesquisa e, portanto, não foram contempladas neste estudo.⁸⁸ (ver Tabela 17)

Esta pesquisa incorporou, além dos componentes contempladas pela metodologia da FJP, algumas situações diferenciadas, para atender as especificidades do município. Para o déficit habitacional inseriram-se as moradias localizadas em “áreas de risco⁸⁹” e as “vilas⁹⁰”, e para a inadequação de moradias incluiu-se o componente “melhorias na casa”, que representa

⁸⁷ Os Agentes de saúde da família são responsáveis pelo preenchimento da Ficha “A”, a qual contém o cadastro das famílias e levantamento de dados sócio sanitários. No diagnóstico habitacional do PLHIS as informações dessa Ficha também foram utilizadas para a consolidação das informações sobre os problemas habitacionais.

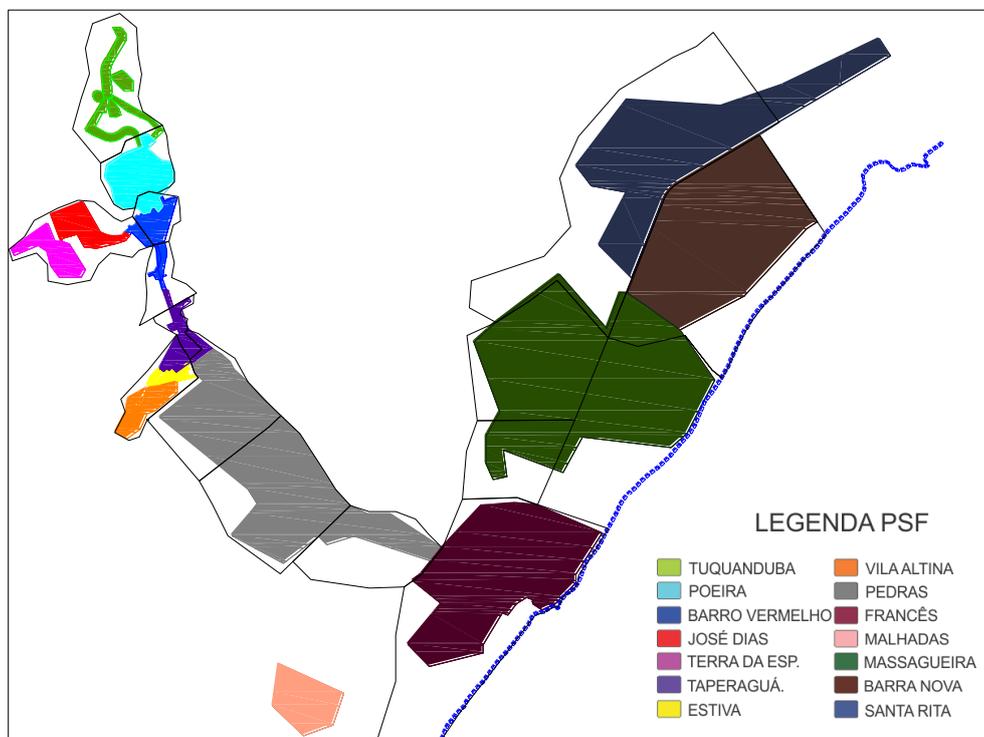
⁸⁸ Em alguns casos, no momento da pesquisa o agente responsável estava no período de férias ou a área estava sem agente responsável, as chamadas *áreas descobertas*.

⁸⁹ São moradias situadas em áreas impróprias cujo risco é solúvel apenas com remoções e reassentamentos das famílias.

⁹⁰ Será tratado sobre as vilas na próxima seção.

aquelas habitações com carências pontuais, como reformas internas, necessidade de piso cerâmico, reboco, pintura, entre outros.

Figura 13– Croqui de espacialização de atendimento do Programa de Saúde da Família nos bairros⁹¹



Fonte: Elaborado pela equipe do PLHIS de Marechal Deodoro, 2012.

Tabela 17– Unidades Básicas de Saúde e respectivas micro-áreas – Município de Marechal Deodoro. 2010

Unidade Básica de Saúde	Micro-áreas
Tuquanduba	05
Vila Altina	08
Estiva	07
Poeira	09
Santa Rita	06
Pedras	06
Taperaguá	07
Massagueira	06
Malhadas	02
José Dias	06
Terra da Esperança	06
Barra Nova	06
Barro Vermelho	08
Francês	05
Total	87

Fonte: Arquivos do PLHIS de Marechal Deodoro, 2010

⁹¹ O centro histórico está contemplado pelo PSF do Barro Vermelho.

É de extrema importância destacar algumas dificuldades e limitações que permearam o processo de identificação da precariedade habitacional no município durante o processo de elaboração do PLHIS. Primeiramente, a ausência de mapas georreferenciados ou plantas cadastrais que possibilitem conhecer e quantificar os domicílios dificultou o conhecimento preliminar sobre os assentamentos precários. Para suprir essa dificuldade foram utilizados mapas ilustrativos oriundos do processo de elaboração do Plano Diretor Municipal.

Além disso, a ausência de descrição perimétrica das áreas urbana e rural impossibilitou identificar o déficit habitacional rural. A coleta de dados pelos agentes de saúde incorporou áreas urbanas; porém, como não há delimitação perimétrica dessas áreas, não se sabe se as localidades pesquisadas incorporam também áreas rurais. Da mesma forma, não há como afirmar que algumas localidades da área rural, definidas pelas macrozonas do Broma e da Sumaúma, não estão incorporadas nas UBS e não são assistidas pelos agentes de saúde. Como exemplo, tem-se a Rua da Palha, que está situada na Macrozona rural do Broma e foi contabilizada pela microárea da UBS de Santa Rita.

Esta questão demonstra a importância de não se utilizar os dados do PSF de forma generalizada, mas sim por microárea de pesquisa, de forma a conhecer as especificidades de cada área e evitar distorções no déficit habitacional das áreas rural e urbana do município.

4.2 A mensuração da precariedade em Marechal Deodoro

A precariedade habitacional é estendida às moradias que apresentem irregularidade fundiária, adensamento excessivo, insalubridade, problemas construtivos relacionados à unidade habitacional, ausência de unidade sanitária domiciliar, carência de infraestrutura e aquelas situadas em terrenos sujeitos a riscos geotécnicos.

Pode-se argumentar que os problemas habitacionais do município de Marechal Deodoro referem-se, principalmente, e de forma acentuada, à ocupação irregular em áreas de risco, cuja solução se refere à remoção das famílias. Essas moradias se localizam nas Áreas de Proteção Ambiental (APA) de Santa Rita, próximas a rodovia AL 101 Sul e rodovia Edval Lemos (AL 215), gasoduto da Petrobrás na Rodovia BR 316 e nas áreas alagáveis, sujeitas a enchentes e desabamentos, próximas à lagoa Manguaba e ao rio Sumaúma. É também um problema acentuado a ausência de infraestrutura como um dos principais componentes da inadequação de moradias.

Esta seção fará uma abordagem sobre os dados da precariedade habitacional do município de Marechal Deodoro, resultados da Pesquisa empírica⁹² e aqueles fornecidos pelas instituições de pesquisa nacional: IBGE, CEM/ CEBRAP e FJP. Os dados obtidos serão comparados, de modo a demonstrar as diferenças que permeiam os resultados sobre a precariedade no município.

4.2.1 Pesquisa empírica

O município de Marechal Deodoro possui 12 assentamentos precários distribuídos na área urbana, totalizando 1.970 domicílios. O universo da precariedade da moradia dos mais pobres é representado a partir das quatro tipologias designadas pela PNH⁹³: favelas, conjuntos habitacionais degradados e loteamento precário.

A tabela 18 apresenta as tipologias e o número de domicílios dos assentamentos precários, e a Figura 12, a espacialização desses assentamentos no território:

Tabela 18 – Assentamentos precários, por tipo e por número de domicílios, Marechal Deodoro, 2010

Assentamento Precário	Número de domicílios
Favelas	
Jardim do Carmo	95
Baixa da Sapa	65
Beco da Anastácia	90
Rua São Vicente	120
Povoado Pedras ⁹⁴	46
Cabreiras ⁹⁵	105
Vila Santa Ângela	212
Rua da Palha	112
Conjuntos habitacionais degradados	
Terra da Esperança	744
José Dias	129
Barnabé Toledo	137
Loteamento precário	
Loteamento Boa Vista	148

Fonte: Autora, 2012.

⁹² A pesquisa empírica é resultado da análise dos documentos produzidos pelos Agentes de Saúde do Programa Saúde da Família, durante o processo de elaboração do PLHIS e da observação da autora deste trabalho sobre os problemas habitacionais.

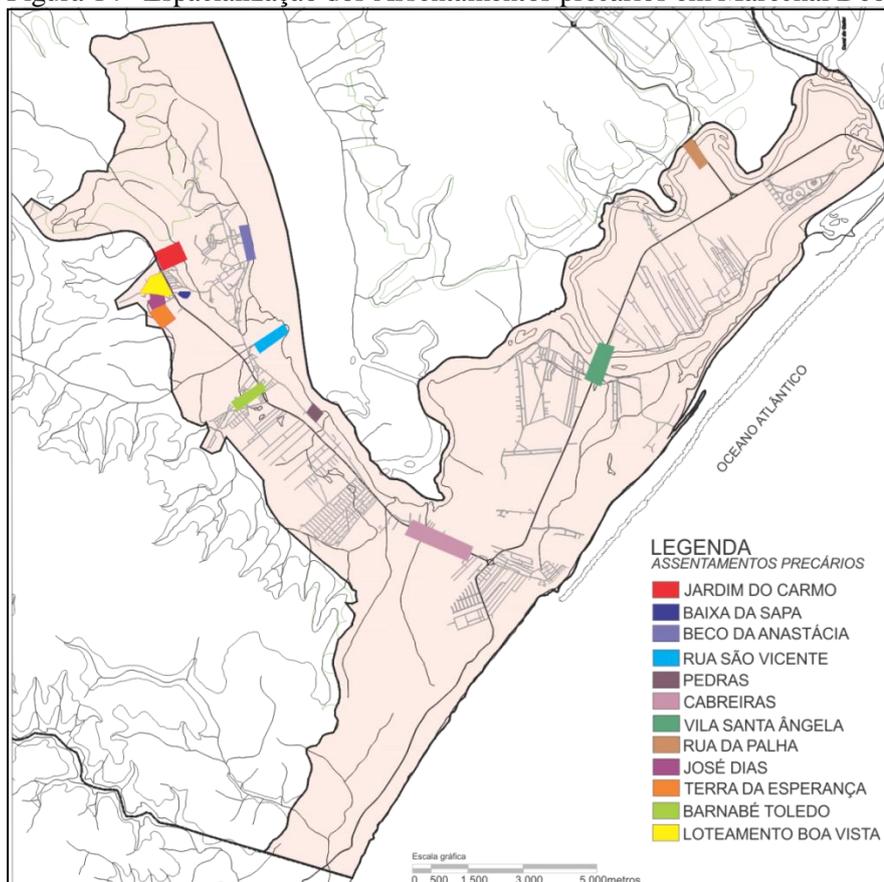
⁹³ Não foram encontrados cortiços no município.

⁹⁴ Seguindo a lógica do IBGE, este assentamento não seria incluído na pesquisa, pois apresenta apenas 46 unidades habitacionais – o IBGE só considera assentamento precário quando este possui mais de 50 moradias. No entanto, este caso foi inserido na pesquisa, devido ao alto grau de precariedade existente.

⁹⁵ Esta localidade está sub dimensionada quanto ao número de unidades habitacionais, pois no momento da pesquisa, não foi contabilizado os dois lados da Rodovia, mas somente um dos lados devido a falta de agente de saúde disponível para atender essa área.

Em Marechal Deodoro, as favelas relacionam-se à construção de novas moradias, enquanto que os conjuntos habitacionais e o loteamento precário demandam, em sua maioria, problemas relacionados à inadequação da habitação, sem, entretanto, a necessidade de construção de casas novas.

Figura 14– Espacialização dos Assentamentos precários em Marechal Deodoro



Fonte: Autora, 2011

4.2.1.1 As favelas

As favelas são resultantes da subdivisão informal de lote ou gleba e se caracterizam pela ocupação ilegal de áreas públicas ou privadas. As moradias são construídas com materiais construtivos inadequados e de baixa qualidade, como taipa, lona e palha. Os

terrenos são, em geral, de dimensões irregulares, subdivididos, com moradias provenientes da autoconstrução⁹⁶.

São oito favelas, com cerca de 812 domicílios no total. A maior parte está situada em área de risco (solúvel apenas com remoção dos domicílios). São moradias sujeitas a enchentes e desabamentos, próximas à Lagoa Manguaba, (como aquelas localizadas na Rua da Palha, Beco da Anastácia e Vila Santa Ângela) e ao Rio Sumaúma (na Rua São Vicente), onde os moradores exercem atividade pesqueira para consumo e comercialização. Também estão localizadas próximas às margens da BR 316 (como a Rua da Palha) e na faixa de domínio do Departamento de Estradas e Rodagens (DER) (por exemplo, na Cabreiras e na Vila Santa Ângela), que apresentam de risco de atropelamentos e acidentes, uma vez que os veículos trafegam muito próximos as moradias.

Além disso, também há situações relacionadas ao déficit habitacional, como domicílios rústicos, coabitações, domicílios rústicos improvisados e ônus excessivo com aluguel.

Quanto à inadequação de moradias, tem-se domicílios com adensamento excessivo, sem banheiros e com inadequação fundiária. A ausência de infraestrutura é o componente de maior abrangência, presente em todas as favelas, sem exceção. Como exemplo, na favela Beco da Anastácia, os domicílios utilizam energia clandestina e a água é recolhida da lagoa, assim como os dejetos que são despejados. No Jardim do Carmo e na Baixa da Sapa, as moradias necessitam também de melhorias habitacionais e acesso às habitações, já que não há escadarias para os pedestres e os veículos não conseguem trafegar, devido à falta de pavimentação e à condição íngreme da área.

A favela Jardim do Carmo possui 22 moradias em situação de risco de desabamento e 40 domicílios rústicos.

⁹⁶ Os oito assentamentos que serão apresentados como favelas neste trabalho, se assemelham a essa tipologia, mesmo que em alguns casos não apresentem um aglomerado com ruelas internas, tal como as favelas tradicionais.

Figura 15– Assentamento Precário Jardim do Carmo. Da esquerda para a direita: a) risco de desabamento; b) casas carentes de pavimentação e drenagem.



Fonte: Autora, 2010.

Figura 16– Assentamento Precário Jardim do Carmo. Da esquerda para a direita: a) moradias que necessitam de infraestrutura; b) traçado urbano desordenado.



Fonte: Autora, 2010.

A favela Baixa da Sapa existe há aproximadamente quarenta anos. São 65 habitações situadas em áreas de aclive em relação à via principal, cujo acesso se dá por rampas e escadarias inacabadas. (Figura 17)

Figura 17– Assentamento Precário Baixa da Sapa



Fonte: Autora, 2010

A favela Beco da Anastácia está localizada na estreita faixa de terra entre as margens da lagoa Manguaba e o muro do Instituto Federal de Alagoas (IFAL). (Figuras 18, 19 e 20)

Figura 18– Assentamento Precário Beco da Anastácia



Fonte: Autora, 2010.

Figura 19 – Assentamento Precário Beco da Anastácia. Da esquerda para a direita: a) domicílios rústicos; b) recuo entre as casas e acesso à lagoa.



Fonte: Autora, 2010.

Figura 20 – Assentamento Precário Beco da Anastácia. Da esquerda para a direita: a) período de enchentes; b) acesso precário das casas após as chuvas.



Fonte: Autora, 2010.

A favela denominada Rua São Vicente está situada às margens do rio Sumaúma, sujeita a inundações nos meses chuvosos. (Figura 21)

Figura 21 – Assentamento Precário Rua São Vicente. No sentido horário: a), b) domicílios rústicos; c) margem do rio; d) domicílio rústico.



Fonte: Autora, 2010.

Na favela do povoado Pedras, os moradores residem há mais de vinte anos. O terreno onde se localizam as habitações era de propriedade particular, mas foi doado recentemente para a comunidade. (Figura 22 e 23)

Figura 22 – Assentamento Precário povoado Pedras. Da esquerda para a direita: casas de taipa sem infraestrutura.



Fonte: Autora, 2010.

Figura 23 – Assentamento Precário povoado Pedras. Da esquerda para a direita: a) módulo sanitário da Funasa; b) moradores tratando o siri para vender.



Fonte: Autora, 2010.

A favela Cabreiras está situada às margens da AL 215 (Rodovia Edval Lemos) em faixa de terra cujos terrenos apresentam desnível em relação à via principal, ocasionado constantes alagamentos nos períodos chuvosos. (Figura 24 e 25)

Figura 24 – Assentamento Precário Cabreiras. Da esquerda para a direita: a) Ausência de esgotamento sanitário e pavimentação das ruas internas; b) Domicílios rústicos.



Fonte: Autora, 2010.

Figura 25 – Assentamento Precário Cabreiras. Da esquerda para a direita: a) Desnível entre a Rodovia e as moradias; b) Construções de alvenaria.



Fonte: Autora, 2010.

A favela denominada Vila Santa Ângela, mais conhecida como favela Jacaré, trata-se de uma ocupação bastante antiga na faixa de domínio da rodovia AL 101 sul, às margens da lagoa Manguaba e da ponte que liga a Ilha de Santa Rita ao povoado da Massagueira. (Figura 26 e 27)

Figura 26 – Assentamento Precário Vila Santa Ângela. Da esquerda para a direita: a) Habitações próximas a lagoa; b) Domicílios rústicos.



Fonte: Autora, 2010.

Figura 27 – Assentamento Precário Vila Santa Ângela. Da esquerda para a direita: a) Desnível entre a Rodovia e as moradias; b) Vista da área interna do assentamento.



Fonte: Autora, 2010.

A favela denominada Rua da Palha localiza-se às margens da BR 316, sentido Polo multifabril. Trata-se de uma ocupação existente há mais de 35 anos no município. (Figura 28 e 29)

Figura 28 – Assentamento Precário Rua da Palha. Da esquerda para a direita: a) Habitações próximas a lagoa e embaixo da ponte; b) estrutura da ponte que serve de moradia.



Fonte: Autora, 2010.

Figura 29 – Assentamento Precário Rua da Palha. Da esquerda para a direita: a) Domicílios rústicos com tubulação de gás ao fundo; b) Casas as margens da rodovia.



Fonte Autora, 2010.

O Gráfico abaixo faz uma síntese do percentual das necessidades habitacionais das favelas em Marechal Deodoro. São 73% das moradias localizadas em áreas de risco, com necessidade de remoção; 13% das habitações são rústicas, construídas com palha, lona e taipa; 2,3% são domicílios que despendem mais de 30% da renda familiar com o pagamento

de aluguel; 2% são moradias com coabitação; 0,3% são domicílios improvisados e 9,4% das moradias apresentam componentes de inadequação, ou seja, apenas necessidade de melhoria.

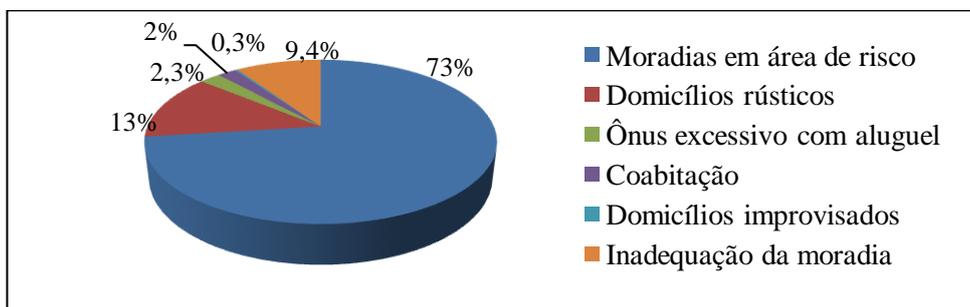


Gráfico 1 – Percentual das necessidades habitacionais das favelas, Marechal Deodoro, 2010.

Fonte: Autora, 2012.

4.2.1.2 Os conjuntos habitacionais degradados

Além das favelas, também se apresentam como assentamentos precários os conjuntos habitacionais Terra da Esperança, José Dias e Barnabé Toledo, que foram construídos e concedidos pelo poder público à população, como forma de equacionar os problemas habitacionais existentes.

A ausência de infraestrutura é o problema que mais afeta os conjuntos habitacionais degradados. Estes não possuem sistema de esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais e pavimentação. Além disso, grande parte das moradias necessita de melhorias pontuais e reformas. A irregularidade fundiária é também um componente de grande relevância para a população residente, visto que 67% dos domicílios não possuem documento de propriedade da casa que ocupa.

Os conjuntos habitacionais José Dias e Terra da Esperança localizam-se em área de periferia, enquanto o Conjunto Barnabé Toledo situa-se em área central.

Figura 30 – Conjunto habitacional Barnabé Toledo



Fonte: Autora, 2010.

Figura 31 – Conjuntos habitacionais degradados. Da esquerda para a direita: a) Terra da Esperança; b) José Dias



Fonte: Autora, 2010.

Figura 32 – Imagens Aéreas dos Conjuntos habitacionais: a) Terra da Esperança; b) José Dias.



Fonte: www.googlemaps.com

Os conjuntos habitacionais em estado de degradação somam 1.010 unidades habitacionais. Cerca de 80% possuem problemas relacionados à falta de infraestrutura, em especial esgotamento sanitário e drenagem; 10% dos domicílios apresentam déficit habitacional (como domicílios rústicos, improvisados, coabitações ou ônus com aluguel); e 10% apresentam demais situações relativas à inadequação de moradias (ausência de banheiros e adensamento excessivo). (Gráfico 2)

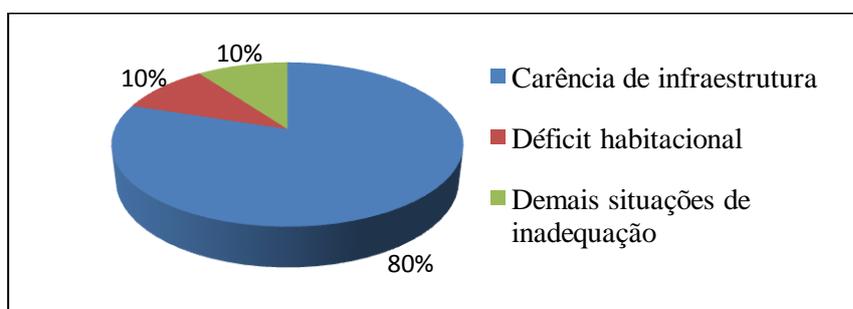


Gráfico 2 – Percentual de necessidades habitacionais para os conjuntos habitacionais, Marechal Deodoro, 2010.

Fonte: Autora, 2012.

4.2.1.3 Loteamento Precário

A precariedade habitacional representada pela PNH, a partir de quatro tipologias, inclui os loteamentos irregulares. Estes apresentam precariedade de infraestrutura e lotes de dimensão regular em gleba parcelada irregularmente. São, portanto, os loteamentos que não atendem às normas formais, e por isso não são aprovados pelos órgãos competentes da prefeitura, permanecendo sem licença para ocupação.

No caso do município de Marechal Deodoro, o loteamento em questão apresenta precariedade das moradias, porém não possui irregularidade junto à prefeitura, estando com toda a documentação legal aprovada. O loteamento aqui tratado é apenas precário e não irregular. Denominado Loteamento Boa Vista, apresenta necessidades habitacionais relacionadas principalmente à inadequação de moradias e ao déficit habitacional, representando 51% dos domicílios e 34% dos domicílios respectivamente. (Gráfico 3)

Figura 33– Imagem aérea Loteamento Boa Vista: a) Localização e entorno; b) Vista da área



Fonte: www.googlemaps.com

Figura 34 – Moradias e ruas precárias do Loteamento Boa Vista.



Fonte: Autora, 2010.

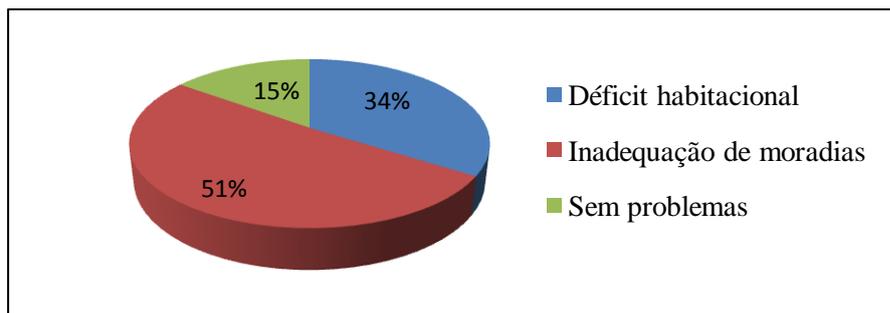


Gráfico 3 - Percentual de necessidades habitacionais para o loteamento precário, Marechal Deodoro, 2010.
Fonte: Autora, 2012.

4.2.1.4 As necessidades habitacionais: déficit habitacional e inadequação de moradias

A pesquisa empírica incorporou também a coleta de dados, segundo os componentes da FJP para déficit habitacional e inadequação de moradias. Acrescentaram-se ainda as moradias localizadas em “áreas de risco”, cujo risco é solúvel somente com remoção, as “vilas”, e o componente “melhorias na casa”, para habitações que necessitam de intervenções pontuais, como reformas internas, piso cerâmico, reboco, pintura, entre outros.

Para o déficit habitacional tem-se, portanto, 2.990 situações voltadas à construção de novas moradias. Dentre os maiores números estão 821 domicílios localizados em áreas de risco que necessitam remoção e 1.158 moradias alugadas, cujos moradores dispõem mais de 30% de seu salário mensal para custear o aluguel. Em percentuais, 40% das moradias apresentam ônus excessivo com aluguel; 28% estão localizadas em área de risco; 16% são domicílios rústicos; 14% são coabitações; e 2% dos domicílios são improvisados. (Gráfico 4)

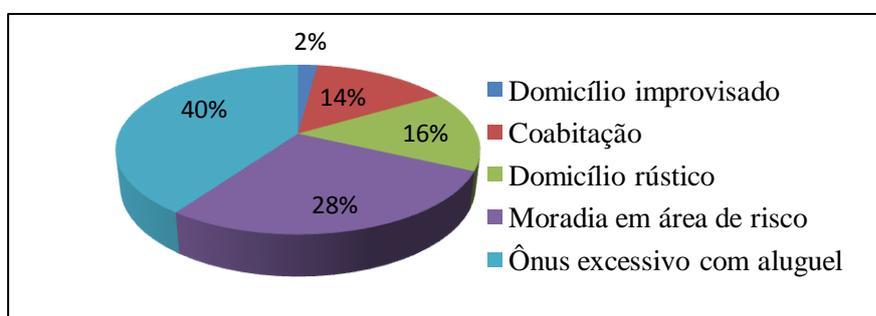


Gráfico 4 – Percentual do déficit habitacional, Marechal Deodoro, 2010.
Fonte: Dados pesquisa PSF de Marechal Deodoro, 2010.

Tabela 19 – Déficit habitacional por área do Programa de Saúde da Família, Marechal Deodoro, 2010.

Necessidade de construir casa nova						
PSF	Situação					Total
	Área de risco	Domicílio rústico	Domicílio improvisado	Coabitação	Aluguel	
Tuquanduba	41	44	4	17	39	145
Vila Altina	13	21	6	77	106	223
Estiva	8	19	6	23	161	217
Poeira	82	29	2	66	196	375
Santa Rita	171	3	7	27	59	267
Pedras	68	55	4	35	45	207
Taperaguá	121	17	3	17	80	238
Massagueira	212	41	4	52	123	432
Malhadas	0	37	1	3	2	43
José Dias	34	112	5	13	68	232
Terra da Esperança	3	29	14	34	23	103
Barra Nova	9	11	1	21	177	219
Barro Vermelho	56	27	3	29	76	191
Francês	3	11	3	2	3	22
SUB-TOTAIS	821	456	63	416	1158	2.914
TOTAIS	2.914					

Fonte: Dados pesquisa PSF de Marechal Deodoro, 2010.

Para a inadequação de moradias, tem-se 11.642 situações carentes de intervenção. Dentre estas, 5.873 domicílios são desprovidos de infraestrutura, sejam serviços de água, energia, esgotamento, drenagem ou coleta de lixo. Esse número acentua-se especialmente para os serviços de esgotamento sanitário e drenagem, que, somados, chegam a 85% da carência em infraestrutura.

Em percentuais, 53% dos domicílios apresentam carência de infraestrutura; 20% possuem irregularidade fundiária; 18% necessitam de melhorias na casa⁹⁷; 5% não possuem banheiros; e 4% são excessivamente adensadas. (Gráfico 5)

⁹⁷ Estas melhorias são relacionadas a intervenções pontuais da moradia, como os serviços de recuperação de cobertura, pintura, colocação de piso, entre outros.

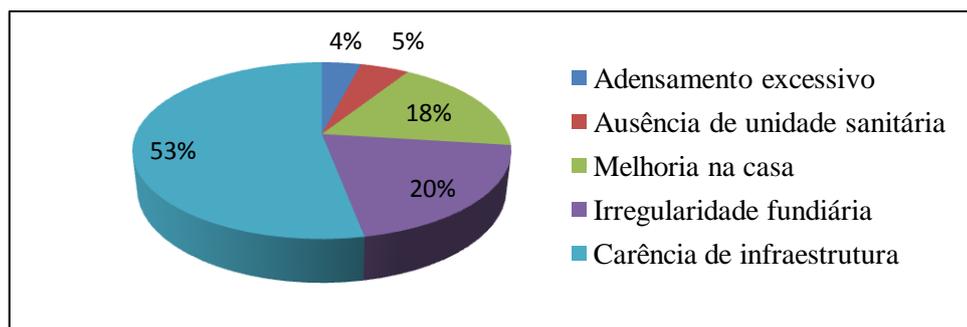


Gráfico 5 – Percentual da inadequação de moradias, Marechal Deodoro, 2010.

Fonte: Dados pesquisa PSF de Marechal Deodoro, 2010.

Tabela 20 – Inadequação de moradias por área do Programa de Saúde da Família, Marechal Deodoro, 2010.

Necessidade de intervenção, sem precisar construir casa nova										
PSF	Melhorias na casa	Carência na infraestrutura					Adensamento excessivo	Inadequação Fundiária	Sem banheiro	
		Água	Energia	Esgoto	Drenagem	Lixo				
Tuquanduba	88	5	1	494	494	0	27	56	1	
Vila Altina	203	25	26	85	6	24	48	117	13	
Estiva	220	0	0	256	135	0	37	331	4	
Poeira	264	5	10	4	5	0	54	233	38	
Santa Rita	33	0	0	292	184	0	0	112	1	
Pedras	138	4	3	129	202	50	5	62	22	
Taperaguá	19	2	2	95	101	2	6	104	5	
Massagueira	92	0	0	222	75	4	62	595	30	
Malhadas	37	0	0	36	37	0	5	0	2	
José Dias	266	169	188	297	304	192	32	257	139	
Terra da Esperança	434	3	1	622	513	1	102	612	357	
Barra Nova	68	1	0	204	71	129	14	276	11	
Barro Vermelho	102	0	0	66	97	0	8	10	1	
Francês	2	0	0	0	0	0	5	9	0	
SUB TOTAIS	1.966	214	231	2.802	2.224	402	405	2.774	624	
		5.873								
TOTAIS		11.642								

Fonte: Dados pesquisa PSF de Marechal Deodoro, 2010.

De acordo com o rendimento familiar, é possível constatar que as necessidades habitacionais são mais acentuadas para as famílias com renda de até 1 salário mínimo. A pesquisa municipal apontou que em 76% dos domicílios as famílias residentes possuem até 1

salário mínimo; 19% recebem entre 1 e 3 salários mínimos; e 5% possuem rendimentos de mais de 3 a 5 salários mínimos. (Gráfico 6)

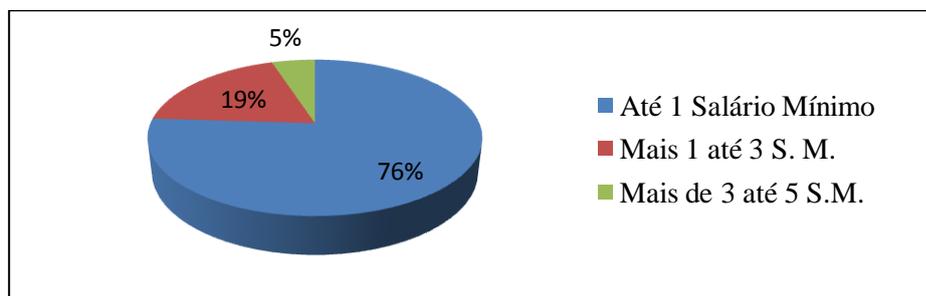


Gráfico 6 – Percentual das necessidades habitacionais por faixa de renda, Marechal Deodoro, 2010.

Fonte: Dados pesquisa PSF de Marechal Deodoro, 2010.

4.2.2 A mensuração da precariedade a partir das metodologias das instituições nacionais de pesquisa: o Censo do IBGE; o Estudo “Assentamentos Precários no Brasil Urbano” do CEM/CEBRAP; e as Necessidades Habitacionais da FJP.

A precariedade da moradia dos mais pobres no município de Marechal Deodoro é traduzida pelos assentamentos precários e pelos domicílios que apresentam carências e inadequações. Nesta seção serão demonstrados os dados coletados por três instituições nacionais de pesquisa: (i) o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); (ii) o Centro de Estudos da Metrópole e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/CEBRAP); e (iii) a Fundação João Pinheiro (FJP).

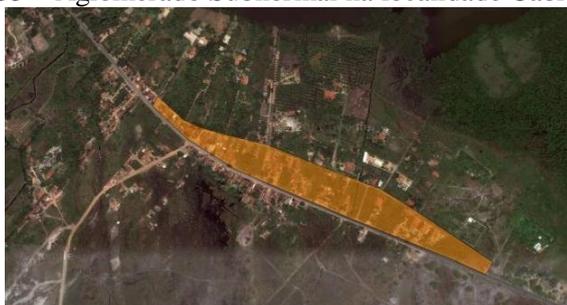
4.2.2.1 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Censo Demográfico 2010

Conforme tratado no capítulo 3 (p. 58), a denominação “aglomerado subnormal” é utilizada pelo IBGE na coleta censitária para representar os domicílios localizados em propriedade alheia e carentes de infraestrutura e serviços básicos. De acordo com Pasternak (2007, p. 102), o IBGE considera aglomerado subnormal “um setor censitário quando nele existem cinquenta ou mais casas faveladas contíguas”.

O censo de 2010⁹⁸ identificou 114 aglomerados subnormais no estado de Alagoas, totalizando 36.202 domicílios⁹⁹. Em Marechal Deodoro são três aglomerados subnormais, com 240 unidades habitacionais¹⁰⁰ no total, onde residem 1.331 pessoas. Estão situados em área urbana e denominam-se Cabreiras, Vila São Vicente e Vila Santa Ângela. (IBGE, 2010)

O aglomerado das Cabreiras foi mapeado com 67 domicílios e se localiza às margens da Rodovia Edval Lemos – AL 215. (Figura 35 e 36)

Figura 35 – Aglomerado Subnormal na localidade Cabreiras



Fonte: IBGE, 2010.

Figura 36 – Habitações na localidade Cabreiras



Fonte: Autora, 2010.

O aglomerado denominado Vila São Vicente¹⁰¹ abriga 98 domicílios, localizados no bairro de Taperaguá, às margens do Rio Sumaúma. (Figura 37 e 38)

⁹⁸

Disponível

em:

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_domicilios_alagoas.pdf

⁹⁹ São 95 aglomerados subnormais em Maceió, 1 em Arapiraca, 2 em Barra de Santo Antônio, 1 em Japaratinga, 1 em Maragogi, 3 em Marechal Deodoro, 1 em Murici, 1 em Novo Lino, 1 em Paripueira, 4 em Rio Largo, 3 em São Luis do Quitunde e 1 em Satuba.

¹⁰⁰ Esse número é controverso, uma vez que, o Censo 2010 – aglomerados subnormais – disponível em : <http://www.censo2010.ibge.gov.br/agsn/> - demonstra a presença de 3 assentamentos onde o somatório dos domicílios resulta 240 unidades habitacionais e o IBGE Cidades@ - disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1> - aponta para a existência de 313 domicílios ocupados em assentamentos subnormais.

¹⁰¹ A Vila São Vicente (nomenclatura apresentada pelo IBGE) é conhecida no município como Rua São Vicente e não “vila” como o IBGE tratou no Censo.

Figura 37 – Aglomerado Subnormal na localidade Vila São Vicente



Fonte: IBGE, 2010.

Figura 38 – Habitações na Vila São Vicente



Fonte: Autora, 2010.

O aglomerado denominado Vila Santa Ângela abriga 75 domicílios e localiza-se próximo à ponte que interliga os povoados da Barra Nova e da Massagueira, às margens da lagoa Manguaba. As moradias são constituídas de material rústico e se estendem pelos dois lados da rodovia AL 101 Sul. (Figura 39 e 40)

Figura 39 – Aglomerado Subnormal na localidade Vila Santa Ângela



Fonte: IBGE, 2010.

Figura 40 – Habitações da Vila Santa Ângela



Fonte: Autora, 2010.

4.2.2.2 Centro de Estudos da Metrópole e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento: o estudo “Assentamentos Precários no Brasil Urbano”

O estudo “*Assentamentos Precários no Brasil Urbano*”, elaborado pelo CEM/CEBRAP em 2007 também identificou os assentamentos precários no município de Marechal Deodoro. O método utilizado identifica o conjunto formado pelos *setores subnormais*, que, somados aos *setores precários*, compõem os setores de assentamentos precários.

O estudo em questão abordou a Região Metropolitana de Maceió (RMM) com a menor proporção de domicílios e população em assentamentos precários, se comparado a outras Regiões Metropolitanas do Nordeste. No ano 2000, eram 19.249 domicílios (cerca de 8,16% do total) e 79.459 pessoas (8,44% do total).

Observa-se, no entanto, que os municípios de Barra de Santo Antônio (27,31%), Barra de São Miguel (25,13%), Paripueira (18,35%) e Marechal Deodoro (11,46%) apontam os percentuais mais altos de domicílios em assentamentos precários, mas, segundo o documento em questão, apenas Maceió apresentou setores subnormais.¹⁰² (Tabela 21)

Vale ressaltar que esta metodologia teve como subsídio os dados do Censo Demográfico do IBGE (2000) e, não havendo informações sobre a existência de setores de aglomerado subnormal para Marechal Deodoro pelo IBGE neste ano, o estudo “*Assentamentos Precários no Brasil Urbano*” identificou apenas setores precários no município, totalizando 774 domicílios nestes setores. (Tabela 21)

¹⁰² Cabe lembrar que este estudo teve como subsídio o Censo do IBGE 2000. Há, portanto, uma diferença dos dados apresentados pelo Censo do IBGE 2010, que identificou 114 aglomerados subnormais no Estado de Alagoas.

Tabela 21 – Estimativa de domicílios em assentamentos precários em áreas urbanas.* Municípios da RM de Maceió, 2000

Região	Nome do município	Domicílios em Setores Subnormais (A)	Domicílios em Setores Precários (B)	Estimativa de Domicílios em Assentamentos Precários (A+B)	Total de Domicílios em todos os Tipos de Setores	% de Domicílios em Assentamentos Precários
RM de Maceió	Barra de Santo Antônio	0	534	534	1.955	27,31
	Barra de São Miguel	0	299	299	1.190	25,13
	Coqueiro Seco	0	0	0	1.073	0,00
	Maceió	10.337	6.025	16.362	199.363	8,21
	Marechal Deodoro	0	774	774	6.751	11,46
	Messias	0	0	0	2.045	0,00
	Paripueira	0	284	284	1.548	18,35
	Pilar	0	234	234	6.213	3,77
	Rio Largo	0	762	762	12.159	6,27
	Santa Luzia do Norte	0	0	0	1.172	0,00
	Satuba	0	0	0	2.392	0,00
	Total da RM	10.337	8.912	19.249	235.861	8,16

Fonte: CEM/Cebrap, a partir do Censo Demográfico IBGE (2000).

*Inclui setores em área rural de extensão urbana.

O estudo também possibilitou conhecer as condições habitacionais e sociais por tipo de setor na RM de Maceió. A tabela 22 demonstra que a precariedade habitacional é bastante acentuada, quando os dados são comparados aos do Brasil. Não somente os setores subnormais e precários, mas também os setores comuns demonstram indicadores bastante diferentes da média nacional. Estes setores apresentam percentuais elevados, demonstrando que a precariedade na RM de Maceió não é restrita aos setores precários e/ou subnormais.

Ainda de acordo com a Tabela 22, tem-se, para os domicílios sem rede de esgoto ou fossa séptica, os maiores percentuais na RM de Maceió. Para os setores subnormais são 79,02% de domicílios que não são atendidos por esses serviços; para os setores precários, 76,39%; e para os setores comuns, 52,63%. Como resultado total, a RM de Maceió apresenta 54,72% dos domicílios sem sistema de esgotamento sanitário, ou seja, mais que o dobro da média do Brasil (20,06%).

Tabela 22 – Condições habitacionais e sociais médias por tipo de assentamento. Áreas urbanas* da RM de Maceió e Brasil, 2000

Região	Tipo de Setor Censitário	% de Responsáveis com renda de até 3 salários mínimos**	% de Domicílios sem rede de abastecimento de água	% de Domicílios sem rede de esgoto ou fossa séptica	% de Domicílios sem banheiros ou sanitários	% de Domicílios sem lixo coletado na porta
RM de Maceió	Setores Subnormais	95,79	27,82	79,02	24,09	31,90
	Setores Precários	92,28	21,29	76,39	17,03	35,68
	Setores comuns	67,58	17,39	52,63	3,21	4,68
	Total	69,76	18,04	54,72	4,65	7,04
Brasil***	Setores Subnormais	79,21	12,47	38,67	4,47	9,30
	Setores Precários	77,27	17,10	40,60	6,14	13,71
	Setores comuns	48,84	8,12	17,15	1,04	3,74
	Total	52,66	8,98	20,06	1,60	4,74

Fonte: CEM/Cebrap a partir do Censo Demográfico IBGE (2000). Adaptado pela autora, 2012.

*Inclui setores em área rural de extensão urbana.

**Salário mínimo de referência: julho de 2000 (R\$150,00).

***Total de municípios incluídos no estudo.

4.2.2.3 Os assentamentos precários em Marechal Deodoro: a Pesquisa empírica; o Instituto Brasileiro de Geografia e estatísticas; e o Centro de Estudos da Metrópole e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento.

A partir da abordagem sobre o Censo Demográfico de 2010 e o estudo *Assentamentos Precários no Brasil Urbano, de 2007*, do CEM/CEBRAP para a identificação dos assentamentos precários no município de Marechal Deodoro, pode-se dizer que estas metodologias apresentam contribuições relevantes para a mensuração e o conhecimento da realidade local; no entanto, os dados divulgados apresentam diferenças significativas quando comparados à pesquisa empírica.

Sintetizando as informações através de um comparativo dos números, apresentados pelo IBGE, pelo CEM/CEBRAP e pela pesquisa empírica, observa-se que 09 (nove) assentamentos precários de relevância para precariedade do município não foram considerados pelo IBGE.

O Estudo do CEM/CEBRAP apontou 774 domicílios em *setores precários* (não considerou a existência de setores subnormais, uma vez que esse dado não foi considerado pelo IBGE), sendo este número o total dos domicílios em assentamentos precários.

Os dados empíricos, por sua vez, se diferenciam significativamente dos estudos nacionais produzidos sobre assentamentos precários na atualidade, comprovando a dificuldade da mensuração das condições reais de habitabilidade e precariedade no país. (Tabela 23)

Tabela 23 – Assentamentos precários, segundo o Censo IBGE, CEM/CEBRAP e pesquisa empírica, Marechal Deodoro, 2010.

Assentamento Precário	Domicílios IBGE 2010	Domicílios CEM/CEBRAP 2007	Domicílios Pesquisa empírica 2010
Jardim do Carmo	Não abordou	Setores precários	62
Baixa da sapa	Não abordou		65
Beco da Anastácia	Não abordou		90
Rua São Vicente	98		120
Pedras	Não abordou		46
Cabreiras	67		105
Vila Santa Ângela	75		212
Rua da Palha	Não abordou		112
Terra da Esperança	Não abordou		744
José Dias	Não abordou		129
Barnabé Toledo	Não abordou		137
Loteamento Boa Vista	Não abordou		148
Total	240		774

Fonte: IBGE, 2010. BRASIL, 2007. Dados pesquisa PSF de Marechal Deodoro, 2010. Elaborado pela autora, 2012.

É possível considerar ainda que a comparação entre diferentes pesquisas sempre leva a distorções relacionadas a conceitos, componentes e coletas de informações, sendo de grande importância a possibilidade de aprimorar alguns indicadores e situações.

Pode-se dizer que a mensuração da precariedade habitacional dos mais pobres, por meio das pesquisas do IBGE e do CEM/CEBRAP ainda é limitada, uma vez que os dados coletados não possuem detalhes que possibilitem informações específicas sobre os assentamentos, como as áreas passíveis de urbanização ou remoção das famílias. Isso demonstra a importância da pesquisa realizada no próprio município para a identificação dessas situações.

4.2.2.4 Necessidades habitacionais: Fundação João Pinheiro e Pesquisa Empírica

A Fundação João Pinheiro realizou, no ano 2000¹⁰³, um estudo sobre os municípios brasileiros, em que apresentou números absolutos referentes ao déficit habitacional (necessidade de construir casas novas) e à inadequação de moradias (necessidade de melhorias, sem precisar construir casa nova). O município de Marechal Deodoro, pertencente à Região Metropolitana de Maceió, foi incluído neste trabalho¹⁰⁴.

Para sintetizar os dados apresentados pela FJP, a tabela 24 aponta o déficit habitacional quantificado segundo as situações de domicílio rústico, improvisado, coabitação e domicílios alugados, que totalizam 2.390 domicílios. A inadequação seguiu as categorias de adensamento excessivo, inadequação fundiária, carência de infraestrutura e domicílios sem banheiros, resultando em 6.457 domicílios. (Tabela 24)

Tabela 24 – Necessidades habitacionais segundo a FJP, Marechal Deodoro, 2000

Necessidade habitacional	Situação	FJP 2000		
		Área urbana	Área Rural	Total
Déficit habitacional	Domicílio rústico	397	224	621
	Domicílio improvisado	59	36	95
	Coabitação	1079	124	1203
	Domicílios alugados	-	-	471
Inadequação de moradias	Carência de infraestrutura	-	-	3078
	Adensamento excessivo	-	-	774
	Inadequação fundiária	-	-	738
	Sem banheiro	-	-	1867

Fonte: FJP, 2005.

É relevante considerar que existe um espaço temporal significativo entre as fontes comparadas, ou seja, os dados da FJP são do ano 2000, enquanto que a pesquisa empírica é do ano de 2010. Além disso, sabe-se que a pesquisa realizada pelos agentes de saúde (pesquisa empírica) não possui controle dos dados e desvios, sendo realizada de maneira mais informal. Mesmo com essas ressalvas, aplicou-se esse quadro comparativo na tentativa de identificar se

¹⁰³ De acordo com a Fundação uma atualização deverá ser realizada ainda no ano de 2012. Notícia disponível em: <http://www.fjp.gov.br/index.php/banco-de-noticias/36-noticias-em-destaque/1619-fundacao-joao-pinheiro-atualiza-estudo-sobre-deficit-habitacional-dos-municipios-brasileiros>

¹⁰⁴ Porém, não foram apresentados números e informações sobre os assentamentos precários em Marechal Deodoro.

as informações disponibilizadas pela FJP se aproximam daquelas encontradas pela pesquisa empírica.

Comparando os dados coletados pelo município e os números da FJP para o ano 2000, é possível perceber que as situações apresentam diferenças significativas, exceto para os domicílios improvisados, que se diferenciam apenas por 4 (quatro) unidades habitacionais. Dos 8 (oito) componentes comparados, 5 (cinco) apresentaram números inferiores de moradias pela FJP em relação à pesquisa empírica e 3 (três) apontaram números superiores de unidades habitacionais. (Tabela 25)

Tabela 25 – Comparativo de dados municipais com os dados da FJP, Marechal Deodoro, 2000 e 2010.

Necessidade habitacional	Situação	Fonte dos dados		Diferença entre as fontes dos dados
		FJP 2000	PLHIS 2010	
Déficit habitacional	Domicílio rústico	397	456	59
	Domicílio improvisado	59	63	4
	Coabitação	1079	416	-663
	Domicílios alugados	471	1140	669
Inadequação de moradias	Carência de infraestrutura	3078	5873	2795
	Adensamento excessivo	774	405	-369
	Inadequação fundiária	738	2774	2036
	Sem banheiro	1867	624	-1243

Fonte: Autora, 2012.

Com a comparação entre os dados municipais e os coletados pela FJP, podem-se destacar incompatibilidades entre as informações apresentadas, porém com relação às instituições nacionais de pesquisa (IBGE, CEM/CEBRAP), a FJP apresenta números mais próximos daqueles encontrados pela pesquisa empírica.

Cabe ressaltar que o processo de coleta apresenta distorções relacionadas principalmente à compreensão dos conceitos. Neste caso, reforça-se a necessidade de uma capacitação mais intensiva sobre o tema e o aprimoramento do processo de coleta municipal.

4.3 Especificidades sobre a precariedade em Marechal Deodoro

Algumas situações relevantes relacionadas à precariedade habitacional dos mais pobres no município de Marechal Deodoro serão destacadas nesta seção. Trata-se de uma abordagem que inclui: (i) as tipologias habitacionais, em especial sobre aquelas que não

correspondem às tipologias de assentamentos precários instituídas nacionalmente; e (ii) especificidades locais sobre a precariedade da moradia.

O município apresenta as tipologias de favelas e conjuntos habitacionais precários. Não foram encontrados assentamentos precários do tipo cortiços. No caso dos loteamentos, a precariedade em Marechal Deodoro foi detectada em um loteamento que não apresenta irregularidade na aprovação junto à prefeitura. Este loteamento é regularizado, mas apresenta situações de extrema precariedade, como casas construídas com taipa, coabitação, ônus excessivo com aluguel, além de diversas situações de inadequação das moradias que devem ser consideradas no conhecimento da realidade local. Assim, para atender as especificidades deste município, a tipologia de assentamento precário, denominada “loteamentos irregulares” pela PNH, passa a ser chamada de loteamento precário, uma vez que não apresenta irregularidade na aprovação do loteamento, mas se destaca pela precariedade da condição de moradia.

Uma situação específica não contemplada pela PNH é a presença de vilas, ou seja, um terreno subdividido por pequenas habitações cujo acesso se dá através de um estreito corredor na lateral do lote ou pela rua. As moradias de vilas não possuem recuos lateral e frontal. Foram contabilizadas na pesquisa empírica 76 (setenta e seis) vilas. Estas se destacam como moradia mínima - espaço restrito para quarto, cozinha e banheiro - geralmente alugadas para as famílias mais pobres. Caracterizam-se especialmente pelo adensamento excessivo e carência de infraestrutura. (Figura 41)

Figura 41 – Vila no Centro histórico



Fonte: Autora, 2010.

Destaca-se também a presença de unidades habitacionais precárias isoladas e pulverizadas no território. Essas, muitas vezes, são construídas com material rústico e apresentam diversas carências relacionadas à inadequação de moradias. Nos sítios e fazendas, por exemplo, têm-se muitas habitações situadas em propriedade particular, onde a casa do

trabalhador é cedida pelo proprietário da terra; porém, em grande parte dos casos, estas habitações apresentam condições precárias de moradia e também são construídas por materiais rústicos. (figura 42)

Figura 42– Unidades isoladas construídas com material rústico. Sentido horário: a) povoado das Malhadas; b) povoado Campo Grande; c) povoado Barra Nova; d) Estiva.



Fonte: Autora, 2010.

Quanto às especificidades locais sobre a precariedade da moradia, destacam-se os dados do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS), provenientes da Secretaria de Saúde do município de Marechal Deodoro, que pesquisou 12.495 (doze mil, quatrocentos e noventa e cinco) domicílios em julho de 2011.

Esta pesquisa aponta que 82,52% desses domicílios utilizam fossa séptica como solução de esgotamento sanitário, 11,95% despejam os dejetos à céu aberto e apenas 5,53% são ligados ao sistema de esgoto.

O IBGE (2000) também apresenta informações sobre o tema quando destaca que apenas 5,82% das moradias são atendidos por rede geral de esgoto. A fossa séptica é a solução mais comum, representando 51,78% dos domicílios. Outras soluções de esgotamento são utilizadas como as valas de infiltração e o despejo de dejetos no rio, na lagoa ou no mar. Tem-se ainda, em 27,50% dos domicílios, a ausência de unidade sanitária. (IBGE, 2000) - (Tabela 26)

Tabela 26 - Porcentagem de domicílios e soluções para esgotamento sanitário do município de Marechal Deodoro, Alagoas, 2000

Soluções de esgotamento sanitário	Percentual dos domicílios (%)
Rede geral de esgoto	5,82
Fossa séptica	51,78
Ausência de banheiro/ sanitário	27,50
Vala de infiltração	1,35
Jogar dejetos no rio, lagoa ou mar	0,59
Outras formas	1,09

Fonte: IBGE, 2000

Destaca-se ainda uma especificidade de relevância que é a relação estabelecida entre a localização da moradia precária e as estratégias de sobrevivência da população residente. Esta questão justifica o fato de grande parte das favelas estarem situadas às margens da lagoa Manguaba, pois a pesca é uma das principais atividades econômicas da população de baixa renda. É através dela que os moradores das favelas retiram seu sustento e a sobrevivência das suas famílias, ou seja, tanto através do consumo quanto da venda dos peixes e siris. (Figura 43)

Figura 43 – Famílias tratando o siri para vender. Assentamento pedras



Fonte: Autora, 2010.

A localização próxima à rodovia também se relaciona à geração de renda das famílias mais pobres, uma vez que, quando a população não consegue recurso financeiro através da pesca, colhem frutas da região e colocam à venda em barracas de madeira, às margens da rodovia. (Figura 44)

Figura 44– Barracas para vender frutas da região. Assentamento Vila Santa Ângela



Fonte: Autora, 2010.

4.4 Aspectos conclusivos

Este capítulo demonstrou os aspectos mais relevantes sobre a precariedade da moradia dos mais pobres no município de Marechal Deodoro. As condições habitacionais precárias e o alto índice de pobreza encontradas na atualidade têm raízes profundas, marcadas pelo processo exploratório de desenvolvimento da cidade, inicialmente como polo de povoamento de Portugal. Parte das moradias pertencia a colonos e pescadores pobres que residiam em habitações insalubres e sem banheiros. Além disso, ressalta-se a transferência da condição de Capital para Maceió, em 1839, que contribuiu para a decadência econômica da cidade, só voltando a se reerguer a partir da década de 1970. Atualmente, mesmo com uma economia diversificada, baseada nas indústrias do Polo multifabril, na Usina Sumaúma, na exploração de petróleo, no turismo, na pesca e no artesanato, grande parte da população do município ainda é pobre e a concentração de renda é bastante desigual.

Quanto à questão urbana, o Plano Diretor Municipal não representou avanços voltados à moradia dos mais pobres. Para a instituição de uma política de habitação, prevê-se a construção do Plano Municipal de Habitação, assim como a criação de leis específicas para a aplicação dos instrumentos urbanísticos de controle do uso e da ocupação do solo. Assim, pode-se dizer que o Plano Diretor não é autoaplicável, em especial para a questão habitacional, visto que, mesmo após cinco anos de aprovação da Lei, muitas ações e deliberações são indicadas à elaboração de leis específicas, que não foram regulamentadas até então. A dependência na formulação desse aparato jurídico possibilita o travamento da aplicação da política urbana municipal.

O PLHIS de Marechal Deodoro representou o primeiro passo na identificação da precariedade habitacional dos mais pobres no município, uma vez que impulsionou a realização de uma pesquisa mais detalhada sobre as condições de moradia, o que até então nunca havia acontecido. Através do processo de construção desse instrumento, pôde-se compreender que a precariedade da habitação dos mais pobres neste município é traduzida pelos expressivos assentamentos precários existentes, cujas tipologias presentes na área urbana são as favelas, os conjuntos habitacionais degradados e um loteamento precário. São, no total, 1.970 domicílios em 12 (doze) assentamentos precários.

O Censo Demográfico do IBGE aponta a presença de três assentamentos com 240 domicílios. Já o Estudo *Assentamentos Precários no Brasil Urbano*, de 2007, produzido pelo CEM/CEBRAP, não detectou setores subnormais, mas sim setores precários no território, totalizando 774 domicílios.

Pode-se dizer que tanto o IBGE quanto o CEM/CEBRAP trouxeram contribuições significativas para a mensuração da realidade local. No entanto, suas abordagens apresentam diferenças relevantes quando comparadas entre si e com a pesquisa empírica, que demonstra números de assentamentos precários e domicílios superiores aos do Censo 2010 e do CEM/CEBRAP. Argumenta-se, neste caso, que as distorções geradas pelos diversos processos de coleta de dados, assim como a dificuldade da mensuração das condições de habitabilidade e precariedade nos municípios brasileiros é uma realidade a ser enfrentada no país.

Quando comparados os dados municipais e os coletados pela FJP, podem-se destacar incompatibilidades entre as informações apresentadas, porém os números apresentados pela FJP são mais próximos àqueles coletados na pesquisa empírica. Cabe ressaltar ainda que a comparação entre as fontes gera distorções que se relacionam a conceitos, coletas de informações e componentes.

Por fim, mas não menos importante, foram discutidas especificidades do município, a fim de trazer contribuições relevantes para futuras pesquisas e estudos. Algumas tipologias habitacionais precárias existentes em Marechal Deodoro não correspondem às tipologias de assentamentos precários instituídas nacionalmente. É o caso das vilas, das unidades isoladas e do loteamento precário. Este último apresenta situações de extrema precariedade, mas não é irregular, conforme aborda a PNH. Assim, ao invés de “loteamento irregular”, passou a ser chamado “loteamento precário” na pesquisa empírica.

Também se abordou a precariedade no sistema de esgotamento sanitário, em que apenas 5,53% das moradias possuem ligação para rede geral de esgoto, e a forte relação entre a localização das moradias precárias e as estratégias de sobrevivência da população residente, destacando-se atividades como a pesca e o comércio de frutas da região.

CONCLUSÃO

Esta dissertação apresenta um debate sobre a mensuração da precariedade da moradia dos mais pobres, focando mais especificamente a realidade dos pequenos municípios brasileiros. A tipologia de cidade é representada empiricamente pelo município de Marechal Deodoro, parte da região metropolitana de Maceió, capital de Alagoas, no nordeste do Brasil.

O trabalho foi desenvolvido com o objetivo de discutir as limitações e os avanços das diferentes metodologias utilizadas para a mensuração da precariedade habitacional no país, destacando a importância das pesquisas e levantamentos locais na identificação dos problemas relacionados à moradia da população de baixa renda, em suas especificidades.

Inicialmente, destacou-se a intensa relação entre a moradia dos mais pobres no contexto brasileiro com a pobreza, entendida como parte do processo de desigualdade social, dada a enorme concentração de renda no país, o que contribui para a formação de um espaço urbano marcado pela segregação socioespacial. A habitação dos mais pobres no Brasil não é resultado somente do padrão excludente do processo de desenvolvimento e gestão das cidades, mas alia-se aos processos que reproduzem os mercados de terra especulativos. A população com menor poder aquisitivo não consegue realizar a compra legal da moradia e, excluída do mercado formal, passa então a ocupar áreas periféricas, mal localizadas, distantes dos locais de trabalho, carentes de infraestrutura, equipamentos e serviços básicos urbanos, em condições insalubres e extremamente precárias.

Com o objetivo de promover o acesso à moradia digna, em especial para a população de mais baixa renda, e retomar o planejamento no setor habitacional, a Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada em 2004, destaca-se por um novo desenho de política pública para o país. Dentre seus instrumentos mais importantes, ressalta-se o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

Para que os municípios e estados brasileiros participem desse Sistema e, portanto, tenham acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), uma das exigências formais é a elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) pelos próprios municípios. Os PLHISs são instrumentos da política de habitação municipal, e seu conteúdo é composto por três etapas: (i) a Proposta Metodológica, (ii) o Diagnóstico Habitacional e (iii) as Estratégias de Ação. A metodologia norteia as outras duas etapas, estabelece prazos, responsabilidades e define como a proposta deve ser pactuada com

a sociedade. O diagnóstico é a fase na qual são identificados os problemas locais de habitação, assim como são avaliadas as soluções definidas pela municipalidade. Traça-se ainda um panorama das atuais necessidades habitacionais e estima-se essa demanda no tempo. As estratégias de ação têm como objetivo estabelecer as ações necessárias para o enfrentamento dos problemas encontrados.

O Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica (DICT) da Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades, aponta que 5.127 municípios brasileiros ainda não apresentaram o PLHIS ao Ministério. Somente foram entregues 438 planos, dos quais apenas 19 são do Nordeste, enquanto 235, do Sul. Argumenta-se que essa disparidade demonstra as diferenças regionais entre os municípios brasileiros, que possuem desigual capacidade institucional, como condições técnicas, financeiras, políticas e administrativas.

Em Alagoas, de acordo com a Gerência de Filial de Apoio Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal de Alagoas (GIDUR/CEF/AL), apenas o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social foi concluído. Dos 102 municípios alagoanos, 55 possuem contratação com a União Federal para receber recursos destinados à elaboração do PLHIS; entretanto, nenhum desses municípios finalizou o plano junto à GIDUR/CEF. Já o relatório do Ministério das Cidades sobre a situação dos entes federados frente às exigências do SNHIS, de 12 de junho de 2012, aponta que quatro municípios entregaram o PLHIS. Maceió e Campo Alegre possuem contrato com a CEF para receber recursos federais, mas não entregaram o plano à GIDUR/CEF e, portanto, não tiveram seus documentos analisados pelo órgão gestor do recurso. Os municípios de Batalha e Coqueiro Seco, que também concluíram o PLHIS, segundo o relatório, por não terem recursos do FNHIS a receber, entregaram os planos diretamente ao Ministério das Cidades.

O PLHIS possui papel importante no conhecimento e caracterização da precariedade habitacional, pois seu conteúdo prevê a produção de informações locais sobre as condições e os problemas habitacionais municipais. Os levantamentos realizados pelos municípios para a formatação do diagnóstico representam um importante subsídio para o planejamento e política de habitação local, já que poucos possuem planta cadastral atualizada com levantamentos georeferenciados, além de grande parte deles não possuir base cartográfica ou registros dos assentamentos cadastrados. Nesse sentido, o PLHIS possibilita a construção de um sistema de coleta e atualização de dados que permite cadastrar em planta os assentamentos precários existentes.

Os municípios utilizam diferentes estratégias para identificar a precariedade habitacional dos mais pobres durante o processo de elaboração do PLHIS. Destacam-se a aplicação de questionários pelos agentes do Programa de Saúde da Família (PSF), as visitas e levantamentos fotográficos realizados pelo trabalho de campo específico e a utilização de *softwares* para mapear os assentamentos precários existentes.

Com o objetivo de demonstrar como as pesquisas e levantamentos realizados durante a elaboração do diagnóstico do PLHIS são importantes para o conhecimento da precariedade local, foram estudados 27 PLHIS disponíveis no Banco de Referência do PLHIS, da Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades. É possível afirmar que cerca de 80% dos planos consideraram a metodologia da Fundação João Pinheiro (FJP) nos seus diagnósticos. Em três casos foram utilizados somente essa fonte para identificar os problemas habitacionais. Já em 17 planos, a metodologia da FJP foi associada a dados de instituições de pesquisa e de coletas municipais, como, por exemplo, as pesquisas realizadas pelos Agentes de Saúde do PSF. E um total bastante alto, cerca de 70%, desses PLHIS produziu informações municipais acerca da precariedade habitacional nas realidades em que se inserem.

Acredita-se que o desafio quanto à elaboração dos PLHIS ainda é maior para os pequenos municípios. Cabe destacar a falta de uma cultura, e portanto de uma prática, de planejamento urbano e habitacional, além de a grande maioria não possuir dados básicos, como mapas georeferenciados ou plantas cadastrais atualizadas, que possibilitem consubstanciar a construção de políticas específicas. As informações/metodologias provenientes das instituições nacionais de pesquisa, como, por exemplo, a da FJP ou a do CEM/CEBRAP, não estão disponíveis para os municípios menores, em especial para aqueles com menos de 20 mil habitantes, o que representa, no Brasil, média de 70% dos municípios. Essa ausência de informações e metodologias específicas exige que o próprio município, caso queira inserir-se no SNHIS, produza um levantamento local para identificar e quantificar os seus problemas habitacionais. O PLHIS, neste caso, pode servir como elemento de partida para o conhecimento mais específico do território e para a identificação dos problemas urbanos e habitacionais, característicos das distintas realidades nacionais.

Nesse sentido, a precariedade habitacional é representada no território brasileiro pela presença marcante dos assentamentos precários. Esse conceito foi designado para englobar, em abrangência nacional, os assentamentos urbanos inadequados, cujos moradores são de baixa renda. O conceito se amplia ao adotar, para além das favelas, os loteamentos irregulares, os cortiços e os conjuntos habitacionais degradados como tipologias que

representam as diversas formas de precariedade da moradia no Brasil. Essas formas caracterizam, por um lado, parte do déficit habitacional quantitativo e, por outro, são acompanhadas por déficits qualitativos, relativos à sua inadequação em termos fundiários, sanitários, adensamento excessivo e carência de infraestrutura (água, esgoto, coleta de lixo e energia elétrica).

Pode-se dizer, nesse contexto, que um dos maiores desafios para o enfrentamento da questão habitacional brasileira é a dificuldade relacionada à mensuração da precariedade e à inexistência de dados confiáveis sobre os assentamentos precários existentes que possibilitem um conhecimento mais abrangente do fenômeno. A maioria das informações disponíveis sobre estimativas para os diversos municípios apresenta defasagens que podem subestimar as condições reais da precariedade habitacional do país. As metodologias nacionais, voltadas à quantificação dos assentamentos precários no país, como as do IBGE, da FJP e do CEM/CEBRAP, apresentam limitações e incompatibilidades.

Para discuti-las, abordaram-se as seguintes metodologias: (i) o Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); (ii) o estudo *“Assentamentos Precários no Brasil Urbano”*, elaborado pelo Centro de Estudos da Metrópole do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/CEBRAP); e (iii) o *Déficit Habitacional no Brasil*, da Fundação João Pinheiro (FJP).

O IBGE utiliza, para a coleta de informações, os *setores censitários*, que são pequenas áreas geográficas do território nacional. Para a identificação das favelas, utilizam-se como fonte de informações os *“setores especiais de aglomerado subnormal”*. Assim, os dados e informações referentes aos “aglomerados subnormais” coletados no Censo do IBGE são utilizados para os “assentamentos precários”, definidos pela PNH. Devido à ausência de dados abrangentes sobre o fenômeno, o termo “aglomerado subnormal” é uma denominação emprestada às favelas e similares. Acredita-se que o processo de coleta censitário pode levar a distorções da realidade, pois tanto o conceito quanto o levantamento de dados incorporam problemas que expõem o resultado censitário a críticas. Quanto às limitações, têm-se: (i) a qualidade da estimativa vai depender do grau de atualização da cartografia utilizada para o planejamento do Censo; (ii) a exclusão de áreas com menos de 51 domicílios; (iii) a não inclusão de grande parte dos loteamentos irregulares de periferia e dos conjuntos habitacionais degradados, pois estes não se incluem no conceito de aglomerado subnormal; (iv) para estabelecer os setores considerados subnormais, o IBGE necessita de informações municipais que muitas vezes não são disponibilizadas ou atualizadas pelos municípios.

A metodologia do CEM/CEBRAP teve como ponto de partida as informações do Censo Demográfico do IBGE do ano 2000. Utilizou, para esse estudo, os setores do tipo não especial (ou setores comuns) e os setores de aglomerados subnormais. O método comparou os conteúdos sociais médios (variáveis socioeconômicas, demográficas e características habitacionais) dos setores subnormais com os conteúdos dos setores não especiais, discriminando aqueles setores que são similares aos subnormais, denominados de *setores precários*. Assim, o conjunto dos setores subnormais, somado aos setores precários, compõe os setores de assentamentos precários. Apesar de esta metodologia representar um avanço na identificação dos assentamentos precários no país, o estudo ainda apresenta algumas limitações: (i) a impossibilidade de desagregar informações em escalas inferiores aos setores; (ii) a metodologia não inclui dados fundiários, urbanísticos ou relacionados ao padrão de ocupação no território; e (iii) o método indica a existência da precariedade social e habitacional, mas não especifica qual o problema envolvido.

A metodologia da Fundação João Pinheiro propõe o conceito “*necessidades habitacionais*”, baseado em um caráter mais amplo que considera não apenas o déficit habitacional mas também a inadequação da moradia e a demanda demográfica. Essa metodologia permite identificar as diversas situações relacionadas à precariedade habitacional dos mais pobres, pois argumenta que, para solucionar os problemas habitacionais existentes, não basta apenas construir novas moradias, necessárias ao atendimento das demandas acumuladas, mas considerar, ainda, a qualidade das habitações e as carências existentes, sem necessariamente executar novas construções.

Porém, algumas limitações também são postas à sua aplicação: (i) a restrição do escopo do estudo às bases territoriais pesquisadas, pois não se podem calcular indicadores para municípios, visto que, para eles, a metodologia desenvolvida exige um nível de detalhamento de informações só disponível nos Censos Demográficos, a cada dez anos; (ii) o déficit e a inadequação de moradias só são estimados para nove regiões metropolitanas pesquisadas pela PNAD; (iii) as estimativas para os aglomerados subnormais identificados pelo estudo da FJP não conseguem traduzir a realidade, pois quantificam a população total bem inferior à que de fato reside nessas áreas; e (iv), quanto à depreciação dos imóveis, não existem informações úteis possíveis com as quais se possa trabalhar.

Mesmo diante das limitações apresentadas, ressalta-se a importância das informações produzidas pelo IBGE como subsídio às metodologias trabalhadas pelo CEM/CEBRAP e FJP, e destaca-se a contribuição relevante dessas instituições de pesquisa no desenvolvimento de

estudos que possibilitem mensurar a precariedade habitacional dos mais pobres no Brasil. Não se pode deixar de descartar a necessidade de melhoria de alguns indicadores, a fim de superar as limitações existentes.

Nesse cenário de limitações, pode-se argumentar que 4.946 municípios brasileiros não foram incluídos na metodologia proposta pelo CEM/CEBRAP (2007) e 4.326 municípios não foram contemplados naquela da FJP (2008). O Censo Demográfico do IBGE (2010), apesar de apresentar números de domicílios em aglomerados subnormais para os municípios, é limitado e subestima o número de assentamentos precários no país, devido principalmente à ausência de informações disponibilizadas pelos municípios.

Não se pode negar que o IBGE é uma fonte importantíssima para estudos nacionais e regionais; contudo, para a política municipal local, faz-se mister que se produza uma informação mais detalhada e precisa. A despeito de o IBGE coletar o dado primário (que é de extrema importância para o país), quando se trata da gestão municipal, é preciso que haja também uma informação territorializada, com melhor dimensionamento e qualificação, o que não se consegue por meio da fonte nacional.

Para se compreender a mensuração da precariedade habitacional dos mais pobres com enfoque nos pequenos municípios brasileiros, discutiu-se também a classificação das cidades brasileiras. Pode-se ponderar que o porte de cidade transcende o estabelecimento de faixa populacional, pois cidades de mesma população podem ter significados e papéis diferentes, segundo a região e/ou estado em que se inserem (SPOSITO, 2009).

Assim, para se definir uma tipologia de cidade, é necessário desenvolver uma análise mais detalhada do seu perfil urbano e de sua inserção na rede urbana específica, pois os termos demográficos são informações insuficientes para distinguir as tipologias dos municípios brasileiros. Nesse sentido, realizou-se uma explanação sobre o estudo “Tipologia das Cidades Brasileiras” (2005), desenvolvido pelo Observatório das Metrôpoles, que agrupou as diversas cidades do país segundo as características das microrregiões em que estão inseridas e os indicadores urbanísticos e socioeconômicos locais. O estudo possibilitou, através da definição de tipologias, caracterizar os diferentes tipos de cidades, identificando os níveis de pobreza, desigualdade social e a incidência dos problemas urbanos e socioambientais, para fins da PNH.

A referida abordagem demonstrou que o objeto empírico deste trabalho, o município de Marechal Deodoro, no estado de Alagoas, é representado pela tipologia “E”, que integra o

grupo dos “*municípios integrantes de regiões metropolitanas e municípios com mais de 100 mil habitantes*”. Essa tipologia representa os aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste e é caracterizada por cidades-polo em “*regiões menos urbanizadas, e situados em microrregiões de menor dinamismo*” (PLANHAB – Estudos Técnicos, 2008, p. 13). Corresponde, ainda, a elevado grau de precariedade e pobreza, representado pelo alto déficit habitacional relativo.

O município de Marechal Deodoro insere-se nesta classificação por pertencer à região metropolitana de Maceió, enquadrando-se, assim, nas tipologias de municípios junto com grandes cidades do país. No entanto, apesar de ser um município metropolitano, apresenta elevados índices de pobreza e enfrenta dificuldades pertinentes aos municípios pequenos, no quesito planejamento urbano. Como exemplo, destacam-se a ausência de leis complementares ao Plano Diretor Municipal, a não aplicação dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade e o atraso em relação aos avanços no âmbito habitacional.

A caracterização socioeconômica do município de Marechal Deodoro demonstrou que a diversificação da economia municipal (a exemplo da Usina Sumaúma, as indústrias do Polo multifabril, a exploração de petróleo, o turismo e as atividades de pesca e artesanato) em nada contribuiu para reduzir os índices de pobreza de Marechal Deodoro, que chegaram a atingir 65% da população no ano 2000. A distribuição de renda é bastante desigual, visto que o percentual dos 20% mais ricos é 8 (oito) vezes maior que o percentual da renda dos 40% mais pobres.

Nesse quadrante, a ausência de definições no Plano Diretor Municipal quanto à Política de Habitação, assim como quanto à definição do perímetro urbano, macrozonas e zoneamento urbano (em especial as ZEIS), além da dependência da formulação de leis específicas para que os instrumentos urbanísticos possam efetivar-se, são entraves importantes para a implementação de ações voltadas ao acesso ao solo urbano pelos mais pobres.

Dessa forma, a inexistência de dados atuais sobre a dimensão dos problemas habitacionais e a necessidade de incorporar situações presentes no município, que não eram contempladas pelas instituições nacionais de pesquisa (IBGE, CEM/CEBRAP, FJP), motivaram a equipe técnica do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) a realizar um levantamento sobre a precariedade habitacional dos mais pobres, com a participação dos agentes de Saúde do Programa Saúde da Família (PFS). Essa pesquisa

incorporou os componentes contemplados pela metodologia da FJP, mas também algumas situações diferenciadas, para atender as especificidades do município. Para o déficit habitacional, inseriram-se as moradias localizadas em “áreas de risco”, cujo risco é solúvel apenas com remoções e reassentamentos das famílias, além das “vilas”. Para a inadequação de moradias, incluiu-se o componente “melhorias na casa”, a fim de representar as habitações com carências pontuais, como reformas internas, necessidade de piso cerâmico, reboco, pintura, entre outros.

A pesquisa empírica (resultado da análise dos documentos produzidos pelos Agentes de Saúde do Programa Saúde da Família, durante o processo de elaboração do PLHIS e da observação da autora deste trabalho sobre os problemas habitacionais locais) possibilitou identificar, no município de Marechal Deodoro, 12 assentamentos precários na área urbana, totalizando 1.970 domicílios. O universo da precariedade da moradia dos mais pobres é representado a partir das tipologias designadas pela PNH: são oito favelas, três conjuntos habitacionais degradados e um loteamento precário.

As favelas em Marechal Deodoro relacionam-se à construção de novas moradias, enquanto os conjuntos habitacionais e o loteamento precário demandam, em sua maioria, problemas relacionados à inadequação da habitação, sem, entretanto, ser preciso construir casas novas.

A característica marcante das favelas é a forte relação com a ocupação irregular em áreas de risco (solúvel somente por meio de remoções e reassentamentos dos moradores). São moradias sujeitas a enchentes e desabamentos, próximas a lagoa Manguaba, e ao rio Sumaúma, onde seus moradores exercem a pesca para consumo e comercialização. Também estão localizadas próximas às margens da BR 316 e na faixa de domínio do Departamento de Estradas e Rodagens (DER), apresentando risco de atropelamentos e acidentes.

Nesse bojo, os conjuntos habitacionais degradados se destacam pela extrema carência de infraestrutura urbana e apresentam necessidade de melhorias pontuais na moradia. Já o loteamento precário diferencia-se da tipologia *Loteamento Irregular*, designada pela PNH, pois o loteamento do município é aprovado pelo controle urbano municipal e, portanto, não apresenta irregularidade, estando plenamente em concordância com as normas legais. No entanto, por possuir necessidades habitacionais relacionadas à inadequação de moradias e ao déficit habitacional, tornou-se relevante incluí-lo no contexto dos assentamentos precários do município.

Além dessas tipologias de assentamentos precários, foram discutidos também outros tipos de moradias que não correspondem àquelas designadas pela PNH. É o caso das vilas e das unidades habitacionais isoladas e pulverizadas no território.

As vilas são representadas fisicamente por terreno subdividido por pequenas habitações, cujo acesso se dá através de um estreito corredor na lateral do lote ou pela rua. As moradias se destacam pelo espaço restrito que apresentam (com quarto, cozinha e banheiro), geralmente alugadas para as famílias mais pobres. Caracterizam-se especialmente pelo adensamento excessivo e carência de infraestrutura.

Já as unidades habitacionais precárias isoladas e pulverizadas no território são construídas com material rústico e apresentam diversas carências relacionadas à inadequação de moradias. Como exemplo, têm-se as habitações situadas em propriedade particular nos sítios e fazendas, de modo que a casa do trabalhador é cedida pelo proprietário da terra. Nesses casos, as moradias em geral são construídas por materiais rústicos e apresentam condições precárias de infraestrutura.

Também é uma especificidade de relevância a relação estabelecida entre a localização da moradia precária e as estratégias de sobrevivência da população residente. Essa questão justifica a presença de grande parte das favelas em área de risco, como as situadas às margens da lagoa Manguaba, cuja população utiliza a pesca como principal atividade econômica, tanto pelo consumo quanto pela venda dos peixes e siris; e as moradias situadas próximas à rodovia, cuja população colhe frutas da região e vende em barracas de madeira.

O Censo Demográfico do IBGE (2010) e o estudo *“Assentamentos Precários no Brasil Urbano”*, elaborado pelo CEM/CEBRAP (2007), também identificaram assentamentos em Marechal Deodoro. Diferentemente da pesquisa empírica, que encontrou 12 assentamentos, com 1.970 domicílios, o Censo do IBGE identificou apenas três assentamentos com 240 domicílios, e o estudo do CEM/CEBRAP, 774 domicílios em setores precários. Há, portanto, nove assentamentos precários de relevância no município que não foram considerados pelo IBGE, além de 60% dos domicílios (totalizando 1.196 unidades habitacionais), desconsiderados pelo CEM/CEBRAP.

Considera-se, neste caso, que essas metodologias apresentam contribuições bastante significantes para o conhecimento da realidade local, porém existem diferenças relevantes quando comparadas à pesquisa empírica, o que demonstra a dificuldade da mensuração das condições reais de habitabilidade e precariedade.

Com relação às necessidades habitacionais do município, entre os dados pesquisados pelos agentes de saúde municipal e aqueles disponibilizados pela FJP (2000), apontam-se diferenças significativas, uma vez que os processos de coleta são diferenciados. É relevante destacar que existe um espaço temporal significativo entre as fontes comparadas; pois, enquanto os dados da FJP são do ano 2000, a pesquisa empírica é de 2010. Esta última não possui controle dos dados e desvios e é realizada de maneira informal pelos agentes de saúde.

Nesse sentido, dos 8 (oito) componentes comparados, cinco (domicílios rústicos, improvisados, alugados, carência de infraestrutura e inadequação fundiária) apresentaram números inferiores de moradias pela FJP em relação à pesquisa empírica, e três componentes, (coabitação, adensamento excessivo e ausência de banheiro) apontam números superiores de unidades habitacionais.

Assim, é possível afirmar que, das instituições nacionais de pesquisa estudadas neste trabalho (IBGE, CEM/CEBRAP e FJP), a FJP, apesar de ainda apresentar diferenças significativas, possui os números mais próximos àqueles encontrados pela pesquisa empírica. No entanto, não foi possível entender as distorções entre seus dados e aqueles coletados no município pelos agentes de saúde da família.

Diante do que se expôs aqui, conclui-se que o fenômeno dos assentamentos precários é resultado do processo de reprodução das desigualdades socioespaciais, ou seja, do modo excludente de produção dos espaços, em que os mais pobres são excluídos do acesso ao mercado de terras formal no Brasil.

Diante de um país com tanta diversidade de municípios, é de grande importância considerar a necessidade de elaboração de políticas públicas que dialoguem com as especificidades regionais de determinados territórios, distanciando-se das políticas anteriormente elaboradas sob o mesmo molde para todas as regiões do país. As metodologias de mensuração da precariedade habitacional dos mais pobres, pelas instituições nacionalmente conhecidas, como IBGE, CEM/CEBRAP e FJP, não conseguem traduzir a realidade brasileira, sendo fundamental a produção desse conhecimento pelos próprios municípios.

Dessa forma, o diagnóstico habitacional do PLHIS é um importante instrumento para se conhecer e caracterizar a precariedade da moradia dos mais pobres. Sendo o PLHIS um mecanismo de indução do planejamento habitacional, o conhecimento das especificidades locais e dos problemas habitacionais das diferentes cidades brasileiras é crucial para que o investimento no setor de habitação seja mais bem orientado no país.

Por fim, algumas dificuldades permearam esta dissertação e poderão ser objeto de estudos para futuros trabalhos: (i) não foi possível identificar o déficit habitacional rural, assim como a elaboração de mapas com a espacialização da pobreza e os assentamentos precários existentes em Marechal Deodoro, devido à ausência de informações oriundas do próprio município; (ii) sobre a distorção entre os dados da FJP e a pesquisa empírica, seria necessária uma análise mais apurada dos métodos de coleta utilizados em ambos os casos, o que não fez parte dos objetivos deste trabalho; (iii) o tema que envolve as tipologias de municípios no país foi apenas complementar ao tema principal e, pois, não explorado em abundância, podendo ser alvo de estudos posteriores.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. Eu já tenho onde morar...a cidade da informalidade. In: _____(Org.) *A Cidade da Informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ, 2003a. p. 7-12.

_____. A cidade com-fusa. A mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. V.9, n. 2, 2007.

ALAGOAS, Secretaria de Planejamento. *Evolução urbana e comportamento da população*. Notas para regionalização de Alagoas. Série estudos de regionalização. Volume VI. Maceió: 1977. 67p. Disponível em: <<http://biblioteca.seplan.al.gov.br/biblioteca/download.php>> Acesso em: 14 mar. 2010.

ALAGOAS, *Plano de Manejo e gestão da Área de Proteção Ambiental de Santa Rita (APA-SR.)*. Maceió, 2009, 343p.

ALAGOAS, ESTADO DE. *Plano Estadual de habitação de Interesse Social de Alagoas*. Rio de Janeiro: IBAM/ DUMA, 2010. 96p.

AMERICANA, PREFEITURA MUNICIPAL. SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO. *Plano Local de Habitação de Interesse Social do município de Americana*. Santo André/ São Paulo: 2008. 87p.

ÂNGULO, PREFEITURA MUNICIPAL. *Plano Local de Habitação de Interesse Social de Ângulo. Produto 2- Parte 2: Perfil Habitacional*. Ângulo/ Paraná: 2009. 50p.

AZEVEDO, Sérgio de. Estratégias de Gestão. SANTA, R. J. (org.). *Política Habitacional e Integração urbana de Assentamentos Precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, 2007, p. 76-90.

_____. *A questão do “Déficit Habitacional” nas favelas: os pressupostos metodológicos e suas implicações políticas*. SANTA, R. J. (org.). *Política Habitacional e Integração urbana de Assentamentos Precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, 2007, p. 111-124.

BARBOSA, Jair. *Alagoas X cana de açúcar*. Disponível em: <http://cesmacinfoca.blogspot.com/2011/10/alagoas-x-cana-de-acucar.html>. Acesso em: 20 nov. 2011.

BARROS, Theodyr Augusto. *O processo de mudança de capital. (Alagoas/Maceió). Uma abordagem histórica, 1819-1859*. Maceió: UFAL, 1991.

BITOUN, Jan. Tipologia das cidades brasileiras e políticas territoriais: pistas para reflexão. In: Jan Bitoun; Livia Miranda (Org.) *Desenvolvimento e Cidades no Brasil*. Contribuições para o Debate sobre as Políticas Territoriais. Recife: FASE: Observatório das Metrôpoles, 2009.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (Org.) *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. 2ª Ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982, p.37-70.

BONDUKI, Nabil G. *Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura moderna, Lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 2002, (1ª edição - 1998) 342 p.

BONDUKI, Nabil; ROSSETO Rossela; GHILARDI Flávio H. *Política e Sistema Nacional de Habitação, Plano Nacional de Habitação*. In: *Planos Locais de Habitação de Interesse Social*. Curso a distância – EAD PLHIS / ROSA, Junia S.; DENALDI, Rosana. Brasília: Ministério das Cidades. 2009.

BRASIL. *Assentamentos Precários no Brasil Urbano*. Eduardo Marques (Coord.) e outros. Brasília: Ministério das Cidades/ Centro de Estudos da Metrópole/ CEBRAP, 2007. 390p.

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 da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 16 de agosto de 2012.

BRASIL, Ministério das Cidades. Caderno Mcidades nº4. *Política Nacional de Habitação*. Brasília, 2004.103p.

_____. *Plano Diretor participativo*. Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos, Brasília: Ministério das Cidades, 2004. 158p.

_____. *Guia de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS*. Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, 2008. 96p.

_____. *Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação – Ministério das Cidades*. Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2010. 95p.

_____. *Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários*. Brasília: 2010a. 83p.

CANELA, PREFEITURA MUNICIPAL. *Plano Municipal de Habitação de Interesse Social – Canela / RS. Etapa 2 – Diagnóstico*. Canela/ RS: 2008, 271p.

CARAMBEÍ, PREFEITURA MUNICIPAL. *Plano Local de Habitação de Interesse Social de Carambeí*. Carambeí/ Paraná: 114p.

CARDOSO, Adauto L. Contextualização/ Caracterização. In: SANTA, R. J. (Org.). *Política Habitacional e Integração urbana de Assentamentos Precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, 2007, p. 12-44

CARDOSO, Adauto L.; ARAÚJO, R. L. de; GHILARDI, F. H. Necessidades habitacionais. In: *Planos Locais de Habitação de Interesse Social*. Curso a distância – EAD PLHIS / ROSA, Junia S.; DENALDI, Rosana. Brasília: Ministério das Cidades. 2009. 35p.

CARDOSO, Adauto L.; SILVEIRA, Maria C. B. O Plano Diretor e a política de habitação. In: SANTOS JUNIOR, Orlando A.; MONTANDON, Daniel T. (Org.) *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. p. 99- 126.

CARVALHO, Cícero Péricles de Oliveira. Políticas Públicas e distribuição de renda: o caso de Alagoas. In: XIII Encontro 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 janeiro de 2012. 25p.

CORONEL VIVIDA, PREFEITURA MUNICIPAL. *Plano de Habitação de Interesse Social de Coronel Vivida*. Coronel Vivida/ Paraná: 2010. 235p.

DENALDI, Rosana. Assentamentos precários: identificação, caracterização e tipos de intervenção In: *Planos Locais de Habitação de Interesse Social*. Curso a distância – EAD PLHIS/ ROSA, Junia S.; DENALDI, Rosana. Brasília: Ministério das Cidades. 2009. p.107-131.

_____. Estratégias de Enfrentamento do Problema: Favela. In: SANTA, R. J. (org.). *Política Habitacional e Integração urbana de Assentamentos Precários: parâmetros conceituais,*

técnicos e metodológicos. BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, 2007, p. 57-73.

DENALDI, Rosana; LEITÃO, Karina; AKAISHI, Ana Gabriela. *O Recente Processo de Elaboração de Planos Locais de habitação de Interesse Social no Brasil: Limitações e Perspectivas*. In: Anais do XIV ENANPUR. Rio de Janeiro, 2011.

DENALDI, Rosana; REGINO, Tássia. Metodologia, Princípios e Diretrizes. In: *Planos Locais de Habitação de Interesse Social*. Curso a distância – EAD PLHIS / ROSA, Junia S.; DENALDI, Rosana. Brasília: Ministério das Cidades. 2009.

ENCICLOPÉDIA, Municípios de Alagoas. Maceió: Instituto Arnon de Mello. 2012. 516p.

FERNANDES, Edésio. Do código civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito urbanístico no Brasil. In: VALENÇA, Márcio Moraes (Org.) *Cidade (i) legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008a. p. 44-62.

_____. Reformando a ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: VALENÇA, Márcio Moraes (Org.) *Cidade (i) legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008b. p. 64-71.

FERRARE, Josemary. O. P. *A Cidade Marechal Deodoro: do projeto colonizador português à imagem do “Lugar Colonial”*. 2005. 424f. Tese (Doutorado em arquitetura) Universidade do Porto, Porto, Volume 1. 2005.

_____. *Dossiê de referências culturais Marechal Deodoro Alagoas*. Maceió: 2002. 157p.

FERREIRA, M. P. et al. Uma metodologia para a estimação de assentamentos precários em nível nacional. SANTA, R. J. (org.). *Política Habitacional e Integração urbana de Assentamentos Precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, 2007, p. 130-148.

FERREIRA, João S. W. O processo de urbanização brasileira e a função social da propriedade urbana. In: *Planos Locais de Habitação de Interesse Social*. Curso a distância – EAD PLHIS / ROSA, Junia S.; DENALDI, Rosana. Brasília: Ministério das Cidades. 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, *Déficit Habitacional no Brasil - Municípios Selecionados e Microrregiões Geográficas*. 2ª ed. Belo Horizonte: 2005. 102p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, *Déficit Habitacional no Brasil 2007*. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Brasília: 2009. 129 p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, *Déficit Habitacional no Brasil 2008*. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Brasília: 2011. 140 p.

GOVERNADOR VALADARES, PREFEITURA MUNICIPAL. *Plano de Habitação de Interesse Social de Governador Valadares. Diagnóstico*. Governador Valadares / Minas Gerais: 165p.

HORTOLÂNDIA, PREFEITURA MUNICIPAL. SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. *Plano Habitacional de Interesse Social - PLHIS*. Hortolândia/ São Paulo: 13p.
JACAREÍ, PREFEITURA MUNICIPAL. FUNDAÇÃO PRÓ-LAR. UNIVERSIDADE DO VALE DO PARAÍBA. *Plano Municipal de Habitação de Interesse Social*. Jacareí: 2010. 244p.

IBGE, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *IX Recenseamento Geral do Brasil -1980. Censo Demográfico. Dados distritais Alagoas*. Vol.1. Rio de Janeiro: 1982. 93p.

IC- INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Moradia*. São Paulo: IC, 2000.

INSTITUTO DE PESQUISAS E ECONOMIA APLICADA. *Comunicado IPEA n. 118 – O planejamento da habitação de interesse social no Brasil: desafios e perspectivas*. Brasília, Edição IPEA, 2011.

JUIZ DE FORA, UNIVERSIDADE FEDERAL DE. CENTRO DE PESQUISAS SOCIAIS. *Proposta de Plano Municipal de Habitação de Juiz de Fora. Componente A3 do PEMAS Produto E*. Juiz de Fora / Minas Gerais: 2007. 96p.

LEFEVRE, Henri. *Industrialização e urbanização*. In: *O direito à cidade*. São Paulo: Trad. T. C. Documentos Ltda., 1969, p. 07-29.

LESBAUPIN, Ivo. O crescimento da desigualdade social no Brasil. In: _____(Org.) *Poder local X exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil*. Petrópolis: Vozes,2000.

LINS, Regina Dulce Barbosa. A regularização fundiária como reconhecimento de direitos: os empreendimentos residenciais Vila Emater II e Vista Atlântica. In: VALENÇA, Márcio Moraes (Org.) *Cidade (i) legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008. p. 220-241.

LINS, Regina Dulce Barbosa. Relatório Estadual de Avaliação dos Planos Diretores Participativos de Alagoas. Rede de avaliação e capacitação para a implementação dos planos diretores participativos. In: SANTOS JUNIOR, Orlando A.; MONTANDON, Daniel T. (Org.) *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

MAIA, Doralice Sátyro. Cidades médias e pequenas no Nordeste: conferência de abertura. In: LOPES, Diva M. F., HENRIQUE, Wendel (Orgs.). *Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso*. Salvador: SEI, 2010.

MARECHAL DEODORO. Lei nº. 919/2006 de 09 de novembro de 2006. Plano Diretor Municipal de Marechal Deodoro.

_____. Lei nº. 454/1985 de 14 de janeiro de 1985. Transforma área Rural em área Urbana e dá outras providências.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil. In: MARICATO, E.; Otília, A.; Vainer, C.(Org.), *A cidade do pensamento único. Desmanchando conceitos*. 6 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011, (1ª edição - 2000) p. 121-192.

_____. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (Org.) *Urbanização brasileira redescobertas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2003a. p.78-91.

_____. Metrópole, legislação e desigualdade. *Estud. av.* [online]. maio/ago. 2003b, vol.17, no.48. p.151-166. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000200013&script=sci_arttext> Acesso em: 03 jan. 2009.

_____. *Na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras*. Cadernos metrópole 21. 2009, p. 33-52.

_____. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. In: MARICATO (Org.), *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*, Petrópolis: Vozes, 2001, p. 15-45.

MARTINS, Elisabeth Carvalho. *Turismo e Impactos Sócio-ambientais na Praia do Francês – Alagoas*. 2000. 162f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) PRODEMA. Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2000.

MOGI DAS CRUZES, PREFEITURA MUNICIPAL; INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL - IBAM. *Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Mogi das Cruzes 2008-2017*. Mogi das Cruzes/ São Paulo: 2008. 45p.

MONTE CASTELO, PREFEITURA MUNICIPAL. *Produto 2.2 Sistematização e análise dos dados e informações coletadas*. Monte Castelo/SC:298p.

OLIVEIRA, Fabrício Leal; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos Planos Diretores brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, Orlando A.; MONTANDON, Daniel T. (Org.) *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. p. 57- 98.

OLIVEIRA, Isabel C.E. de. *Estatuto da cidade; para compreender...* Rio Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. 64p.

PAIÇANDU, PREFEITURA MUNICIPAL. *Plano de Habitação de Interesse Social de Paíçandu - Etapa 2. Diagnóstico Habitacional - Produto 02*. Paíçandu / Paraná: 2008. 166p.

PASTERNAK, Suzana. A favela que virou cidade. In: VALENÇA, Márcio Moraes (Org.) *Cidade (i) legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008. p. 74-108.

_____. O desafio da Mensuração. SANTA, R. J. (org.). *Política Habitacional e Integração urbana de Assentamentos Precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, 2007, p. 91-129.

PERUÍBE, PREFEITURA MUNICIPAL. *Plano de Habitação de Interesse Social Porto de Peruíbe. Diagnóstico: 1ª. Parte: Contextualização*. Peruíbe/ São Paulo: 2009. 63p.

PERUZZO, Dilvo. *Habitação: controle e espoliação*. São Paulo: Cortez editora. 1984.

PETROLÂNDIA, PREFEITURA MUNICIPAL. *Plano Local de Habitação de Interesse Social de Petrolândia*. Petrolândia/SC:104p.

PLANALTO, FUNDAÇÃO REGIONAL INTEGRADA – FURI; UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS MISSÕES. *Plano Local de Habitação de Interesse Social Planalto/RS Diagnóstico*. Planalto/ RS: 2009. 221p.

PLANHAB, Ministério das Cidades. *Estudos Técnicos. Caracterização dos tipos de municípios*. Brasília: Ministério das Cidades, 2008, 17p.

_____. *Plano Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009, 212p.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*, 2002.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório de Desenvolvimento Humano*, 2010.

PORTÃO, PREFEITURA MUNICIPAL. *Plano Local de Habitação de Interesse Social Portão/RS Diagnóstico*. Portão/RS: 2009. 228p.

PORTO FERREIRA, PREFEITURA MUNICIPAL. *Plano Local de Habitação de Interesse Social Porto Ferreira/SP*. Porto Ferreira/ São Paulo: 2008. 191p.

RIBEIRO, Miguel A.; CAVALCANTI, Vera M. d'A. Tipologia urbana no Estado do Rio de Janeiro ao final do milênio. In: PEREIRA, Elson M.; DIAS, Leila C. D. (Org.), *As cidades e a urbanização no Brasil*. Passado, presente e futuro. Florianópolis: Insular, 2011. p. 147-158.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. 3ª ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 2003. 242p.

_____. *Acesso ao solo urbano – limites e possibilidades*. Aula 1 do curso a distância Implementação dos planos diretores e regularização fundiária promovido pelo Ministério das Cidades, 2008. p. 22-48

ROSÁRIO DO SUL, PREFEITURA MUNICIPAL. *Plano Local de Habitação de Interesse Social de Rosário do Sul/RS*. Rosário do Sul/RS: 126p.

SALVADOR, PREFEITURA MUNICIPAL. SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (SEHAB). *Plano Municipal de Habitação de Salvador – 2008-2025*. Salvador: 2008. 98p.

SAMPAIO, PREFEITURA MUNICIPAL. *Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS Sampaio/Tocantins*. Sampaio: 2010. 39p.

SANTO ANDRÉ, PREFEITURA MUNICIPAL. *Plano Municipal de Habitação*. Santo André/ São Paulo: 2006. 108p.

SANTA CRUZ DO SUL, PREFEITURA MUNICIPAL. LATUS CONSULTORIA, PESQUISA E ASSESSORIA DE PROJETOS LTDA. *Diagnóstico Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS*. Santa Cruz do Sul/ RS: 2008, 125p.

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

_____. Espaço e sociedade. Petrópolis: Vozes, 1982.

SANTOS JUNIOR, Orlando A.; MONTANDON, Daniel T. Síntese, desafios e recomendações. In: SANTOS JUNIOR, Orlando A.; MONTANDON, Daniel T. (Org.) *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. p. 27- 56.

SÃO VICENTE, PREFEITURA MUNICIPAL. *Plano de Habitação de Interesse Social São Vicente. Diagnóstico consolidado*. São Vicente/ São Paulo: 2009. 91p.

SARANDI, PREFEITURA MUNICIPAL. *Plano Local de Habitação de Interesse Social de Sarandi*. Sarandi/ Paraná: 161p.

SCHOR, Tatiana; COSTA, Danielle P. Rede urbana na Amazônia dos grandes rios: uma tipologia para as cidades na calha do rio Solimões – Amazonas – AM. In: PEREIRA, Elson M.; DIAS, Leila C. D. (Org.), *As cidades e a urbanização no Brasil*. Passado, presente e futuro. Florianópolis: Insular, 2011. p. 129-146.

SILVA, Helena M. M. B. *Terra e moradia. Que papel para o município?* 1997. 250f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

SOUZA, Ângela Gordilho. *Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX*. 2. ed. rev. e ampl. Salvador: EDUFBA, 2008. 496p.

SOUZA, Claudia V. de; DENALDI, Rosana; ROSA, Junia S.; *Acesso à moradia Aula 5 do curso a distância Implementação dos planos diretores e regularização fundiária promovido pelo Ministério das Cidades*, 2008. p.132-159.

SOUZA, Laura de Mello e. *História da vida privada no Brasil: cotidiano e vida privada na América portuguesa*. São Paulo: Companhia das letras, 1997. 515p.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

_____. Alguns aspectos da dinâmica recente da urbanização brasileira. In: FERNANDES, E; VALENÇA, M. (Org.) *Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Mauad, 2004. p.57-74.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *Para pensar as pequenas e médias cidades brasileiras*. Belém: FASE/ICSA/UFPA, 2009. 57p.

TAQUARA, PREFEITURA MUNICIPAL. *Plano Local de Habitação de Interesse Social Taquara/RS Diagnóstico*. Taquara/RS: 2009. 271p.

TORRES, H. G.; GONÇALVES, R. O mercado de terras em são Paulo e a continuada expansão da periferia. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. V.9, n.2, 2007. p.09-24.

TRÊS LAGOAS, PREFEITURA MUNICIPAL. *Plano Local de Habitação de Interesse Social*. Três Lagoas/ Mato Grosso do Sul: 2010. 40p.

VALLADARES, L. P. Estudos recentes sobre a Habitação no Brasil: Resenha da Literatura. In: VALLADARES, L. P. (Org.) *Repensando a habitação no Brasil*. Série “Debates Urbanos”, vol. 3, Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1983. p. 17-77.

VEIGA, José Eli da. *Cidades Imaginárias*. Campinas: Editora Autores Associados, 2002.

VILLAÇA, Flávio. A recente urbanização brasileira. IN: CASTRIOTA, Leonardo Barci (Org.) *Urbanização brasileira redescobertas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2003. p.28-41.

_____. *Espaço intra-urbano no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP. Lincoln Institute, 2001. 373p.