

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
CAMPUS SERTÃO
UNIDADE SANTANA DO IPANEMA
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

SAMYRA NOBRE DE SOUZA

HABITAÇÃO EM SANTANA DO IPANEMA: Um estudo descritivo.

Santana do Ipanema,

2018

SAMYRA NOBRE DE SOUZA

HABITAÇÃO EM SANTANA DO IPANEMA: Um estudo descritivo

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Msc. Alcides José de Omena Neto.

Santana do Ipanema,

2018

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Unidade Santana do Ipanema
Responsável: Rafaela Lima de Araújo – CRB 2058

S719h Souza, Samyra Nobre de.
Habitação em Santana do Ipanema: um estudo descritivo/ Samyra Nobre de Souza.
f.44: il.
Orientador: Alcides José de Omena Neto.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Ciências Econômicas) - Universidade Federal de Alagoas. Unidade Santana do Ipanema. Curso de Ciências Econômicas. Santana do Ipanema, 2018.
Bibliografia: f. 43-44.
1. Economia urbana. 2. Desenvolvimento urbano. 3. Habitação. 4. Santana do Ipanema – AL. I. Título.

CDU: 332.8

SAMYRA NOBRE DE SOUZA

HABITAÇÃO EM SANTANA DO IPANEMA: Um estudo descritivo.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Economia.



Prof. MSc. Acides José de Omena Neto – UFAL

Banca Examinadora:



Prof. Dr. Luciano Celso Brandão Guerreiro Barbosa., UFAL (Examinador Interno)

Prof. Msc. Mauricio de Siqueira Silva, UFAL (Examinador Interno)

DEDICATÓRIA

À minha Mãe, que sempre acreditou e apoio os meus passos.

Ao meu Pai, por respeitar minhas escolhas.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer a minha família que esteve sempre ao meu lado nessa jornada, as coronas dos meus irmãos quando a preguiça batia e faltava coragem em ir para a Universidade, eles estavam sempre apostos para me levar as aulas. Agradecer a grande alma infinita do universo por estar ao meu lado em todos esses momentos vividos tanto nos bons quanto nos piores momentos.

Aos meus pais Maria de Fatima e Santelmo que sempre me incentivaram, acreditaram e apoiaram as minhas escolhas. Essa obra jamais estaria concluída sem todas as lutas diárias que os mesmos enfrentam todos os dias. Vocês sempre serão meus maiores exemplos e a minha maior fonte de inspiração.

Aos meus amigos de curso Ermeson Henrique e Pedro Augusto, a Elsinho meu muito obrigada por todos os ensinamentos e aulas, quando pensava em desistir do curso por dificuldade em algumas matérias ele sempre solícito era meu professor particular dedicava seu tempo com muita paciência, obrigada por sempre me fazer acreditar que eu conseguiria, sem a sua ajuda jamais teria concluído esse curso.

Obrigada a Pedro Augusto por todos os conselhos e puxões de orelhas quando as coisas não iam bem, quando tirava uma nota não muito boa ele sempre estava lá dando uma bronca.

Aos professores do curso de ciências econômicas da universidade federal de alagoas, campus sertão, polo Santana do Ipanema, que contribuíram com o meu crescimento profissional e pessoal. Em especial gostaria de agradecer ao Professor Alcides por aceitar ser meu orientador, por todo carinho que me acolheu, por ser esse ser humano de alma ilumina, foi uma honra tê-lo como orientador.

Ao professor Luciano Celso por mostrar que poderíamos sonhar e ser agentes modificadores nessa sociedade, grata por todos seus ensinamentos, o senhor foi responsável por grande parte do meu conhecimento técnico enquanto economista.

Ao meu amigo e professor Lenivaldo Melo, pelo apoio e motivações, agradeço por me ajudar na escolha do meu tema de trabalho de conclusão de curso, obrigada por me ajudar em cada duvida que surgia, suas orientações não apenas me proporcionam maior conhecimento científico, mas também foram uma verdadeira aula de conhecimento da vida.

A todos os meus amigos de turma: Andressa Rafaela, Carine Ferreira, Mariza Dácia, Franklin Moismar, Vandeison André, Waléria Geovanna, Railma Alencar, esses quatros anos foram gratificantes e empolgantes com vocês.

Gostaria de agradecer de maneira especial a minhas irmãs Salma e Patrícia pelo apoio em momentos difíceis na vida, todos esses sentimentos foram essências para a construção deste trabalho.

Aos meus sobrinhos Anna Paula, Cauã Gabriel, Davi Fernando, Sarah Valentina, Samuel, Simão, que nos momentos de stress foram meu balsamo com sua inocência e leveza na vida, proporcionaram força para seguir a jornada. Gostaria de agradecer também a minha avó Isabel Nobre por falar sempre com orgulho de sua neta economista. As minhas amigas: Camila e Joise Lúcia, todos vocês foram importantes para minha caminhada tanto acadêmica como espiritual.

“Se eu vi mais longe, foi por estar sobre ombros de gigantes”.
Isaac Newton

*“É a dedicação ao trabalho que distingue
um indivíduo de outro;
não acredito em talentos”.*
Euryclides de Jesus Zerbini

RESUMO

O objetivo deste trabalho é descrever a situação habitacional de Santana do Ipanema/AL, utilizando como metodologia a pesquisa bibliográfica. Apresentar-se á os componentes da inadequação de moradias, dados socioeconômicos e por fim o déficit habitacional de Santana do Ipanema/AL. O tema se justifica devido à habitação estar diretamente relacionada ao fenômeno demográfico migração e pelo fato do município ser lócus de um grande investimento econômico que, provavelmente, alterará sua dinâmica territorial. Tendo em vista que os impactos a que esse município estará exposto serem imprevisíveis, justifica-se o monitoramento constante de variáveis socioeconômicas, passando por alterações que alteram a dinâmica migratória para e do município e o seu parque habitacional. Santana do Ipanema/AL possui expressivo número de domicílios considerados inadequados. No caso da renda encontrou-se uma correlação que se explica pelo fato de que quem tem maior renda tem acesso a melhores infraestruturas.

PALAVRAS-CHAVES: Santana do Ipanema. Habitação. Déficit Habitacional

ABSTRAT

The objective of this work is to describe the housing deficit of Santana do Ipanema / AL. To present the components of the inadequacy of housing, socioeconomic data and finally the housing deficit of Santana do Ipanema / AL. The theme is justified because housing is directly related to the demographic migration phenomenon and the fact that the municipality is the locus of a great economic investment that will probably change its territorial dynamics. Considering that the impacts to which this municipality is exposed are unpredictable, it is justified the constant monitoring of socioeconomic variables, passing through changes that alter the migratory dynamics to and from the municipality and its housing stock. Santana do Ipanema/ AL has a significant number of households considered inadequate. In the case of income, we found a correlation that is explained by the fact that those who have higher income have access to better infrastructure.

Key Words: Santana do Ipanema. Housing. Housing Deficit

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Domicílios. Santana do Ipanema/AL, 2010.	38
Tabela 2: Material de revestimento das paredes. Santana do Ipanema/AL, 2010.....	39
Tabela 3: Condição de ocupação do domicílio. Santana do Ipanema/AL, 2010.....	40
Tabela 4: Classe de rendimento nominal de renda. Santana do Ipanema/AL, 2010.....	41

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Fundamentais elementos do déficit habitacional e da inadequação de moradia.33

Quadro 2- Conceitos e definições conforme o IPEA.....35

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1-** Déficit habitacional total por situação do domicílio e déficit habitacional relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados no Brasil - 2011-2012.27
- Figura 2-** Distribuição percentual do déficit habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal no Brasil - 2011-2012.....28
- Figura 3-** Critérios de inadequação dos domicílios urbanos duráveis* no Brasil - 2011 – 201229
- Figura 4 –** Fluxogramas para cálculo do déficit habitacional.....32
- Figura 5-** Localização do município de Santana do Ipanema no estado de Alagoas.....37

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

FJP – Fundação João Pinheiro;

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;

IPEA – Instituto de pesquisa econômica Aplicada;

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

FGTS – Fundo de garantia do tempo de serviço

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SNH- Sistema Nacional de Habitação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 Os Estudos de Habitação.....	18
2.1 Histórico da habitação no Brasil	18
2.2 Habitação como direito	21
2.3 A Política Nacional de Habitação e o Marco Legal	24
2.4 Um Histórico Retrato do déficit Habitacional de Alagoas.....	27
2.4.1 Déficit Habitacional Municipal no Brasil	30
3 METODOLOGIAS DE MENSURAÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO.....	32
3.1 Fundação João Pinheiro	32
3.2 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.....	35
4 DÉFICIT HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE SANTANA DO IPANEMA/AL	37
4.1 Conhecendo Santana do Ipanema/AL	37
4.2 Características gerais do Município e habitacional.....	37
CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
REFERÊNCIAS	44

1 INTRODUÇÃO

No conjunto dos direitos sociais básicos encontra-se o da moradia, ou, para alguns, o da habitação. Independente da nomenclatura adotada, o espaço em que se reside é referência de existência na medida em que proporciona segurança e conforto aos ocupantes. A dimensão segurança no aspecto físico, aquela ligada à proteção de intemperes climáticas, soma-se àquela relacionada à socioeconômica.

No Brasil com sua história de distribuição fundiária concentradora e por consequência injusta, e sua opção pela industrialização urbana promotora do êxodo rural e regional, a dimensão econômica da moradia tem forte impacto no comprometimento das rendas das famílias.

Tanto de pontos de vista do direito, do percurso histórico, e da economia, estudar a categoria “Habitação” se constitui como um desafio uma vez que envolve variáveis reais e cotidianas na vida de um povo. Na pirâmide de Maslow a habitação encontra-se na base, está de fato, tem representado prioridades no processo decisório do uso do crédito coletivo das famílias brasileiras, e consequente endividamento das mesmas por décadas.

Tal realidade alimenta a rota do sistema financeiro não só no Brasil, mas em diversos outros países, fomentando inclusive “bolhas econômicas” a exemplo da crise americana (EUA) na primeira década do século XXI. Aqui em especial, o crédito para subsidiar a compra da casa própria soma-se, enquanto política pública, a outros programas sociais de fomento a tal aquisição a exemplo do recente “Minha Casa, Minha Vida”, que é uma política nova, não permanente.

Para além do efeito de tal realidade no sistema financeiro, a própria estrutura do Estado no Brasil comporta setores, departamentos ou secretarias destinadas a tratar dessa dimensão da existência humana. As COHABs e outras são exemplos históricos. A questão de moradias no Brasil sempre esteve em discussão, até mesmo nas artes.

“A arte em si mesmo também brinda tal dimensão da realidade brasileira quando artistas como Luiz Gonzaga entoam que *“..quem é rico mora na praia, mas quem é pobre não tem onde morar...”* e o grupo musical Paralamas do Sucesso grita que *“ daqui do morro dá pra ver tão legal o que acontece aí no seu litoral”*

Essa expressão da estratificação social pela dimensão habitação é tratada também pelo cepalino Prebisch (1983) em sua teoria centro\periferia quando analisa

a “dupla exclusão ambiental” sofrida pelas classes sociais de países na periferia do sistema global.

As exclusões referidas indicam o não acesso das classes sociais sem privilégios aos bens ambientais naturais ou construídos através da ação antrópica. Nesse sentido o não acesso aos bens de produção, a pouca renda, os subempregos, lançam também os indivíduos dessas classes a morar em ambientes mais baratos, e por consequência, menos salubres e esteticamente sem regalias.

Nesse contexto estudar tal categoria e sua dimensão econômica constitui-se, nessa análise, em algo localizado, por se tratar de uma espacialidade municipal em Santana do Ipanema, semiárido do Sertão alagoano, mas de acuidade e amplitude macro dada à importância global do tema.

Após a caracterização da espacialidade estudada, analisa-se a importância da habitação e o comprometimento econômico da mesma através de inferências pautadas nos índices referenciais de reajustes e correlação com o valor do salário mínimo vigente, em seguida, descreve-se e replica-se as metodologias de fundações que tradicionalmente estudam o tema no Brasil, a saber: João Pinheiro e Getúlio Vargas. Esse caminho metodológico permitiu sugerir a realidade habitacional no contexto do município.

O trabalho está dividido em três partes principais: A caracterização do município; as descrições metodológicas comumente usadas; e a replicação de tal metodologia para o município estudado. Seguem-se as considerações finais com sugestões da autora e orientador.

2 Os Estudos de Habitação

2.1 Histórico da habitação no Brasil

De acordo com Osorio (2017) a produção habitacional existente no Brasil antes dos anos 30 era responsabilidade da ação privada, num momento em que a economia era fundamentada no setor agrário exportador. A partir de 1930 o processo de industrialização brasileiro se garante, estabelecendo um caminho de crescimento e modernização da sociedade. O Estado passa a investir em infraestrutura urbana e regional tendo em vista o crescimento industrial e a substituição das importações

Durante o primeiro governo do Presidente Getúlio Vargas foi estabelecido os primeiros conjuntos habitacionais para determinadas classes profissionais, empregando-se recursos dos novos Institutos de Aposentadoria e Pensões. Em 1946 é criada a Fundação da Casa Popular cujos desígnios eram a construção de moradias, o apoio à indústria de materiais de construção e a prática de projetos de saneamento. Contudo, desde a sua criação até 1964, no momento foi extinta, não chegou a produzir 17 mil unidades. Em 1942 é confirmada a primeira lei do inquilinato que congelou o valor dos alugueis até 1964 (AGUIAR, 2014).

Em 1950 o processo brasileiro de industrialização entra em nova fase, mediante a produção de bens duráveis e de produção. A massificação do consumo de bens modernos passa a agregar a vida e as habitações das pessoas nos subúrbios mal servidos de infra-estrutura e com baixos modelos de urbanização. Neste período, o processo de provisão habitacional era densamente controlado pelo Estado, que legislava acerca das concessões de créditos para a indústria da construção civil e regulação dos alugueis privados (HAACK, 2017).

A modernização do aparato produtivo brasileiro no decorrer do tempo contornou a concretização da reforma agrária. Desde o aparecimento da industrialização que a estrutura agrária não é vista como fonte de crescimento econômico nem como de democracia política. Ao contrário, as transformações concretizadas na estrutura fundiária e de trabalho rural sempre estiveram integradas com a concentração de capitais. No período de 1940-60 a população brasileira passou de 41 milhões para 70 milhões de habitantes, com taxa de urbanização

umentando de 31% para 45%. A este desenvolvimento populacional correspondeu um aumento do número de assentamentos desiguais nas cidades e uma extensão irracional da malha urbana que concretizou as periferias como local de moradia da população de menor renda (VAZ, 2015).

Frente à necessidade de maiores investimentos habitacionais, foi instituído o Sistema Financeiro de Habitação (SFH)¹ a seguir após a tomada do poder pelo regime militar, em 1964. A gigantesca aquisição de recursos financeiros no setor originou a transformação no perfil das grandes cidades através da verticalização das edificações. No campo deste Sistema, o Banco Nacional de Habitação (BNH)² era sinônimo de presença estatal centralizadora na área da produção e distribuição habitacional no período de 1964-86. Este regime militar, por sua vez, estava interessado em aumentar sua popularidade concentrando o projeto de política urbana na questão habitacional.

A crise econômica que se seguiu nos anos 80 e 90, o arrocho salarial e a queda do poder aquisitivo tiveram como resultado a inadimplência, que atingiu o SFH, culminando com a extinção do BNH. Neste processo, aparecem e consolidam-se os “movimentos de mutuários” estabelecendo alterações na política habitacional oficial. O rombo deixado pelo Fundo de Compensação das Variações Salariais, que tinha por desígnio cobrir o saldo residual dos financiamentos imobiliários do SFH, chega hoje a R\$ 67,4 bilhões (PINHEIRO et al., 2017).

O SFH foi incapaz de atender às obrigações habitacionais da população brasileira, principalmente a de baixa renda³. Contudo, cerca de 4,4 milhões de unidades foram financiadas pelo sistema no período de 1964 a 1986, representando 27% do incremento do estoque de moradias urbanas no período, estimado em 16,6 milhões de unidades (abrangendo todos os mecanismos de produção informal, até mesmo).

¹ O SNH foi instituído pela Lei nº 4.380/64.

² A criação do BNH surgiu de propostas articuladas pelo Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Estado da Guanabara e pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (conforme Arretche, 1990: 24)

³ Ou seja abertamente confirmado no momento que o BNH registrou, em 1985, cerca de 200 mil unidades construídas e não comercializadas, frente a um déficit calculado à época de 7 milhões de unidades, devido à falta de poder aquisitivo.

No período de 1979-80, a participação foi de quase 50%. O SFH ainda colaborou para a recuperação da economia pela indução de investimentos maciços no setor da construção civil, alimentando a extensão das obras de saneamento e abastecimento de água.

Depois da extinção do BNH, em 1986, a demanda habitacional passou a ser debatida de modo disperso em vários órgãos da estrutura governamental federal. À Caixa Econômica Federal competiu o papel de agente operador do FGTS e ao Banco do Brasil a regulamentação dos depósitos em poupança. A política habitacional passou a ser redirecionada para programas de aquisição de lote urbanizado, produzido em parceria com Prefeituras ou em mutirão dos próprios moradores (ANDRADE, 2011).

No final de 1989 foi reestruturado o FGTS, criando-se o Conselho Curador do Fundo, com representação do governo federal, empregadores e empregados. Foi constituído que no mínimo 60% dos seus recursos seriam destinados a programas de habitação de interesse social, fixando-se a taxa média mínima de juros para financiamento em 3% ao ano. Contudo, em 1990 restringiu-se a probabilidade de os juros serem subsidiados e em 1998 essa possibilidade foi inteiramente rejeitada, no momento que a taxa de juros foi agregada em 6%. Essas medidas dificultaram ainda mais o acesso das famílias de baixa renda aos financiamentos habitacionais (OSÓRIO, 2017).

Ao longo da última década, as leis de distribuição de recursos do FGTS foram também mais se distanciando das famílias carentes. No período de 1995/2000, os financiamentos para a faixa de até 3 salários mínimos empregaram 11% dos recursos; a faixa de 3 a 5 salários mínimos utilizou 12%; a faixa de 5 a 8 valeu-se de 28% e a faixa acima de 8 salários mínimos ficou com 49%.

A estrutura administrativa e institucional responsável pelo setor habitacional na esfera federal tem recursos humanos e materiais restritos, o que colaborou para o baixo desempenho e a atuação restringida. O quadro administrativo afeto à habitação reúne três ministérios, vários órgãos e fundos que tem propiciado o desenvolvimento de ações positivas sem a necessária articulação institucional e desarticuladas de políticas de inclusão social. A Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU), vinculada à Presidência da República e hoje no comando da

política habitacional, conta com uma estrutura técnica e política muito mais fraca que a Caixa Econômica Federal, operado do sistema (ANDRADE, 2011).

2.2 Habitação como direito

A moradia passou a ser normatizada com o advento da Constituição Federal de 1988, o direito à moradia achar-se publicado na Constituição Federal no rol do artigo 6º, sendo reconhecido como direito fundamental a partir da Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro de 2000. Esse direito levou 12 anos após a publicação da Carta Maior para constar no rol dos direitos fundamentais sociais, confirmando certa resistência relacionada às políticas públicas relacionadas à habitação. Porém, seu reconhecimento mesmo que tardio, tornou-se de grande relevância para os cidadãos, porque não possui como se falar em vida digna se não é garantido o acesso à moradia.

Nessa expectativa, quando tipificado taxativamente neste ordenamento jurídico como direito social, constitui que para se ter dignidade humana é indispensável investimentos e prestação de serviços por parte do poder público na educação, saúde, alimentação, segurança, trabalho, dentre outros; e ainda não menos relevante o acesso a moradia. Segundo dispõe o art. 6º da CF/88:

Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

No Brasil ter moradia infelizmente não é direito de todos os cidadãos, antecipadamente demanda a compra de terreno e no mercado imobiliário é relevante dispor de bons recursos financeiros para efetuar tal negociação, contínuo, a construção de moradias seja de alvenaria ou até mesmo de madeira também requer grandes quantidades de materiais até sua finalização.

Assim, as classes menos favorecidas economicamente são as mais prejudicadas com a falta de políticas públicas ou programas habitacionais. Diante desse empecilho social, toca observar a atitude dos legisladores federais, contudo, se um passo crucial foi dado, muitos outros ainda terão que ser dado para buscar

materializar essa conquista na realidade concreta e fazer com que esse direito genuinamente alcance quem de fato precisa.

Assim, vale ressaltar que é delegada ao Poder Público Municipal a realização da Política Urbana, visto que este ente federativo compreende capacidade de interesse local. É o que se acha tipificado na CF/88 no capítulo que discute designadamente da Política urbana, vejamos:

CAPÍTULO II

DA POLÍTICA URBANA

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 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.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Outra inovação que essa legislação federal apresenta para o município é a organização do Plano Diretor, sendo este obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, sem proibi-lo aos demais, e se estabelece uma ferramenta fundamental da política de desenvolvimento e de expansão urbana, competindo ao município, ressaltado o que constitui a Lei nº 10. 257/01, efetuar e consolidar os processos urbanos sejam estes na cidade ou fora dele.

Simplificando, para um melhor entendimento, o Plano Diretor é uma ferramenta de planejamento urbanístico, que tem por função sistematizar o crescimento físico, econômico e social do território municipal, propendendo o bem-estar da comunidade local.

O plano diretor constitui objetivo a serem atingidos na ordenação do território municipal, as atividades a serem concretizadas e quem deve executá-las, fixando as diretrizes do crescimento urbano do Município. A existência do plano diretor é condição básica para o Município dispor acerca das restrições urbanísticas à propriedade urbana, determinar as obrigações de fazer ou não fazer de proprietário de imóvel urbano, e de constituir comportamentos propendendo ao cumprimento da função social da propriedade.

É, em suma, um instrumento por meio do qual o poder público municipal, agindo estritamente dentro de sua esfera de competência (art. 30, inc. VIII, e art. 182, § 1º, os dois da Constituição Federal), constitui as leis para o apropriado controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.

Também nesta mesma linha, para organização do Plano Diretor Municipal é indispensável que este seja consonante com a Lei federal: Lei nº 10.257/2001 cognominada de Estatuto da Cidade, esta regulamentou os art. 182 e 183 da CF/88 e constitui diretrizes gerais da política urbana. No seu capítulo III (art. 39-42) apresentou o formato do Plano Diretor, tratando sistematicamente de sua definição, relevância, escopos, atores envolvidos, periodicidade de revisão, enfim, seus desdobramentos para guiar a ação dos agentes públicos e privados que constroem e empregam o espaço urbano, segundo veremos os seguintes trechos:

Art. 39 - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40 - O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º (VETADO)

Art. 41 - O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

2.3 A Política Nacional de Habitação e o Marco Legal

Em 2003, no momento que se inicia o governo Lula, uma das primeiras medidas nessa área foi à criação do Ministério das Cidades, cedido a Olívio Dutra, ex-governador do Rio Grande do Sul e relevante liderança do Partido dos Trabalhadores (PT). Este ministério brasileiro foi criado com os desígnios de combater as desigualdades sociais, transformar as cidades em espaços mais humanizados e desenvolver o acesso da população a moradia, saneamento e transporte.

Portanto, considerando uma histórica demanda dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana. O movimento social formado por profissionais, lideranças sindicais e sociais, ONGs, intelectuais, pesquisadores e professores universitários foi essencial para a criação do Ministério das Cidades.

A estrutura do Ministério das Cidades compõe atualmente um modelo, não só em território brasileiro, mas em toda a América Latina. As políticas públicas sob a responsabilidade do Ministério das Cidades integram os setores de Habitação,

Saneamento, Infraestrutura, Planejamento Urbano e Ordenamento Territorial, além da política nacional de trânsito.

A criação do Ministério das Cidades estabeleceu um fato inovador nas políticas urbanas, na medida em que superou o recorte setorial da habitação, do planejamento e ordenamento territorial, do saneamento e dos transportes (mobilidade urbana) e para integrá-los levando em importância a cidadania, a qualidade de vida e o direito à cidade.

Conforme Thibes (2014):

O Ministério das Cidades divulga em sua estrutura deliberação de superar a visão setorial que tantos prejuízos causaram às nossas cidades: a moradia não pode ser tratada sem o transporte e o saneamento produzindo conjuntos habitacionais que são mais depósitos de pessoas do que cidades. Qualquer desses temas não deve ser visto solitariamente ou corporativamente mas como parte do desenvolvimento urbano que tem na política fundiária e imobiliária um de seus eixos centrais.

Portanto, o governo do presidente Lula passou a gerir as políticas de crescimento urbano com uma sugestão integrada, distinguindo que não basta construir moradias, é necessário garantir saneamento, infraestrutura em geral e mobilidade. Também, ficou responsável por estabelecer, articular os entes federativos e acompanhar a execução da política de habitação. O Ministério das Cidades é gestor de recursos da União e do FGTS que se aplicam à moradia, ao saneamento e ao transporte urbano e seu fundamental operador é a Caixa Econômica Federal.

Além da criação do Ministério das Cidades, o governo Lula ocasionou outras relevantes inovações institucionais na área, consolidadas na Lei no 11.124, de 2005, que cria o Conselho Nacional das Cidades, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), compreendendo o fundo de financiamento e constituindo os embasamentos para a formulação do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) que apostava no fortalecimento do planejamento democrático das cidades e, como será visto a seguir, colaborou de determinada forma no desenho do PMCMV, ao indicar que o déficit habitacional do país se concentrava, principalmente, na população de renda mais baixa.

Também no ano de 2003, foi concretizado a Conferência Nacional das Cidades, cujas foi possível organizarem e confirmar, em 2004, o texto da Política Nacional de Habitação. Para sua realização, deveria estar relacionada ao Sistema

Nacional de Habitação (SNH) e os Subsistemas de Habitação de Interesse Social e de Habitação de Mercado, responsáveis, nessa ordem, pelo atendimento de população de baixa renda e do mercado privado de habitação (BRASIL, 2004).

Assim, a Política Habitacional brasileira passou por um novo arranjo institucional. Sua fundamental ação é a inclusão dos setores excluídos do direito à cidade, já que a habitação e o acesso aos serviços básicos são essenciais para a cidadania. Acerca da ação federal no setor de habitação:

O Ministério das Cidades, responsável pela política habitacional brasileira, tem como um de seus fundamentais desígnios prover o acesso à moradia digna com padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade com vistas à redução do déficit habitacional brasileiro. Para o alcance desse objetivo, a Secretaria Nacional de Habitação – SNH - desenvolve ações com foco na urbanização e adequação de assentamentos já existentes e ainda na produção habitacional.

No que tange à urbanização de assentamentos precários, a SNH tem a atribuição de propor a elaboração e promover programas de apoio ao setor público e entidades civis sem fins lucrativos, com o objetivo de melhorar as condições de habitabilidade dos mesmos e ampliar o acesso à moradia digna pelo segmento da população de baixa renda. São também desenvolvidas, ações de apoio aos estados, DF e municípios no crescimento de medidas para a regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de populações localizadas em áreas impróprias para morar e em circunstâncias de risco, de forma integrada e coadjuvante a outras secretarias finalísticas (PINHEIRO, 2017).

Versando-se designadamente a nível municipal, a Constituição Federal de 88 definiu para o país um novo pacto federativo conferindo ao município uma grande autonomia e relevância. Além das atribuições acerca do saneamento e o transporte municipal, deu-lhe ainda a competência sobre o uso e a ocupação do solo, cujas normas foram regulamentadas pelo Estatuto da Cidade. Conforme Maricato (2017), o Ministério das Cidades não pretende desconhecer essa orientação de descentralização, mas ao contrário reafirmá-las capacitando tecnicamente as prefeituras para melhor exercê-las.

Já começou a fazê-lo através de programas e ações relacionadas à organização de Planos Diretores, modernização das informações cadastrais e cartográficas, regularização das terras irregulares prevenção à ocupação de áreas de risco de desmoronamentos, educação para o trânsito, organização de políticas para favelas, coleta e destinação sustentável do lixo, entre muitos outros.

Essa tarefa de capacitação de quadros técnicos e modernização da administração municipal pretende criar um movimento institucional e ainda social de

modernização administrativa que agregue esforços públicos e privados em torno de rumos e diretrizes que superem a falta de conhecimentos sobre a própria realidade local (poucos municípios brasileiros tem seus cadastros modernos e cobram regulamente o IPTU) e a definição de planos.

Segundo Maricato (2017), em resumo, o Ministério das Cidades pretende:

Com a ajuda do Conselho das Cidades e demais entes federativos, o Ministério das Cidades espera poder tornar nossas cidades mais humanas de forma que os cidadãos possam usufruí-las e ter despertado seu potencial de criatividade e solidariedade ao invés de sofrê-las e ser castigados por elas. Propõe-se o fim do analfabetismo urbanístico para que cada um pense, elabore propostas e viva sua cidade como o lugar do encontro.

2.4 Um Histórico Retrato do déficit Habitacional de Alagoas

Para uma melhor abrangência do termo que será discutido imediatamente, convém exibir sua conceituação:

Déficit habitacional (do latim déficit, “falta”) é um esclarecimento que se alude à quantidade de cidadãos sem moradia adaptada em uma determinada região.

O déficit habitacional é um número que leva em conta o total de famílias em condições de moradia impróprias. São analisadas impróprias àquelas construções que necessitam serem absolutamente repostas, porque foram feitas com material precário, como favelas; os casos em que mais de uma família mora na mesma casa, a coabitação; o adensamento excessivo, quando mais de três pessoas dividem o mesmo quarto; ou o ônus exagerado de aluguel, em que uma família compromete mais de 30% da renda com aluguel (WIKIPÉDIA, a Enciclopédia Livre).

O déficit habitacional é um problema social que atinge o Brasil desde os tempos do Império, no momento que apareceram as primeiras favelas aos pés dos morros do Rio de Janeiro, e se tornou um problema estrutural grave, que tem minado os empenhos governamentais na promoção do crescimento socioeconômico do país. Apesar de se terem efetivado, ao longo da história do país, diversos tipos de políticas públicas com o desígnio de reduzir o tamanho do problema, com diversos graus de sucesso em cada uma, qualquer delas alcançou resolver os problemas estruturais determinantes do déficit habitacional no país (PINHEIRO, 2017).

Em 2003, por ação do Ministério das Cidades, foi concretizada uma série de pesquisas técnicas, no âmbito da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), dando procedência à Política Nacional de Habitação (PNH), que tem por desígnio orientar o

planejamento de ações públicas e privadas que tendam a atender às necessidades habitacionais do país (aprimorada em 2007), que faz um diagnóstico da circunstância da habitação no país.

Embora o direito à moradia esteja previsto no Art. 6º da Constituição Federal, a persistência de um déficit habitacional superior a cinco milhões de domicílios mostra que este direito social ainda não é efetivo para todos os brasileiros. O ônus excessivo com o aluguel e a coabitação familiar são os principais componentes do déficit habitacional, problemas que penalizam, sobretudo, os jovens (MORAIS; REGO, 2014).

Nesse tópico discutido o déficit habitacional e seus componentes bem como as inadequações habitacionais que minimizam a qualidade de vida da população alagoana.

De acordo com o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social de Alagoas – PEHIS (2010), a política foca prioritariamente o acesso à moradia digna para a população mais vulnerável ou de baixa renda, porém não exclusivamente. As áreas de atuação são:

- ✓ produção de novas habitações; melhorias habitacionais;
- ✓ urbanização das favelas;
- ✓ regularização fundiária;
- ✓ Desenvolvimento institucional e social para habitação.

A necessidade imediata de construção de novas moradias identificada pela Fundação João Pinheiro – FJP (2015) superam 5,4 milhões de habitações no Brasil em 2012, como pode ser observado na Tabela 1. O déficit urbano é maior que o rural devido aos intensos processos migratórios. A região Nordeste corresponde a 32,7% do déficit. As causas dessa demanda estão relacionadas aos domicílios rústicos, depreciação, improvisados, a coabitação familiar e o ônus excessivo com aluguel.

Figura 1: Déficit habitacional total por situação do domicílio e déficit habitacional relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados no Brasil - 2011-2012.

Especificação	2011				2012			
	Total	Urbano	Rural	Total Relativo	Total	Urbano	Rural	Total Relativo
Brasil	5.581.968	4.689.405	892.563	9,0	5.430.562	4.664.113	766.449	8,5

Nordeste	1.937.074	1.327.468	609.606	11,9	1.777.212	1.238.995	538.217	10,6
Alagoas	103.720	71.307	32.413	11,3	92.212	72.322	19.890	9,7

Fonte: Fundação João Pinheiro (2015). Dados: PNAD/IBGE 2012

Apesar da diminuição do déficit habitacional ao longo do tempo, esse valor ainda é alto e força grande parte da população a construir suas casas por conta própria sem respeitar as normas fundiárias e urbanísticas.

Os grupos com maior participação no déficit são os de menores rendas e em maior tanto para o Brasil como para o Nordeste (Figura 2). Em Alagoas, essa disparidade é ainda maior, reforçando qual é o público alvos das políticas habitacionais. Diferentemente dos outros estados, não há déficit para o estrato com renda superior a 10 salários mínimos.

Figura 2: Distribuição percentual do déficit habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal no Brasil - 2011-2012

Especificação	Faixas de rendas mensal familiar (em salários mínimos)							
	2011				2012			
	até 3	Mais de 3 a 5	mais de 5 a 10	mais de 10	até 3	mais de 3 a 5	mais de 5 a 10	mais de 10
Brasil	81,0	11,0	5,9	2,1	82,5	10,1	5,6	1,8
Nordeste	86,7	8,0	3,3	1,9	88,4	6,9	3,3	1,4
Alagoas	94,2	2,5	1,7	1,7	90,0	8,3	1,7	0

Fonte: Fundação João Pinheiro (2015). Dados: PNAD/IBGE 2012.

A coabitação familiar e o ônus excessivo dos aluguéis têm o maior peso na composição do déficit habitacional do país, os dois juntos são responsáveis por quase 76,9% do déficit total em 2012. A precariedade dos domicílios no Nordeste e em Alagoas também tem grande peso no cálculo final.

As inadequações domiciliares refletem problemas na qualidade de vida dos moradores, problemas não relacionados à dimensão do estoque habitacional, e sim a especificidades internas. Não é possível identificar um valor agregado das inadequações devido ao risco de dupla contagem, porque uma unidade habitacional pode apresentar mais de critério. Portanto, a análise refere-se aos critérios.

Figura 3: Critérios de inadequação dos domicílios urbanos duráveis* no Brasil - 2011 – 2012

Critérios de inadequação dos domicílios urbanos duráveis					
Especificação	Inadequação fundiária	Domicílio sem banheiro	Carência de infraestrutura**	Adensamento excessivo	Cobertura inadequada
2011					
Brasil	2.117.960	266.589	10.240.927	1.097.958	900.953
Nordeste	371.663	56.791	3.611.391	243.220	80.526
2012					
Brasil	2.041.402	261.408	10.323.559	1.073.720	848.218
Nordeste	360.897	56.312	3.726.815	260.579	83.403

Fonte: Fundação João Pinheiro (2015). Dados: PNAD/IBGE 2012.

A Figura 3 mostra um retrato das inadequações domiciliares no Brasil. Mais de 10 milhões de habitações apresentam ao menos um tipo de carência em infraestrutura, ou seja, ausência de energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário por fossa séptica ou por rede ou coleta de lixo. Cerca de 2 milhões de domicílios foram construídos do modo irregular, ocupando terrenos e/ou não atendendo as normas urbanísticas. E um milhão de casas com mais de dois moradores por cômodo.

O critério que se sobressai em Alagoas é a carência de infraestrutura para 50% da população assim como no Brasil e no Nordeste. Do total dos componentes dessa carência, se destacam a ausência ou precariedade de abastecimento de água, esgotamento sanitário e, em menor grau, a coleta de lixo. Essas mazelas atingem a maior parte dos alagoanos, considerando que o estado é um dos mais desiguais com índice de Gini (desigualdade) de 0,63 e elevado percentual de vulneráveis a pobreza (59,76%).

Tendo em vista esse cenário, a PEHIS (2010) em Alagoas prevê um plano de ação que contempla o mapeamento das necessidades habitacionais e da infraestrutura disponível, formação de banco de terras, treinamento e capacitação dos técnicos e captação de recursos a fim de implementar os programas habitacionais. A previsão para 2020 é de redução do déficit habitacional para 118.315 domicílios.

2.4.1 Déficit Habitacional Municipal no Brasil

Ao todo, áreas urbanas concentram 85% da carência de moradias do país. No ano de 2010, o Brasil apresentava uma carência de 6 milhões e 940 mil habitações. Deste total, 85% estavam em áreas urbanas e 15% em áreas rurais. No período avaliado, o déficit habitacional relativo do país, que dimensiona a carência em relação ao total de domicílios da região e permite a comparação de regiões de tamanhos diferentes, era de 12,1%.

O Sudeste concentrou 38% do déficit habitacional absoluto do país (2.674 milhões de unidades) e apresentou déficit habitacional relativo de 10,6%. Responsável por mais da metade da defasagem na região, o estado de São Paulo apresentou déficit de 1.495 milhão de habitações, seguido por Minas Gerais (557 mil), Rio de Janeiro (515 mil) e Espírito Santo (106 mil). Em termos relativos os indicadores foram 11,6%, 9,2%, 9,8% e 9,6%, respectivamente.

No Nordeste do país, o déficit absoluto era de 2.111 milhões de habitações, 30% do percentual nacional, e o déficit habitacional relativo era 14,1%. Bahia e o Maranhão apresentaram defasagem de 521 mil e 421 mil unidades, respectivamente, seguidos por Pernambuco (302 mil), Ceará (276 mil), Piauí (129 mil), Alagoas (124 mil), Paraíba (120 mil), Rio Grande do Norte (111 mil) e Sergipe (74 mil).

A região Norte apresentou carência de 823 mil habitações, 12% do percentual nacional, e déficit habitacional relativo de 20,6%. Em 2010, os déficits relativos absolutos eram de 410 mil no Pará; 193 mil no Amazonas; 65 mil no Tocantins; 58 mil em Rondônia; 35 mil no Amapá; 34 mil no Acre; e 25 mil em Roraima.

A região Sul do país contribuiu com 11% do déficit habitacional, totalizando uma carência de 770 mil moradias. O déficit habitacional relativo para a região era de 8,7%. Os valores absolutos eram de 303 mil no Rio Grande do Sul, 287 mil no Paraná e 179 mil em Santa Catarina. As taxas relativas foram 8,4%; 8,7% e 9%, respectivamente.

O menor déficit habitacional do Brasil foi o da região Centro-Oeste, que totalizou 560 mil unidades, ou seja, 8% do percentual nacional. Na região, o déficit habitacional relativo era de 12,9% em 2010. Os déficits absolutos foram de 229 mil em Goiás; 126 mil no Distrito Federal; 118 mil no Mato Grosso; e 86 mil no Mato Grosso do Sul. As taxas relativas eram: 12,1%; 16,4%; 12,5%; 10,9%, respectivamente.

3 METODOLOGIAS DE MENSURAÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO

3.1 Fundação João Pinheiro

O embasamento do enfoque contemporâneo das metodologias de cálculo do déficit habitacional foi desenvolvido pela Fundação João Pinheiro (FJP) em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A primeira pesquisa acerca das deficiências habitacionais brasileiras foi desenvolvida em 1995, com embasamento nas informações do Censo Demográfico de 1991. Desde então, essa metodologia vem sendo aperfeiçoada. A versão apresentada a seguir foi fundamentada na pesquisa da FJP (2009), intitulado “Déficit habitacional no Brasil 2007” (MAGNABOSCO, 2011).

A FJP segue duas hipóteses fundamentais no crescimento de sua metodologia: as necessidades de moradias não devem ser definidas de forma semelhante para todos os estratos de renda, visto que a sociedade é muito diversa; e a imprópria uma abordagem que abrande a da discussão das deficiências habitacionais a um conceito exato de déficit habitacional.

O primeiro contexto deriva que as classes sociais têm tratamento distinto na definição do déficit. O segundo contexto procede de um tratamento mais amplo do tema das necessidades habitacionais. Além do déficit habitacional exato, a FJP avalia a inadequação de moradias. O déficit habitacional pode ser abrangido como o conhecimento imediato e mais evidente de obrigação de construção de novas casas para resolver os problemas sociais de habitação. Já o conceito de inadequação de moradias está relacionado a problemas estruturais que comprometem a qualidade de vida dos moradores.

O conceito de déficit habitacional está relacionado diretamente às deficiências do estoque de moradias, englobando também aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções, as quais devem ser repostas. Considera, ainda, a necessidade de incremento de estoque, devido à coabitação familiar forçada (famílias que pretendem estabelecer um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Considerando-se, também,

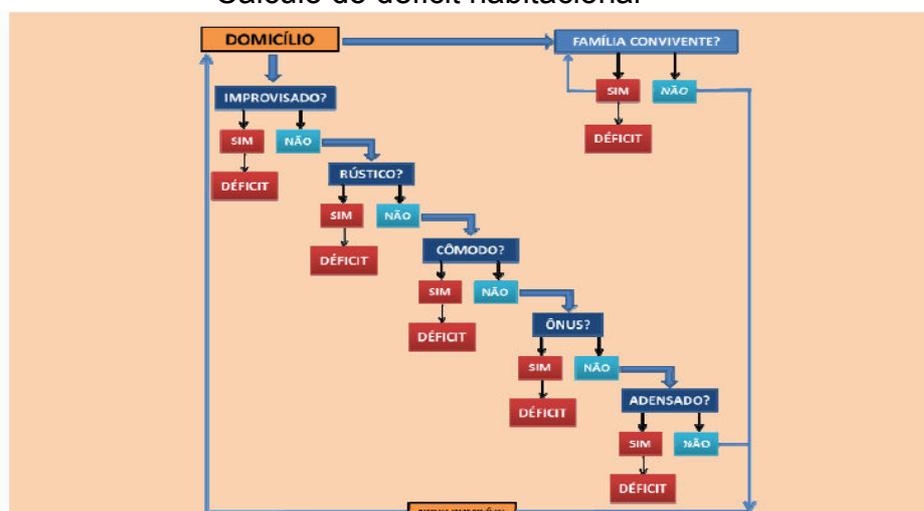
a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. Logo, o conceito do déficit habitacional pode compreender o déficit por reposição de estoque e o déficit por incremento de estoque (FJP, 2013).

A Figura 1 demonstra as formas esquemáticas para o enquadramento dos domicílios em déficit habitacional e em inadequação de domicílios. Na estimativa do déficit habitacional considera-se uma hierarquia dos componentes, os quais são mutuamente excludentes (exceto para famílias conviventes), portanto cada domicílio é contado uma única vez. Desta forma, a soma dos resultados da contagem dos componentes representa o total da necessidade de incremento de moradias. Na inadequação de moradias, o domicílio pode ser enquadrado em diversos critérios, o qual deve ser repostado de acordo com o critério identificado (FJP, 2013).

Conforme a figura 1, no momento em que o componente se enquadra em um critério, seguindo a hierarquia, já é considerada no déficit habitacional e não são investigados os demais critérios. O fluxograma indica o número de domicílios em déficit, sendo que a indicação de famílias conviventes é considerada separadamente, pois mesmo que um domicílio não seja enquadrado em déficit, a identificação de uma família convivente que deseje constituir um domicílio exclusivo caracteriza uma unidade de déficit (FJP, 2013).

Segundo a FJP, é possível que haja unidades inadequadas que já tenham sido contadas no déficit, contudo considera-se que uma vez sanada a condição de déficit, também está sendo resolvida a questão da inadequação (FJP, 2013).

Figura 4 – Fluxogramas para cálculo do déficit habitacional
Cálculo do déficit habitacional



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2013.

Ainda incumbem ao déficit os moradores de baixa renda cujo aluguel vincula de modo exagerada à renda familiar e aqueles que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade de pessoas. Avalia as moradias em imóveis e locais com fins não residenciais e domicílios improvisados.

O déficit habitacional pode ser dividido em duas classes: (i) “déficit por reposição de estoque” que se refere aos domicílios rústicos, ou seja, que não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada; e (ii) “déficit por desenvolvimento de estoque”, que abrange os domicílios improvisados, parte da coabitação familiar e dois tipos de domicílios alugados: os fortemente adensados⁴ e aqueles em que famílias pobres (renda familiar até três salários mínimos) pagam 30% ou mais da sua renda familiar para o locador.

Os domicílios inadequados, conforme a FJP são aqueles que não adequam condições desejáveis de habitação, mas que não solicitam a construção de novas moradias. Precisam somente de reparo ou ampliação. Nessa classificação estão: os domicílios próprios com adensamento excessivo de moradores, os com carência de infraestrutura, os com problemas de natureza fundiária, os com cobertura (telhado) imprópria, os sem unidade sanitária peculiar e os imóveis em alto grau de depreciação.

O Quadro 1: fundamentais elementos do déficit habitacional e da inadequação de moradia.

Déficit Habitacional

Reposição do estoque

- a) Domicílios rústicos
- a) Domicílios improvisados
- b) Coabitação familiar
 - b.1) Cômodos alugados e cedidos
 - b.2) Famílias conviventes secundárias com intenção de construir domicílio exclusivo
- c) Ônus excessivo com aluguel
- d) Domicílios alugados com adensamento excessivo de moradores por dormitório

Inadequação dos domicílios

- a) Domicílios próprios com densidade excessiva de moradores por domicílio
- b) Carência de serviços de infraestrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo)
- c) Inadequação fundiária urbana
- d) Inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva

e) Cobertura inadequada

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2016.

O fundamento de documentos utilizados pela FJP para o cálculo do déficit habitacional e do desajuste de moradias é a Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD), do IBGE. Esse estudo tem periodicidade anual e representatividade para as áreas rurais e urbanas de todo o país, as unidades da Federação e as regiões metropolitanas. Para o ano de 2000, em que se concretizou o Censo Demográfico, foram estimados os indicadores habitacionais por municípios brasileiros e microrregiões geográficas.

A PNAD a começar de 2007, incorporou no questionário perguntas que permitiram aprofundar a análise do componente coabitação do déficit habitacional. Perguntou-se às famílias conviventes se elas têm a finalidade de formar domicílio particular e qual o essencial motivo da convivência (financeiros problemas de saúde, vontade própria e outros). Com isso, é plausível extinguir do cálculo do déficit o montante de famílias conviventes que não tem intuito de estabelecer domicílio próprio, ou seja, que estão fora do assunto por moradias.

3.2 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

O déficit habitacional é o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), cuja metodologia fundamentou-se em Gonçalves (1997). Essa metodologia é muito próxima a da Fundação João Pinheiro. Apesar disso

Tenta impedir níveis inúteis de discricionariedade na definição de critérios de quantificação, analisando os elementos do déficit menos sujeitos a defeitos relacionadas à heterogeneidade das condições socioeconômica observadas nas diversas regiões do país (GONÇALVES, 1997).

O déficit habitacional abrange duas dimensões: (i) a inadequação estrutural, composta pelos domicílios improvisados, pelas moradias rústicas (com paredes inadequadas) e pelos cortiços os cômodos cedidos ou alugados não rústicos; e (ii) a coabitação, que é a existência de mais de uma família vivendo em um mesmo domicílio. A diferença em relação à metodologia da FJP é que o autor não analisa

déficit o adensamento excessivo (número de moradores por dormitório) e o comprometimento excessivo da renda domiciliar com o pagamento de aluguel.

Conforme Gonçalves (1997) existe adequado problema em se agrupar esses dois últimos subsídios. Para ele, as demandas do adensamento e do comprometimento de renda estabelecem níveis de arbitrariedade muito altos na definição dos modelos. Assim, o autor adota um conceito mais próximo de déficit habitacional, considerando-o como o “núcleo” das necessidades habitacionais.

Quadro 2 Conceitos e definições conforme o IPEA

Déficit Habitacional
Domicílios inadequados
Domicílios rústicos
Domicílios improvisados
Cômodos alugados e cedidos
Coabitação
Famílias que dividem a mesma moradia
Magnabosco, Ana Célia. 2012

De maneira atuante, os domicílios rústicos (moradias cujas paredes são de material não durável), os domicílios inadequados e os cômodos cedidos ou alugados não rústicos são avaliados espontaneamente na PNAD. A coabitação é calculada pela diferença entre o número de famílias e o de moradias e é somada aos domicílios inadequados para alcançar o déficit.

4 DÉFICIT HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE SANTANA DO IPANEMA/AL

4.1 Conhecendo Santana do Ipanema/AL

A história de Santana do Ipanema conta que, no final do século XVIII, a atual cidade não passava de um arraial, habitado por índios e mestiços. Com a chegada do padre Francisco José Correia de Albuquerque à região (vindo de Pernambuco), os índios foram catequizados e a primeira igreja construída. Em 1815, os irmãos Martins e Pedro Vieira Rêgo, descendentes de portugueses e vindos da Bahia, foram beneficiados pelo rei com uma sesmaria, instalando-se perto da Ribeira do Panema (próxima às serras da Camonga, Caiçara e Gugy), transformando suas terras em grandes fazendas e tornando-se os primeiros colonizadores. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/santana-do-ipanema/histórico>> Acesso em 20 de julho de 2018.

A freguesia data de 24 de fevereiro de 1836, sob invocação de Sant'Ana. Em 1875 passou a ser vila, desmembrada do território de Traipu. A lei 893, de 1921, elevou Santana à categoria de cidade.

O município tem na fé a Nossa Senhora Santana seus maiores atrativos, onde se destacam como pontos para visitação os Altos da Fé e do Cruzeiro. A Serra da Microondas e a Ponte da Barragem completam o cenário turístico da cidade. De povo festivo e alegre, Santana do Ipanema tem como presente aos visitantes sua hospitalidade. Suas festividades mais tradicionais são: a Emancipa o Política do Município (24 de abril), os festejos juninos, a comemora o do dia da padroeira Nossa Senhora Santana (25 de julho) e a Festa da Juventude (realizada no primeiro Domingo anterior   festa da padroeira). Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/santana-do-ipanema/histórico>> Acesso em 20 de julho de 2018.

4.2 Características gerais do Município e habitacional

O Município de Santana do Ipanema está situado no leste do Estado de Alagoas, na chamada zona fisio-gráfica sertaneja, a 210 km de distância da capital,

com uma área de 210,6 metros acima do nível do mar, limitando-se ao norte com os Municípios de Águas Belas, em Pernambuco e Poço das Trincheiras, ao sul com Carneiros, Olho D'Água das Flores e Olivença, ao leste com Dois Riachos e oeste com Senador Rui Palmeira, todos alagoanos.

Possui de acordo com censo do IBGE, 2017, uma população de 48.232 mil habitantes, o que a coloca entre as mais populosas do estado de Alagoas, e a mais relevante do Sertão Alagoano, se destacando em diversos segmentos, sobretudo em educação e saúde, e no cenário econômico, sendo considerado o município pólo desta região. A cidade é servida pela BR-316 e que faz a interligação a Palmeira dos Índios e a Maceió. O IDH de Santana do Ipanema /AL é de 0,616, O índice de desenvolvimento humano de Santana por se tratar de cidade com um desenvolvimento médio, ainda possui um dos melhores índices do Estado, haja vista que quanto mais se aproximar de 1 é o recomendável para melhor qualidade de vida e desenvolvimento econômico de uma população.



Fig. 5 Localização do município de Santana do Ipanema no estado de Alagoas.

Santana do Ipanema/AL tem uma densidade demográfica 102, 61hab/km². A partir do Censo Demográfico realizado pelo IBGE em 2010, as informações relativas à população residente por situação de domicílio e sexo.

Verificou-se, ainda, que o número total de domicílios particulares foi de 11.961 sendo 7.682 na área urbana e 4.279, na área rural. Todas estas informações

servem de base a uma estimativa do déficit habitacional real do município de Santana do Ipanema/AL.

Tabela 1: Domicílios. Santana do Ipanema/AL, 2010.

Domicílios Particulares Permanente	Domicílios
Área urbana	7.682
Área rural	4.279
TOTAL	11.961

Fonte: Organizado pela autora com base em dados do IBGE Censo 2010.

As informações apresentadas ajudam na abrangência das características que circundam as estimativas do déficit habitacional, como ainda revelam que a problemática da questão urbana é grave e que, a falta de imóveis qualificados está concentrada nas classes de baixa renda, assim como, a falta de infraestrutura atinge quase metade da população brasileira, indicando a premente necessidade de investimentos, tanto no acréscimo de novas moradias, quanto na requalificação das já existentes, provendo-as igualmente de saneamento ambiental. Para que uma política habitacional seja de fato efetiva, as considerações acima deverão ser levadas em conta se quisermos alcançar condições dignas de moradia para a população brasileira.

Para a Comissão Nacional dos Municípios, os estudos da FJP indicam sistematicamente que uma das básicas vertentes que engloba o déficit habitacional do município é o ônus do aluguel de forma exagerada, seguido da coabitação familiar e finalmente a moradia precária e as atuais políticas parece estarem priorizando a reposição de estoque em substituição a moradia precária.

Basicamente foram avaliados subsídios que levassem a conclusões sobre os domicílios precários que segundo a Fundação João Pinheiro leva em relevância o cálculo de outros dois subcomponentes, o de domicílio improvisado e rústico.

Os domicílios improvisados são aqueles locais que são utilizados como moradia, mas não têm originalmente essa função. Pela definição do IBGE, os domicílios improvisados são aqueles constituídos em ambientes não destinados apenas à moradia, tais como: barraca, loja, sala comercial prédios em construção, embarcação, etc.

Os domicílios avaliados rústicos, por tanto apropriados para a moradia, levam em relevância o material de revestimento das paredes. Foram avaliadas insalubres aquelas residências sem revestimento nas paredes internas. Foi examinado que, em

Santana do Ipanema/AL, as casas possuem esse revestimento, classificando a moradia como adequada nesse ponto.

Tabela 2: Material de revestimento das paredes. Santana do Ipanema/AL, 2010.

REVESTIMENTO	Domicílios
Alvenaria com revestimento	10.495
Alvenaria sem revestimento	1.071
Taipa revestida	303
Taipa não revestida	84

Fonte: Organizado pela autora com base em dados do IBGE Censo 2010.

É de se esperar que toda nova família tenha o ponto de vista de ter sua própria habitação. Conforme a FJP a variável de coabitação familiar abrange aquelas famílias conviventes secundárias que querem construir um domicílio particular. “Para quantificar as famílias em domicílios secundários, os técnicos da FJP calculam a diferença entre o número de domicílios particulares, alcançando, assim o número de famílias que dividem com outras uma mesma moradia” (GENEVOIS, 2001). Esse item é quantificados pelas famílias que afirmam residir em cômodos e ainda pelas famílias conviventes.

Em Santana do Ipanema/AL, os domicílios estão distribuídos nos seguintes critérios: ocupados, não ocupados, alugados, e coletivo. Embora a quantidade de domicílios seja elevada, o déficit habitacional é uma realidade. O número de domicílios existentes no município não contempla a questão de sua população procedente da zona rural. Portanto, vinculado aos programas do Governo Federal, sobre a responsabilidade da Caixa Econômica Federal e o Ministério das Cidades, o apoio aos projetos para a efetivação da construção de moradias populares se consolidou no município de Santana do Ipanema/AL.

Conforme a definição do IBGE, os cômodos são domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos encontrados em casa de cômodo, cortiço, entre outros. Para o cálculo desses subcomponente são utilizadas duas variáveis, o tipo de espécie da unidade visitada (casa de cômodo, cortiço) e a condição da habitação, se é próprio de determinado morador e já pago, próprio de determinado morador e também em pagamento, alugado, cedido de outra forma, ou outra condição. “É indispensável que exista a combinação dessas duas variáveis para que a habitação seja um cômodo e que ele seja próprio, alugado, cedido (exceto cedido

pelo empregador) ou que tenha outra condição de ocupação” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013).

Tabela 3: Condição de ocupação do domicílio. Santana do Ipanema/AL, 2010.

Condição	Domicílios
Ocupados	11.974
Outros	60
Alugado	2.009
Coletivos	40
Total	14.083

Fonte: Elaborado pela autora com embasamento em informações do IBGE Censo 2010.

Para a FJP destacam-se duas características para o cálculo do número de famílias conviventes. O primeiro diferenciar-se por identificar as famílias conviventes que convivem no mesmo domicílio e que tenha parentesco de primeiro grau.

Conforme Lehfeld (1988) boa parte da população brasileira anseia ter sua casa própria, o fenômeno da casa de aluguel é representativo em cidades que receberem um fluxo migratório expressivo o que, ao menos por enquanto, não está representado em Santana do Ipanema/AL.

Desde o ano de 2008 a FJP agrupou o adensamento demasiado de domicílios ao cálculo do déficit habitacional. Portanto, o número máximo para moradores por dormitório seria três.

Para que o domicílio seja adequado para moradia precisa ter estruturas básicas como energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo. Assim considera-se o domicílio inadequado quando se percebe a falta de um desses componentes. O Tipo de abastecimento de água no município de Santana do Ipanema em 2010 foi de 71,0%. Apresenta 5.8% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 82.1% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 9.5% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Já o tipo de esgotamento sanitário no município em 2010 foi de 95,79% somente para a área urbana.

Foram considerados como adequadas àquelas moradias com esgotamento sanitário feito em rede pública ou que possuíam fossa séptica. É possível perceber que mais da metade das residências nesse quesito se enquadram no caso de déficit por não possuírem um esgotamento sanitário categorizado como Rede Geral ou

Fossa Séptica. O tipo de distribuição de energia elétrica pelos dados da frequência é possível observar que 98,40% dos domicílios tem energia elétrica distribuída por rede geral.

Tabela 4: Classe de rendimento nominal de renda do domicílio. Santana do Ipanema/AL, 2010.

Renda	Pessoas
Sem rendimento	16.545
Até 1/4 de Salário Mínimo	3.852
De 1/4 até 1/2 de Salário Mínimo	2.831
De 1/2 até 1 de Salário Mínimo	8.669
Mais de 1 a 2 de Salário Mínimo	2.428
Mais de 2 a 3 de Salário Mínimo	667
Mais de 3 a 5 de Salário Mínimo	559
Total	33.551

Fonte: Elaborado pela autora com embasamento em informações do IBGE Censo 2010.

Nota-se que a política nacional de habitação reserva apenas 12% no investimento para moradias com pessoas de baixa renda, o que dificulta oferecer habitação populares adequadas a preço acessível, pois famílias com até 3 salários mínimos, limite superior para o ingresso em grande número de programas habitacionais de caráter assistencial.

Não podemos fazer o cálculo efetivo da situação do déficit habitacional no município de Santana do Ipanema, em virtude da falta de dados a nível municipal dos componentes do mesmo. No entanto podemos fazer um panorama da realidade vivida e chegamos a um percentual sobre a habitação inadequada e o ônus excessivo com aluguel, veremos também a situação da renda das famílias Santanense o que implica na contribuição para o déficit habitacional no município.

A situação de déficit habitacional no município de Santana do Ipanema/AL é expressivamente maior na componente “ônus excessivo com aluguel” correspondendo em média a 16% do total dos domicílios permanentes. A habitação precária corresponde 12,17%, do total de domicílios permanentes. Outro fator importante foi a renda das pessoas residentes nos domicílios permanentes, pois para a inclui-las nas políticas públicas de habitação devem receber pelo menos 03 (três) salários mínimos, o que não ocorre, como podemos notar na tabela 4 esse número seria apenas de 667 pessoas o que dificulta a redução desse déficit e consequentemente a redução das desigualdades sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo em questão mostra que ao se tratar do tema habitacional não se pode pensar apenas em equacionar o problema de falta de moradias, traduzido pelos números do déficit habitacional. Deve-se, antes de pensar neste tipo de solução, analisar a interface do problema habitacional com outras políticas.

Uma parcela relevante das necessidades habitacionais está relacionada ao estoque existente de moradias que não tem proporcionado condições desejáveis, ou mesmo aceitável, a seus moradores. É uma parcela significativa da população que demanda maior atenção, tanto do setor público quanto do privado, e que reforça a idéia de que tão importante quanto ter onde morar é ter uma moradia que proporcione uma boa qualidade de vida.

Na análise da questão habitacional para o município de Santana do Ipanema/AL, verifica-se que não é possível melhorar substancialmente suas condições habitacionais atuando apenas de maneira setorial, sem levar em conta as demais relações existentes com outros setores. Em certas ocasiões, mudanças em outros setores como maior investimento em saneamento básico (esgoto e água), fornecimento de energia elétrica e regularização fundiária, entre outros, podem ter um impacto maior nas condições habitacionais das famílias do que um simples reforço dos investimentos no setor.

Os impactos que o município de Santana do Ipanema/AL estará exposto são imprevisíveis e, nesse sentido, o monitoramento das transformações deve ser constante. Contudo, mesmo estas análises iniciais demonstram que alguns pontos merecem destaque e indicam fenômenos que podem se tornar mais complexos no futuro.

No que tange a habitação, o esforço público, nesse caso, deve ser explanado em políticas habitacionais voltadas especialmente para as populações de baixo poder aquisitivo, como podemos notar nos investimentos em habitação no país é proporcional a renda, o que acaba deixando as desigualdades sociais ainda maiores, verificamos a existência de casa de taipas ainda no município, o que nos remota as condições de vida e habitação precárias dessa parte da população.

Cabe ressaltar, que o Direito a moradia é garantido pela Constituição Federal é dever do Estado promover esse Direito.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Mariza Dreyer. **O direito à moradia x aluguel social: o debate no Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis**. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis 2014.

ANDRADE, Raimundo Afonso. **A trajetória das políticas públicas na área da habitação de interesse social no Brasil, com ênfase para a cidade de Umuarama**. Trabalho de Conclusão de Curso do Programa Nacional de Formação em Administração Pública, apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública, do Departamento de Administração da Universidade Estadual de Maringá. Maringá. 2011.

GONÇALVES, R. O déficit habitacional no Brasil: uma estimativa a partir dos dados da PNAD-1995. **Nova economia**, vol.7 n.1. Belo Horizonte, 1997.

HAACK, Guido Ercílio. **A concretização do direito à moradia à luz do programa “minha casa, minha vida” no município de Ijuí (RS)**. Monografia final apresentada ao curso de Graduação em Direito, objetivando a aprovação no componente curricular Monografia. UNIJUÍ – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí. 2017.

MAGNABOSCO, A. L. A política de subsídios habitacionais e sua influência na dinâmica de investimento imobiliário e no déficit de moradias do Brasil e do Chile, Dissertação de Mestrado em Economia Política, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

MARICATO, Ermínia. **A Nova Política Nacional de Habitação**. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/158.htm>>. Acesso em: 17/12/2107.

OSÓRIO, L. **Direito à moradia no Brasil**. Disponível em: www.fna.org.br/site/uploads/noticias/arquivos/Direito_a_Moradia_no_Brasil.pdf. Acesso em: 17/12/2017.

PINHEIRO, Aline Correa. et al., **As repercussões do programa “minha casa minha vida” no conjunto habitacional Açai Lar - Igarapé-Miri/PA**. Trabalho de Curso apresentado ao Curso de Bacharelado em Administração Pública da Universidade Federal do Pará, como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública. Igarapé-Miri/PA. 2017.

THIBES, Mariana Medeiros. **Conflitos socioambientais e áreas de preservação permanente em meio urbano: o caso da vila do arvoredos, município de Florianópolis, SC**. Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de mestre em Sociologia Política. Florianópolis 2014.

VAZ, Luciana da Rosa. Formação da identidade étnica na literatura infantil. Trabalho de conclusão do curso de licenciatura em Letras com habilitação para língua portuguesa e suas literaturas e língua espanhola e suas literaturas, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre. 2015.