



Habitação de Interesse Social em Maceió



Habitação de
Interesse Social
em Maceió

© Copyright

Instituto Brasileiro de Administração Municipal e Secretaria Municipal
de Habitação Popular e Saneamento da Prefeitura Municipal de Maceió

Depositado na Reserva Legal da Biblioteca Nacional

Coordenação técnica: Alberto Costa Lopes e Eliana Junqueira

Coordenação editorial: Sandra Mager

Programação visual: Paulo Felício

Revisão de texto: Cláudia Ajuz

Ficha Catalográfica

Habitação de interesse social em Maceió / Coordenado por Alberto Costa Lopes e
Eliana Junqueira. – Rio de Janeiro : IBAM/DUMA, 2005.

152 p. 29,7 cm.

1. Política habitacional-Maceió (AL). 2. Habitação popular-Maceió (AL). I. Lopes,
Alberto Costa (Coord.). II. Junqueira, Eliana (Coord.). III. Instituto Brasileiro de Admi-
nistração Municipal. Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. IV. Maceió
(AL). Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento.

Habitação de
Interesse Social
em Maceió

Trabalho elaborado pela Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do IBAM com a Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento da Prefeitura Municipal de Maceió, por intermédio da Unidade Executora Municipal do Programa Habitar Brasil BID / Subprograma de Desenvolvimento Institucional, sob a supervisão da Caixa.

MINISTÉRIO DAS CIDADES

Márcio Fortes de Almeida • Ministro

Inês da Silva Magalhães • Secretária Nacional de Habitação

Mirna Quindere Belmino Chaves • Diretora do Departamento de Urbanização e Assentamentos Precários

Cleber Lago do Valle Mello Filho • Gerente de Desenvolvimento Institucional / Habitar Brasil BID

CAIXA / Alagoas

Élvio de Jesus Ament • Superintendente Regional

Guido José Pereira Palmeira • Gerente de Mercado Estados e Municípios

Paulo Sérgio Barbosa de Melo • Gerente de Desenvolvimento Urbano

Juçara Dutra Dela Justina • Coordenadora do Programa Habitar Brasil BID

PREFEITURA MUNICIPAL DE MACEIÓ

José Cícero Soares de Almeida • Prefeito

Maria de Lourdes Pereira de Lyra • Vice-Prefeita

Nilton Pereira Nascimento • Secretário Municipal de Habitação Popular e Saneamento

Wilson Fragoso Modesto Júnior • Secretário Executivo da Unidade Executora Municipal do
Programa Habitar Brasil BID

Unidade Executora Municipal / HBB Maceió

Ilítia Maria Vasconcelos Cerqueira • Gerente de Desenvolvimento Institucional

Jorge Ricardo Rocha Melo • Gerente de Urbanização de Assentamentos Subnormais

Maria do Socorro Silva de Jesus • Gerente Social

Paulo Jorge Bandeira de Souza • Gerente do Fundo

Walkíria Borges • Coordenadora do Departamento de Regularização Fundiária

AGRADECIMENTOS À EQUIPE DA UEM / HBB MACEIÓ 2001-2004

Simone Bentes Normande

Cláudia Maria Pereira de Melo

Nise Sarmento

PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS

David Ferreira da Guia • Procurador do Município

Geraldo Bezerra de Araújo • Arquiteto

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Mara Darci Biasi Ferrari Pinto • Superintendente Geral

Ana Lúcia Nadalutti La Rovere • Superintendente de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

Alberto Costa Lopes • Supervisor técnico

Eliana Junqueira • Coordenadora técnica

Marcos Gomes • Consultor jurídico

Maria Laís Pereira da Silva • Consultora em metodologia de pesquisa social

Nelson Chalfun • Consultor em desenvolvimento institucional

Walmir Andrade Oliveira • Consultor em estatística

Licínio Esmeraldo da Silva • Consultor em sistema de análise de dados

Regina Coeli Carneiro Marques • Pesquisadora em habitação

Taís Bentes Normande • Pesquisadora em habitação

Carlos Alberto Silva Arruda • Consultor em programas de habitação

Marcos de Moraes Villela • Consultor em tecnologia da informação

Bianca Coelho Nogueira • Assistente de pesquisa

Lucycleide Santos Santana • Assistente de pesquisa

Paula Régia Sales Santos • Cartografia digital

Paula Regina Vieira Zacarias • Estudo sobre vazios urbanos

Nayanna Monnerat Oliveira • Estagiária / IBAM

Enio Ricardo Gomes Junior • Estagiário / UFAL

Elizangela de Souza Pires • Estagiária / UFAL

Érika de Lima Fontes • Estagiária / UFAL

Flaviana Conceição da Silva • Estagiária / UFAL

Isadora Padilha Cavalcanti • Estagiária / UFAL

Jackeline Carnaúba de Lima Martins • Estagiária / UFAL

Lahys Rocha Miranda • Estagiária / UFAL

Luzia Márcia Souza Ferreira • Estagiária / UFAL

Roberta Gonçalves dos Santos • Estagiária / UFAL

Roberta Maria C. Lobo • Estagiária / UFAL

Rafael dos Santos Tavares • Estagiário / UFAL

Shirlomar Queiroz do Nascimento • Estagiário / UFAL

Agradecimentos

Fundação Universitária de Desenvolvimento de Extensão e Pesquisa (FUNDEPES / UFAL)

Pró-reitoria Estudantil (PROEST / UFAL)

Centro de Referência Melhores Práticas do IBAM

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO 9

INTRODUÇÃO 13

O CONTEXTO URBANO E DA HABITAÇÃO EM MACEIÓ 19

A DEMANDA HABITACIONAL EM MACEIÓ 31

A OFERTA HABITACIONAL EM MACEIÓ 57

VISÃO PROSPECTIVA 65

POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL 103

PROGRAMA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL 127

LISTA DAS SIGLAS 148

BIBLIOGRAFIA 150

Esta publicação é resultado de um trabalho coletivo. Foi elaborada a partir do conhecimento gerado através de pesquisas, estudos, atividades de campo, reuniões, oficinas de trabalho e seminários realizados com representantes de organismos governamentais do Município de Maceió, Estado de Alagoas, Caixa Econômica Federal, concessionários de serviços públicos, universidades, organizações comunitárias e entidades empresariais do setor imobiliário.

O trabalho integra as ações previstas no Plano Estratégico Municipal para os Assentamentos Subnormais, elaborado no âmbito do Programa Habitar Brasil BID, Subprograma de Desenvolvimento Institucional, promovido pelo Governo Federal, através do Ministério das Cidades, e implementado em Maceió através da Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento. A iniciativa representa um importante passo do Governo para dotar o Município de um instrumento de desenvolvimento urbano tecnicamente consistente, socialmente justo, financeiramente viável e politicamente exequível.

A oportunidade de elaboração simultânea da Política e do Programa Habitacional de Interesse Social com o Plano Diretor de Maceió permitiu coordenar agendas e encaminhar medidas complementares pertinentes a cada um dos instrumentos gerados a partir destes trabalhos, ambos elaborados com a colaboração do IBAM.

A Política Habitacional constitui o documento superior de referência para orientar a ação pública no assunto, sobretudo pelo fato de ser objeto de uma lei que a institui. O Programa Habitacional é derivado da Política, estruturando-se em programas específicos para enfrentar problemas e implementar soluções para situações distintas de moradias e famílias que vivem precariamente nos assentamentos habitacionais de Maceió.

Assim, para cerca de cinco mil situações de risco, o Programa Risco Zero é a fonte de referência para mitigar ou eliminar casos de ameaça à vida e ao patrimônio das famílias. Nas áreas em que se verificam múltiplas carências relativas a 86 mil casos de moradias em situação de inadequação de infra-estrutura, saneamento ambiental, acessibilidade, qualidade da habitação, irregularidade da posse ou da propriedade, o Programa Morar Melhor prevê investimentos em uma urbanização progressiva que seja capaz de transformá-las em bairros. Mas há também um déficit habitacional, de cerca de 17 mil habitações, relativo a moradias que devem ser substituídas ou a famílias que hoje sequer tem onde viver, que será suprido pelo Programa Casa Nova.

Em todos os casos, porém, há agendas pendentes e inadiáveis implicadas no tema habitacional. Em primeiro lugar, para além dos investimentos em obras e intervenções físicas em geral nos assentamentos precários, há que se investir nas pessoas, promovendo cada cidadão e cidadã como um agente do seu próprio desenvolvimento e fortalecendo os seus laços econômicos e de sociabilidade com a cidade. Em segundo lugar, há que se recuperar a vocação ambiental de grotões, encostas, lagoa, brejais, rios, córregos e do mar, a partir de

uma visão mais global e generosa de comunhão entre a ocupação urbana e o meio ambiente. Finalmente, é indispensável fortalecer a capacidade institucional de ação da Prefeitura, criando-se bases sustentáveis para transformar capital técnico em capital político que, ao fim e ao cabo, se reverta em benefícios efetivos para a população.

O esforço para superação da crítica situação habitacional em Maceió não é tarefa somente de governo. A ele cabem a liderança e a coordenação de um processo de mudanças, mas a tarefa é de uma esfera pública mais ampla que deve envolver todos aqueles implicados nas causas ou nas possíveis soluções do problema. Para isto, aqui está sendo dado um passo importante para uma ação firme e continuada de superação das enormes carências sociais manifestas nos espaços de moradia dos mais pobres em Maceió.

Alagoas já se afirmou diversas vezes no cenário nacional como um celeiro de nomes e lugar de fatos históricos ligados à cultura e a valores políticos republicanos e de busca da cidadania. Diante do grave quadro de carência e de vulnerabilidade das condições de moradia da população pobre de Maceió, cabe, mais uma vez, renovarmos aqueles valores e lutarmos por um tratamento prioritário da cidade para a questão habitacional, a partir de iniciativas públicas que tenham, de fato, compromisso com a construção de uma cidade mais justa e solidária com os seus cidadãos e cidadãs.

Em qualquer país do mundo, habitação constitui uma séria preocupação de governo. Desde os países mais desenvolvidos até os menos desenvolvidos – do ponto de vista econômico, social e tecnológico – o abrigo da população costuma ser motivo de atenção permanente dos responsáveis pela administração urbana.

Nos países mais desenvolvidos, onde as condições financeiras da grande maioria da população assim permitem, a simples produção do mercado imobiliário privado costuma suprir a demanda por habitação, muitas vezes se antecipando a ela. Nesses países, não só a oferta de imóveis pode ser maior do que a demanda como também essa oferta costuma atender a requisitos mínimos de qualidade exigidos para uma habitação digna que inclua casa, infra-estrutura, serviços, segurança e amenidades na vizinhança para todos. Em países como o Brasil, tudo tende a se passar ao contrário, uma vez que, entre nós, o mercado imobiliário privado gera uma grande oferta de imóveis para uma demanda restrita, em que poucos podem pagar. Ou seja, no nosso caso, o perfil da oferta tende a ser inverso ao perfil da demanda por imóveis.

As condições históricas em que se expressam os fenômenos habitacionais variam de país para país e de região para região, variando também a cultura e as formas de morar. Mas em todos os lugares persistem valores mínimos associados a condições básicas de segurança, conforto e habitabilidade de moradias a que todos deveriam ter acesso.

No Brasil, as condições do (sub)desenvolvimento sempre foram altamente excludentes, resultado de uma estrutura social, patrimonial e fundiária na qual poucos podem ter acesso ao mercado formal de bens, em geral, e de habitação, em especial. Desde as Capitânias Hereditárias formamos uma estrutura fundiária perversa, onde a marca sempre foi a concentração da propriedade da terra. Fomos ainda o último país do mundo a acabar com a escravidão oficialmente assumida. No Nordeste brasileiro, esse processo foi mais contundente, deixando marcas nos péssimos índices de distribuição de renda e de acesso à propriedade e a direitos fundamentais de cidadania. Não por acaso, textos clássicos do pensamento brasileiro sobre a pobreza e o subdesenvolvimento tiveram como autores intelectuais nordestinos famosos que, pela força e pelos fundamentos irrefutáveis de suas idéias, acabaram por se projetar internacionalmente. Para citar somente três nomes, vale lembrar Josué de Castro, Celso Furtado e Milton Santos. De fato, verificam-se que nas regiões brasileiras onde houve a combinação de latifúndio, monocultura e escravidão as condições de pobreza associadas às más condições sociais e de habitação se apresentam, para a maioria da população, até os dias atuais, de modo mais agudo.

O fato é que os piores índices de desenvolvimento e os maiores déficits habitacionais do Brasil estão no Nordeste brasileiro. Em Alagoas, esses índices se apresentam como dos mais críticos de todos os estados brasileiros. No ano de 2000, por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), apurado segundo metodologia adotada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em Alagoas foi de 0.633, contra 0.647 no Maranhão,

0.673 no Piauí, 0.809 no Rio Grande do Sul, 0.814 em São Paulo e 0.844 no Distrito Federal, sabendo-se que quanto mais baixo o valor pior a situação apontada pelo índice. A situação de Alagoas é também desfavorável quanto ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) total e per capita e quanto ao Índice de Gini, que mede a distribuição de renda entre as pessoas. Isto se reflete diretamente numa restrição profunda da demanda habitacional reprimida diante do mercado formal de imóveis e nas conseqüentes informalidade, irregularidade e precariedade das alternativas habitacionais encontradas através das iniciativas autônomas dos próprios moradores.

A população total do Município é estimada, hoje, tomando-se como base o último censo do IBGE, em cerca de 885 mil habitantes, o que representa cerca de 30% da população total dos atuais 102 Municípios do Estado de Alagoas. A título de comparação, no ano de 1960, este percentual era de apenas 13,12%, o que aponta um significativo crescimento da participação da população maceioense na população do Estado. Dos 885 mil habitantes do Município, a quase totalidade (99,75%) mora na cidade, ou na área urbana, de Maceió. Isto se explica, em grande parte, pela força da produção açucareira ocupando extensivamente a área rural sem abrigar a sua própria mão-de-obra, expulsa para a cidade. Vale comparar esse índice de urbanização do Município, de 99,75%, com o índice de urbanização do Estado de Alagoas, que é de 68,02%, e com o do Brasil, que é de 81,25%.

O déficit habitacional em Maceió se expressa de modo mais agudo do que em muitas cidades do país. Em primeiro lugar pela amplitude do problema em relação ao tamanho da cidade. Da população da cidade de Maceió, estima-se que quase a metade viva em condições consideradas precárias de moradia. Dados do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS), do ano de 2001, registraram a existência de 135 assentamentos subnormais em Maceió, abrigando uma população de 364.470 habitantes, o que representava, na época, cerca de 46% de toda a população do Município.

A subnormalidade ou precariedade habitacional se expressa em Maceió de várias formas, mas em todas está a marca de um enorme desafio para o qual as soluções que vieram sendo implementadas ao longo desses anos são ou inadequadas ou insuficientes. Para isso combinam-se as más condições de moradia com a extrema vulnerabilidade social das famílias que ocupam os assentamentos. Pesquisas realizadas pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) nesses assentamentos pobres de Maceió apontaram baixíssimos níveis e altíssima instabilidade de renda das famílias. As condições gerais de vida da maioria dessas famílias são as piores que se podem encontrar nas cidades brasileiras, caracterizando-se pela miséria absoluta, incapacidade de arcar com quaisquer ônus decorrentes de financiamentos onerosos, residência em áreas degradadas resultantes de processos irregulares de ocupação e ameaça permanente de desalojamento.

No entanto, enquanto numa cidade como a do Rio de Janeiro, por exemplo, a maioria das favelas ocupa os morros e encostas, tornando-se altamente visíveis e identificáveis como

uma denúncia ou uma questão social explícita e pendente na paisagem, em Maceió as principais favelas ocupam os grotões escondidos abaixo dos tabuleiros onde circula a cidade formal, tornando-se, por isso, de difícil percepção, sobretudo pelo visitante de ocasião que se concentra na orla marítima. Nesses grotões estão algumas das áreas de maior risco para a população. Mas o risco também está no lixão da cidade, onde surgiu uma favela cuja população é de catadores; nas margens da lagoa Mundaú, sujeitas a inundações; em bairros surgidos sobre o solo de turfa, altamente condenado para a urbanização, devido à falta de resistência do terreno que faz com que as casas afundem progressivamente; nos acampamentos de lona; debaixo das linhas de alta tensão de energia elétrica que cruzam a cidade, onde é vedada a edificação; e nas faixas de domínio da ferrovia, invadidas por habitações precárias. Na época das chuvas são comuns os registros trágicos de vítimas, inclusive fatais, pela Defesa Civil. A irregularidade urbanística e fundiária, no entanto, pode ser observada



em Maceió também em conjuntos habitacionais de iniciativa governamental e paragovernamental implantados ao longo dos anos como soluções para a população. Em muitos desses conjuntos os moradores ainda não contam com títulos de propriedade, em outros sequer são promitentes compradores.

É compreensível que, mesmo nos assentamentos irregulares e de maior risco para os moradores, se verifiquem ótimos índices de ligações domiciliares de abastecimento de água e de energia elétrica, não só por se tratar de serviços essenciais, mas pela facilidade das ligações chamadas de “gatos” e pelo fato de as empresas prestadoras estarem preocupadas com a ampliação irrestrita do consumo dos seus serviços sem compromisso com a garantia de segurança e de qualidade geral da habitação para a população. Ao fim e ao cabo, todos perdem com isto, pois a perda de receita com os “gatos” tem que ser compensada com tarifas mais altas cobradas daqueles que efetivamente pagam suas contas no final do mês, o que acaba funcionando como um subsídio direto velado aos que praticam a renúncia tarifária. Ao contrário, aqueles serviços públicos subsidiados pelo Estado, que não costumam gerar receita para os seus prestadores (creches, escolas, unidades de saúde), ou estão ausentes do cotidiano da vida da maioria dos moradores dos assentamentos ou são prestados em quantidade e qualidade inaceitáveis para a dignidade humana.

De fato, a experiência nacional e internacional mostra, de modo cada vez mais irrefutável, que o enfrentamento sério e produtivo da questão da habitação de interesse social passa necessariamente pelo combate vigoroso às diversas formas de manifestação da pobreza. Isto diz respeito não somente à melhoria dos níveis de renda das famílias, mas à promoção de valores mais amplos de cidadania. O fato é que a realização pura e simples de obras de construção de casas e de urbanização, apesar de urgente e necessária, por si só não irá resolver a questão habitacional nem em Maceió nem no país.

O contexto para mudança pode ser favorável. Na esfera nacional, a criação do Ministério das Cidades, no início de 2003, veio coroar uma longa luta dos movimentos sociais urbanos por uma atenção vigorosa às políticas e aos investimentos públicos para a questão habitacional e os inúmeros problemas sociais a ela associados, quer como causa quer como consequência. A aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, por sua vez, já havia estabelecido um marco legal com diretrizes nacionais de desenvolvimento urbano e instrumentos de intervenção agora à disposição dos Municípios para enfrentar, com mais ousadia e eficácia, os enormes desafios acumulados pelas cidades brasileiras ao longo das décadas. Por outro lado, são muitas as famílias pesquisadas nos assentamentos de Maceió que estão sendo atendidas por programas sociais de complementação de renda, ou de renda de cidadania, do Governo Federal, que devem ser ampliados.

Em Maceió, o cenário em que se elaborou a Política Habitacional é também animador, devido à oportunidade política criada por uma extensa agenda de debates públicos em torno da questão urbana local e regional. Dentre as iniciativas promovidas recentemente ou em realização constam a Iª Conferência Estadual das Cidades de Alagoas, que ganhou um capítulo metropolitano; o Plano Estratégico da Cidade; o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS); a revitalização do centro urbano da capital; e o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, em fase de elaboração concomitante com a Política Habitacional. Vale dizer também que a entrada da cidade na rota prioritária do turismo no Brasil lhe deu mais visibilidade e lhe exigiu mais compromissos com uma qualidade urbana o que constitui hoje um fator de sustentabilidade para a sua atratividade externa e, ao mesmo tempo, uma oportunidade para afirmação de uma nova ordem de valores internos que integre o econômico, o social e o ambiental.

As oportunidades criadas pelos debates públicos gerados, em maior ou menor grau, por essas iniciativas, colocaram inevitavelmente em discussão alternativas para uma política de inclusão social que contribua para combater a raiz dos problemas urbanos e habitacionais de Maceió.

O PEMAS, elaborado em 2001, apontou alguns fatores condicionantes e determinantes da problemática habitacional da cidade, tais como: o desemprego, o subemprego e o fraco desempenho da economia; o alto nível de exclusão social vigente na cidade e no Estado; a insuficiência e deficiência dos programas governamentais de habitação popular; a inexistência, no mercado imobiliário, de oferta de moradias destinadas às classes sociais de mais baixa renda; e a fragilidade da estrutura de fiscalização do uso e da ocupação do solo no Município, associada ao crescimento populacional em boa parte motivado pela migração. Vale observar que cerca de 60% dos moradores dos assentamentos entrevistados na pesquisa realizada pelo IBAM em 2004 declararam sua origem de fora do Município de Maceió.

Durante a realização da Iª Conferência das Cidades de Alagoas, ocorrida no final de 2003, a Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento promoveu uma oficina de

trabalho com o objetivo de estabelecer diretrizes preliminares para a Política Habitacional de Maceió. Essa oficina contou com a participação de representantes de órgãos públicos das esferas municipal, estadual e federal, da iniciativa privada e da sociedade em geral. A abordagem sugerida para a política habitacional de Maceió enfatizou a necessidade de se enfrentar a questão dentro da visão global do planejamento territorial. O documento elaborado na ocasião indicou metas para a política habitacional que incluíam, entre outras: a avaliação do quadro habitacional no Município e suas causas; a formalização da Região Metropolitana de Maceió; a regionalização das políticas e dos programas habitacionais; a criação de mecanismos de participação e controle social da implementação das políticas; a revisão e o controle da implementação da legislação urbanística municipal; a geração de emprego e renda para as famílias mais pobres; a ocupação de vazios urbanos para fins de habitação popular; e a regularização fundiária.

As discussões preparatórias para a elaboração do novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Maceió foram iniciadas em 2003, a partir da formação de um grupo de trabalho composto por representantes de diversos órgãos da Administração Municipal, outros órgãos públicos, entidades privadas e sociedade civil em geral. Na abordagem da problemática urbana adotada no Plano Diretor, o enfrentamento da questão habitacional é uma prioridade, valendo-se inclusive das amplas alternativas de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

Ainda como fruto das discussões do planejamento da cidade nesse período recente, no documento gerado pelo Plano Estratégico da Cidade de Maceió, em que pese nenhum dos chamados Projetos Estruturantes terem sido explicitamente voltados para o tema habitacional, recomendou-se a adoção de políticas de emprego e renda, do *habitat*, de infra-estrutura, de equipamentos e serviços, de informação e comunicação e de reforma e modernização da estrutura institucional.

As propostas aqui apresentadas para a Política e o Programa Habitacional de Interesse Social partem desse contexto e estão fundamentadas num conjunto de estudos, que incluíram: diagnóstico institucional do setor habitacional e urbano do Município; retrospectiva analítica do fenômeno habitacional de Maceió; pesquisa socioeconômica por amostragem nos assentamentos precários, visando caracterizar a situação das famílias e suas condições de moradia; contribuições de diversas representações da sociedade expressas em oficinas temáticas de trabalho realizadas com o setor público, entidades de classe, mercado imobiliário, representantes de moradores e de movimentos de moradia; análise da oferta imobiliária com foco no mercado formal. Esses estudos, consolidados em um Documento Técnico de Pesquisa, resultaram, também, numa abordagem prospectiva sobre o marco jurídico da habitação no Brasil; o potencial de utilização dos vazios urbanos da cidade; as possibilidades de atuação de uma esfera pública ligada ao setor; e os possíveis cenários de curto, médio e longo prazo para reverter as tendências atuais.

O SÍTIO, A EVOLUÇÃO URBANA E O FENÔMENO HABITACIONAL

Dos 512,50km² de área do Município de Maceió, apenas cerca de 200km² (39%) estão ocupados pela área urbana da capital. O restante do seu território é constituído por manguezais formando ilhas na lagoa Mundaú a sudoeste e cobrindo estuários dos rios a leste; tabuleiros cobertos por extensas plantações de cana-de-açúcar ao norte, e inúmeros vales de rios, riachos e córregos que correm de noroeste para sudeste. O Município limita-se ao norte com os Municípios de Flexeiras e Paripueira, ao sul e a leste com o Oceano Atlântico e a oeste com os Municípios de Marechal Deodoro, Coqueiro Seco, Santa Luzia do Norte, Satuba e Rio Largo. Vale dizer que a proximidade física aliada às tendências de fortalecimento da interação funcional desses Municípios vizinhos com Maceió configura uma região metropolitana, já oficializada por lei, onde a lagoa Mundaú é a grande barreira física à continuidade da ocupação urbana, apesar de não impedir a integração através do transporte aquático.

Maceió formou-se a partir de um povoado de pescadores. Seu crescimento foi impulsionado pelo comércio e pelo porto de Jaraguá. No início do século XIX, o povoado de Maceió tornou-se um centro comercial importante, onde o comércio impulsionou o desenvolvimento econômico e demográfico. A ocupação inicial ocorreu nos bairros do Centro, Jaraguá e Levada, surgindo em seguida os bairros de Bebedouro, Trapiche, Bom Parto, Poço e Mangabeiras.

As características do sítio geográfico de Maceió influenciaram fortemente a ocupação do seu território, contribuindo para a estratificação social entre os bairros. O crescimento da cidade foi influenciado pelos contrastes de seus planos topográficos irregulares, que condicionaram o traçado urbano, sua ocupação e densidade. Basicamente, a estrutura geral da cidade caracteriza-se por uma disposição radiocêntrica e uma volumetria do espaço construído predominantemente horizontal, exceto nas avenidas litorâneas e no centro da cidade onde é forte a tendência à verticalização (PMM, 2001).

Em **1940**, a população era de 90.523 habitantes concentrados nos bairros de Poço, Levada, Bebedouro e Farol. A partir dessa época começa a expansão definitiva da cidade até a sua zona alta. Na década de **1950**, a falta de planejamento e a topografia da cidade, somadas ao acelerado processo migratório, deram início à ocupação desordenada do vale do Reginaldo. Os bairros de classes média e alta, que se formaram inicialmente junto à área central, deram continuidade à malha urbana existente e produziram novas centralidades à beira-mar e junto às principais vias de acesso à cidade. Nas áreas de topografia acidentada, próximas ao centro, recortadas por encostas e grotões, de preservação ambiental e drenagem natural, passaram a abrigar as populações de baixa renda. Já os bairros localizados na periferia, no limite entre o campo e a cidade, com a forte presença de terras semi-agrícolas e agrícolas entremeadas de atividades urbanas, receberam grande número de conjuntos habitacionais populares que se expandiram sobre encostas e grotões da região.

Mapa de Maceió: área urbana, área rural e entorno metropolitano



A partir de **1960** são identificados os reflexos das modificações estruturais ocorridas no país, que vão interferir de forma determinante na configuração espacial da cidade e no fenômeno habitacional urbano em Maceió. É nessa década que a população de Maceió cresce mais rápido do que a do Brasil e a de Alagoas, com taxa geométrica de crescimento populacional anual de 4,7%. Em 1960, Maceió possuía 168.055 habitantes. Em **1970** a população do Município chega a 263.670 habitantes. Esse quadro reflete fatos de décadas

anteriores, principalmente dos anos de 1950, que influenciaram no processo, caracterizados por um grande movimento migratório com forte impacto na cidade de Maceió.

Este movimento reflete as dinâmicas políticas e econômicas decorrentes de fatores externos (nacionais) e internos (locais), bem como a intensificação do processo de industrialização e a política desenvolvimentista fortalecida a partir da década de 1950. Registra-se neste período a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a aprovação do Plano de Desenvolvimento do Nordeste. Na agroindústria açucareira de Alagoas ocorre uma grande inovação: a conquista dos tabuleiros pela cana-de-açúcar (1951), possibilitando a mecanização e a intensificação da aplicação de alta tecnologia na produção, liberando mão-de-obra do campo e revalorizando terras. Em 1963 foi criada a Companhia de Desenvolvimento de Alagoas (CODEAL), seguindo-se a implantação do Distrito Industrial Luís Cavalcante, no Tabuleiro dos Martins.

A ocupação espacial da área urbana, nessa época, ainda era restrita, se comparada aos dias atuais. A Baixada Sul da cidade (bairros Levada, Ponta Grossa, Vergel do Lago e Trapiche da Barra) consolida-se como área residencial onde predomina a população de baixa renda. Os bairros de Jaraguá, Centro, Farol e Pajuçara concentram uma população de rendas média e alta. Surgem os primeiros loteamentos na planície litorânea norte, destacando-se o Álvaro de Otacílio, com 649 lotes, delimitando uma nova área de expansão residencial de classe média da cidade – a Ponta Verde. Os bairros de Jatiúca e Mangabeiras eram ocupados por sítios de coqueirais, desprovidos de infra-estrutura e considerados distantes do centro urbano da cidade. Os migrantes da década de 1960 buscam alternativas de moradia na periferia ou nas áreas marginais, como as encostas do Jacintinho, Reginaldo e Bebedouro.

Em 1964 ocorre o golpe militar no país. Nesse mesmo ano são criados o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Em Alagoas, são criados o Instituto de Pensão e Aposentadoria do Estado de Alagoas (IPASEAL), em 1962, e a Companhia Habitacional Popular de Alagoas (COHAB-AL), em 1966, que passa a ser diretamente responsável pela implementação da Política Estadual de Habitação. Ambos constituem-se em agentes promotores do BNH no Estado. No final da década, inicia-se a construção de conjuntos habitacionais financiados através desse sistema, sendo os primeiros o Jardim Beira Mar (em 1968, com 599 unidades habitacionais, em Cruz das Almas) e o Castelo Branco I (em 1969, com 919 unidades habitacionais, no Jacintinho).

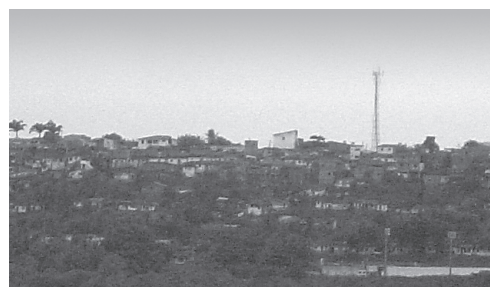
Em 1970, com uma população de 263.670 habitantes, Maceió conta com 49.995 domicílios dos quais 48,4% construídos em taipa e 31,2% desprovidos de banheiros, sendo 42,4% das habitações alugadas. Intensifica-se a ação do Estado, através da COHAB, com a implementação de convênios entre o Governo do Estado e o BNH. Inauguram-se os primeiros conjuntos habitacionais (com 6.708 unidades, nos bairros Tabuleiro, Jatiúca, Farol e Jacintinho). Essa produção, entretanto, é insuficiente para atender à demanda habitacional considerando que o déficit era de 23.404 domicílios (49,8% do total). Dessas famílias, ape-

nas 42,3% tinham renda suficiente para obter financiamento para casa própria pela COHAB (acima de 1,5 salário mínimo).

O crescimento urbano acelerado e desordenado, as deficiências e carências de infraestrutura e a segregação físico-espacial da cidade, revelam os contrastes socioeconômicos existentes no Estado. Institucionalmente, algumas iniciativas são tomadas com visão no planejamento estratégico. O Governo do Estado implanta, na Secretaria de Planejamento (SEPLAN), as Coordenações de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CDCT), de Meio Ambiente (CMA) e de Cidade de Porte Médio (CCPM). É elaborado, na época, o primeiro Plano de Uso do Solo e Transportes para a Grande Maceió, apoiado pelo antigo GEIPOT.

São iniciadas obras de grande porte e com funções estruturais na malha viária da cidade, como a terraplenagem para abertura da Via-Expressa, no Tabuleiro, e a implantação do Dique-Estrada, na orla da lagoa Mundaú, com aterro de ilhas lacustres, nos bairros do Trapiche da Barra até a Levada e o prolongamento da Avenida Leste-Oeste, ligando a orla ao bairro do Farol.

Nessa década acontecem grandes modificações na orla marítima de Maceió, que resultam na preparação do lugar para exploração econômica, delineando a sua valorização enquanto área de investimentos de capitais imobiliário e comercial. Observa-se uma grande interferência do Estado no processo de ocupação da área, através da incorporação imobiliária, com a construção de conjuntos habitacionais e financiamentos de casas isoladas, investimentos na implementação de infra-estrutura, abertura e melhoria de vias de acessos. Como exemplos, a implantação dos conjuntos Santo Eduardo e Castelo Branco II, a pavimentação das avenidas Cleto Marques Luz, Dona Constança e adjacentes no bairro da Jatiúca e a urbanização da orla da Pajuçara. Em contrapartida, inicia-se a implantação da Salgema S/A, (hoje BRASKEM) na restinga do Pontal da Barra e a construção do Emissário Submarino na praia do Sobral. Esses fatos, associados à progressiva poluição do riacho Salgadinho, decorrente da ocupação irracional de sua bacia, contribuem para a desvalorização e degradação da orla sul da cidade.



A população de Maceió chega, em **1980**, a 399.254 habitantes, com 57,55% de crescimento populacional na década de 1970. O Governo do Estado responde pelo planejamento físico territorial da cidade. A SEPLAN, através da CCPM, coordena a política de desenvolvimento urbano voltada para população de baixa renda da Aglomeração Urbana de Maceió – AUM e desenvolve estudos de regionalização definindo limites da Grande Maceió. Maceió é considerada cidade de porte médio.

Essa década, no Brasil e em Alagoas, é marcada por grandes manifestações políticas. Nesse período, a participação popular ocorria de forma efervescente em movimentos sociais

de caráter reivindicatórios, inclusive pelo direito à moradia digna, mas sem espaço institucional de participação. Em 1982, é concluído o Plano de Desenvolvimento de Maceió, cujo Código de Urbanismo é aprovado em 1985 (Lei nº 3.546, de 23/12/1985). Nesse ano acontece a primeira eleição direta para Prefeito de Maceió, pós 1964. A Constituição Federal, promulgada em 1988, estabelece a obrigatoriedade de Planos Diretores para cidades com mais de 20mil habitantes e reconhece a função social da propriedade.

A partir de 1986, o Sistema Financeiro de Habitação, atingido por forte crise fiscal, limitou os financiamentos em habitação e saneamento. Como consequência, houve a extinção do BNH, assumindo a Caixa Econômica Federal suas responsabilidades. A COHAB-AL passa a restringir a produção da habitação até a década de 1990. Nesse período a instituição passa a operar com recurso a fundo perdido do Ministério de Ação Social.

Em Maceió, em 1988, prepara-se o primeiro Diagnóstico Habitacional de Alagoas (SEPLAN/AL, FIPLAN, IPES). Na época foram identificadas 77 favelas e similares, contra 42 registradas em 1982, por pesquisa realizada pela Coordenação Municipal de Planejamento (COMPLAN), concentradas principalmente nos bairros de Bebedouro, Jacintinho e Feitosa.

O aumento populacional decorrente, sobretudo, do processo migratório, foi incrementado com a crise do setor açucareiro. A análise do processo de evolução urbana de Maceió reflete a produção econômica dominante, fortemente atrelada à cadeia produtiva da agroindústria açucareira. Com a crise do setor, no final dos anos de 1980, e com as alterações introduzidas na legislação trabalhista, referente ao trabalho rural, os usineiros demoliram as casas da usina cedidas para uso dos trabalhadores rurais, deixando-os sem moradia. Maceió passou, assim, a receber um fluxo cada vez maior de imigrantes, que se somaram aos fluxos migratórios que antes iam para o sul do país. Esse processo acabou traduzindo o alto grau de exclusão social da população maceioense, com elevado índice de subemprego e ocupação desordenada do solo (PMM, 1999). Nesse período, esse reflexo é percebido no aumento do percentual da população da cidade em relação ao total do Estado. Enquanto no período de 1970 a 1993, Maceió manteve um PIB equivalente a 45% do Estado, no mesmo período a participação da sua população no total do Estado passou de 16,6% para 25,95% (UFAL, 2004).

Também no final dos anos de 1980 ocorre uma grande inundação nas margens da lagoa Mundaú, deixando inúmeras famílias sem habitação. O “inchaço” da cidade, associado ao despreparo institucional em todos os níveis de governo para enfrentar o problema, e as dificuldades de acesso à terra e à habitação, intensificam a ocupação de áreas de risco e de preservação ambiental pela população de baixa renda e/ou por desempregados. Há um aumento de áreas invadidas nas Grotas do Jacintinho e no riacho Reginaldo.

A maioria dos conjuntos habitacionais de baixa renda é construída nessa década, porém de forma insuficiente para atender à demanda e em locais distantes do centro. Aproximadamente 88% das unidades habitacionais foram implantadas no Tabuleiro, principalmente no

atual bairro Benedito Bentes. Somente esse conjunto, promovido pela COHAB-AL no Tabuleiro do Martins, passou a abrigar cerca de 50 mil pessoas. Essa população correspondia, na época, à segunda cidade do Estado. Em paralelo ocorre a conclusão da Via Expressa, ligando os bairros do Tabuleiro do Martins e Jacintinho a Cruz das Almas, fatos que consolidam o antigo bairro do Tabuleiro como principal área de expansão da cidade e de implantação de conjuntos habitacionais populares. A implantação desses conjuntos, por sua vez, abriu uma nova etapa de expansão dos assentamentos subnormais, que se acomodam em seu entorno, principalmente nas grotas adjacentes aos mananciais das bacias hidrográficas locais como as dos rios Jacarecica, Garça Torta e do Silva.

De **1990** até os dias atuais a produção habitacional para as camadas populares é muito baixa. Os assentamentos precários se multiplicam e aumentam sua densidade de ocupação. A COHAB-AL torna-se inoperante. Ocorre a municipalização das ações públicas nas áreas de saúde, educação e habitação. São construídos sete Conjuntos Habitacionais, todos pelo regime de mutirão ou com verba do MINTER/MAS. Observa-se também nesse período o início da produção de moradias em loteamentos populares através de iniciativas não governamentais ou mesmo paragovernamentais. Verifica-se ainda um processo acentuado de verticalização da ocupação imobiliária na orla marítima norte, com edificações destinadas à população de rendas média e alta, mas em condições de fragilidade ambiental e urbanística.

No que diz respeito às ações institucionais e à gestão pública do espaço urbano, foi aprovada, em 1990, a nova Lei Orgânica do Município, criando dez Regiões Administrativas em Maceió. Inicia-se, de forma incipiente, o processo participativo da população sobre a aplicação de recursos em assentamentos habitacionais precários, através do Orçamento Cidadão, que entretanto não prosperou. Em 1998, é efetivada lei municipal que define um novo abairramento para cidade de Maceió, dividindo o seu território em 50 bairros.

A partir do final da década de 1990, e nos anos **2000**, percebe-se a retomada das ações de planejamento e de projetos estratégicos e estruturantes no Município. Vê-se que, impulsionado pelos avanços ocorridos no âmbito da Política Urbana Nacional, onde se destaca a implementação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10/07/2001), o Município adota medidas direcionadas à formulação ou revisão de políticas públicas que contribuam para delinear suas ações no sentido de melhorar a qualidade de vida e as condições de habitabilidade dos cidadãos. Dentre elas destacam-se o Plano de Estratégico, o Plano Diretor Participativo de Maceió, o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS) e a Política Habitacional de Interesse Social para Maceió (PHIS).

Recentemente, em 2002, novas experiências no campo da habitação popular começam a ser implementadas pela Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento, através da Unidade Executora Municipal (UEM) do Programa Habitar Brasil/BID. O Conjunto Denisson Menezes, construído para abrigar famílias da “favela de lona”, tem sido um laboratório na execução de um programa habitacional que contempla, além da construção de

casas, a implantação de equipamentos comunitários e projetos sociais direcionados à capacitação profissional, geração de renda e promoção da cidadania.

População de Maceió e de Alagoas 1960-2004

Ano	Maceió	Alagoas	% de Alagoas residindo em Maceió
2004	884.320*	2.947.717*	30,00*
2000	797.759	2.822.621	28,00
1991	629.041	2.512.991	25,03
1980	399.254	1.982.591	20,14
1970	263.670	1.588.109	16,60
1960	168.055	1.258.107	13,12

* Estimado

Fonte: IBGE – Censos Demográficos 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000

O quadro anterior mostra que no início da década de 1960 a população residente em Maceió correspondia a apenas 13,12% da população do Estado de Alagoas. No ano de 2004, a população residente em Maceió pode ter chegado a cerca de 30% da população de todo o Estado e estima-se que, já nesta primeira década do século XXI, de cada três alagoanos um resida em Maceió.

O índice de urbanização do Município, de 99,75%, é bastante elevado, se comparado com os índices do Estado e do país.

Índices de urbanização de Maceió, Alagoas e Brasil - 2000

	População Urbana	%	População Rural	%
Município de Maceió	795.804	99,75	1.955	0,25
Estado de Alagoas	1.919.739	68,02	902.882	31,98
Brasil	137.953.959	81,25	31.845.211	18,75

Fonte: Censo Demográfico do IBGE, 2000 (UFAL, 2004:3)

Este alto índice de urbanização é mais agudo e mais explicável se considerarmos as condições em que o processo de urbanização vem ocorrendo no território do Município.

A cidade de Maceió nasceu espremida entre o mar e a lagoa Mundaú. Estas duas fortes barreiras físicas, uma a sul e a leste e outra a oeste, induziram a expansão urbana para o norte disputando, nesse caminho, espaço com os canaviais, marca da economia local e regional. No chamado Litoral Sul, na direção de Marechal deodoro, a implantação da Salgema (hoje BRASKEM) impôs-se como barreira física e sanitária à expansão urbana. A barreira sul/leste, formada pelo mar, devido às amenidades paisagísticas das famosas praias e de vários outros tipos de externalidades positivas que gera, constituiu-se logo num vetor de expansão privilegiado do setor imobiliário organizado que tem a sua produção fortemente orientada

para o mercado de mais alta renda. A barreira oeste, ao contrário, pelas condições ainda desfavoráveis à urbanização apresentadas na orla da lagoa Mundaú (solo de turfa, inundações periódicas e insalubridade geral), acabou por atrair um padrão de ocupação urbana identificado com a pobreza verificada no Município. Para os mais pobres restaram também as ocupações irregulares nas encostas, grotas, fundos de vale, margens dos riachos que, na verdade, deveriam estar desocupadas e tratadas como áreas verdes de preservação permanente, pelo seu papel importante no sistema hidrográfico e na dinâmica ambiental geral do Município.

O crescimento demográfico acentuado na cidade, sem a infra-estrutura sanitária necessária é responsável por grande parte do impacto ambiental negativo sobre as bacias hidrográficas e a qualidade de vida da população. As erosões e os riscos de deslizamentos são freqüentes na época das chuvas. Os efluentes dos esgotos domésticos e o lançamento de resíduos sólidos intensificaram a poluição de rios e canais. Como a barreira norte é formada por canaviais, que em alguns trechos chegam mesmo a se situar entre os bairros, cria-se, assim, uma forte pressão sobre o incremento do preço da terra na cidade que, pela escassez, tende a excluir a maioria da população. De fato, não se verificam muitas glebas em áreas urbanizáveis ainda por lotear, pelo menos nas áreas mais consolidadas da cidade (UFAL, 2004).



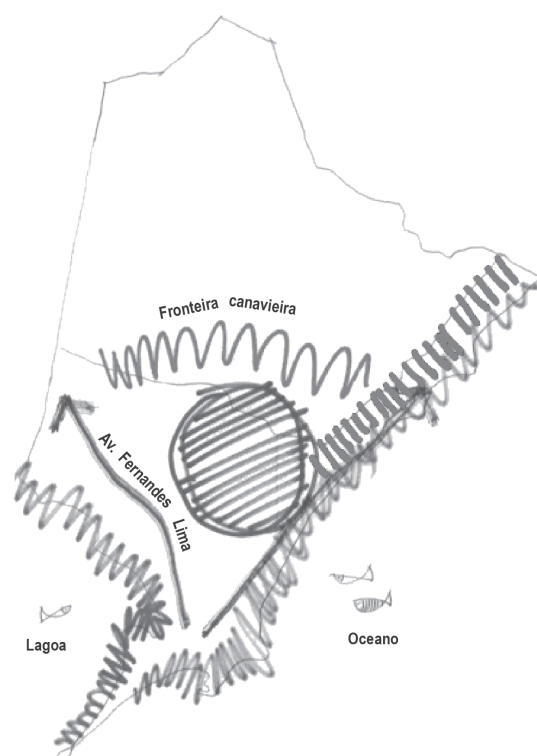
O processo de metropolização de Maceió com os Municípios vizinhos ainda é incipiente. A Região Metropolitana de Maceió é integrada por 11 Municípios, sendo eles: Maceió, Rio Largo, Marechal Deodoro, Coqueiro Seco, Santa Luzia do Norte, Barra de São Miguel, Barra de Santo Antônio, Paripueira, Messias, Satuba e Pilar. A interação funcional entre Maceió e os Municípios limítrofes tende a crescer, implicando complementaridades definidas pelos locais de residência e de trabalho da população. Vale observar que este processo, que veio ocorrendo ao longo dos anos de forma “natural”, já recebe atenção e impulsos no rol das políticas públicas tanto da capital quanto do Estado. Para citar apenas um exemplo, o SEBRAE trabalha no desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (APLs) em vários desses Municípios e comunidades lacunares, o que poderá contribuir para fortalecer a economia da hinterlândia metropolitana da capital e estancar a migração para Maceió.

Segundo um trabalho realizado pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL), em 1998, intitulado da *Exclusão Social de Maceió*, foram identificados 135 assentamentos considerados vulneráveis (conceito de precariedade social utilizado na pesquisa), com graves problemas sociais e de habitabilidade. Esses assentamentos totalizavam 100.704 domicílios e abrigavam uma população de 364.470 habitantes, correspondendo a 45,80% da população do Município. Esses assentamentos precários são encontrados em todas as zonas da cidade e em quase todos os seus bairros, em maior ou menor proporção. Localizam-se, sobretudo em grotões, nas encostas e nas margens da lagoa Mundaú. Os mais elevados índices de exclusão

Mapa geomorfológico



Barreiras e vetores para expansão urbana



social (69%), segundo pesquisa realizada pela UFAL, já referenciada, são encontrados nos bairros de Jacintinho, Feitosa, Barro Duro, São Jorge e Serraria.

As ocupações regulares situam-se nas áreas planas da cidade, nos tabuleiros próximos ao centro, junto às praias e nas principais vias de acesso. Nas encostas, nas áreas baixas e alagadiças, nos grotões e áreas de preservação ambiental, na periferia e na fronteira entre os canaviais e a cidade estão as habitações precárias, os conjuntos residenciais, as habitações em situação de risco, as carentes de infra-estrutura, principalmente de saneamento, com acessos inadequados e sem os equipamentos urbanos e comunitários necessários. O saneamento ambiental é um dos mais graves problemas da cidade, em especial nos assentamentos precários. A carência de infra-estrutura urbana e comunitária agrava a exclusão social das famílias de baixa renda e dificulta o crescimento ordenado da malha urbana.



METODOLOGIA DE PESQUISA

A avaliação da demanda habitacional em Maceió foi objeto de uma pesquisa realizada no segundo semestre do ano de 2004. Para atender aos propósitos da pesquisa socioeconômica – indicação do perfil dos grupos sociais dos moradores dos assentamentos precários e avaliação de suas necessidades habitacionais – visando subsidiar a elaboração da Política Municipal de Habitação de Interesse Social, foram utilizados os seguintes procedimentos metodológicos: uma pesquisa com a população moradora nos assentamentos com a aplicação de 1.069 questionários; a realização de quatro oficinas temáticas e a sistematização e análise de dados secundários existentes no Município.

As quatro oficinas temáticas, de Desenvolvimento Institucional, Organizações Comunitárias, Mercado Imobiliário e Projetos Públicos, tiveram por objetivo debater com os principais agentes cada um dos temas, no sentido de aprofundar e incorporar as contribuições destes agentes tanto para o diagnóstico da situação habitacional, quanto para as propostas a serem desenvolvidas no âmbito de uma Política Habitacional para o Município.

Quanto à sistematização de dados, cabe observar que já existiam pesquisas anteriores, desenvolvidas pela Universidade Federal de Alagoas, e que foram incorporadas pelo relatório final da Prefeitura Municipal de Maceió, na versão definitiva do “Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais do Município de Maceió”. Assim é que este documento oficial do Programa Habitar Brasil BID, constituiu uma das bases de desenvolvimento dos procedimentos metodológicos da pesquisa.

As informações necessárias foram também complementadas com entrevistas e contatos tanto com integrantes do Poder Público municipal quanto com lideranças populares visando ao detalhamento de algumas questões, especialmente aquelas voltadas para a participação da população.

Finalmente, foram realizadas três visitas a diversos assentamentos visando a uma maior familiarização com a realidade local e os ajustes necessários para a pesquisa de campo.

Dimensões e Variáveis

No que se refere à definição de dimensões e variáveis, tanto a pesquisa quanto a sistematização dos dados secundários buscaram a dimensão da composição socioeconômica da população moradora nos assentamentos, e a dimensão das condições habitacionais e de habitabilidade em que vivem estes grupos. Procurou-se, ainda, ajustar os conceitos do Censo e os das pesquisas da Fundação João Pinheiro sobre o déficit habitacional. Os ajustes realizados podem ser observados, adiante, nos conceitos e definições utilizados na pesquisa.

Finalmente, buscou-se abrir uma terceira dimensão que se referiu à avaliação, pela população, sobre as suas condições mais gerais de moradia. Esta dimensão foi apurada através de

questões do questionário – para os moradores em geral, portanto –, e também observada a partir dos resultados da oficina comunitária e das entrevistas realizadas, aspectos que serão detalhados no item referente ao Plano da Análise.

Conceitos

No quadro teórico de debate da questão da pobreza urbana conceitos mais recentes se relacionam com traços sociais mais estruturais, na medida em que “buscam um entendimento dinâmico e processual dos mecanismos que criam, preservam, ou mesmo agravam a pobreza” (SCHWARTZMAN, 2004). Por outro lado, há “o reconhecimento crescente de que a pobreza é complexa e variada, afetada por condições culturais, locais e sociais interpretada subjetivamente por pessoas que vivem na pobreza,... (e) segundo o gênero, idade, origem étnica, e que inclui muitas formas de renda e de consumo” (FIORI, RILEY, RAMIREZ, 2003)¹. Dentre os conceitos que surgem nesta vertente, coloca-se o de “exclusão social” que de um lado mostra sua complexidade, e, de outro, acentua a problemática da desigualdade, a “nova pobreza”, com contornos da desigualdade social nas últimas décadas (COHN, 2003). O conceito de “exclusão social” coloca-se na dimensão da cidadania na medida em que implica o não acesso aos bens e serviços considerados direitos dos cidadãos; saúde, educação, habitação, entre outros; expressa, ainda, de forma mais abrangente, uma “situação de privação coletiva (que) inclui pobreza, discriminação, subalternidade, não acessibilidade, não representação política” (SPOSATI, conforme ROCHA e FREIRE, 2002:107)². Assim é que vai além das definições que entendem a pobreza no campo da renda e do consumo, embora as englobe, sob a ótica da desigualdade econômica e social. Nesse amplo quadro teórico inúmeras podem ser as definições de caráter mais operacional. No caso desta pesquisa direcionada para uma política habitacional, as variáveis consideradas importantes para a caracterização do perfil e situação habitacional estão nucleadas, de um lado, em variáveis que permitem expressar traços da vulnerabilidade no perfil da população, como nas questões de trabalho, renda, educação; de outro lado, complementadas por indicadores que se reportam à qualidade de vida expressa no contexto habitacional, portanto ligadas às carências neste campo, considerado o foco da pesquisa. Finalmente, busca-se a opinião da população, para responder a aspectos de estratégias e políticas, que expressem as expectativas e reivindicações da população, na compreensão da existência da “exclusão de representação” (ROCHA, JESUS, SILVA e FREIRE, 2002:84). Neste sentido, foram inicialmente definidos os seguintes conceitos:

Moradia/Habitação

Uma moradia adequada significa mais do que ter um teto para abrigar-se. Significa, também, dispor de privacidade, espaço suficiente, de fácil acessibilidade quanto ao aspecto

¹ Esta afirmação complementa-se com a ideia de que conceitos e estratégias para a superação da pobreza estão imbricados às formas de participação da população. (FIORI, RILEY, RAMIREZ, 2003)

² É consenso dos autores consultados, de que envolve a questão dos direitos civis, políticos sociais e, mais recentemente, coletivos, referentes em geral às minorias, e que se traduzem em direitos específicos e compensatórios (SCHWARTZMAN, 2004)

físico, segurança, com garantia de posse, estabilidade e durabilidade estrutural, iluminação, conforto térmico e ventilação adequada, dotada de infra-estrutura básica como abastecimento d'água, saneamento e coleta de lixo, fatores apropriados de qualidade ambiental, relacionados à saúde, facilidade de acesso ao trabalho e aos serviços básicos, tudo por custo razoável. (Agenda Habitat II – 1996 – parágrafo 60).

Aglomerado Precário

É um conjunto constituído por unidades habitacionais (barracos, casas), ocupando ou tendo ocupado até período recente, terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) disposta, em geral de forma desordenada, densa e carente, em sua maioria, de serviços públicos essenciais. O que caracteriza um aglomerado é a ocupação desordenada e que, quando da sua implantação, não houvesse posse da terra ou título de propriedade (IBGE – 1991). No caso da presente pesquisa, considerou-se a definição de “assentamentos populares”, e que, como será indicado adiante, serviu de base para a seleção da amostra. Nessa definição, englobam-se tanto conjuntos habitacionais de origem pública, quanto as demais ocupações representadas por favelas e loteamentos, entre outros.

Déficit Habitacional

Envolve a noção de insuficiência do estoque habitacional, que deve ser suprido ou pelo incremento (aumento da oferta) ou pela reposição das já existentes. O déficit habitacional sob a perspectiva da INADEQUAÇÃO, por sua vez, refere-se às moradias que não apresentem condições de habitabilidade, e envolve, portanto, a necessidade de melhoria das unidades habitacionais.

Necessidades Habitacionais

Este conceito pode, na verdade, ser compreendido de forma mais extensa, comportando uma indicação mais ampla no campo da questão habitacional. Nos termos do estudo da Fundação João Pinheiro, em 2000, inclui o déficit, a demanda habitacional e a inadequação. No caso da pesquisa para Maceió, constitui um dos núcleos mais centrais de reflexão na medida em que foi desenvolvido como parte de uma dimensão da pesquisa.

Modificações e Ajustes aos Indicadores de Necessidades Habitacionais

Com relação aos conceitos anteriormente indicados, houve alguns ajustes e adequações, levando em conta as particularidades do desenvolvimento concreto da pesquisa e a publicação do novo estudo da Fundação João Pinheiro, em novembro de 2004, pelo Ministério das Cidades, com a revisão dos conceitos, da base de dados e do seu nível de agregação,³ permitindo uma nova fonte para comparação de alguns componentes do déficit e reflexão sobre os conceitos anteriormente utilizados. Os indicadores referentes à depreciação e à inadequação

³ Este estudo baseou-se nos dados do Censo do IBGE para 2000 e desagregou os resultados para 23 Regiões Metropolitanas oficiais (o trabalho anterior englobava as nove Regiões Metropolitanas iniciais), para os Municípios dessas regiões e para outros Municípios selecionados, permitindo uma comparação mais próxima com os dados de campo.

fundiária, desde o início, não foram efetivamente incluídos na pesquisa socioeconômica. O primeiro, na medida da dificuldade de sua estimativa que seria extremamente arbitrária, tendo em vista as complexas condições de moradia que um conhecimento prévio, geral, já indicava. O segundo também se mostraria problemático, uma vez que dependeria de uma informação anterior mais precisa, cuja obtenção levaria um certo tempo. A informação originada da pesquisa, por sua vez, constituiu muito mais uma interpretação do morador, do que a realidade jurídico-legal objetiva do domicílio e do terreno.

No caso do indicador relativo à despesa com aluguel para a faixa até três salários mínimos (ônus excessivo com aluguel), embora tenha sido incluído no questionário, optou-se por considerá-lo apenas em termos muito gerais, dadas às dificuldades na obtenção do dado. Assim é que, embora se tenha comentado os resultados a respeito no texto da análise, o seu cômputo como componente do déficit foi bastante restringido.

Cabe ainda esclarecer que, embora se mantivesse como densidade excessiva mais de três pessoas por dormitório, considerou-se, sob a perspectiva do déficit, o dormitório com três pessoas. Isto foi observado especialmente no caso de domicílios com um cômodo ou dois. De fato, nas sucessivas visitas a campo, constatou-se que as unidades habitacionais parecem ter, em geral, área extremamente reduzida, computando-se, ainda, que vários conjuntos que datam dos anos de 1980, possuem unidades com cerca de 21m².

Finalmente, no que se refere à inadequação do ponto de vista da infra-estrutura, embora os indicadores mais gerais tenham sido mantidos, é de se notar que, em parte, também existiu uma interpretação dos moradores, considerando-se que se trata de um campo difícil de definir, e que envolve a canalização, equipamentos e serviços obtidos, em muitos casos, clandestinamente. De qualquer forma, manteve-se a definição inicial.

Em síntese, foram considerados os seguintes indicadores:

- Déficit habitacional (maior oferta ou substituição de moradias): famílias conviventes (duas ou mais famílias por habitação), domicílios improvisados e domicílios rústicos.
- Inadequação (nas condições de habitabilidade): adensamento excessivo (três e mais pessoas por dormitório); falta de infra-estrutura (envolvendo a presença ou não de canalização de água, coleta de esgoto ou fossa séptica, energia elétrica, e coleta de lixo), falta de unidade sanitária domiciliar interna.

A Pesquisa Socioeconômica nos Assentamentos

Os assentamentos (considerando os conjuntos e “não-conjuntos”) totalizam 135, com população total estimada em 364.470 habitantes residindo em cerca de 100.704 domicílios considerados vulneráveis. Isto significa que quase 50% da população total do Município de Maceió foram considerados como de “alta exclusão social”. Optou-se, assim, por definir este

Para a pesquisa de campo, foi definida uma amostra aleatória estratificada de 1.069 unidades habitacionais segundo duas variáveis: a localização do domicílio segundo setores da cidade (Lagoa, Centro e Entorno, Bairros de Expansão e Orla Marítima) e o tipo do domicílio (situado em conjunto ou não-conjunto).

Mapa dos Assentamentos Subnormais do Município de Maceió



RESULTADOS DA PESQUISA: AVALIAÇÃO DA DEMANDA HABITACIONAL

Introdução

No debate sobre a pobreza entendida sob a perspectiva da exclusão social, assinalou-se, na Metodologia, a importância de se considerar as características que aquela assume nos vários planos ou dimensões recentes da desigualdade social. Neste sentido, este item busca debater a questão situando-a mais concretamente no contexto de Maceió, através dos dados secundários que foram disponibilizados, relacionados à situação global da cidade, e como estes se apresentaram nos resultados referentes à pesquisa por amostragem realizada nos assentamentos populares.

A sistemática da análise segue o plano indicado na metodologia da pesquisa, e envolve: perfil dos entrevistados, características da moradia, necessidades habitacionais e percepção sobre os problemas do bairro. Por outro lado, buscou-se uma aproximação do contexto geral para o particular. Assim, os comentários iniciais sobre os resultados baseiam-se numa visão global dos dados, relacionando-os, na medida do possível, com as informações disponíveis para o Município de Maceió, as informações de entrevistas realizadas nas visitas à cidade, com as observações dos pesquisadores de campo registradas nos questionários, e com a leitura mais qualitativa dos próprios questionários. Quanto à metodologia, vale destacar algumas dificuldades encontradas na pesquisa de campo, particularmente para o preenchimento dos questionários e a realização dos ajustes necessários⁴. Cabe, entretanto, registrar que algumas situações demandaram tratamentos diferenciados e explanações adicionais que serão realizadas ao longo do texto, no sentido de esclarecer resultados específicos.

Características da População

A composição social básica

Com uma predominância da população feminina sobre a masculina (57% de mulheres para 43% de homens), o conjunto de entrevistados apresenta-se pouco diverso do padrão de gênero da população de Maceió, entretanto com uma proporção maior de mulheres⁵. A idade, por sua vez, também pouco acrescenta, considerando-se que os cortes estabelecidos abrangem (e acentuam) a população em idade produtiva. Entretanto, percebe-se, uma acentuação ligeira para o limite superior de idade, constituído pela faixa dos maiores de 65 anos. Este aspecto embora possa ser relativizado, ganha consistência ao se observar que o percentual de aposentados e pensionistas presentes na população entrevistada se aproxima de 20%. Este dado é reforçado pelos pesquisadores em vários questionários, salientando a presença de idosos na família. Trata-se de um traço esperado, na medida em que a pesquisa de campo foi realizada em horário comercial, o que pode reforçar esse resultado.

⁴ Refere-se, aqui, a determinadas dificuldades dos pesquisadores em campo, e do caso de parte dos entrevistados – embora com possibilidade de fornecimento das informações –, não ser a responsável pelo domicílio.

⁵ No caso do conjunto da cidade de Maceió, a diferença entre os percentuais é bem menor: as mulheres representam 52,7%, enquanto os homens somam 47,21% (IBGE, Censo Demográfico, 2000).



A terceira variável indicadora da composição social é a da escolaridade. Neste caso a proporção de analfabetos e de alfabetizados soma 38% do conjunto, portanto, num nível educacional extremamente precário ou inexistente⁶. Cabe observar que a taxa de analfabetismo da população acima de 15 anos para o Município de Maceió, como um todo, somava, em 2000, cerca de 19,7% (Anuário Estatístico de Maceió, 2004). No caso do conjunto dos entrevistados, em 2004, esta taxa é de 24,4%, cerca de cinco pontos mais

alta, assinalando uma significativa diferença ao ser considerada a população dos assentamentos⁷. Uma observação final é de que a soma de alfabetizados e analfabetos suplanta os que declaram ter o 1º grau incompleto, que, na verdade, refere-se, em vários casos, ao 4º ano de estudo (segundo anotações dos pesquisadores).

Aspectos de deslocamento e migração

Mais da metade dos entrevistados (59,1%) vem de fora de Maceió, sendo que a maioria destes do interior do próprio Estado (48,5% com relação ao total do conjunto). A motivação da migração se divide em duas grandes justificativas: o que se conceituou como “questões familiares” e o que se relaciona à “busca de trabalho”. Observe-se que a primeira motivação envolve respostas que remetem, de um lado, ao processo migracional anterior vivenciado por parentes (“porque meus pais vieram”) e, de outro, à importância das redes familiares no caminho da migração (veio porque já tinha família e/ou marido morando em Maceió, por exemplo). Trata-se, na verdade, de resultados esperados, tendo em vista a história do deslocamento da população do interior para a capital em grandes levas, tanto nos anos de 1950 a 1960, quanto na década de 1980, em função da crise econômica geral e, para o final destes anos, como efeito da “Lei do Trabalhador Rural” (até citada por alguns entrevistados) que contribuiu para o aumento do êxodo rural. Neste último período, aliás, é que se intensificam as ocupações nas áreas de risco da cidade.

Pode-se ainda assinalar uma migração ainda mais recente (em menores proporções), considerando-se o desenvolvimento de outras atividades (turismo, por exemplo) em Maceió, bem como o agravamento das condições gerais da pobreza e da desigualdade social. Considerando-se a mobilidade dos moradores, assinala-se que cerca de 38,2% estão há mais de dez anos no imóvel o que de certa forma pode se compatibilizar com os resultados obtidos na pergunta sobre a moradia imediatamente anterior do entrevistado, em que 41% declara-

⁶ O alfabetizado, pelas definições existentes – no censo do IBGE, inclusive – seria aquele capaz de escrever e ler um bilhete simples, e o analfabeto incluiria os que aprenderam a ler e escrever mas esqueceram e apenas assinam o próprio nome. Entretanto, no curso da pesquisa esta diferenciação trouxe dificuldades, considerando-se, portanto, o alfabetizado como bastante próximo do analfabeto.

⁷ Embora não se tenha obtido pontualmente a idade dos entrevistados, cabe observar que se trata de uma população na sua grande maioria adulta, com alguns poucos casos de entrevistados mais jovens, embora certamente não menores do que 15 anos.

ram esta ter sido no próprio bairro. Entretanto, não se pode referir a uma predominância, nem ser conclusivo, tendo em vista que cerca de 36,5% dessa população vieram de fora do bairro, e 20% de outra cidade.

Os motivos da mudança da família para o bairro estão ligados às “questões familiares” (mais uma vez observando-se a importância da proximidade a parentes) e a busca de uma solução habitacional. Deve-se entender, ainda, que a alternativa “local mais barato” acaba por ser semelhante ao “acesso à casa própria”, na medida em que ambas representaram a fuga do aluguel, considerada uma situação sempre mais precária e cara do que a compra ou mesmo a ocupação irregular de casa e/ou terreno. No caso de “ocupação irregular”, muitos entrevistados tornavam clara a escolha do bairro como o local “onde isto foi possível”, outros deixavam explícito que vieram “para conseguir casa”, o que alimenta o sentido de possuir sua própria moradia, mesmo numa situação ilegal.

Situação de trabalho e renda

Ainda no que se refere ao perfil dos entrevistados, há que se discutir sobre trabalho e renda, como um dos núcleos para a configuração das condições da exclusão social. Considerando as variáveis “profissão” e “ocupação” (entendendo-se, nesta última, a atividade que estava sendo efetivamente exercida), percebe-se uma mudança quer se observe a distribuição por profissão ou por ocupação. Tendo em vista a grande variedade encontrada, buscou-se classificar as respostas por categorias mais abrangentes. Por outro lado, objetivando uma análise mais fina sobre as características das atividades realmente exercidas pelos entrevistados, calculou-se as proporções sem considerar os desempregados (65 entrevistados) os que não responderam (22) e as respostas que não se aplicavam à pergunta (143). As respostas que se mostraram mais significativas para ambas as perguntas, foram as atividades ligadas aos serviços domésticos, ao comércio, à construção civil, e duas categorias que englobam uma grande diversidade mas que se convencionou separar usando um critério da exigência maior ou não de uma certa capacitação: “serviços gerais” e “outras atividades com capacitação”. Cerca de 25% dos entrevistados declaram, como profissão, atividades de serviços domésticos; o grupo seguinte de maior incidência (com uma grande diferença de pontos) apresenta-se relativamente equilibrado, entre as demais categorias, variando em proporções de 13% (atividades relacionadas ao comércio), 12% (construção civil e atividades com capacitação) e 10% (“serviços gerais”). É de se notar que na tabela seguinte, sobre a ocupação, algumas mudanças aparecem. Assim é que se inverte a ordem. As atividades ligadas ao comércio apresentam a incidência mais alta (20%), seguida pelas de serviços domésticos (17%). Outra mudança significativa é o aparecimento, na terceira posição, dos que se declaram aposentados (caso seja somado à proporção de pensionistas, iguala-se ao segundo percentual de valor mais alto).

Embora bastante abrangente, a categoria dos serviços domésticos não demanda maiores explicações, sendo comum nas áreas mais pobres, em especial na população feminina. As demais, entretanto, exigem certo cuidado, conforme se assinalou, dada a diversidade que



encobrem. Assim, no que se refere ao comércio, este vai envolver o comerciante-balconista, e uma imensa gama de camelôs / ambulantes e moradores que extraem sua renda de algum tipo de atividade comercial, inclusive em suas casas. Esta última forma de ocupação, aliás, refere-se às atividades que desempregados, aposentados, entre outros, desenvolvem como uma das alternativas mais utilizadas para sobrevivência. No caso das atividades que exigem alguma capacitação (num campo obviamente ainda de baixa qualificação), estão incluídos cabeleireiras, costureiras, motoristas, auxiliares de enfermagem, garçons, entre outros. Finalmente em “serviços gerais” foram englobados os porteiros, serventes, carregadores, entregadores, lavadores de carro, e mesmo catadores de lixo / material para reciclagem etc.

A tabela referente às relações de trabalho traz um esclarecimento maior no contexto do mercado de Maceió, para esta população. Neste sentido, verificou-se que apenas 23% se encontram numa condição de assalariado. De fato, autônomos e biscateiros/avulsos representam 42% do conjunto (o primeiro com cerca de 25% e o segundo somando 17,5%), que é complementado por 12,6% de atuais aposentados (que juntamente com os pensionistas somam 17,5%), e cerca de 9% que se consideram desempregados. Em função da importância do dado, também se considerou o cálculo sobre um total em que se excluiu o desempregado (91), e os que declararam que não trabalhavam (64), obtendo-se as seguintes proporções: assalariados (28%), autônomos (29,79%), biscateiros (20,95%), aposentados (15,02%), pensionistas (5,08%). Ou seja, “autônomos” e biscateiros respondem por pouco mais da metade desse grupo. De qualquer forma, mantém-se a ordem de incidências anterior.

Observe-se que em pesquisa realizada sobre a população considerada excluída, a proporção dos que se encontravam inseridos no mercado formal de trabalho era de 25,29%, envolvendo trabalhadores de agricultura de subsistência, empregados, e autônomos-avulsos ou biscateiros. Os desempregados, por sua vez, somavam 55,53% (ROCHA e FREIRE, 2002:110). Embora partindo de definições diferentes, é de se notar a predominância daqueles considerados não inseridos no mercado.

No conjunto sendo analisado, o que se revela como mais importante em relação a esta variável, é a proporção de trabalhadores sem vínculo empregatício, e a presença significativa de pensionistas e aposentados. Estes resultados reforçam alguns traços relevados por vários autores: a tendência estrutural de um declínio no emprego formal assalariado e um aumento na relação “instável” e, muitas vezes, informal. A categoria “autônomo”, por exemplo, muitas vezes encobriu situações de alta informalidade de trabalho, não significando, portanto,

necessariamente, a presença de uma “regularidade” formal⁸. A questão de aposentados e pensionistas, por sua vez, também tem sido assinalada como importante, na medida em que muitas vezes assegura a renda da família e propicia as condições de “estabilidade” que permitem compras a prazo, empréstimos etc.

Perguntados acerca de seu local de trabalho cerca de 43,6% dos moradores nomearam localidades fora do bairro, mas na cidade de Maceió. Entretanto, se for considerada a soma dos que trabalham no bairro e inclusive na sua própria casa, praticamente atinge-se a mesma proporção (até ligeiramente mais alta, cerca de 45%). Ou seja, a maior parte da distribuição divide-se entre diferentes necessidades de situação de espaço de trabalho e de mobilidade. Este aspecto trará algumas implicações, que serão observadas na questão referente aos transportes. Complementando este aspecto, apurou-se que, dentre os que trabalham em casa, apenas cerca de 35% fizeram mudanças no seu imóvel.

Por fim selecionou-se variáveis que indicassem, de forma mais básica, a disponibilidade financeira desta população. A metade do conjunto de entrevistados (50,6%) ganha até um salário mínimo, e cerca de 12,9% declararam não ter renda, constituindo o patamar mais baixo nessa variável. Somados à renda dos que recebem de um a três salários (32,3%), configuram a esmagadora maioria da distribuição. Em outros termos, praticamente 63% dos entrevistados encontram-se na camada que recebe até um salário, sendo que, destes, praticamente um quarto (25%) declarou que não tem renda. Outro aspecto a assinalar, é que se indica, ainda, a presença de pessoas que vivem de doações (embora somem apenas 1,0% dos casos)⁹.

Por fim, é de se notar que, em cerca de 25% dos casos, está englobado, na composição da renda, algum tipo de auxílio, especialmente a bolsa-escola (31,3%). Chama-se a atenção, ainda, que o que foi assinalado como “outros” na verdade inclui, com grande expressividade, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil” (PETI)¹⁰, e algumas respostas relativas a “seguro- desemprego”, entre outros.



Observando-se dados existentes no censo de 2000 para as classes de rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios na cidade de Maceió como um todo (IBGE, Anuário Estatístico de Maceió, 2004) indica-se que cerca de 23% encontravam-se nas faixas até um

⁸ Esta seria, por exemplo, a situação daqueles trabalhadores com profissão, trabalhando por conta própria e envolvendo uma situação regular.

⁹ Estes foram computados muitas vezes a partir de registros dos pesquisadores; estima-se que o dado esteja, neste sentido, subestimado.

¹⁰ A questão do auxílio PETI é extremamente significativa. De fato, nas várias visitas aos assentamentos, a equipe observou a presença do trabalho infantil, inclusive na extração de areia, nas grotas, para venda no mercado.

salário, enquanto a de um a três somava 30%. O rendimento médio, por sua vez, alcançava 3,4 salários. Embora ainda bastante baixa, assinala-se entretanto a diferença em relação aos dados para a população excluída da cidade.

Por outro lado, como esperado, ao se considerar a renda total da família há um aumento substantivo nos percentuais referentes à faixa de um a três salários mínimos, passando esta camada a representar mais da metade da distribuição (55%). Contudo, a renda familiar, numa visualização de conjunto, permanece extremamente baixa, sendo ainda bastante expressiva a proporção de famílias que vivem com menos de um salário (32,3%). Ou seja, mesmo a renda apurada por toda a família, continua concentrada nas faixas que vão até três salários mínimos (somando 87,4% da distribuição).

O que se pode depreender destes dados, com base na apuração de cada variável do perfil, é a de um grupo social com características de alto grau de exclusão, evidenciado, em especial, na precariedade da situação de escolaridade, mas principalmente caracterizado pela instabilidade no mercado de trabalho e de níveis de remuneração baixíssimos, ou seja, com poucos recursos próprios e de extrema dificuldade para acessá-los, o que torna difícil se pensar em programas habitacionais que não considerem o subsídio nas suas várias formas.

As Necessidades Habitacionais

As características dos domicílios

Esta dimensão de análise busca observar estas características, considerando a moradia na sua forma mais ampla, envolvendo: o quadro mais geral das relações que se estabelecem frente a um estatuto formal, a descrição das características físicas e de habitabilidade do imóvel e as implicações dos resultados de algumas variáveis para caracterizar o déficit de moradia específico para esta região, seja na falta de domicílios em quantidade suficiente, seja de precariedade dos existentes.

Relações e condições que podem apontar para a formalidade e a informalidade

A população entrevistada mora, em grande parte, segundo suas declarações, em casa própria quitada, (66,2%); 17,8% moram de aluguel, e 10,3% em casa cedida, sendo que apenas 3,0% declararam a invasão. Observando-se a tabela seguinte, que explicita a forma como se obteve a moradia, apresenta-se uma significativa diversidade, que evidencia, conforme já se havia aludido anteriormente, a heterogeneidade na origem da situação habitacional nos assentamentos, tanto particulares, como públicos. De fato, nas visitas realizadas aos conjuntos, foram encontradas praticamente todas as formas de obtenção da moradia.

No caso deste conjunto de moradores, a forma de acesso mais incidente é a da autoconstrução (36,4% dos casos), cujo sentido pode estar próximo ao do mutirão (que nesta distribuição apresentou-se insignificante, apenas 1,6% dos casos). A segunda propor-

ção mais significativa é a “compra de particular” (26,6%). O aluguel e a cessão equiparam-se em proporções praticamente iguais (12,5 e 12,7%, respectivamente). A situação de “invasão”, segundo as respostas, também é pouco relevante, embora tenha envolvido 70 entrevistados. Cabe ressaltar, entretanto, que, muitas vezes, a situação de “invadido” é registrada apenas pelo pesquisador, sendo a percepção do entrevistado, outra. Observe-se que esta visão é bastante comum, inclusive no restante do país, e pode expressar, de um lado, um entendimento de relações de posse e propriedade que passa ao largo da estrutura legal – jurídica; de fato, a família que constrói a sua própria casa, ou investe uma quantia para comprá-la, muitas vezes com recibos, ou “autorizações” por escrito, tem um forte sentimento da posse/propriedade, e considera efetivamente o seu direito sobre ela. Evidentemente, existe também a consciência, por parte de vários moradores, da “ilegalidade” da situação, o que por vezes os leva a camuflá-la.

Mais desafiante é a tabela que indica, segundo os moradores, se o acesso foi através de programa público. Neste sentido, apenas 7,9%, significando 67 casos, responderam afirmativamente¹¹. Observe-se que é necessário colocar algumas questões, que se referem: primeiro, às possibilidades de compra, por terceiros (de fora dos projetos), de terrenos e imóveis públicos o que, em muitos locais de outras regiões brasileiras, representa uma prática corriqueira. No caso de Maceió, em entrevistas realizadas com técnicos e autoridades do Poder Público, bem como por informações qualitativas dos pesquisadores, esta situação parece ser também recorrente¹². Deve-se considerar, ainda, no caso de parte dos entrevistados (por exemplo os que não são os responsáveis pelo domicílio), equívocos ou mesmo desconhecimento da situação.

Esta reflexão complementa-se com os resultados referentes à condição do terreno. Neste caso mais da metade dos entrevistados declara o terreno como próprio.¹³ Cabe, entretanto, chamar a atenção para a categoria de “invadido” que se apresenta ligeiramente mais alta do que nas variáveis relativas aos imóveis. Na verdade representa a situação “clássica” da favela, em que a casa é autoconstruída (ou comprada), portanto percebida como própria, enquanto o terreno representa uma consciência mais concreta da invasão. De qualquer forma, tendo em vista as conhecidas condições de irregularidade e ilegalidade que são atribuídas aos assentamentos populares nas cidades brasileiras, não deixa de ser um resultado abaixo da expectativa.

¹¹ Há que lembrar que, na amostra, foram selecionados 121 domicílios em conjuntos habitacionais de origem pública, representando 11,3% em relação ao total dos casos.

¹² Inclusive, durante a pesquisa em Maceió, surgiu uma demanda tanto nas oficinas temáticas quanto nas entrevistas, por um cadastro unificado de beneficiários, que pudesse minimizar tal situação; esta pode mesmo se agravar na medida em que existem casos de mutuários que “passam” ou trocam sua casa ou terreno, e se cadastram em outros projetos (entrevista SMHPS).

¹³ Esta questão, está sendo amplamente discutida no quadro das prioridades para a regularização fundiária. Por outro lado, o direito de posse e as condições relativas à regularização da propriedade têm uma regulamentação ainda pouco conhecida, mas que apresenta algumas garantias importantes para posseiros, inclusive urbanos.

Por fim, é inexpressiva a proporção dos que não quitaram a sua moradia, sendo que a maioria (29 em 38) declara ter contrato com particular. Quanto aos que moram de aluguel, cabe observar que mais da metade (97 em 166) parece não possuir qualquer tipo de documento. Os demais, por sua vez, em grande parte responderam ter “recibo” e não contrato, com preponderância absoluta do locador particular. Portanto, dentro das condições mais informais do campo.

Numa população em que predominam as faixas salariais mais baixas (mesmo de renda familiar), o valor do aluguel é relativamente alto. A incidência maior é entre 50,00 e 150,00 reais, o que significa que, mesmo pagando no limite mais baixo, boa parte da população, que recebe um salário – inclusive no nível da renda familiar – fica com seu orçamento seriamente comprometido. De qualquer forma, considerando o perfil da população entrevistada, e sua motivação para a moradia no local, onde ficou clara a necessidade de sair da situação de aluguel, este conjunto também representa certamente uma clientela importante para os programas habitacionais.

Os números que caracterizam as condições físicas da moradia

Uma primeira visão “quantificadora” é sobre o número de famílias existentes em cada moradia. Trata-se de uma variável difícil de obter respostas com objetividade, uma vez que “o que é a família” depende, em grande parte, de valores e percepções, e a tendência notada foi a do pesquisado “ampliar” a sua família, englobando cunhados e outros parentes. Assim, apesar da definição indicada nos conceitos da pesquisa, a sua tradução foi extremamente complexa para os pesquisadores em campo. O resultado inicialmente surpreende. De fato, em apenas 10,7% dos casos foi admitida a moradia de mais de uma família no domicílio. Ao se observar os últimos reajustes realizados em relação ao Censo de 2000, visando ao cálculo do déficit habitacional de 23 Regiões Metropolitanas e Municípios selecionados (Ministério das Cidades, 2004), os números para o conjunto de domicílios da cidade de Maceió, no caso dessa base de dados, indicavam que 11,25% dos domicílios particulares permanentes abrigavam famílias conviventes. A mesma informação obtida naquela fonte para os aglomerados subnormais, contabilizava 40,1% de domicílios com famílias conviventes, portanto bem mais do que o encontrado nesta pesquisa. Neste sentido, cabe assinalar que, embora se tenha que relativizar o dado obtido na pesquisa atual, o fato de os entrevistados terem percebido suas famílias de forma extensiva a outros parentes e agregados merece uma reflexão.

Esta reflexão deve considerar a importância atribuída a alguns laços e as suas implicações ao se contabilizar a oferta de moradias em programas e projetos habitacionais, reforçando a necessidade de, em cada grupo, entender, de forma qualitativa, os valores e as lógicas que regem as organizações familiares¹⁴. Nas demais variáveis de caracterização da

¹⁴ Observe-se que outro aspecto que pode modificar os resultados é a diferenciação de fontes e procedimentos.

situação habitacional, e que foram selecionadas para compor o déficit (descrito mais adiante), esse mesmo exercício de comparação será realizado.

O número de pessoas que moram na casa, por sua vez, em metade de todos os casos, situa-se na faixa de quatro a seis pessoas, sendo as incidências mais altas em três pessoas (19,1%) e duas pessoas (12,6%), o que, de forma bastante superficial, pode representar uma certa coerência com os dados anteriores.

Do ponto de vista construtivo, as moradias nos assentamentos pesquisados possuem, em sua grande maioria, pelo menos uma parede em alvenaria ou madeira aparelhada. Apenas 5% não a possuem, sendo, em geral, aquelas construídas totalmente de taipa. Isto não significa, contudo, que todas – mesmo as de alvenaria – estejam em condições satisfatórias. De fato, nas sucessivas visitas a campo observou-se, conforme já comentado anteriormente, a precariedade das habitações em algumas áreas como as da região da lagoa, e em algumas grotas. Estão neste caso, por exemplo, assentamentos como “Sombra dos Eucaliptos”, grota Andraujo (no bairro de Garça Torta), a Cidade de Lona, a favela do Lixão, e vários trechos da orla lagunar, entre várias outras. As casas nestas condições seriam indicadoras do componente “domicílios rústicos” que, entretanto, não é considerado significativo para a área urbana, segundo os estudos mais recentes. De fato, para o conjunto da área urbana de Maceió, representa apenas cerca de 3,0% dos domicílios¹⁵. No caso dos aglomerados, este indicador, como assinalado anteriormente, deve ser computado de forma cuidadosa, uma vez que também não expressa, de forma esclarecedora, uma realidade das condições habitacionais.



Por outro lado, note-se que é menor ainda o grupo referente a domicílios improvisados, não apresentando significância nesta apuração. O número de cômodos, por sua vez, traz, também, resultados surpreendentes que, entretanto, devem ser relativizados em função de outras fontes e das condições de preenchimento e aplicação dos questionários. Neste sentido, chama a atenção a proporção de casas com dois quartos ou mais (66%). Na verdade, observou-se que em vários casos a referência do pesquisado era a da edificação como um todo, embora a família morasse em um ou dois cômodos. Nos casos em que este equívoco

¹⁵ Na área rural esta proporção sobe para 25,6%, evidenciando outras questões.

foi detectado, foi possível a correção, em outros, não. Estes aspectos refletem-se nos demais indicadores, embora com menor contundência.

Condições de conforto e habitabilidade das moradias e os serviços existentes

As variáveis que tratam destas características constituem os indicadores de inadequação, ou melhor, das precárias condições de habitabilidade (conforme esclarecido na Metodologia), e fornecem o quadro para ações e intervenções de melhorias nos assentamentos e nas habitações.

Metade dos pesquisados declarou que dois cômodos de sua residência eram usados como dormitórios, enquanto 29% indicaram apenas um. Este indicador é complementado pela informação referente ao número de pessoas que dormem em cada cômodo. Neste sentido, chama-se a atenção para o fato de que, embora pouco mais da metade, sob este aspecto, se mostre como adequado, em cerca de 43% dos casos, dormem três pessoas ou mais por cômodo o que foi considerado, para esta pesquisa, como indicador de déficit. Observe-se – aliás, também em relação aos demais indicadores relativos às condições físicas do imóvel – que se trata, em geral, de espaços extremamente exíguos, conforme constatado em várias visitas de campo realizadas pela equipe coordenadora¹⁶.

Por fim, cabe comentar sobre algumas características relacionadas à infra-estrutura existente, aspecto fundamental das condições de habitabilidade das moradias e do assentamento como um todo.

Do ponto de vista da presença de rede de água com canalização interna, esta foi assinada em cerca de 89% dos casos, sendo que 90% responderam possuir fornecimento de água. A energia elétrica, por sua vez, é registrada para 98% das moradias.



¹⁶ Alguns sinais externos dessa exigüidade podem ser notados na presença de varais nas fachadas das casas, por exemplo, pela inexistência de outros espaços ... Outro aspecto que chama a atenção é a grande quantidade de “vilas” que não passam de “arruados” de cômodos que se estendem por becos em alguns assentamentos.

Entretanto, conforme é de conhecimento geral, boa parte do fornecimento especialmente de água e, com relação a esta última, a própria canalização e instalação da rede são clandestinas, como, aliás, já comentado anteriormente. Isto foi possível constatar também através de outras fontes (visitas a campo, entrevistas, outros dados oficiais) e a partir de anotações originadas da observação dos pesquisadores. Note-se, ainda, que em alguns locais o fornecimento de água é através de poços controlados e comercializados por particulares, e mesmo políticos; se, por um lado, isto pode sugerir uma cobertura maior de um serviço básico, de outro lado, ao fugir à esfera pública, também impede uma maior fiscalização tanto nas condições deste fornecimento (qualidade, por exemplo) quanto na manutenção do sistema e na cobrança das tarifas.

Por fim, três outras variáveis configuram as condições de moradia nos imóveis: a presença de coleta de lixo, a existência de unidade sanitária domiciliar interna e de rede coletora de esgoto ou fossa séptica. No caso da coleta de lixo, alcança 73% o percentual de entrevistados que confirmou a sua presença. Quanto à existência de unidade sanitária interna, também é alta a proporção de respostas positivas: cerca de 87,0%.

Os resultados quanto a estas últimas variáveis devem ser relativizados, tendo em vista não só informações de outras fontes e visitas de campo, como ainda os resultados obtidos no caso do esgotamento sanitário, que certamente configuram outros aspectos do quadro de saneamento, invertendo completamente a situação: cerca de 81,6% dos entrevistados não parecem ter qualquer das duas formas consideradas mais adequadas para o serviço. Aliás, conforme será indicado logo adiante, as condições de saneamento serão apontadas pela população como um dos problemas mais graves nos assentamentos.

Comparando a questão da infra-estrutura com os dados para a cidade de Maceió, em 2000, observa-se que também a situação do ponto de vista do esgotamento sanitário parecia a mais dramática. De fato, cerca de metade da cidade (51%), neste ano, não era atendida por sistema de esgotamento, e 17,2% não possuíam rede canalizada de água.

Finalmente complementa este item, a informação de possíveis mudanças de moradia (deslocamentos) em função do risco representado por enchentes, desmoronamentos etc. Neste caso, somam 17,4% aqueles que já mudaram e, destes, mais da metade o fez devido, principalmente, a enchentes (61,7%). Entretanto, há que chamar a atenção para o caso dos que não mudaram mas vivem em permanente estado de risco. Assinala-se, a este respeito,



que várias foram as observações feitas aos pesquisadores, pelos entrevistados, sobre a situação de risco presente no imóvel atual, confirmando as informações de outras fontes. Neste sentido, houve alguns comentários sobre casas que caíram e foram reconstruídas (em Chã da Jaqueira, por exemplo); outros revelam receio pelas enchentes permanentes, os acessos íngremes e de pavimentação precária, e as barreiras; estes registros foram encontrados em muitos bairros, como no Vergel, na grota de São Jorge, e no conjunto habitacional Virgem dos Pobres, entre outros.

Na verdade, mais do que as condições físicas e de habitabilidade dos imóveis, as questões anteriores representam prioridades de tratamento que se situam, inclusive, no nível emergencial, dentro de um programa habitacional, demandando, do Poder Público, ações imediatas.

O déficit habitacional e a inadequação

Conforme os conceitos já explicitados na metodologia, analisou-se o déficit seguindo, em termos gerais, os procedimentos e variáveis desenvolvidos pelos estudos mais recentes da Fundação João Pinheiro, para o Ministério das Cidades. Neste sentido, buscou-se uma adaptação aos conceitos de “déficit habitacional básico”¹⁷ e déficit por inadequação¹⁸, utilizados naqueles estudos, através de alguns ajustes necessários, como já explicitados.

Os resultados encontrados para o Brasil,¹⁹ indicaram que, em números absolutos, o déficit habitacional passou de 6.656 mil domicílios, para 7.223 mil. Ainda neste quadro nacional, o Nordeste e o Sudeste lideravam as necessidades habitacionais, em números absolutos, representando cerca de 71,9% do país. No caso de Alagoas, considerando o conjunto de domicílios do Estado, a totalização relativa do déficit representava cerca de 19,4% dos domicílios, pouco maior do que o encontrado para o Município de Maceió, que foi de cerca de 16,81% nos domicílios particulares permanentes urbanos. Entretanto, a comparação mais correta é a que se pode fazer em relação a alguns dos componentes do déficit, em função dos ajustes realizados.

As variáveis do déficit habitacional básico, ou aquele que supõe a necessidade de uma maior oferta de moradias

No item relativo às condições gerais físicas dos domicílios, observou-se que, nos assentamentos pesquisados, 10,6% das moradias abrigavam mais de uma família. Este dado (com as ressalvas já realizadas), mostrou-se próximo ao dos domicílios urbanos de Maceió, no

¹⁷ No caso desta pesquisa, incluíram-se: famílias conviventes, domicílios improvisados e domicílios rústicos.

¹⁸ Os componentes utilizados para analisar a inadequação foram: o adensamento excessivo, a falta de banheiro interno, a inexistência de um ou mais elementos de infra-estrutura considerados como: rede de água com canalização domiciliar, rede de esgotamento sanitário ou fossa séptica, coleta regular de lixo e energia elétrica.

¹⁹ Neste item as estimativas e conclusões para Brasil, Alagoas e Maceió, reproduzem o estudo mencionado anteriormente. Por outro lado, cabe lembrar que estas estimativas utilizam-se de algumas variáveis diversas daquelas utilizadas pela atual pesquisa (vide Metodologia).

último censo, em que se apontou uma proporção de 11,2% de famílias conviventes. Convém, aliás, ressaltar, que esta variável apresentou-se sempre muito significativa para todos os Municípios e regiões brasileiras em especial no Nordeste e no Sudeste, nas suas áreas urbanas. Juntamente com o indicador referente a cômodos (que são moradia de famílias), compõe a variável “coabitação familiar”, responsável por uma participação de 74,8% no conjunto do déficit da cidade de Maceió. Sem dúvida, a presença de famílias conviventes, neste tipo de déficit, mostrou-se mais significativa no caso dos assentamentos pesquisados. A presença de domicílios improvisados, por sua vez, foi insignificante (2,0%), também seguindo uma tendência do Município como um todo, (1,2%). Quanto aos domicílios rústicos, embora não tenham sido apurados nos aglomerados subnormais como componentes do déficit, a sua soma mostrou-se também pouco significativa tanto para a cidade (3,0%) quanto para os assentamentos recentemente pesquisados (4,8%); observe-se, entretanto, que as proporções são sempre ligeiramente mais altas ao se tratar do conjunto entrevistado.



Variáveis de inadequação

As necessidades habitacionais, sob o aspecto da habitabilidade, supondo melhorias nas condições do morar. No caso destas variáveis, cabe observar, inicialmente, que representam, na verdade, um dos aspectos cruciais na avaliação do déficit. Em primeiro lugar, porque significam, na verdade as condições que os “números” vinham escondendo, da situação real de moradia inclusive nas iniciativas oficiais. Por outro lado, há uma dificuldade na sua totalização, uma vez que um domicílio pode apresentar mais de uma “inadequação”. No caso deste trabalho, seguimos a forma de conjugar os dados proposta pelos estudos já mencionados. Sem dúvida, o quadro mais grave é aquele apresentado pela inadequação da infraestrutura, muito especialmente no caso do esgotamento sanitário. Esta é, aliás, uma tendência nacional, atingindo 12,1 milhões de domicílios urbanos no Brasil. Dentre estes, a carência simultânea no abastecimento d’água e no esgotamento sanitário, envolve 2,3 milhões de domicílios. É de se notar que em qualquer dos critérios que se esteja analisando, mais uma vez o NE (em geral) e o SE (nas Regiões Metropolitanas), concentram os números absolutos; observando-se a simultaneidade da inadequação dos sistemas de água e esgoto, a região Nordeste concentra o maior número, especialmente nos Municípios menores. Numa aproximação maior com a área de pesquisa, cabe notar que o quadro parece se agravar. No Estado de Alagoas, a carência de infraestrutura atinge 67,8% dos domicílios urbanos, sendo que, na sua capital, este percentual representava, segundo o Censo, cerca de 58,2% da cidade. Como indicado anteriormente, a participação maior, nesta proporção, é a da carência no

esgotamento sanitário: cerca de 51% dos moradores de Maceió não tinham rede de esgotamento ou fossa séptica. Quanto às demais variáveis, a segunda que se mostrava mais carente – do ponto de vista de infra-estrutura – era a da rede de água, (17,2%), e, com um muito baixo significado, a coleta de lixo (5,7%) e, totalmente insignificante, a carência de energia elétrica (0,2%).

No caso dos assentamentos estudados, também a falta de esgotamento sanitário adequado mostrou-se mais grave, atingindo cerca de 81% dos domicílios; entretanto, é interessante observar que a segunda incidência mais importante referiu-se à carência na coleta de lixo (27%), diverso do dado para a cidade de Maceió, evidenciando sérias implicações no saneamento, em especial no saneamento ambiental. Quanto à carência de rede de água, chegou a 10,8%, enquanto a falta de energia elétrica mostrou-se também pouco significativa (1,9%).

Uma avaliação importante é a conjugação dos vários critérios de infra-estrutura: neste sentido, observou-se que nos assentamentos pesquisados foram considerados adequados, do ponto de vista de infra-estrutura, apenas 14,6% dos domicílios, ou seja, 144 em 985. O restante dos domicílios apresenta algum (um ou mais de um) tipo de inadequação. Mais uma vez é necessário relembrar o caráter desses dados, em alguns casos provavelmente subestimados, conforme os comentários realizados no item sobre as condições físicas dos imóveis.

Estas questões se complementam, de certa forma, com a avaliação do déficit em relação à presença de unidade sanitária interna (banheiro) nas habitações²⁰. Embora em termos agregados para o Brasil (onde ocorre em 3,3 milhões de domicílios) seja menos significativa nas áreas metropolitanas, essa inadequação adquire certa importância no Nordeste, especialmente em Municípios menores. Entretanto, há uma diferenciação relativamente significativa comparando-se a participação percentual encontrada para a cidade de Maceió com o dado originado dos assentamentos. Na primeira, chega a atingir 8,0%, enquanto que nos assentamentos verificou-se que 12,1% das moradias não possuíam banheiro interno, reforçando, portanto, a situação de precariedade das condições de habitabilidade e saneamento ambiental encontrada nessas áreas.

Outra variável extremamente expressiva na computação da inadequação é a que se refere ao adensamento excessivo. No contexto do país como um todo, o adensamento excessivo ocorre em cerca de 2,8 milhões de domicílios, e a sua concentração maior está nas Regiões Metropolitanas (onde representa cerca de 54,8% do total), especialmente no Sudeste. No item anterior, chamou-se a atenção para a proporção encontrada na pesquisa, que foi de 43,5%, como bastante significativa, inclusive frente aos dados de 2000 para Maceió, que indicam apenas 8,0% dos domicílios nesta condição. A informação referente aos assenta-

²⁰ Cabe observar que a definição adotada no censo foi bem mais restritiva do que a utilizada nesta pesquisa. Neste sentido, apenas se assinalou a presença de um cômodo interno fechado, com aparelho sanitário, sem as exigências de chuveiro ou banheira.

mentos já foi comentada, chamando-se a atenção para a exigüidade dos cômodos, e para o número de pessoas nos domicílios. Portanto, trata-se de uma variável também mais significativa para os assentamentos populares do que para a cidade de Maceió.

Por fim, no contexto da discussão sobre a questão do déficit habitacional, não se pode deixar de colocar a situação emergencial das áreas de risco como representando os componentes prioritários para a ação. Neste sentido, as moradias nessas áreas tanto se relacionam a uma carência que envolve ações voltadas para remanejamento e construção de novas moradias, como são a interface dramática dos contextos de saneamento ambiental precário.

Conclui-se, assim, que os dados simples sobre o déficit habitacional nos assentamentos populares de Maceió, indicam: no caso de incremento ou substituição de estoque habitacional, a variável que se mostrou mais significativa, tomada *per si*, foi a de famílias conviventes; por outro lado, o déficit “por inadequação” assume proporções mais importantes, especialmente em relação à carência do sistema de esgotamento sanitário. A conjugação deste indicador com a precariedade da coleta de lixo, a falta de rede de água e a inexistência de banheiros em 12% das residências, sugere um grave estrangulamento das condições de habitabilidade dos imóveis. Estes aspectos têm também rebatimentos que vão além do domicílio, trazendo importantes problemas de saneamento ambiental. Em algumas áreas isto será levado ao extremo, configurando-se áreas de risco de vida.

Estes resultados indicam, por sua vez, necessidades habitacionais que exigem uma diversidade de ações, em diferentes níveis: aumento da oferta de imóveis, oferecimento de áreas alternativas para moradia, amplos programas urbanizadores etc. Por outro lado, ainda na compreensão mais ampla da habitação, é necessário visualizar alguns aspectos relacionados a equipamentos sociais e de transporte.

A presença de outros equipamentos e serviços

Uma das perguntas dirigidas aos pesquisados foi sobre a proximidade do posto de saúde e da escola. Os resultados obtidos mostram que estes são em geral percebidos como próximos pela maioria deste conjunto de entrevistados: 86,6% declaram que têm escola próxima e, em proporção um pouco mais baixa, (75,2%) indicam a proximidade de posto de saúde. Há que se observar, neste sentido, que o “próximo” às vezes refere-se a outro bairro, como nos casos de respostas em questionários na grota São Rafael, em que o posto era na grota do Arroz, ou no Village 2, em que situava-se “no Graciliano”, ou ainda no caso de Mutange, quando os entrevistados informam que vão ao Bebedouro (anotações dos pesquisadores). Por outro lado, estes aspectos são aparentemente corroborados com os resultados relativos aos meios de transporte utilizados para cada atividade. A maioria vai para a escola e o posto de saúde a pé (respectivamente 84 e 83,4%).



Entretanto para o trabalho e para o lazer, os resultados são outros. Neste caso, enquanto cerca de 45% dos entrevistados declaram que vão a pé para o trabalho, o restante distribui-se entre o ônibus (36,3%), e a bicicleta (12,7%). Para o lazer a distribuição é relativamente mais equilibrada, na medida em que cerca de 53,2% vão a pé, enquanto 39,4% viajam de ônibus. As demais modalidades não apresentaram expressão.

Quanto aos que “andam a pé” é oportuno lembrar que no item relativo ao perfil dos entrevistados foi encontrada uma significativa incidência na soma dos que trabalham no bairro e na própria moradia. Isto poderia sugerir, a princípio, uma explicação para parte deste conjunto.

É interessante observar que, dentre os que avaliaram o transporte, apenas 13,26% declaram que não usam ou “usam muito pouco” (recusando uma opinião), o que faz crer que, mesmo os que andam “a pé”, eventualmente, utilizam-se do transporte. A avaliação do transporte existente, especialmente o ônibus, por sua vez, é negativa para a metade dos entrevistados (52,6%); dentre as razões alegadas, sobressai a escassez de ônibus e o tempo, portanto, levam para passar. É de se notar que algumas respostas também tocam na questão de localização dos pontos de parada (muito longe), e no fato dos ônibus “não entrarem no conjunto”. Estes aspectos serão registrados mais adiante ao se comentar os problemas percebidos. Por fim, a questão do custo aparece como insignificante, apesar das condições econômicas precárias desta população.

As observações anteriores, na verdade, já antecipam resultados baseados na percepção da população sobre os seus problemas. Esta dimensão será desenvolvida no próximo item quando se comenta sobre as reivindicações e propostas de ação por parte dos entrevistados.

Problemas Percebidos

Em função da quantidade e diversidade de respostas, as informações foram visualizadas a partir da identificação de “campos de problemas”, onde foram agregadas as respostas relativas a grandes temas e, na construção das categorias, a sua associação com os demais assuntos.

Observando-se de forma mais agregada a tabela 50, verifica-se que a presença de problemas relacionados ao saneamento e à segurança – mesmo associados a outros – respondem pela maioria da distribuição (77,8%). Num segundo patamar de importância, encontram-se as questões relacionadas à acessibilidade, saúde e transporte.

Entretanto, dos 454 entrevistados que chamaram a atenção para o saneamento, cerca de 30% mencionaram a segurança e 22,9% a acessibilidade. Neste mesmo raciocínio, dos 301 que primeiro indicaram o problema da segurança, pouco mais da metade considerou-a o único problema, enquanto, em proporções semelhantes, foram citadas questões de acessibilidade e saúde (13,9 e 12,9%, respectivamente). Portanto, mesmo considerando as associa-

ções que os entrevistados realizaram, os campos nomeados anteriormente mostraram-se realmente os mais significativos. Computando-se as referências (ou citações) sobre cada tipo de problema, vão ser observadas as mesmas incidências.

Note-se que os problemas de saneamento incluem as respostas “presença de esgoto a céu aberto”, “mau cheiro do canal”, a “presença de mosquitos”, qualidade da água (“parece ferrugem”), “enchentes”, entre outros; isto, mais uma vez evidencia uma convergência bastante importante entre os dados obtidos sobre a infra-estrutura, a observação através das visitas a campo e a opinião de lideranças comunitárias e técnicos.

O segundo problema mais citado referiu-se à segurança. Neste sentido, foram inúmeras as preocupações manifestadas numa ampla gama de fatores ligados à sensação de insegurança e à violência: “assaltos”, “drogados”, “tráfico”, “maloqueiros” associados à falta de segurança no assentamento. É de se notar que se este campo de problemas foi insistentemente lembrado pelos moradores, não chegou a se constituir numa questão no debate com lideranças e organizações comunitárias.

Quanto às questões relativas à acessibilidade, envolveram especialmente a reivindicação de pavimentação de vias, construção de escadarias e segurança em geral dos acessos aos assentamentos. No caso da saúde, os problemas colocados voltaram-se muito mais para o funcionamento dos postos do que para a necessidade de novos postos (embora evidentemente estes tenham surgido). Assim, apontaram-se questões referentes a filas (poucas “fichas”), falta de médicos, horário de funcionamento e ampliação de atendimento em outras especialidades. Dos demais problemas, apenas a questão do transporte chegou a ter alguma incidência, com reivindicações semelhantes as que já foram anteriormente comentadas.

É interessante notar que as respostas referentes à pergunta sobre quais as ações que o entrevistado julga necessárias para resolver os problemas, apresentam aspectos ligeiramente diversos (tabela 51). Do ponto de vista das informações agregadas por grandes temas, permanecem em evidência os campos considerados mais problemáticos (ações para saneamento, policiamento maior, construção ou melhoria de acessos e melhoria na saúde); surgem, entretanto, respostas específicas relacionadas a: educação (reivindicando tanto o ensino fundamental quanto o ensino médio), habitação (dar mais casas), recuperação social (criar “instituto” ou instituição para jovens “drogados” e emprego (criar mais, acabar com a pobreza etc.) que, associadas às questões mais citadas, constituem incidências significativas. É o caso da resposta que cita “policiamento e trabalhos para recuperação social” (que representa mais da metade das respostas do conjunto “policiamento”), ou a que indica “saneamento e educação” (25% dos que citaram saneamento). Por fim, cabe chamar a atenção para o fato de que, entre estas respostas, nota-se a pre-



sença de questões mais amplas – que extrapolam o limite do bairro – como “emprego e recuperação social”. Neste sentido aproximam-se das propostas e das preocupações veiculadas por lideranças e técnicos que enfatizaram, na oficina, algumas destas questões.



Observe-se que as opiniões expressas pelos entrevistados são de moradores no seu conjunto não comprometidos de forma mais profunda com os processos de participação comunitária. De fato apenas cerca de quatro moradores declararam ter cargos na associação local. É bastante expressivo que cerca de 33% dos entrevistados não souberam responder se havia associação de moradores no seu bairro. Por outro lado, dentre os que responderam, apenas 14% afirmaram que participavam da associação. As respostas sobre a forma de participação, por sua vez, são muito pouco significativas, na medida em que a maioria não respondeu à pergunta. De qualquer maneira a proporção mais alta é a de participação em reuniões.

Estes resultados permitem apenas ressaltar que, aparentemente, há um afastamento de um processo de participação comunitária que anteriormente se mostrou mobilizador, conforme entrevistas com participantes e lideranças. O Município chegou a desenvolver uma sistemática interessante no caso da implementação do “orçamento-cidadão” que, entretanto, foi-se esvaziando nos últimos anos. Por outro lado, ainda segundo entrevistas e oficinas, o canal estabelecido para uma formalização do processo no campo da habitação – no caso o conselho municipal – também não deslanchou enquanto um órgão de intermediação direta entre Poder Público e população. Assim, parece existir, de um lado, um conjunto (moradores) que especifica uma diversidade de propostas e que parecem ter, se não o conhecimento e a informação necessários, uma certa consciência imediata (e sentida “na pele”) das questões mais prementes nos seus bairros. De outro lado, encontram-se lideranças com depoimentos e propostas fluentes. Entretanto, parecem faltar ou precisam ser mais bem aproveitados os canais para a articulação das necessidades e a sua sistematização através da elaboração de pautas mais claras e “afinadas”.

Comentários Finais

Neste texto foram abordados os resultados das variáveis analisadas individualmente, buscando identificar quais os dados com maior significado para a relação com uma política habitacional. A confirmação destes achados, entretanto, deve vir através de análises em que se cruzem as variáveis, garantindo maior abrangência nas conclusões.

Na primeira dimensão, do perfil do entrevistado, observaram-se as características de exclusão social da população entrevistada, acentuando sua alta vulnerabilidade do ponto de

vista de recursos existentes e da possibilidade de obtê-los em curto prazo, a não ser que se considere, nos programas, formas subsidiadas dentro de algumas condições (que não significa a doação).

Num segundo plano, centralizou-se a análise nos componentes do déficit habitacional, nas suas várias formas, acentuando a importância de diversidade de soluções acoplada a etapas diferenciadas envolvendo prazos emergenciais e de mais longa duração.

Finalmente observou-se que a percepção dos entrevistados sobre os problemas de seus assentamentos não se distancia tanto das informações de outras fontes, convergindo para problemas como saneamento, segurança e melhoria de acessos físicos, que deságuam nas graves questões de saneamento ambiental já detectadas. As propostas de ações para melhoria da situação, por sua vez, revelam outras preocupações que parecem se aproximar, um pouco mais, dos projetos sociais, quer seja de recuperação social, quer de ampliação de emprego e redução da pobreza.

Por fim, registra-se um certo distanciamento dos processos mais regulares e amplos de participação comunitária, que devem ser compreendidos no contexto do esvaziamento da mobilização anterior do Município.

As iniciativas de produção habitacional que caracterizam o conjunto da oferta imobiliária em Maceió podem ser classificadas em:

- Iniciativas de mercado: condomínios verticais e horizontais, loteamentos particulares;
- Iniciativas governamentais: PAR, mutirões, melhorias habitacionais e outros tipos de conjuntos habitacionais oficiais;
- Iniciativas não governamentais: conjuntos habitacionais implantados por organizações privadas, como os Conjuntos Cabo Luis Pedro, e algumas poucas experiências de ONGs;
- Iniciativas autônomas da população: acampamentos, vilas, favelas e assentamentos irregulares em geral.

INICIATIVAS DE MERCADO

Em Maceió, o perfil da oferta através de iniciativas formais de mercado, é radicalmente inverso ao perfil da demanda por imóveis. Enquanto cerca da metade da população está fora do mercado formal de imóveis, vivendo em assentamentos precários com níveis muito baixos de qualidade de moradia, infra-estrutura e serviços, o setor imobiliário organizado produz maciçamente para o mercado de média e alta renda, com tendência à concentração nesta última.

O setor imobiliário organizado em Alagoas, e particularmente em Maceió, como em todo o Brasil, tem um papel importante na estruturação do mercado de imóveis urbanos. O setor inclui toda a cadeia produtiva do comércio, serviços e representações das entidades de classe que atuam na produção e comercialização imobiliária na cidade. Estima-se que cerca de 20 a 25% dos estabelecimentos comerciais da cidade comercializem produtos ligados à construção civil. O setor imobiliário organizado movimenta um volume de recursos considerável no total dos investimentos em moradia no Município. No entanto, dadas as características da economia e da estrutura social na cidade, este mercado é fortemente concentrador de ofertas nos estratos mais altos de renda em busca de moradias de alto padrão construtivo concentradas nos bairros mais nobres, particularmente na orla marítima. Dados publicados em 2003 pelo SEBRAE-AL (Lima, 2003) apontavam a Ponta Verde (65,6%), a Jatiúca (17,3%) e o Farol (8,8%) como os bairros que concentravam as maiores ofertas e vendas de imóveis na cidade. Vale dizer que, se por um lado, trata-se de um mercado que atende a uma demanda real, reconhecida de fato como compradora de imóveis para suprir necessidades de moradia, por outro lado atende também a um mercado “virtual” de imóveis para investimentos em aluguel, segundas moradias ou mesmo turismo e veraneio. No caso da produção para aluguel, a expansão dessa oferta reflete, em grande parte, a escassez de alternativas de moradia para as classes de renda média adquirir a casa própria.

O momento é considerado de expansão da construção civil em Maceió. Cerca de 71% das vendas são feitas com a construção ainda na fase das fundações, o que indica confiança

dos compradores, melhorada com a nova Lei de Incorporações. Essa expansão é atribuída ao crescimento do turismo no Nordeste, particularmente devido aos estímulos do Prodetur, e à tendência ao afluxo populacional de cidades menores para as capitais e cidades de porte médio. Não por acaso, na faixa do perímetro urbano da cidade na direção do litoral norte, acompanhando a linha de praias, é onde se concentram as menores densidades populacionais e as maiores áreas disponíveis para novos empreendimentos. Vale observar o contraste com a posição do perímetro urbano para o norte/noroeste do Município, que tende a concentrar os bairros mais pobres e periféricos. Nessa fronteira a presença dos canaviais junto aos bairros já implantados da cidade limita as opções de glebas novas a ocupar, com impactos decisivos no custo dos terrenos que exacerbam as dificuldades de acesso à terra justamente onde a demanda tem menor capacidade de pagamento.

No entanto, o setor imobiliário organizado aponta dificuldades para a sua expansão. Vale registrar que 95,9% dos empreendimentos são realizados com recursos próprios das empresas, enquanto o restante dos 4,1% são realizados pelo sistema de condomínio. É fácil entender as dificuldades de financiamento para empresas novas e pouco capitalizadas. Isto talvez explique a presença de apenas uma empresa considerada grande, 12 médias e 129 microempresas na cadeia produtiva do setor. Os empresários apontam ainda dificuldades decorrentes da burocracia, de entraves legais, variação de preços de materiais, elevados custos cartoriais e de infra-estrutura nos bairros. É importante ressaltar que o saneamento ambiental da cidade é considerado uma fragilidade geral para a qualificação dos bairros de Maceió no sentido da sua interferência na salubridade e na paisagem da cidade, influenciando o valor dos imóveis não somente de determinados bairros, mas de toda a cidade.

A atitude dos compradores de imóveis também vem mudando, passando estes a afirmar direitos adquiridos de consumidores e a exigir, por exemplo, pesquisas de mercado e avaliações pós-uso dos imóveis. A Caixa, por sua vez, como instituição com grande potencial indutor na formação do mercado de imóveis, também vem estimulando e controlando a qualidade das habitações. De fato, o Poder Público como um todo pode, assim, ser fortemente indutor de mudanças nos fatores relativos da produção imobiliária, no comportamento do mercado e, ao fim e ao cabo, na imagem que Maceió projeta para si mesma e para fora.

O setor imobiliário organizado considera o chamado mercado popular de imóveis como promissor, particularmente com a experiência do PAR, da Caixa. Nesses empreendimentos o retorno é considerado certo, mas com baixa rentabilidade para as empresas, o que é assumido como risco. A reciclagem de alguns imóveis disponíveis localizados em áreas centrais para fins habitacionais, por sua vez, é considerada uma alternativa marginal para responder à demanda por moradias na cidade. De fato, apenas três edifícios chegaram a ser objeto de iniciativas, não efetivadas até o momento, para reciclagem em Maceió: o primeiro com vários andares, de propriedade do INSS, no centro da cidade; o segundo pertencente ao antigo PRODURBAN (do Estado de Alagoas); e o terceiro referente a um sobrado (da União) – estes dois últimos na rua do Comércio.



Os empresários do setor se manifestam também dispostos a colaborar em empreendimentos que pudessem ser objeto dos novos instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade, como as chamadas operações urbanas ou a outorga onerosa do direito de construir, no sentido de oferecerem contrapartidas ao Poder Público que contribuam para responder às enormes demandas habitacionais dos mais pobres. Em que pese a compreensão do Estatuto ainda ser limitada pelo setor, no sentido de uma visão mais abrangente dos problemas e de suas possíveis soluções na cidade, tudo indica que começa a se formar um ambiente de maior consenso e necessidade de cooperação sobre os caminhos a seguir.

Em oficina de trabalho realizada com o setor de construção civil e do mercado imobiliário foi discutida a tendência de localização das novas produções habitacionais de mercado e as alternativas para as construções populares e para os assentamentos precários da cidade. Nessa oficina os bairros apontados como os mais valorizados da cidade foram a Jatiúca e a Ponta Verde, no entanto praticamente saturados. O litoral norte possui atualmente o maior potencial para a expansão do mercado imobiliário voltado para as classes média e média alta, em função do potencial construtivo aprovado para a região no novo Código de Obras e Edificações e a partir da retirada do atual Lixão. Entretanto, a área não possui, ainda, infraestrutura e saneamento. A verticalização foi considerada como capaz de produzir um custo final mais baixo para as habitações destinadas à classe média na região.

Com relação ao mercado habitacional popular, foi sugerida a adoção dos seguintes instrumentos: (1) IPTU progressivo, (2) loteamento compulsório, para facilitar o acesso à terra, (3) ZEIS, (4) incentivos fiscais, (5) simplificação na tramitação de processos de aprovação e de licenciamento para baixa renda, (6) flexibilização das regras para aprovação de loteamento e de conjuntos habitacionais e (7) incentivos para regularização de imóveis.

Para viabilidade de alguns programas habitacionais há que se constituir parcerias entre o setor público e o privado. Foi sugerida, ainda, uma contribuição de 1% ICMS a ser depositada no Fundo Municipal de Habitação, para subsidiar as ações nessa área.

INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS

Conjuntos mutirão – Promovidos pelo Poder Público, são constituídos de lotes urbanizados parcialmente e as casas são executadas pelos próprios moradores.

Conjuntos habitacionais – Construídos tradicionalmente pelo Poder Público, possuem um traçado urbano regular, mas nem sempre a infra-estrutura e os equipamentos urbanos necessários. A maioria desses conjuntos residenciais não é regularizada juridicamente.

Nos últimos anos foram desenvolvidas algumas iniciativas, como os Conjuntos Freitas Neto, Carminha e Dênisson Menezes, coordenados pela Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento, na região do Tabuleiro para abrigar famílias que tiveram os barracos atingidos pelas chuvas do inverno de 2000. Essas famílias moravam em situação precária na favela Dique Estrada, favela do Jaraguá, galpão da antiga PROHAB, e provisoriamente ocupavam uma creche no Vale do Reginaldo.



Até o momento foram construídas 491 unidades no Conjunto Freitas Neto e 773 unidades estão em construção no Conjunto Carminha. Os conjuntos possuem áreas para equipamentos urbanos, como posto de saúde, creche e PM box, áreas verdes, praças e uma via de circulação para ônibus. O conjunto Dênisson Menezes, foi construído para abrigar 564 famílias originárias da antiga favela de Iona. O conjunto tem hoje uma população de cerca de 2,2 mil habitantes. Em 2002, o conjunto foi escolhido como laboratório para as ações do Programa Habitar Brasil/BID buscando elevar os padrões de moradia e de qualidade de vida de seus moradores. Os barracos de lona e madeira estão sendo substituídos por casas de alvenaria, com abastecimento de água, energia elétrica e esgotamento sanitário, drenagem, pavimentação e a construção de equipamentos comunitários. Complementarmente, ações de geração de renda estão capacitando moradores para a confecção e venda de produtos artesanais, produção de horta hidropônica e de peças para uso doméstico, como vassouras, artigos de cama, mesa e banho. Ações de cidadania atenderam aos moradores do conjunto com a emissão de documentos pessoais. As famílias participam de reuniões sobre os projetos em andamento, e recebem orientação sobre educação sanitária e ambiental. Foram construídos os seguintes equipamentos comunitários: (1) Posto policial – que funciona, também, como centro para desenvolvimento de ações preventivas e educativas destinadas à comunidade. (2) Centro de atividades múltiplas, freqüentado pela comunidade e administrado pela Associação dos Moradores, onde as famílias desenvolvem projetos sociais e de saúde, recebem cursos de capacitação profissional, palestras educativas e discutem os problemas da comunidade. (3) Posto de saúde, que abriga as equipes do Programa Saúde da Família, consultórios médicos, salas para imunização, além de atendimento médico e odontológico.

Conjunto Habitacional Lenita Vilela, foi iniciado em 2004, mediante convênio entre a Prefeitura de Maceió, FUNASA e a Petrobras, para atender famílias de pescadores e marisqueiros residentes na Favela do Dique Estrada – no bairro do Trapiche. O projeto levou em consideração a proximidade do local de trabalho das famílias. Foram construídas 350 casas embrião (quarto, sala, cozinha e banheiro) e respectiva infra-estrutura. As obras encontram-se inacabadas e já com problemas graves de drenagem, em função da cota das ruas ser superior às das soleiras das casas.

O conjunto denominado Vila Cariri, situado em Chã de Bebedouro, foi construído para abrigar 16 famílias que há seis anos ocupavam o prédio do Centro Comunitário Hélio Porto Lages. As casas são do tipo embrião, com 22 metros quadrados de área útil.

Além das iniciativas expostas, estão em andamento na cidade os conjuntos do PAR. O programa está sendo desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Maceió em parceria com a Caixa Econômica Federal. O PAR, em sua primeira fase, beneficiou famílias com renda entre três e seis salários mínimos. A segunda fase, simplificou o padrão de especificações de forma a atender famílias de menor poder aquisitivo, com renda entre dois e quatro salários mínimos, com isenção pela Prefeitura do pagamento do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), alvará de construção e Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) durante os primeiros 15 anos. Foram entregues pelo programa 22 empreendimentos, dentre apartamentos e casas sobrepostas, num total de 2.428 famílias beneficiadas. Em 2005 serão entregues mais oito empreendimentos, em diferentes bairros da cidade.

Enquanto o PAR I destina-se ao atendimento de famílias de dois a seis salários mínimos o PAR II atende famílias de dois a quatro salários mínimos. Essa mudança do perfil de atendimento, que deu prioridade às rendas mais baixas refletiu na localização e no número de unidades por empreendimento. No 1º grupo, os empreendimentos situam-se em bairros mais próximos do centro, e no 2º grupo metade dos empreendimentos está situada em bairros mais distantes, como Cidade Universitária e Tabuleiro dos Martins. O PAR I concentra empreendimentos menores, de até 200 unidades, na maioria, enquanto o PAR II possui unidades de 256 a 496 habitações. Observa-se, entretanto, que esses empreendimentos sofrem uma análise técnica rigorosa da Caixa para sua contratação, não somente em relação a localização como também no que diz respeito a infra-estrutura, transportes, projetos e materiais construtivos empregados. Foram realizadas 4.662 habitações através do PAR I e 2.656 no PAR II, até o momento, e existem 3.144 unidades habitacionais em análise na Caixa.

A produção de moradias pelo PAR deve ser estimulada pela Prefeitura para atender à demanda formal reprimida da cidade, que não tem outra alternativa de oferta legal. Cumpre observar que as famílias selecionadas precisam comprovar renda e devem possuir um cadastro financeiro regular, o que restringe o atendimento à grande parte das famílias interessadas.

A Prefeitura de Maceió promoveu, também, algumas melhorias sanitárias nas comunidades de Ipioca, Alto da Boa Vista, Bamburral e Pescarias, onde foram beneficiadas 453 famílias, desprovidas de esgotamento sanitário. Foram construídos módulos sanitários, compostos de uma caixa-d'água, fossa, lavatório, lavanderia e vaso sanitário. Os recursos foram alocados pela Fundação Nacional de Saúde e pelo Município. Na comunidade do Alto da Boa Vista foram entregues 145 módulos sanitários; em Ipioca, 127, em Bamburral, 46 módulos e em Pescaria, 135.

Quanto a iniciativas de regularização fundiária em assentamentos habitacionais, existem projetos para a Vila Emater – litoral norte – a área vizinha ao lixão a ser desativado é ocupada por famílias que vivem de atividades relacionadas ao lixo, para a cidade de Lona, Alto do Guaxuma e Grota do Arroz.

O sistema de abastecimento de água de Fernão Velho recebeu obras de melhorias em seu sistema para beneficiar uma população de cerca de quatro mil moradores. Esse sistema servirá como modelo para a política de recursos hídricos do Estado por constituir a opção ambientalmente correta de abastecimento, através do aproveitamento dos mananciais de superfície. Foram construídos uma estação de tratamento, um reservatório de água com capacidade para 200 mil litros, uma estação elevatória e toda rede de distribuição de água, totalizando cinco mil metros de tubulações. O projeto contou com a parceria da Fábrica Carmem de Tecelagem, e terá continuidade para levar os mesmos benefícios à comunidade de Goiabeira que não foi contemplada nessa fase do projeto.

As obras de esgotamento sanitário para os bairros do Trapiche, Prado, Ponta Grossa e Vergel, uma parceria do Governo do Estado com a Prefeitura de Maceió iniciaram-se em 2003 e contribuirão para a despoluição do complexo lagunar Mundaú /Manguaba, uma vez que os dejetos serão direcionados para tratamento na rede do emissário submarino de Maceió. O esgotamento sanitário faz parte de um projeto maior do Governo Estadual, orçado em R\$ 9 milhões. As obras contam com recursos da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e pretendem implantar cerca de 2.500 ligações domiciliares.

INICIATIVAS NÃO GOVERNAMENTAIS

Há iniciativas que não se caracterizam nem como de mercado, nem como de governo, tampouco como iniciativas autônomas da população para ofertar alternativas habitacionais na cidade. Essas iniciativas são basicamente os conjuntos promovidos pelo Cabo Luiz Pedro e caracterizam-se pela construção de habitações em loteamentos populares, com traçado viário que segue um plano ortogonal e alguma infra-estrutura urbana e equipamentos comunitários. Esses conjuntos, no entanto, são, na sua maioria, irregulares tanto do ponto de vista urbanístico como fundiário e oferecidos à ocupação dos moradores pelo regime de arrendamento das unidades imobiliárias, sem formalização contratual de aluguel ou promessa de



compra e venda, constituindo uma alternativa de moradia bastante vulnerável para a população.

Além de conjuntos residenciais, ocorrem outras iniciativas complementares, tais como poços artesanais, construídos e explorados por particulares nos assentamentos precários, mediante o pagamento de taxa, muitas vezes a Associação de Moradores, e Postos de Saúde.

INICIATIVAS AUTÔNOMAS DA POPULAÇÃO

A ausência do Poder Público se faz notar nas iniciativas autônomas da população para suprir suas deficiências habitacionais, produzindo espontaneamente a grande maioria dos assentamentos precários da cidade. Vale observar a respeito que do total dos domicílios situados nos assentamentos cerca de 88% estavam situados no que chamamos de não-conjuntos, produzidos através de formas autônomas à produção oficial de governo. Através de construções irregulares, sob o ponto de vista urbanístico e da titularidade, esses assentamentos estão situados em terrenos públicos e privados, ocupados irregularmente e em áreas de preservação ambiental. As habitações não possuem infra-estrutura e equipamentos urbanos e comunitários necessários. Estão agrupadas em Maceió sob a forma de:

Favelas – Habitações precárias em áreas invadidas, de propriedade do Poder Público e de particulares, muitas vezes de preservação ambiental, situadas em grotões, encostas, na beira de lagoa e à beira-mar. Essas casas possuem tipologias diferentes dependendo de sua localização. Algumas são construídas em alvenaria com telhas de barro e outras com materiais precários e improvisados. Exemplos: Vila dos Pescadores – Jaraguá e Favela da Lagoa – lagoa Mundaú.

Vilas – Pequenas casas edificadas por particulares para aluguel a famílias de baixa renda. Essas casas muitas vezes possuem banheiros coletivos, são insalubres, abrigam mais do que três pessoas por cômodo.

Acampamentos – Construídos somente de materiais precários e improvisados em áreas invadidas. Exemplo: Cidade de Lona II – Cidade Universitária.



VAZIOS URBANOS: FENÔMENO E POTENCIALIDADES PARA UMA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM MACEIÓ

Questões Gerais

O aproveitamento de vazios urbanos em programas habitacionais pode contribuir para baratear os custos dos projetos, otimizar custos de infra-estrutura e serviços já instalados na área e garantir maior mobilidade da população. Trata-se pois de mobilizar terra já urbanizada em vez de promover a expansão dispersiva e custosa da cidade para áreas novas ainda a urbanizar. O aproveitamento produtivo dos vazios, conforme dispõe o preceito constitucional, permite assim que a propriedade urbana cumpra sua função social, combatendo deseconomias que costumam incidir, com maior contundência, sobre os mais pobres. Não por acaso, basta observar como “vazios” não recomendados para ocupação urbana vieram sendo ocupados pelos mais pobres que não conseguem ter acesso ao mercado formal de imóveis.

Os vazios urbanos se inserem de diferentes formas nos distintos bairros de Maceió. Sua importância está diretamente relacionada à sua localização, área e condições de ocupação. Na primeira etapa de um estudo da UFAL foram estudadas as áreas mais consolidadas na cidade, uma vez que possibilitam a avaliação da infra-estrutura instalada, da lógica de ocupação do solo e da intensidade da presença dos vazios urbanos nos bairros.

As áreas consolidadas e analisadas nesse estudo, no ano de 2004, são constituídas por 25 bairros: Bebedouro, Bom Parto, Centro, Chã da Jaqueira, Chã do Bebedouro, Cruz das Almas, Farol, Feitosa, Jacintinho, Jaraguá, Jatiúca, Levada, Mangabeiras, Mutange, Pajuçara, Pinheiro, Pitanguinha, Poço, Ponta da Terra, Ponta Grossa, Ponta Verde, Pontal da Barra, Prado, Trapiche da Barra e Vergel do Lago. Os bairros considerados parcialmente consolidados são dez: Barro Duro, Canaã, Gruta de Lourdes, Jacarecica, Ouro Preto, Petrópolis, Santa Amélia, Santo Amaro, São Jorge, Serraria²¹.

O estudo da UFAL ainda não pesquisou os bairros que se encontram nos tabuleiros: Jardim Petrópolis, Santa Lúcia, Antares, Benedito Bentes, Tabuleiro dos Martins, Cidade Universitária, Santos Dumont, Clima Bom, Rio Novo e Fernão Velho. Esses bairros possuem, visualmente, extensas glebas ainda vazias, principalmente nos bairros de Benedito Bentes e Cidade Universitária. A infra-estrutura, no entanto, é considerada bastante precária.

Os bairros situados no litoral norte (Guaxuma, Garça Torta, Riacho Doce, Pescaria e Ipioca), onde existe uma presença acentuada de vazios, e que até recentemente não faziam parte da área urbana de Maceió, também não foram ainda analisados pela UFAL na fase em que se encontra o trabalho. Essa área está naturalmente destinada à expansão da cidade no

²¹ Nessa primeira etapa da pesquisa esses outros dez bairros foram parcialmente levantados.

sentido do litoral norte. O Código de Edificações e Urbanismo, aprovado no início de 2004, ampliou o gabarito das edificações da região, para 20 pavimentos, aumentando assim o interesse do mercado habitacional voltado para as classes média e alta. Essa zona da cidade ainda é desprovida de infra-estrutura. A pressão imobiliária sobre a ocupação desses bairros deve ser precedida de estudos ambientais, dada as características geomorfológicas locais. Os mesmos cuidados devem ser tomados na ocupação de Jacarecica, também no litoral norte da cidade.

Possibilidades de aproveitamento dos vazios urbanos²²

Os vazios urbanos existentes em Maceió, como estoque de terra, representam um recurso auxiliar para a implementação da política habitacional na cidade. No entanto, não é possível pensar em sua utilização sem critérios e sem uma estratégia que articule a política habitacional com a política de desenvolvimento urbano geral da cidade. É importante observar o contexto de cada um dos terrenos ou o conjunto deles, em face de oportunidades e possibilidades concretas que se ofereçam para incorporá-los a uma estratégia de ampliar a oferta de habitação de interesse social em Maceió.

Em algumas áreas da cidade, o valor de mercado muito alto dos imóveis poderá desencorajar iniciativas de projetos mais populares. Em outras, alguns terrenos poderão ser indicados para outros usos, que não o uso residencial, para abrigar equipamentos urbanos ou comunitários prioritários como respostas do Poder Público a demandas legítimas da vizinhança. Além disso, a natureza da propriedade e a situação fundiária do terreno poderão encorajar ou desencorajar a sua utilização para projetos habitacionais. Vale lembrar, a respeito, a situação de vários lotes caucionados em projetos de loteamentos que, pelo não cumprimento das obrigações do loteador, possam ter o seu aproveitamento efetivado para fins sociais. Há casos de terrenos que, mesmo não utilizados, sem função social, possam apresentar impedimentos devido a situações de risco ou outro tipo de ameaça à segurança ou às boas condições de habitabilidade da população. Vale considerar também os casos de terrenos que tenham loteamento aprovado, mas não efetivamente.

O Plano Diretor é um instrumento de suporte para uma política habitacional, na medida em que, entre outras coisas, define usos e formas de ocupação do solo específicas para as diferentes zonas de localização dos terrenos, incide na de formação de preços dos imóveis e cria mecanismos compensatórios das atividades imobiliárias em favor de iniciativas de interesse social.

Uma política consistente de aproveitamento orientado e sustentável dos vazios urbanos de Maceió, considerando o exposto anteriormente, deverá primar pela seletividade quase

²² Síntese de constatações e conclusões para subsídio a Política Habitacional, tendo por base o relatório técnico sobre “Identificação e caracterização preliminar dos vazios urbanos em Maceió” realizado pela UFAL-2004.

cirúrgica dos imóveis mais recomendados. Isto pode implicar ações no atacado e no varejo, utilizando-se de instrumentos e projetos que possam fortalecer e garantir eficácia à política habitacional de interesse social da cidade.

Vale considerar a hipótese, sobretudo no caso das glebas, de alguns terrenos identificados como “vazios” na verdade já possuírem projeto aprovado de parcelamento ou edificação.

Conforme o estudo da UFAL:

“(...) nem todas as áreas livres, sem ocupação, têm possibilidade de um uso imediato. Muitas delas, lotes ou glebas, estão em locais pouco privilegiados no que se refere ao acesso à infra-estrutura e aos serviços. Outras estão em áreas pouco recomendáveis ao adensamento, tendo em vista as suas condições ambientais e de seu entorno. Por outro lado, existe na cidade uma infra-estrutura ociosa, pouco aproveitada, dada a baixa densidade populacional, que necessitaria ter seu uso otimizado. Neste sentido, são de funda-



mental importância o conhecimento e a descrição das características desses vazios na cidade de Maceió, para que haja uma primeira idéia sobre quais as possibilidades de expansão horizontal e adensamento vertical das diferentes áreas da cidade, desenhando uma possível configuração da malha urbana nos próximos anos. Além do mais, o conhecimento da capacidade da infra-estrutura instalada é questão primordial para saber se a mesma é capaz de absorver as novas e específicas demandas de cada área.” (UFAL-2004:48).

Avaliação Preliminar do Potencial dos Vazios Urbanos para o Combate ao Déficit Habitacional em Maceió

Minilotes – (vazios até 125m²) – Esses lotes, de potencial construtivo muito baixo, admitem a construção de uma unidade habitacional básica. O estoque muito limitado desses minilotes não é suficiente para causar impacto relevante na política habitacional do Município, e, além do que, estão muito dispersos na cidade. Se estiverem regulares, podem ser aproveitados em programas de crédito individual de financiamento para construção ou aquisição de material de construção. Esses lotes podem ser submetidos ao regime de edificação compulsória.

Lotes-padrão – (vazios maiores que 125m² e menores ou iguais a 500m²) – Considerados na cidade de Maceió como lotes de potencial construtivo médio. Admitem a construção de unidades habitacionais além do tipo unifamiliar, soluções multifamiliares do tipo vilas, condominiais verticais ou horizontais geminadas. Assim como os minilotes, o estoque de lotes-padrão tem baixo potencial de impacto na reversão dos cenários habitacionais que possam ser imaginados para Maceió no futuro, mas podem também servir a programas de crédito individual ou aquisição de material de construção.

Lotes grandes – (vazios maiores que 500m² e menores ou iguais a 1.000m²) – Considerados na cidade de Maceió como lotes de alto potencial construtivo. Admitem soluções habitacionais multifamiliares de maior escala do tipo vilas, condominiais verticais ou horizontais agrupadas. Esse estoque de lotes já pode servir a projetos pontuais que, dependendo da sua localização, podem apoiar outros projetos. Por exemplo, intervenções em áreas ocupadas que apresentem situações de risco e necessidade de pequenos remanejamentos de algumas pessoas para áreas próximas. Essas áreas podem atender à demanda pulverizada de habitação de camadas de renda média ou média baixa, dependendo da localização na cidade e de algum incentivo legal ou tributário.

Glebas²³ – (vazios maiores que 1.000m²) – Admitem desmembramento ou loteamento para empreendimentos habitacionais de maior impacto urbano, podendo implicar a criação de novos espaços públicos ou semipúblicos. As glebas representam maior estoque de vazios identificados nas áreas consolidadas e próximas ao Centro de Maceió. Esses terrenos merecem uma investigação mais detalhada sobre titularidade e legislação urbanística pertinente para que possam ser utilizados em programas habitacionais convencionais, como o PAR e outros. Podem também ser parcelados, urbanizados e ofertados em lotes no mercado para suprir a demanda por novas habitações a curto e médio prazo.

Os bairros analisados pela UFAL são os mais densamente ocupados e os vazios neles encontrados merecem uma reflexão para seu aproveitamento, uma vez que não se pode criar sobre eles uma expectativa maior do que a possível. Esses terrenos, por se situarem em áreas centrais, podem atender a determinadas faixas de renda da demanda habitacional por novas moradias, mas certamente não atenderão à maior demanda, constituída pelos mais pobres.

No Centro e no bairro do Jaraguá, onde existem edificações subutilizadas, abandonadas, vilas em condições precárias de habitabilidade, houve iniciativas da Prefeitura e do Governo do Estado para o aproveitamento de algumas dessas construções para fins habitacionais ou misto. Essas áreas encontram-se degradadas, à noite esvaziadas e sujeitas à violência. A ocupação habitacional pode servir de alavanca para a recuperação e revitalização desses bairros. No Jaraguá, onde já se desenvolveu um projeto de revitalização, com a recuperação de parte do patrimônio histórico e a instalação de comércio voltado para o lazer e o turismo, um programa habitacional para a área já é avaliado pelo Governo local como algo que deveria ser incentivado, na busca da sustentabilidade que os investimentos até o momento realizados na área não conseguiram lhe dar.

²³ O texto em vigor da Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano, nº 6.766/1979, define “lote” mas não define “gleba”. No entanto, há que se distinguir nessa classificação adotada as glebas passíveis de loteamento daquelas que admitem o simples desmembramento, ou seja, que não impliquem a criação de novos espaços públicos.

Os bairros da Ponta Verde, Jatiúca, Mangabeiras e Cruz das Almas, embora ainda possuam glebas disponíveis, devido ao alto nível de valorização imobiliária, estão comprometidos com a demanda habitacional de maior poder aquisitivo.

Dentre os bairros analisados, no todo ou parcialmente, os que apresentam os maiores vazios, passíveis de serem aproveitados em projetos habitacionais de interesse social, a curto e médio prazo, são: Poço, Prado, Trapiche da Barra, Levada, Vergel do Lago, Bom Parto, Mutange, Bebedouro, Jacintinho, Chã de Jaqueira, Pinheiro, Feitosa, São Jorge, Barro Duro, Serraria, Ouro Preto, Canaã, Petrópolis e Santa Amélia. O total de vazios identificados nesses bairros supera 1.700 mil m², sendo a maioria (mais de 1.300 mil m²) formada por glebas. A tendência de implantação de projetos habitacionais nos bairros de Serraria, São Jorge, Ouro Preto e Barro Duro se confirma com a localização de alguns empreendimentos do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), desenvolvido pela Caixa em parceria com a Prefeitura.

Os bairros situados na periferia, Jardim Petrópolis, Santa Lúcia, Antares, Benedito Bentes, Tabuleiro dos Martins, Cidade Universitária, Santos Dumont, Clima Bom, Rio Novo e Fernão Velho, possuem extensas glebas ainda vazias, principalmente nos bairros de Benedito Bentes e Cidade Universitária. Estes dois últimos abrigam a maioria da população que vive em grandes conjuntos habitacionais. A partir da construção desses conjuntos, as grotas situadas nas suas adjacências foram invadidas por famílias que buscavam tirar vantagem das externalidades criadas por aqueles empreendimentos (acesso, infra-estrutura etc.), gerando assentamentos muito precários ao redor. Esses assentamentos costumam apresentar as situações mais críticas de moradia em Maceió em termos de irregularidade, risco e más condições gerais de habitabilidade. O transporte é precário e a infra-estrutura é insuficiente nos conjuntos e inexistente nos grotões. O lançamento dos esgotos nos grotões é *in natura* e acabam desaguando nas praias localizadas no litoral norte. Entretanto, esses bairros dispõem de grandes glebas que, se urbanizadas, com infra-estrutura e melhoria no sistema de transportes, significariam uma importante alternativa para abrigar projetos habitacionais para a população de baixa renda. Recentemente, na Cidade Universitária e no Tabuleiro dos Martins está sendo desenvolvido o maior número de empreendimentos do denominado PAR II. O atendimento atualmente é para as faixas de renda ainda mais baixas que as adotadas no programa anterior do PAR I.

Os bairros situados no litoral norte, Guaxuma, Garça Torta, Riacho Doce, Pescaria e Ipioca, até recentemente não faziam parte da área urbana de Maceió. Esta área, juntamente com Jacarecica, tem um forte apelo de ocupação dirigido para as classes média e alta que para lá estão se dirigindo. O novo Código de Obras e Urbanismo, aprovado em 2004, facilita a ocupação da cidade nesse sentido. No entanto, a infra-estrutura é inexistente, os transportes são insuficientes e os bairros abrigam em seu interior grandes áreas de interesse ambiental. A ocupação dessas áreas deve ser precedida de planejamento urbano ambiental.

CENÁRIOS HABITACIONAIS PARA MACEIÓ 2005-2016

A proposta de uma política e de um programa habitacional de interesse social para Maceió, por tudo o que a experiência e o conhecimento sobre o assunto na cidade e na literatura especializada recomendam, deve partir da avaliação de cenários para o futuro, de modo a antecipar tendências da expressão do fenômeno e medidas necessárias a tomar, em face daquilo que fizermos ou deixarmos de fazer para intervir de modo positivo nos seus resultados.

Dado o enorme desafio que é reverter as tendências atuais, afirmando uma política habitacional que, de fato, atenda ao interesse social dos cidadãos e cidadãs mais pobres de Maceió, é preciso também adotar estratégias de ação em etapas, de modo a, progressivamente, resolver as situações mais emergenciais e, ao mesmo tempo, ir fortalecendo a capacidade de ação dos agentes públicos responsáveis pelo assunto. Essas etapas podem estar definidas pelos mandatos políticos municipais, estabelecendo-se, portanto, metas de quatro anos.

Sendo assim, é apresentado, a seguir, um exercício de construção de alguns cenários habitacionais para Maceió. O primeiro cenário, desde já não desejável, aponta um quadro caótico, onde se manteriam e se acentuariam as tendências de uma não-política. Os demais consideram o período 2005-2016, referido aos próximos três mandatos no Governo Municipal. Esses cenários comportam avaliações: a) da expressão física dos resultados que puderem ser alcançados com as intervenções habitacionais diretas a serem realizadas na cidade; b) das ações no campo social e da economia popular, capazes de melhorar o patamar de inserção da população mais pobre na vida da cidade; e c) de fatores institucionais que podem incidir na dinâmica geral do fenômeno habitacional em Maceió.

Cenário Não Desejável

Neste cenário, obviamente não desejável para Maceió, se manteriam e se acentuariam as tendências atuais de exacerbação dos problemas habitacionais na cidade, refletidos por uma fragilidade crescente da capacidade de atuação do Governo Municipal e, mais do que isto, de uma ampla “esfera pública” de atores que, de uma maneira ou de outra, têm responsabilidades no assunto. Esta se constituiria numa aposta na não-política ou na manutenção de uma política para os próximos anos caracterizada por ações pontuais, setoriais, corretivas, desarticuladas e sem uma visão profunda e de conjunto sobre as causas e as formas de expressão do fenômeno habitacional em Maceió.

Cenário 2005-2008

Neste cenário, de curto prazo, a ênfase das ações seria na reversão emergencial e multifocalizada das tendências atuais, no que diz respeito tanto aos aspectos institucionais quanto aos relacionados à expressão física e social do fenômeno habitacional na cidade. As ações de curto prazo neste cenário (quatro anos), coincidentes com um mandato do Governo Municipal, seriam orientadas, antes de tudo, para a criação de bases institucionais mais sólidas e sustentáveis não só no aparato do Governo, apesar de liderado por ele, mas tam-

bém no sentido de construção de uma esfera pública que envolva diversas outras instituições e entidades com responsabilidades no assunto (ver, a seguir, capítulo de Diretrizes para Formação de uma Esfera Pública em Habitação). O objetivo aqui seria fortalecer a capacidade de resposta futura dessa esfera pública de ação aos problemas habitacionais da cidade. Neste cenário os esforços seriam também dirigidos para o início da redução e mitigação das situações mais críticas de risco, salubridade e degradação ambiental verificadas nos assentamentos e início do combate ao déficit habitacional no curto prazo.

Cenário 2009-2012

Este cenário, de médio prazo, evidentemente dependerá do grau de atendimento das metas no cenário 2005-2008. No entanto, é razoável prever que, no período 2009-2012, as situações mais críticas de moradia e as maiores fragilidades de ação de Governo possam estar ou resolvidas ou, na pior das hipóteses, equacionadas através do encaminhamento correto e progressivo das medidas de solução.

A tônica neste cenário poderia ser então, do ponto de vista institucional, trabalhar pela consolidação e pelo aperfeiçoamento da capacidade de ação local em Habitação, preparando a organização institucional, os mecanismos de articulação e os instrumentos de planejamento e gestão para um cenário posterior de equilíbrio. Do ponto de vista dos fenômenos físicos e sociais verificados nos assentamentos, é possível fazer uma aposta na redução das situações de risco e vulnerabilidade geral da população a níveis residuais. Vale apostar também, em apoio à Secretaria de Meio Ambiente, na recuperação de áreas ambientais degradadas por ocupações irregulares que possam ser solucionadas. Além disso, é possível buscar, para o final desse período, uma melhoria da oferta em relação à demanda habitacional de interesse social.

Cenário 2013-2016

Com os avanços esperados nos oito anos anteriores ao início deste período, a expectativa é que, em 2016, este cenário, de longo prazo, reflita uma atuação mais integrada e mais sustentável de uma ampla esfera pública, sob a liderança da Prefeitura, com compromissos publicamente assumidos no campo da habitação de interesse social em Maceió. Isto deve implicar não só resultados na esfera institucional mas, sobretudo, a reversão significativa dos indicadores quantitativos e qualitativos que dizem respeito à oferta habitacional de interesse social em Maceió.

DIRETRIZES PARA FORMAÇÃO DE UMA ESFERA PÚBLICA DE AÇÃO

Governo Municipal

A Constituição Federal de 1988 atribuiu novas responsabilidades aos Governos Municipais, especialmente no que diz respeito às políticas sociais. O Município que se limitava a efetuar um controle precário sobre o espaço urbano e a responder por serviços como os de coleta de lixo, drenagem pluvial e pavimentação, passou a ter que desempenhar papel rele-

vante na definição de estratégias e instrumentos de intervenção adequados ao desenvolvimento local, em suas dimensões social, econômica, ambiental e político-institucional.

O desafio do Município no campo habitacional deve considerar o universo de sua demanda e o desenvolvimento institucional necessário para fazer frente a esse desafio. A melhoria das condições de habitabilidade das famílias residentes nos assentamentos precários não pode ser vista como uma questão setorial, mas como um componente que interage com os demais componentes do desenvolvimento urbano e ambiental. A integração entre meio ambiente e desenvolvimento urbano é destaque também da Agenda 21 brasileira, sendo uma de suas premissas a indissociabilidade da problemática ambiental e social, onde é enfocada a combinação da dinâmica de promoção social com dinâmicas de redução dos impactos ambientais no espaço urbano.

Os assentamentos já instalados e em condições de serem mantidos, devem ser urbanizados, regularizados e inseridos social e economicamente na cidade. Entretanto, nem todas as ocupações permitem sua manutenção e consolidação, devido a situações de risco a famílias e ao meio ambiente. Ao mesmo tempo, o crescimento dos assentamentos existentes e a geração de outros novos são indesejáveis, pensando-se em interromper o ciclo vicioso da informalidade e da irregularidade. Desse modo, a Municipalidade precisa desenvolver ações e programas de prevenção, tanto para atender à emergência quanto para oferecer novas habitações.

Para tanto, o desafio do Município na questão habitacional implica:

- integrar ações na área habitacional ao desenvolvimento social e econômico da comunidade;
- integrar as políticas e ações urbanas e habitacionais às questões ambientais, de forma a minimizar os impactos negativos causados ao meio ambiente e preservar as áreas ambientalmente frágeis, por meio de ações preventivas e corretivas;
- incentivar a atuação dos agentes promotores habitacionais locais;
- estabelecer novas fontes de recursos – financeiros, materiais, humanos;
- dinamizar o Fundo Municipal de Habitação;
- gerar capacidade de planejamento e de articulação para o atendimento habitacional, como agente de fomento;
- criar condições favoráveis, objetivando atrair investidores particulares para o setor habitacional;
- gerar novas parcerias;
- diversificar as modalidades de atendimento à demanda da população;
- adotar normas urbanísticas mais realistas para os assentamentos habitacionais instalados e para novas habitações populares, sem perda de valores de qualidade;
- adotar procedimentos administrativos mais ágeis e eficientes para aprovação de projetos e regularização de loteamentos;
- estimular a atuação de autoconstrutores dentro do marco legal;

- aprovar e implantar instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, como indutores do desenvolvimento social;
- integrar as entidades de classe e a universidade ao processo de pesquisa e produção na melhoria habitacional na cidade;
- fortalecer as associações e representações locais dos movimentos comunitários em prol da moradia;
- aproveitar e potencializar o conhecimento local adquirido.

O reposicionamento da política habitacional requer, assim, a elevação da capacidade institucional da Prefeitura de articulação funcional com os demais setores da Prefeitura e do Governo do Estado responsáveis pelo planejamento, pelo controle urbanístico, meio ambiente, infra-estrutura, transportes, defesa civil dentre outros.

O fato de o Plano Diretor da Cidade de Maceió estar em desenvolvimento cria um ambiente propício de articulação e entendimento entre os diversos setores da Prefeitura e, ainda, a oportunidade de atualizar os instrumentos e marcos regulatórios da legislação urbana em benefício da política habitacional municipal de interesse social, tema fundamental dentre as questões urbanas a serem enfrentadas na atualidade.

Estrutura de Funcionamento

A atual estrutura organizacional da Prefeitura de Maceió foi adaptada a uma nova realidade administrativa. Diversas secretarias foram extintas e agrupadas para as funções exercidas na cidade e em prol da redução dos gastos públicos. Essa política de reestruturação deve integrar também as ações intersetoriais, e fortalecer os canais de participação da sociedade civil, tais como: Conselho Municipal de Habitação, Orçamento Cidadão e Câmaras Técnicas. O Conselho Municipal de Habitação contando com uma composição equilibrada de seus membros permanentes, dos órgãos públicos e da sociedade civil, e, também, com membros transitórios. Além disso, é importante que haja uma integração institucional forte da área de habitação com os setores de aprovação de projetos, regularização e controle urbano, infra-estrutura, defesa civil e meio ambiente. A capilaridade e a articulação da área habitacional podem ser potencializadas através das estruturas operacionais descentralizadas, tanto para facilitar o acesso e a aproximação com a população quanto para ajudar na identificação das demandas prioritárias e emergenciais. O aprofundamento das relações interativas “Administração-Cidadania” requer:

- Fortalecimento dos canais de articulação do setor de habitação com outros setores estratégicos da Prefeitura e agentes externos a ela, no sentido da criação de uma “Esfera Pública” no assunto
- Incremento dos processos de participação popular e fortalecimento das organizações da sociedade civil
- Dinamização do Fundo Municipal de Habitação
- Descentralização administrativa

As ações na área habitacional do Município são bastante limitadas e estão restritas ao apoio de programas oferecidos pelo Governo Federal, que utilizam recursos do BID, Caixa e FUNASA. A Prefeitura, com o repasse de recursos da Caixa, atua na identificação e cadastramento de demanda para o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Junto à FUNASA promove melhorias pontuais em instalações sanitárias de habitações. Através do Programa Habitar Brasil – BID, implementa o Programa de Desenvolvimento Institucional e a Urbanização de conjuntos residenciais específicos.



Devem ser fortalecidas as estruturas operacionais da SMHPS voltadas para programas de:

- urbanização de áreas de ocupação consolidada;
- regularização fundiária;
- capacitação de lideranças comunitárias;
- integração das ações a programas de geração de trabalho e de renda;
- apoio ao controle urbano;
- fomento à produção de novas alternativas habitacionais.

Os programas desenvolvidos e as ações implementadas precisam adquirir um caráter permanente de replicação das experiências, e não somente pontual, dentro de uma visão estratégica e global da problemática habitacional do Município.

Recursos Humanos

O Diagnóstico Institucional recomenda a promoção de mudanças de enfoque na gestão dos recursos humanos, voltadas para o seu aprimoramento, através da capacitação e treinamento com foco na atualização do conhecimento dos conteúdos relativos à gestão urbana e à perspectiva de abordagem integral do ambiente urbano. Enfatiza, ainda, a necessidade da realização de concursos para o preenchimento de cargos de natureza técnica e profissional, cujo aumento deve ser compensado pela correspondente redução dos atuais cargos e funções de confiança, buscando-se obter, respectivamente, 16% e 13% na participação de cada uma dessas qualificações no total de servidores lotados nas secretarias componentes da rede. Por outro lado, a experiência que a Secretaria está adquirindo, através do Habitar Brasil – BID, na urbanização dos Conjuntos Dênisson Menezes e Carminha, precisa ser replicada. Novos profissionais e técnicos precisam ser formados, a partir dessa experiência adquirida no dia-a-dia, com tanto esforço, por uma equipe pequena e disposta a enfrentar desafios. O Município precisa sedimentar o aprendizado de suas experiências bem-sucedidas e ter a capacidade de reproduzi-la em novos projetos, deixando de atuar pontualmente e incorporando institucionalmente os conhecimentos adquiridos no desenvolvimento das atividades do dia-a-dia (IBAM, 2004).

Capacitação e Treinamento

O principal objetivo dessas ações é fortalecer as atividades da Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento de Maceió mediante a melhoria na gestão dos seus recursos e no monitoramento e avaliação das suas ações e do ambiente institucional composto pela rede de órgãos do setor público, do setor privado, do terceiro setor, agências e organismos internacionais e a sociedade civil organizada, visando oferecer condições de sustentabilidade indispensáveis à plena aplicação dos serviços e ações da área de habitação como direito fundamental do cidadão.

Dentre os objetivos do treinamento e da capacitação podem ser citados:

- atualizar os conteúdos relativos à gestão urbana e à perspectiva de abordagem integral do ambiente urbano;
- promover o intercâmbio e o debate com participantes oriundos de diferentes cidades, inscritos nos diferentes domínios públicos e vinculados a diversas atividades e campos setoriais;
- utilizar formato intensivo e de “imersão” propiciando debates que ensejem a reflexão crítica;
- fortalecer a capacidade dos agentes públicos e sociais para o desenvolvimento e implementação de políticas urbanas, de seus instrumentos de planejamento e de gestão urbana democrática, em seus múltiplos recortes e interfaces setoriais;
- promover o debate crítico relativo às agendas, premissas e conceitos relativos ao planejamento e à gestão urbana e de cidades;
- difundir os diversos canais e mecanismos de participação cidadã e de gestão democrática da cidade, tendo em vista incentivar e subsidiar sua implantação (conselhos, orçamento e outros);
- contribuir para o aprimoramento do planejamento e da gestão da terra urbana (formal e informal) e da política habitacional local a partir das premissas de inclusão e justiça social;
- promover o intercâmbio de experiências entre os participantes do programa;
- disseminar o Estatuto da Cidade, suas diretrizes e instrumentos.

A realização dessas ações deve ser objeto de acompanhamento para mensurar seus resultados e impactos, mantendo-se contato com participantes, inclusive a partir da montagem do banco de experiências a ser implantado.

Embora a Prefeitura tenha incentivado nos últimos anos a capacitação de técnicos, esta iniciativa não foi suficiente para suprir as carências da Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento.

Sistemas de Informação e Cadastro

Quanto aos sistemas de informações e comunicação há necessidade de:

- instalar em rede a logística da Prefeitura, com sistemas de comunicação integrados entre os departamentos e secretarias;
- implementar sistemas de divulgação da informação para o público externo, que promova o acesso do cidadão à informação;
- criar um serviço de estatísticas e estudos municipais;
- criar um sistema de informação interna sobre gestão das instituições coordenação, avaliação.

Devem ser constituídas as seguintes bases cadastrais:

- Cadastro de beneficiários potenciais dos programas habitacionais.
- Cadastro urbano e do sistema viário.
- Cadastro das redes de serviços públicos (infra-estrutura e equipamentos urbanos).
- Cadastro dos assentamentos irregulares (favelas e loteamentos).
- Cadastro de terras: vazios urbanos e de terras públicas.
- Cadastro de imóveis subutilizados situados no Centro e no Jaraguá.
- Cadastro de áreas de preservação ou protegidas por legislação ambiental e histórico-cultural, nos três níveis de Governo.

Devem ser gerados os seguintes mapas temáticos:

- identificação e caracterização das habitações em áreas de risco;
- localização de áreas ocupadas, não consolidadas, de proteção e preservação ambiental e histórico-cultural;
- delimitação e caracterização dos assentamentos habitacionais consolidados, para urbanização;
- identificação dos vazios urbanos, próprios para programas habitacionais.

Há, ainda, a necessidade de a Prefeitura criar formas de monitoramento e controle urbano das invasões e ocupações irregulares em áreas de proteção ambiental, em parceria com a área de meio ambiente.

A criação de um *site* da Prefeitura²⁴ para funcionar como um canal interessante de comunicação interna e com a sociedade de um modo geral. Deve disponibilizar a maior quantidade de informações possíveis e interagir com a população e o setor imobiliário para facilitar as consultas, orientar a população e, ao mesmo tempo, contribuir para o aperfeiçoamento

²⁴ A criação de um *site* para a Prefeitura foi sugerido na oficina de trabalho voltada para os aspectos institucionais da Política Municipal de Habitação de Interesse Social, promovida pela SMHPS e o IBAM.

operacional de sua estrutura de funcionamento. As políticas, planos e programas de Governo devem estar disponíveis nesse *site*, assim como linhas de financiamento, obras em andamento, cadastros técnicos, legislação urbanística e ambiental, e os mapas temáticos gerados.

Ações Normativas

A nova legislação urbanística, aprovada para a cidade no início de 2004, consolidou diversos instrumentos legais, códigos, leis e decretos, para facilitar as análises e tramitação dos processos. No entanto, enquanto esteve tramitando na Câmara sofreu modificação no seu texto original e apresenta, ainda, diversas inconsistências, segundo técnicos da SMCCU. Sua aplicabilidade, também, restringe-se às áreas legais da cidade. Não existe legislação que atenda às necessidades de aprovação de projetos e permita a regularização fundiária de habitações de interesse social. Para tanto é necessário que o Plano Diretor, ora em fase de elaboração, indique:

- As Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS, para áreas de habitação popular consolidadas e para vazios urbanos com potencial de utilização para fins habitacionais, excetuando-se as áreas de risco e preservação.
- Os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade a serem utilizados para indução do mercado habitacional de interesse social formal e para urbanização e regularização de áreas consolidadas.

São ainda necessárias as seguintes medidas legais e operacionais:

- legislação específica para habitação de interesse social em consonância com a legislação ambiental;
- processos simplificados de aprovação de projetos sociais.

Governo Estadual

A definição e a coordenação da política estadual de habitação e urbanismo estão, desde setembro de 2001, a cargo da Agência Alagoana de Habitação e Urbanismo – AGAHU que é dotada de autonomia administrativa e financeira e está vinculada à Secretaria de Estado de Infra-estrutura. A agência teve origem com a desativação da COHAB-AL, cujo patrimônio foi incorporado à CARHP – Companhia de Recursos Humanos e Patrimoniais do Estado.

Embora o quadro técnico da AGAHU possua vasta experiência na área de habitação e urbanismo, a dotação orçamentária do órgão é, ainda, precária. No primeiro ano de existência da AGAHU, só foi possível dispor de um crédito especial. Nos dois anos seguintes também foram escassos os recursos. Com a elaboração do PPA 2004/2007 surgiram dois programas orçamentários, um de “Operacionalização de Gestão da Política de Habitação” e outro de “Operacionalização de Gestão da Política Urbana”. A partir daí, foram instituídos os seguintes programas habitacionais, cuja implementação é ainda incipiente:

- Programa Viver Minha Casa: acesso à casa própria para famílias com até três salários mínimos, sem retorno, e, com retorno, para as faixas salariais superiores, através do Poder Público e de cooperativas habitacionais e órgãos assemelhados.
- Programa Viver Melhor: melhorias habitacionais e urbanísticas.
- Programa Viver Legal: regularização fundiária.
- Programa Viver o Campo: destinado a famílias assentadas pela reforma agrária, pequenos agricultores e os sem-teto que trabalham no campo.
- Programa Viver Bem: voltado para a revitalização de conjuntos habitacionais existentes.
- Programa Viver Minha Casa, Meu Trabalho: unidades mistas – oferta de habitação com alternativa de trabalho ao mesmo tempo.

A ação do Governo Estadual na área urbana e habitacional mostra-se, na prática, muito restrita. Essa atuação precisa ser potencializada através de parcerias com as outras esferas de Governo, onde os recursos materiais, humanos e financeiros podem ser potencializados. O Governo do Estado, por exemplo, possui técnicos com experiência na área habitacional, oriundos da antiga COHAB-AL, além de poder atuar nos Municípios vizinhos a Maceió, no intuito de auxiliar na redução do processo de migração para a capital. O Governo Federal tem capacidade de obter recursos através de diversas fontes e o Município o potencial de articulação com as lideranças locais e a facilidade de identificar os problemas e de produzir legislação adequada para o trato da questão urbana e habitacional.

Governo Federal

O Governo Federal atua na área de habitação e urbanismo por intermédio do Ministério das Cidades e tem como principal braço operacional a Caixa Econômica Federal, através de diversos programas. Nas habitações destinadas à classe média/alta, a Caixa, assim com fazem outros bancos, aplica recursos próprios e oriundos das cadernetas de poupança. Para as faixas de renda média o financiamento da casa própria tem como principal fonte de recursos o FGTS, através do Programa Carta de Crédito. Os equipamentos urbanos são financiados, também com recursos do FGTS, através dos Estados e Municípios que tenham capacidade de endividamento, pelos Programas Pró Saneamento e Pró Moradia. As habitações para famílias de renda mais baixa, no caso de Maceió, com renda entre dois e quatro salários mínimos, são atendidas pelo Programa de Arrendamento Residencial – PAR, que, além de utilizar recursos do FGTS, incorpora recursos não onerosos do FAR – Fundo de Arrendamento Residencial.

Os recursos do Orçamento Geral da União são aplicados, através da Caixa, nos Estados e Municípios, mediante emendas parlamentares, através do PSH – Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social.

O BID, que até recentemente só financiava equipamentos urbanos para Estados e Municípios, atende também a famílias sem condições de arcar com quaisquer financiamentos, urbanizando, construindo e recuperando moradias e áreas degradadas, cujo acompanhamento das operações também é conduzido pela Caixa, através do Programa Habitar Brasil – BID. Este programa, em desenvolvimento em Maceió, incorpora com grande ênfase o com-

ponente de desenvolvimento institucional, visando capacitar os Municípios para sua atuação na área urbana e habitacional.

Recentemente, o Governo Federal criou o PEHP – Programa Especial de Habitação Popular visando produzir parcerias com Estados e Municípios para apoio de projetos especiais com ações voltadas para construção de unidades habitacionais, urbanização de assentamentos precários e requalificação urbana. Esse programa entretanto não obteve dotação orçamentária específica.

Outra medida empreendida foi a criação do programa Crédito Solidário, lastreado em recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, através de financiamento a taxa de juros zero, voltada ao atendimento de famílias de baixa renda organizadas em associações ou cooperativas.

A capacidade do Governo Federal de alavancar recursos de diversas fontes deve, assim, ser aproveitada e utilizada pela Municipalidade em seus programas e projetos e na articulação com os demais agentes atuantes na área.

Ministério Público

O Ministério Público, vinculado ao Executivo estadual, pode desempenhar papel fundamental na implementação de uma política habitacional em Maceió, pela competência que tem na tutela dos interesses difusos e coletivos, dentre os quais se inclui a política urbana. Sendo assim, o Ministério Público poderá não só acompanhar o processo de implementação da política, como também a realização dos programas e projetos habitacionais, naquilo que a sua função seja requerida. Essa participação pode se dar: (i) a convite, em conselhos, fóruns ou órgãos colegiados vocacionados ao tema da habitação; e (ii) na mediação de casos que possam ser solucionados através de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), regulado pela Lei nº 7.347/85.

Consiste o TAC na adequação de situação tida como irregular, porque contrária ao ordenamento jurídico vigente, com vistas à defesa de um interesse coletivo, difuso ou individual homogêneo, visando reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, bens e direitos de valor histórico, turístico, artístico, estético, paisagístico e ao consumidor. Todavia, apesar de sua eficácia de título executivo extrajudicial, não se consubstancia o TAC na via processual adequada para o ressarcimento, por exemplo, de dano ambiental causado por ocupação irregular de área de preservação ambiental, tampouco, em medida mitigadora e compensatória pela violação de interesse difuso.

Concessionárias de Serviços Públicos

A velha noção de “habitação” como casa já foi, há décadas, abandonada pelos especialistas e estudiosos do assunto. Habitação é hoje internacionalmente aceita como moradia provida de serviços e equipamentos sociais. Isto implica o compromisso de órgãos públicos e empresas, muitas vezes concessionárias dos serviços, com a política habitacional. Este é o

caso dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (CASAL), energia elétrica (CEAL) e outros.

O que tem ocorrido na prática é que, mesmo em áreas condenadas para urbanização, onde se instalaram assentamentos precários, seja pelas condições desfavoráveis do sítio, seja por se tratar de área de preservação ambiental ou sujeita a outros regimes especiais de restrição de uso e ocupação do solo, os serviços acabam por ser instalados naqueles locais. Por um lado, os moradores, sem outras alternativas de localização no mercado formal de terras excludente, devem ter acesso a esses serviços que são vitais para a sua sobrevivência. Por outro lado, as empresas parecem apostar na expansão, mesmo que anárquica e gerando deseconomias, desse segmento do mercado de consumo. Ao fim e ao cabo, os “gatos” é que explicam as altas taxas de ligações domiciliares nesses assentamentos, uma vez que não há renda suficiente da maioria dos consumidores para pagar as contas. Além disso, as condições em que tais serviços são prestados nessas áreas resultam em baixo nível de eficiência e riscos de toda ordem que contribuem para ampliar a vulnerabilidade das condições de habitação na cidade.

Portanto, os prestadores desses serviços, incluindo concessionários, deverão ser chamados a interromperem o ciclo de não-política atual em relação ao fenômeno habitacional em Maceió através de um pacto e de medidas práticas sobre as melhores maneiras de enfrentar a questão. Para tanto, deverão se integrar aos esforços de implementação da política habitacional do Município, através de órgãos colegiados do tipo Câmaras Técnicas, por exemplo, onde possam opinar, discutir e oferecer alternativas de consenso à expansão livre e anárquica atual dos seus serviços nos assentamentos precários da cidade.

Organizações Populares

A participação popular constitui um requisito fundamental para implementação das políticas públicas. Estimular a participação popular requer o fortalecimento das organizações, incluindo-as em programas de incremento de sua capacitação de ação, experiência que já vem sendo desenvolvida em Maceió. Em 2003 houve um evento promovido pela Central de Movimentos Populares e pela União dos Movimentos de Moradia em Alagoas, e, em 2004, com apoio do Ministério das Cidades, ocorreu o Seminário de Capacitação de Lideranças Populares, para a participação em Planos Diretores e Programas de Regularização Fundiária.

O Município de Maceió tem experiência em instrumentos de participação popular que já foram instituídos, tais como o Orçamento Cidadão e o Conselho Municipal de Habitação. Entretanto, apenas o Orçamento Cidadão teve alguma efetividade. O Conselho não tem sido acionado como canal de deliberação e consulta. Esses instrumentos precisam ser reavaliados e utilizados como fóruns de decisão e acompanhamento de operações, além de contribuir para fiscalizar a aplicação das receitas do Fundo Municipal de Habitação que, apesar de formalmente criado, é inoperante.

Criado pelo Decreto Municipal nº 5.753, de 10 de março de 1998, o Orçamento Cidadão realizou 106 obras de 1998 a 2000. Essas obras referem-se a melhorias urbanas, principalmente escadarias de acesso, pavimentação de vias e melhorias em equipamentos urbanos nos assentamentos habitacionais populares. A meta até 2004 era realizar mais 72 intervenções que não foram feitas por falta de recursos. O Orçamento Cidadão foi constituído como instância consultiva e deliberativa. Como instância consultiva acompanha e fiscaliza as obras contratadas. Como instância deliberativa discute em assembléia as prioridades e a normalização. Esses instrumentos devem ser debatidos com a Administração e a sociedade civil e, se for o caso, reformulados para que se tornem efetivos e respondam às necessidades atuais.

Dentre os movimentos populares mais atuantes em Maceió ligados à habitação, destacam-se:

- Central de Movimentos Populares
- União de Movimentos de Moradia em Alagoas
- Movimento das Mulheres
- Moradia e Cidadania
- Pastoral das Favelas Habitação

Organizações Não Governamentais

As ONGs são tradicionais parceiras dos Governos Municipais brasileiros, inclusive na implementação de políticas, programas e projetos habitacionais. Em Maceió, registram-se algumas poucas iniciativas nesse sentido, com a participação de ONGs locais, como é o caso da São Bartolomeu. Essas organizações, além da contribuição que podem dar aos debates e ao encaminhamento de soluções para a política habitacional, podem atuar sob convênios ou contratos para a realização de serviços técnicos específicos ligados à produção habitacional na cidade.

Organizações Ligadas ao Setor Imobiliário

As organizações profissionais ligadas ao setor imobiliário e aos profissionais do ramo, tais como CREA-AL, IAB-AL, SINDUSCON-AL, ADEMI-AL, CRECI-AL, OAB, e ANOREG devem ser motivadas pela Prefeitura a participar do processo de desenvolvimento e de melhoria sustentável das condições habitacionais no Município. As contribuições e os compromissos dessas entidades com a política habitacional podem ser determinantes para a sua implementação exitosa, dado o conhecimento já acumulado por essas entidades, a capacidade de reprodução, os recursos disponíveis e as possibilidades de desenvolvimento de programas específicos e complementares através de parcerias.

O IAB e o CREA possuem programas de assistência técnica que, mediante convênio com a Prefeitura, podem ser articulados e implementados. Essas parcerias são importantes para gerar novas oportunidades habitacionais, quer seja pela melhoria da habitação existente, quer seja pela construção de novas moradias. O IAB possui programa de assistência técnica para a melhoria de habitações em assentamentos precários. Com o CREA-AL pode ser firma-

do convênio para implantar o Programa Casa Fácil, já adotado no Estado do Paraná. O programa visa beneficiar famílias que tenham renda menor do que três salários mínimos e que possuam um terreno próprio para a construção de residência unifamiliar. O CREA, através de um engenheiro, fornece o projeto, a orientação técnica e o acompanhamento da obra. Entretanto, o terreno deve estar regular e as normas urbanísticas devem ser atendidas, de forma a permitir a emissão do alvará para início das obras e o habite-se ao final. De forma a viabilizar a operação, a Prefeitura deve apoiar as famílias no auxílio à obtenção de terrenos regulares.

A obtenção de financiamentos e os programas de regularização fundiária dependem da emissão de certidões junto aos cartórios. Convênios entre a Prefeitura e os cartórios, através da ANOREG, podem agilizar a tramitação dos processos e reduzir as custas.

Instituições Acadêmicas e de Ensino Técnico

As universidades e entidades de ensino, tais como UFAL, CEFET-AL, SENAI-AL e o CESMAC, como formadores de pessoal e produtores de conhecimento, podem contribuir com treinamento de quadros técnicos e realização de estudos e pesquisas de interesse na área habitacional. Tais estudos podem produzir alternativas criativas que possam baratear o custo final de projetos e obras e melhorar as condições de habitabilidade, considerando a realidade local, seus limites e potencialidades. A UFAL tem tradição de participar ativamente dos planos e projetos voltados para o desenvolvimento da cidade, marcando presença nas discussões do Plano Diretor e na elaboração de estudos de apoio à Política Habitacional, revitalização dos bairros do Centro e Jaraguá, Plano Estratégico, dentre outros. Recentemente, em 2004, o Instituto Bambu, SEBRAE e UFAL desenvolveram uma tecnologia habitacional em Bambu, cujo protótipo está construído em Juvenópolis, no bairro do Bebedouro.

Entidades de Desenvolvimento da Economia Popular

O enfoque adotado neste trabalho considera indispensável para a Política Habitacional de Interesse Social de Maceió a melhoria do patamar de inserção de população mais pobre na vida social e econômica da cidade. Só assim poderá haver uma reversão das tendências atuais do fenômeno habitacional e uma expansão do mercado imobiliário formal na cidade. Para isto é preciso fortalecer a economia popular, atualmente desorganizada, sem crédito, com dificuldade de acesso a mercados e provavelmente com uma enorme energia produtiva reprimida que pode ampliar as oportunidades das famílias e cidadãos mais pobres.

Diversas experiências já foram realizadas com êxito, através de programas de capacitação e treinamento oferecidos pelo SEBRAE-AL em parceria com Prefeituras. Essas experiências ampliam as possibilidades de geração de trabalho e renda das populações mais pobres. Diversos APLs – Arranjos Produtivos Locais – já foram desenvolvidos em projetos voltados para o turismo, artesanato, produção de doces e flores, para Maceió e arredores. Esse estímulo produtivo pode ajudar a conter o processo de migração para Maceió se for capaz de gerar renda e desenvolvimento econômico para a população dos Municípios vizinhos. Os APLs

podem, além disso, contribuir para a sustentabilidade da política habitacional de interesse social do Município, estimulando a economia popular de acordo com sua vocação natural e potencial de trabalho da população.

MARCO JURÍDICO PARA A FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL EM MACEIÓ

Da Obrigatoriedade da Política Municipal de Habitação

Ao lado da alimentação, a habitação figura no rol das necessidades básicas do ser humano. Para cada indivíduo desenvolver suas capacidades e até se integrar socialmente é fundamental possuir moradia. Fatores culturais, econômicos e ambientais, entre outros, moldam a questão habitacional, definindo o mínimo desejável. De fato, habitação satisfatória consiste em pressuposto para a dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, III da CRFB). Além de se envolver claramente com um dos fundamentos republicanos, o provimento da habitação diz respeito também aos objetivos fundamentais de nossa República, contidos no artigo 3º da Lei Maior. São eles:

- I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II – garantir o desenvolvimento nacional;
- III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor e quaisquer outras formas de discriminação.

A moradia representa um dos custos mais caros nas sociedades contemporâneas submetidas ao sistema capitalista²⁵. Em um país com população predominantemente pobre e com a capacidade para investimentos públicos comprometida, a habitação popular costuma apresentar soluções precárias, não raro improvisadas, muito ruins do ponto de vista da habitabilidade e sem qualquer segurança jurídica da posse.

Nessas condições, não há como construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos sem a atuação direta do Estado em prol da moradia. Questão vital para a população, conseqüentemente repercute no desenvolvimento nacional sustentável, influenciando a saúde, o acesso às oportunidades sociais (e a inserção social), a produtividade no trabalho etc.

Todos esses pontos convergem para que, de modo mais específico, a Constituição da Re-

²⁵ Em entrevista concedida ao jornal *Folha de S. Paulo* (10/10/04), o Prefeito de Barcelona informa que, na sua cidade, cerca de 20% (vinte por cento) da habitação são produzidos pelo Poder Público, para assegurar o atendimento das camadas mais pobres, demonstrando, portanto, que a intervenção pública em prol da habitação popular não é uma questão exclusiva dos “países subdesenvolvidos”.

pública defina como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promoverem programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais (e de saneamento básico). Isso ocorre no artigo 23, IX da Lei Maior.

Duas conseqüências decorrem do artigo 23, IX da Lei Fundamental. Pela primeira, há o dever para cada ente federativo no sentido de formular e adotar políticas e medidas públicas voltadas para os fins ali dispostos, e a atuação isolada de um não responde pela obrigação dos demais. Pela segunda conseqüência, toda e qualquer ação estatal, mesmo que não diretamente relacionada com aquele objetivo, encontra ali condição de validade.



Dentro da visão jurídica mais tradicional o que assiste ao Judiciário exigir é que o Estado saia de sua omissão, declarando-o obrigado a estabelecer formas de agir em prol de suas obrigações, até mesmo estabelecendo prazo para tanto. Muitas vezes será necessária a edição de normas para organizar as ações estatais, bem como também deverá ser observada a adequação da programação financeira, através das leis específicas (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual), questões que nem sempre podem ser enfrentadas ou resolvidas nos tribunais.

Por força constitucional, os Municípios, a União, os Estados e o Distrito Federal devem possuir programas e planos habitacionais. Esse conjunto de ações é que efetivará as opções, prioridades e linhas de ação contempladas na política habitacional nacional, estadual e municipal, conforme o caso. Os entes federativos estão obrigados a elaborá-la não só moralmente, mas também do ponto de vista jurídico.

Há de se considerar que é imprescindível para a promoção do desenvolvimento urbano, obrigação do Município (art. 182), que a questão habitacional seja objeto de especial atenção.

Vale desde aqui o registro de que no exercício de sua competência para editar normas gerais sobre direito urbanístico, a União editou a Lei Federal nº 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade. Embora não trate mais detidamente da questão habitacional, manifesta-se ali o compromisso da política urbana com a garantia do direito a cidades sustentáveis; sob essa égide se inclui expressamente o respeito ao direito à moradia (art. 2º, I), verificando-se ainda algumas diretrizes gerais relacionadas ao tema, que mais adiante serão mencionadas.

Sendo diferentes as causas, os contextos e as soluções dos problemas habitacionais, muito provavelmente deverá o Município recorrer a medidas distintas, normalmente complementares; por vezes até, em vez de agir diretamente, deverá incentivar o setor privado para direcionar-se à camada social que costuma ser esquecida pelo mercado imobiliário. Em respeito ao uso dos recursos públicos e à importância em atender bem às necessidades essenciais da coletivi-

dade, cumpre ao Governo local buscar sempre a maior eficiência de suas ações.

Da Competência para o Município Estabelecer sua Política de Habitação

As atribuições materiais conferidas ao Município estão, via de regra, acompanhadas pela competência para editar as normas necessárias para organizar e operacionalizar a tarefa administrativa. É importante compreender que a competência legislativa implícita limita-se às regras necessárias para a organização e ação do ente federativo, definindo os órgãos e autoridades envolvidos, os benefícios que serão concedidos, os recursos públicos que serão utilizados, as condições pessoais ou familiares dos beneficiados, as vantagens oferecidas aos empreendedores que atuem no segmento mais necessitado etc.

Compete, portanto, ao Município dispor em lei sobre as medidas administrativas relacionadas à questão habitacional, de modo a cumprir com suas obrigações máximas, entre as quais assegurar o direito social à moradia²⁶. Como não está isolado em nosso Estado Federal, haverá de observar os princípios e normas condicionantes dessa atuação.

Das Condições a serem Observadas pela Legislação Municipal

Dentro do Estado de Direito, todas as ações estatais, inclusive a elaboração de leis, são passíveis de controle, pois as autoridades públicas subordinam-se ao Direito. Esse controle de validade das normas jurídicas opera-se fundamentalmente com base nos princípios jurídicos, que pairam sobre todo o sistema, e na Constituição da República, manifestação direta da soberania e peça que constitui e delimita o poder estatal. Por ser o Brasil um Estado Federal e por vivenciarmos a fase do federalismo solidário, por vezes a própria Constituição atribui à União a capacidade de editar normas nacionais, condicionantes dos demais entes federativos, assegurando, assim, uma homogeneidade mínima no trato de certas questões. Fique bem claro, porém, que essa ascendência das normas federais sobre Estados e Municípios, não é ontológica, fruto de uma suposta supremacia da União; ela só existirá em razão de mandamento expresso da Carta Constitucional, pois inexiste hierarquia entre as entidades federativas.

Já que o foco do presente trabalho é o estabelecimento da política habitacional pelo Município, que regerá determinada parte da atividade administrativa, destacam-se logo os princípios constitucionais inscritos no art. 37, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Mais determinante da política habitacional é o princípio, também constitucional, da isonomia. Trata-se de fator importantíssimo no tocante à decisão sobre quem será atendido pelas políticas públicas. Como certamente não há recursos nem capacidade administrativa para atender toda a população municipal, cabe à Municipalidade estabelecer de modo objetivo e justificável quem deva ser atendido pelas ações públicas. A justificativa aí passa neces-

²⁶ Por tudo que já foi aqui afirmado, essa competência revela-se também um dever, capaz de ser cobrado até mesmo em via judicial.

sariamente pela justiça social e pela maior vulnerabilidade de alguns assentamentos, sobretudo os que expõem a maior risco os moradores; como qualquer ação pública não prescinde do lastro financeiro, tudo isso será concebido dentro da sustentabilidade econômica, fator capaz de relativizar certos paradigmas e prioridades do ponto de vista social.

Dentro do possível, devem ser também adotadas medidas que permitam melhor condicionar o setor privado à realidade/necessidade brasileira, para torná-lo capaz de atender a um número maior de pessoas. Isso passa inclusive pela adequação da legislação urbanística, que define a produção de moradia legal e influencia no respectivo custo. É sobretudo por esse motivo que o Estatuto da Cidade estabelece no rol de diretrizes da política urbana “a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais” (art. 2º, XV). Interpretando tal mandamento em harmonia com o sistema de normas que regem a questão, é clara a necessidade de a moradia produzida ser digna, integrada ao conceito de cidade sustentável.

Em verdade, vemos uma obrigação básica do Poder Público municipal: legislar dentro da razoabilidade, no caso para permitir a ação adequada dos agentes construtores da cidade. Sem ignorar essa etapa, pode o Município avançar para outro estágio: criar maior convergência entre as iniciativas do setor imobiliário e da construção civil com a estratégia do desenvolvimento urbano. Como é de amplo conhecimento, a lei não constrói, por força própria, a cidade, apenas rege o processo, no mais das vezes estabelecendo balizas²⁷. Se a produção de moradias dentro da lei no Brasil já representaria um enorme avanço, melhor ainda é que o processo de construção se desenvolva com coerência e lógica, ocupando gradualmente os locais mais indicados, entre os disponíveis, gerando externalidades positivas à coletividade e evitando a dispersão desnecessária da malha urbana; para tanto, é fundamental que o Governo local saiba como induzir a iniciativa privada.

Na busca de soluções à questão habitacional, impende considerar, como fizemos anteriormente, os dispositivos do Estatuto da Cidade. A partir das diretrizes contidas no artigo 2º daquele Diploma Legal, é possível identificar de modo mais ou menos direto, algumas das condições e alternativas que tocam à produção habitacional. Destacamos aqui os seguintes itens:

- Direito à cidade sustentável (inciso I). Como a letra da lei revela, engloba um feixe de situações, que manifestamente se faz integrado pelo direito à terra e à moradia, reforçando o compromisso do planejamento e gestão urbanos com essas questões. Além disso, nos outros aspectos listados acaba implicitamente definindo como a moradia deve ser produzida, pois não há cidade sustentável se seu núcleo essencial, a habitação, não

²⁷ Em vista dos altos números de irregularidades urbanísticas, sendo por vezes a “cidade ilegal” maior que a “cidade legal”, talvez seja mais realista afirmar que a lei busca reger o processo de construção da cidade.

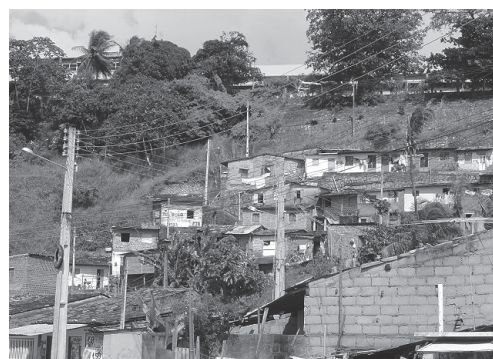
estiver integrado ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao sistema de transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. O próprio inciso V do mesmo artigo 2º do Estatuto da Cidade explicita essa conclusão. Outro desdobramento dessa diretriz é aquele relacionado à adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites de sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência (inciso VIII).

- Gestão democrática da cidade por meio da participação popular e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (inciso II). Forçosamente a formulação e execução da política habitacional se inserem nessa perspectiva, exigindo canais comunicativos entre a Administração Pública e a sociedade civil, devidamente instituídos, como Conselhos, audiências públicas, fóruns etc. Em verdade, a própria Constituição já requer a abertura para a participação popular no processo de planejamento municipal (art. 29, XII).
- Cooperação intergovernamental e também da iniciativa privada e demais setores da sociedade na urbanização (inciso III). Na questão habitacional tal cooperação é fundamental, dada à complexidade do tema, especialmente em se tratando da habitação pensada para uma cidade sustentável. Um dos consensos sobre a questão é que os Municípios brasileiros isoladamente não têm fôlego para suprir o déficit habitacional. Devem se consorciar ou mesmo celebrar convênios com Estados e União para otimizar a ação, como, aliás, já orienta o próprio artigo 23 da Lei Maior, em seu parágrafo único. Parceiros na sociedade civil também devem ser buscados, e o Estatuto da Cidade prevê alguns instrumentos que facilitam tal relacionamento, como é o caso do consórcio imobiliário (art. 46) e da operação urbana consorciada (arts. 32 a 34).
- Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município. A Carta Constitucional já associa a questão urbana, e conseqüentemente a habitacional, ao planejamento municipal (art. 30, VIII). As ações municipais na área de habitação devem ser concatenadas, conduzidas por uma ordem lógica e coerente, com bases predeterminadas; ainda que moldável pelos fatos supervenientes, não se admite o completo imprevisto ou ações que respondam isoladamente aos problemas concretos.
- Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo (inciso XIV). Para tanto, deverão ser consideradas a situação socioeconômica da população residente e as normas ambientais incidentes. Dentro da política habitacional, um espaço significativo há de ser ocupado pela regularização da habitação existente.

Legalizar e urbanizar adequadamente essas áreas passa a ser tarefa exigível ao Município, como alguns tribunais já vêm reconhecendo²⁸. A política municipal de habitação precisa portanto ser elaborada com essa perspectiva: sempre que for viável, a regularização urbanística é a medida a ser adotada pelo Município diante da ocupação irregular. Isso normalmente é feito através da instituição de Zona de Especial Interesse Social (ZEIS), com parâmetros urbanísticos específicos. Já na chamada “regularização fundiária” a participação do Município é mais direta em se tratando de ocupação de imóveis municipais, pois, na qualidade de proprietário, lhe assiste instituir direitos à população residente, afora o dever de observar o direito à concessão de uso especial para fins de moradia nos termos previstos na Medida Provisória 2.220/01; em se tratando de imóvel particular, em tese, poderá recorrer à desapropriação, o que, no entanto, requer capacidade financeira para pagar a indenização correspondente; sendo o imóvel particular ou pertencente a outro ente federativo, há também a alternativa da transferência do direito de construir, caso implementado pelo Município, o que depende da anuência do proprietário (art. 35 do Estatuto da Cidade). No mais, o Governo local não tem como definir diretamente a segurança da posse, questão que deverá ser tratada na via judicial, na maior parte das vezes, através da ação de usucapião. Mesmo nesse último caso, o Município, de acordo com seu potencial, pode e deve ser um importante colaborador, orientando os possuidores como proceder, bem como realizando atividades que facilitem o pedido judicial.

Vale o registro quanto às Leis Federais nº 766/79 e nº 10.098/00. A primeira traz normas gerais sobre o parcelamento do solo para fins urbanos, procedimento que muito provavelmente será utilizado na produção de habitação popular. Por sinal, para essa hipótese específica há previsões excepcionais, objetivando facilitar o loteamento para população de baixa renda e a regularização de tais empreendimentos. A segunda lei contempla regras a serem observadas na “construção da cidade” de modo a assegurar a acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência física ou com mobilidade reduzida. Na realidade, toda e qualquer moradia precisa ser produzida dentro desse marco legal nacional.

O Município deve observar também os dispositivos estaduais incidentes sobre o tema, elaborados dentro do limite da competência daquele ente da federação (art. 24, § 2º da CRFB). Normalmente, a Constituição Estadual costuma dedicar alguns artigos à causa. A Constituição alagoana não traz abordagem mais específica para a elaboração de política habitacional. Existe uma subseção para a política urbana (arts. 31 a 33) que não traz inovações em relação ao texto da Constituição Federal. Vale registro a previsão no sentido de que terão direito à propriedade plena, adquirida gratuitamente, os enfiteutas de imóvel de propri-



²⁸ Ver, por exemplo, a posição do Superior Tribunal de Justiça no RESP nº 194.732- SP e no RESP nº 292.846-SP.

idade do Estado de Alagoas, com superfície de no máximo 500m² (art. 17 do ADCT). Desconhecemos o efeito do dispositivo na prática, mas, em tese, é capaz de alcançar a população de baixa renda, o que deve ser considerado na elaboração de uma política habitacional de interesse social. A atenção deve ser redobrada, pois não será surpresa se, do ponto de vista formal, tal situação não estiver plenamente identificada, isto, é não for objeto de apontamento no Registro Geral de Imóveis, nem constar em escritura pública. A preocupação principal aqui é orientar as pessoas alcançadas pela norma estadual para que formalizem a situação de modo a dar plena segurança à posse existente; por outro lado, não se justificará a concessão de áreas, pelo Município, a essas mesmas pessoas que já preenchem os requisitos da Constituição alagoana.

Para o presente trabalho, releva destacar que alguns dos dispositivos da Carta Estadual, por preocupação ambiental, acabam por dispor acerca do parcelamento e da ocupação do solo urbano, podendo alcançar, assim, a produção de habitação. O artigo 271, § 1º dispõe que todo loteamento ou projeto de urbanização no litoral do Estado submete-se à autorização do órgão estadual responsável pela proteção ambiental, que editará normas a respeito do assunto. Já o § 2º estabelece que a lei regule o fracionamento das áreas e o gabarito das edificações situadas na faixa de mil metros contados a partir da linha de raia dos terrenos de marinha. É possível apresentar algumas ponderações sobre a aplicação desses dispositivos, que, de acordo com as condições materiais, poderá extrapolar a competência estadual, mas, caso seja desnecessário, isso deverá ser objeto de análise em outro momento.

A título de Constituição Estadual, cite-se, por fim, o artigo 11 do ADCT, que sob o argumento de humanizar os espaços urbanos, acaba trazendo algumas condições para o parcelamento do solo ou para a disposição de áreas públicas, a saber:

- a comercialização de lotes em parcelamentos urbanos dependeria de arborização das áreas verdes e da implantação de todos os equipamentos urbanos e comunitários, pelo empreendedor;
- as cessões, permissões ou concessões de uso de área pública ficariam condicionadas à autorização legislativa;
- impossibilidade de alterar-se a destinação das áreas verdes ou espaços ajardinados criados a partir dos logradouros públicos.

Em verdade, as três previsões afiguram-se questionáveis no tocante à competência estadual, uma vez que adentram pontos mais específicos da gestão urbana e mesmo da gestão do patrimônio municipal. Sobre a terceira delas, comum em outras Cartas Estaduais, cumpre mencionar que o IBAM já firmou posicionamento pela inconstitucionalidade, apoiando-se em jurisprudência. Não se deixe de mencionar, porém, que a produção de habitação que não atenda aos preceitos citados pode ensejar alguma confusão e até ações judiciais, por sua vez, capazes de propiciar insegurança jurídica até que haja posicionamento final acerca da validade ou não das normas estaduais.

A política habitacional do Município, mesmo quando constituída em lei, necessita observar certas normas locais que possuem ascendência sobre as demais. Referimo-nos especialmente àquelas estabelecidas na Lei Orgânica Municipal (LOM) e no Plano Diretor. O primeiro Diploma condiciona toda a legislação municipal, sendo chamada, informalmente e com certa razão, de Constituição Municipal. É comum que, além de organizar os Poderes, acabe avançando sobre temas julgados relevantes, entre os quais a proteção ambiental, o desenvolvimento urbano e até a habitação.

Inexiste na Lei Orgânica de Maceió uma parte especificamente destinada à política habitacional. Ainda assim, alguns preceitos merecem destaque, uma vez que influenciam no enfrentamento da causa. O principal dispositivo sobre o assunto é, sem dúvida, o artigo 110. Há ali verdadeiras diretrizes a serem observadas pela legislação municipal a ser elaborada. O dispositivo estabelece que o Município tenha, entre suas finalidades, a minoração da carência habitacional: prevê também o labor para evitar a ocupação desordenada do solo urbano. Mas detidamente estabelece que sejam promovidos:

- parcelamento do solo para populações economicamente carentes;
- incentivo à construção de unidades e conjuntos residenciais sob o sistema de mutirão;
- construção e organização de centro comunitário nos núcleos residenciais edificados pelo Município, a ser administrado por conselho de moradores.

Não significa que toda ação municipal deva convergir para tais condições ou que devam partir delas; muito menos que se limite a esse universo, mas o fato é que tais iniciativas não podem ser olvidadas na política habitacional.

Outro artigo de significativa repercussão é o artigo 111, ao dispor para a remoção, por iniciativa municipal, de moradias localizadas em áreas de desenvolvimento subnormal o condicionamento à prévia consulta aos moradores, objetivando identificar suas condições de trabalho. Tal medida, como esclarece o texto legal, terá o fito de orientar a escolha do novo local de fixação, o qual haverá de permitir a continuidade de suas atividades profissionais. Implicitamente a norma revela ainda que a remoção somente se efetivará se o Município providenciar outra solução habitacional aos moradores.

Os artigos 115 e 160 contemplam tratamento especial para duas categorias profissionais: agricultores e pescadores. O primeiro dispositivo requer a reorganização do espaço rural, objetivando a constituição de colônias agrícolas e a distribuição de terras aos agricultores que não disponham de bens imóveis rurais ou urbanos; consoante o dispositivo, a intenção principal é possibilitar a fixação do homem no campo. Já o artigo 160 incumbe o Poder Público local de proceder ao cadastramento de todas as glebas ocupadas por moradias de pescadores, devendo ainda promover esforços junto à União, ao Estado e a particulares, objetivando a regularização das áreas ocupadas, novamente com vistas a assegurar as condi-

ções de habitação nas proximidades do local de trabalho.

O artigo 163, por sua vez, define as áreas de proteção permanente. Não expressa que sejam impassíveis de ocupação, mas em regra o termo é utilizado para impedir ou minimizar o uso pelo homem, inclusive para fins residenciais. Estão arrolados: os manguezais; os locais circunvizinhos das nascentes dos rios; riachos e arroio; os locais que abriguem exemplares raros da fauna e da flora; os locais que sirvam de pouso ou de local de reprodução de espécies migratórias; as encostas e os estuários. Conforme previsão da LOM, tais espaços serão zoneados mediante estudos técnicos especializados.

Por fim, há uma série de dispositivos relacionados aos imóveis públicos municipais. Os artigos 11 a 15, em síntese, dispõem:

- o uso preferencial da concessão de direito real de uso em relação à doação ou venda de bens imóveis municipais; essas espécies contratuais preteridas não estão vedadas, mas a utilização delas exigirá justificativas especiais;
- o uso de bem público por terceiros deverá ocorrer mediante cessão, autorização, permissão ou concessão de uso, em condições especificadas no artigo (art. 12); nessas hipóteses, as benfeitorias acrescidas não serão indenizadas pelo Município; em relação aos bens públicos de uso comum do povo (praças, ruas etc.), a utilização por terceiros somente poderá ocorrer para execução de atividades compatíveis com as finalidades originais do bem, o que, salvo melhor juízo, impede o uso dessas áreas para fins habitacionais;
- possibilidade de parcelamento de glebas municipais, cujos lotes serão alienados pelo preço mínimo, apurado em avaliação administrativa, para as pessoas carentes removidas de favelas.

Merece registro o artigo 109 da LOM que estabelece a aquisição da propriedade pelo possuidor de imóvel público urbano por mais de cinco anos, em condições idênticas às que ensejam a usucapião especial urbana (art. 183 CRFB). O dispositivo é capaz de propiciar discussões acerca da constitucionalidade, uma vez que a Carta Constitucional impede a aquisição de imóveis públicos por usucapião. Como foi o próprio Município, na qualidade de proprietário, que tratou do fato, afigura-se-nos hipótese distinta daquele instituto do direito civil, revelando apenas a disposição – e o compromisso – do proprietário em transferir o bem gratuitamente.

Já o Plano Diretor é, por definição constitucional, o instrumento básico da política urbana (art. 182, § 1º CRFB). Para bem cumprir sua função há de abranger as muitas questões compreendidas no desenvolvimento urbano, desde o disciplinamento do regime urbanístico do solo à concepção e execução de políticas setoriais especialmente relacionadas à causa. Certamente entre essas está a política habitacional. Não se espera que o Plano Diretor esgote assuntos tão

complexos; deve, sim, traçar objetivos, diretrizes que estabeleçam o compromisso com a ação orgânica e sistêmica. Para tanto, precisa conceber as linhas gerais da estratégia, coordenando os agentes envolvidos e estabelecendo os instrumentos a serem utilizados.

A obra “Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos Municípios e cidadãos”, parte da mesma perspectiva para considerar que

“O objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade”²⁹.

Além de afirmar qual a cidade desejada, através dos objetivos fixados, o Plano Diretor cuidará de assegurar a coerência no trato do desenvolvimento urbano e ambiental, para que as ações sejam concatenadas. A lei que instituir a política habitacional não deixa de ser um aspecto daquela pauta e precisa estar em conformidade com o Plano Diretor, sob pena de se revelar inválida. Em caráter mais pontual, cumpre mencionar também que a utilização de alguns dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade – e aqui mencionados – depende de previsão expressa na lei básica do desenvolvimento urbano.

Importa observar ainda que a inserção do tema – política habitacional – no Plano Diretor é fator capaz de trazer efeitos práticos na elaboração das leis financeiras municipais. Isto porque o Plano Plurianual, as Leis de Diretrizes Orçamentárias e os orçamentos anuais devem ser elaborados de modo a incorporar as diretrizes e prioridades contidas naquela peça de planejamento³⁰. Como não é usual – nem recomendável – ao Plano Diretor conceber ações concretas e auto-executáveis na área habitacional, a bem da verdade esse desdobramento financeiro provavelmente dependerá das outras leis que estabeleçam formas de agir a partir das diretrizes e previsões gerais; ou seja, será necessário editar a política habitacional, bem como programas e projetos, que, devidamente regulamentados, condicionarão a programação financeira municipal, com o devido respaldo do Plano Diretor.

Considerações Pontuais

Vale a pena ressaltar que das considerações anteriores não se extrai modelo único para atuação municipal. A propósito, descabe considerar que apenas a aquisição da propriedade confere segurança à posse, havendo outros direitos capazes de satisfazer tal requisito (direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, direito de superfície, locação etc.). Por seu turno, também não há definição apriorística, no direito nacional, sobre a gratuidade ou onerosidade da relação a ser estabelecida com a família beneficiada pela política habitacional. O direito social à moradia não tem como elemento característico a

²⁹ Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001, pág. 42

³⁰ Art. 40, § 1º do Estatuto da Cidade.

gratuidade. Cumpre ao Município examinar a melhor alternativa para cada tipo de atuação. Poderá prever a cobrança até mesmo para dar maior fôlego às ações municipais, já que os recursos são sempre escassos.

Em respeito ao princípio da eficiência, deve o Município estruturar sua política habitacional de modo a ter o melhor resultado possível, examinando as frentes em que pode atuar, a partir da realidade em que se encontra a população e dos meios de que dispõe. Em suma, os investimentos públicos e os esforços administrativos devem ser canalizados para viabilizar o maior lastro de atuação municipal, com o melhor resultado possível.

Imprescindível que atue de modo a divulgar os direitos à população, prestando inclusive esclarecimentos técnicos, sobretudo se relacionados ao alcance dos direitos sociais. Questão hoje debatida é se o Município poderia ou mesmo deveria prestar a assistência judiciária, isto é, se os agentes municipais, dentro de suas atribuições públicas, promoveriam ações ou a defesa de interesse particular junto ao Poder Judiciário e em caráter gratuito. A Carta Constitucional atribui ao Estado essa incumbência, quando a pessoa interessada demonstrar a insuficiência de recursos para arcar com as despesas para constituir advogado (art. 5º, LXXIV). Não resta dúvida que a referência ao Estado, ali, é genérica, como entidade que detém (e representa) o Poder Público, assim o é ao longo de todo o artigo 5º, pela leitura isolada do dispositivo, a inclusão dos Municípios seria plenamente aceitável. A discussão procede, porém, do fato de a própria Lei Maior associar essa obrigação estatal à Defensoria Pública, a ser organizada em nível federal e estadual, dentro de condições especiais (art. 134). A principal indagação é se o exercício de tal atividade seria exclusivo daqueles entes federativos e, mais especificamente ainda, das respectivas Defensorias Públicas.

Considerações Finais

Tamanho é o hiato entre o plano desejado e as condições sociais hoje presentes, que a prática de medidas compensatórias e parciais se torna aceitável, desde que o agir estatal claramente caminhe rumo à transformação do quadro, progressivamente.

Um perigo que a experiência recomenda evitar é a chamada “expulsão branca”, onde as intervenções de melhorias e/ou de regularização urbanísticas ou ainda de construção de moradias em pouco tempo ensejam a retirada dos beneficiados, tornando ineficaz todo o esforço público. Normalmente isso se dá exatamente porque as melhorias materiais do espaço urbano não são acompanhadas de políticas que permitam às famílias se integrarem na sociedade em um novo patamar.

Tudo isso leva à compreensão de que a política habitacional não deve ser apenas pensada como a concessão de casa a cada família necessitada, mas precisa estar associada a uma nova forma de inclusão social daquele núcleo familiar. Do contrário, não só os objetivos fundamentais não serão alcançados, mas haverá clara violação do princípio da eficiência.

Importante também que a legislação local seja adequada para ensejar a produção de habitação a preço acessível, pelo menos, para grande parte da população. Além disso, as normas urbanísticas, a começar pelo Plano Diretor, devem disponibilizar os instrumentos capazes de auxiliar nessa difícil e complexa missão que é assegurar o direito à moradia e, conseqüentemente, a dignidade da pessoa humana. Alguns instrumentos já foram citados aqui, e caberia ainda mencionar a outorga onerosa do direito de construir, como forma de financiar a política habitacional ou mesmo de induzir o mercado para a habitação popular (arts. 28 a 30 do Estatuto da Cidade); serventia também pode ter o direito de preempção para a aquisição de imóveis utilizáveis para construção de moradias ou na regularização fundiária, embora sua utilização seja muito pontual (arts. 25 a 27 do Estatuto da Cidade).

A retenção especulativa de imóvel urbano deve ser combatida (inciso VI, e), e o Estatuto da Cidade progrediu nesse campo, ao disciplinar as condições para implementação das sanções constitucionais previstas para a hipótese: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios³¹; IPTU progressivo e desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública (arts. 5º a 8º).

Inegavelmente o desafio é imenso, desde buscar a compreensão das causas que atuam para compor o quadro atual da habitação até a elaboração e implementação da política habitacional. A complexidade para o Município aumenta porque as questões macroeconômicas que influenciam brutalmente a questão habitacional (e todo o contexto econômico e social) não são definidas no âmbito local e só em circunstâncias muito excepcionais podem ser significativamente minimizados os efeitos nocivos (desemprego, baixa renda etc.). Isso não exime o Município de suas responsabilidades constitucionais: cumpre-lhe, inequivocamente, atuar na medida de suas capacidades, e até mesmo buscar ampliá-las, para efetivar o direito constitucional à moradia, servindo de modo orgânico e sistemático aos propósitos e fundamentos da República Federativa do Brasil.

FONTES DE REFERÊNCIA NACIONAL E INTERNACIONAL

A necessidade de gerar um conhecimento aprofundado sobre o fenômeno habitacional em Maceió e a discussão local sobre as medidas recomendadas para enfrentar os problemas dele decorrentes não devem levar a um localismo excessivo no tratamento do assunto. Por

³¹ O dispositivo constitucional em questão é o artigo 182, § 4º. Literalmente ele não trata da utilização compulsória, mas temos que implicitamente ela está contemplada, afinal a intenção é combater os imóveis não utilizados e subutilizados, além dos não edificadas.

um lado, como é sabido e procura-se lembrar em alguns pontos deste trabalho, as causas do fenômeno não são somente maceioenses, tampouco alagoanas (ou mesmo brasileiras). Da mesma forma, sem perder de vista o contexto local, as soluções podem estar apoiadas em um espaço de ação de outras escalas, aproveitando-se experiências e oportunidades de agendas nacionais ou internacionais interessadas no assunto.

A instituição de uma Política Habitacional de Interesse Social para Maceió deve constituir uma firme tomada de posição local sobre a questão. No entanto, ela não pode estar alheia à ordem constitucional e das relações intergovernamentais do país, nem tampouco à necessidade de seu alinhamento programático com outras agendas firmadas no âmbito nacional e internacional. Ao contrário, deve estar inspirada em um conjunto consistente de outras políticas e outros estatutos de referência, já de amplo domínio público, legitimados em espaços institucionais ou de representação das organizações da sociedade civil. Aí se incluem, desde os princípios e diretrizes da Política Nacional de Habitação até outros estatutos resultantes de consultas e deliberações regionais ou locais afetos ao assunto.

Sendo assim, são indicadas aqui, de forma resumida, essas principais fontes de referência capazes de instruir o assunto:

Metas do Milênio

As oito Metas do Milênio foram definidas em 2000, no âmbito da Organização das Nações Unidas, para o ano de 2015. São elas:

1. Erradicar a pobreza extrema e a fome:
 - reduzir pela metade a proporção de pessoas que vivem com menos de um dólar por dia. Reduzir pela metade a proporção de pessoas que sofrem com a fome.
2. Atingir o ensino básico fundamental:
 - assegurar que todos os meninos e meninas completem integralmente a educação primária.
3. Prover igualdade de gênero e autonomia das mulheres:
 - eliminar as disparidades de gênero nas educações primárias e secundárias preferencialmente por volta do ano de 2005 e alcançando todos os níveis por volta de 2015.
4. Reduzir a mortalidade infantil:
 - reduzir em dois terços o índice da mortalidade infantil entre crianças de 0 a 5 anos.
5. Melhorar a saúde materna:
 - reduzir em três quartos o índice de mortalidade materna.
6. Combater o HIV, a malária e outras doenças:
 - estabilizar e começar a reverter os altos índices de AIDS/HIV e de malária e outras doenças graves.
7. Garantir a sustentabilidade ambiental:
 - integrar os princípios do desenvolvimento sustentável dentro das políticas e programas

nacionais, causando o menor dano possível aos recursos ambientais.

- reduzir pela metade a proporção de pessoas que não têm acesso regular à água potável.
- alcançar uma melhoria significativa de vida de pelo menos 100 milhões de moradores de favelas de todo o mundo, em torno de 2020.

8. Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Agenda Habitat

A comparação dos resultados das duas conferências internacionais já realizadas sobre os assentamentos humanos, Habitat I (1976) e Habitat II (1996), revela mudanças importantes nas estratégias de provisão de habitação social no mundo. Em 1976, o documento atribuía ao Poder Público o ônus da provisão da habitação. Após 20 anos, ficou evidente a capacidade limitada dos Governos para suprirem essa demanda. Os Governos reconheceram, entretanto, que não podem agir sozinhos e que precisam atuar como facilitadores do processo de provisão, incorporando a essa enorme tarefa novos interlocutores, empreendedores privados, comunidades e agentes não governamentais (Grostein, 2001:31). A crise habitacional não é gerada por um simples desequilíbrio entre a oferta e a demanda mas, em especial, por insuficiência de renda de grande parte da população nos mercados formais de acesso à terra e à moradia (Grostein, 2001:34). A sustentabilidade das cidades é condicionada pelo equilíbrio entre o desenvolvimento e a preservação do meio ambiente que deve ser visto de forma integrada com as demais políticas públicas de desenvolvimento econômico e social.



Compromissos básicos da Agenda Habitat II:

1. Moradia adequada para todos
2. Assentamentos humanos sustentáveis
3. Habitação e participação
4. Igualdade de gênero
5. Financiamento de habitações e assentamentos humanos
6. Cooperação internacional
7. Avaliação dos progressos

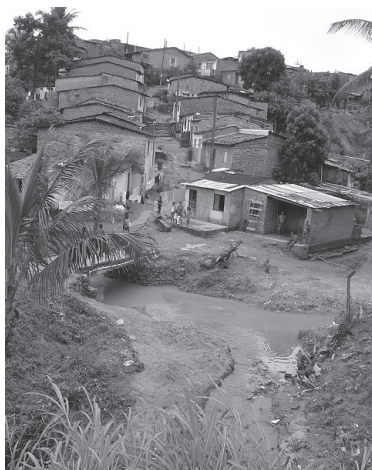
Agenda 21 Brasileira

A Agenda 21 Brasileira, aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, estabeleceu um pacto pela mudança do padrão de desenvolvimento global para o século XXI. Entre as linhas estratégicas que figuram na Agenda 21 incluem-se:

- Ordenamento territorial;
- Medidas de redução das desigualdades e de combate à pobreza;
- Proteção e promoção dos grupos estratégicos da sociedade;
- Geração de emprego e renda, reforma agrária e urbana;
- Integração entre desenvolvimento e meio ambiente na tomada de decisões;
- Descentralização para o desenvolvimento sustentável;
- Democratização das decisões e fortalecimento do papel dos parceiros do desenvolvimento sustentável;
- Cooperação, coordenação e fortalecimento da ação institucional;
- Instrumentos de regulação;
- Geração, absorção, adaptação e inovação do conhecimento;
- Informação para a tomada de decisão;
- Promoção da capacitação e conscientização para a sustentabilidade.

Agenda Marrom

Se a Agenda 21 brasileira colocou foco na preservação dos recursos naturais, a especificidade do ambiente urbano, em processo muitas das vezes radical de mudanças pela ação antrópica e cultural humana, exigiu a adoção da chamada Agenda Marrom. O compromisso básico dessa agenda assumida por Governos Nacionais e agências internacionais é melhorar a qualidade sanitária e promover o saneamento ambiental das populações urbanas, especialmente no que diz respeito ao abastecimento de água, ao esgotamento sanitário, à drenagem urbana e ao recolhimento e destino final de resíduos sólidos.



Política Nacional de Habitação

O Governo Federal (2003-2006) estabeleceu em 2004 a nova política habitacional para o país, fundamentada nos seguintes princípios e estabelecendo as seguintes diretrizes:

Princípios:

- Direito à moradia, enquanto um direito humano individual e coletivo.
- Moradia digna como direito e vetor de inclusão social.
- Função social da propriedade urbana buscando programar instrumentos de reforma urbana.
- Gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade.
- Articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais.

Diretrizes:

- Desenvolvimento institucional.
- Mobilização de recursos, identificação da demanda e gestão de subsídio.
- Qualidade e produtividade da produção habitacional.

- Sistema de informação, avaliação e monitoramento da habitação.
- Urbanização de assentamentos precários e produção da habitação.
- Integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano.

Resoluções da Iª Conferência Estadual das Cidades de Alagoas “Cidade para Todos”

Etapas Regional / Região Metropolitana de Maceió, 2003

Extrato das Resoluções da Conferência segundo acesso à moradia digna, urbanização, regularização fundiária e integração de assentamentos humanos precários:

- Desocupar as áreas de risco, inundações e deslizamentos e áreas de preservação ambiental, através da transferência de moradores para áreas da cidade, com acesso ao trabalho e condições de habitabilidade.
- Dar continuidade a programas como o Habitar Brasil – BID, facilitando o processo de acesso à moradia
- Garantir nos projetos de urbanização de todos os assentamentos acessibilidade aos portadores de necessidades especiais.
- Implantar programas de habitação planejados, com acompanhamento, coordenação e fiscalização no uso de recursos municipais.
- Criar ZEIS – Zonas de Especial Interesse Social – através de levantamento da situação real da habitação de interesse social no Município.
- Realizar levantamento sobre a situação fundiária, terras privadas e públicas nos Municípios.
- Ocupar vazios dos centros da cidade com habitação de interesse social onde há infraestrutura, serviços e equipamentos, em vez de áreas distantes geograficamente da área urbana.
- Implantar e/ou ampliar projetos de esporte e lazer nos conjuntos habitacionais de interesse social, nos loteamentos urbanos, dispondo essas áreas abertas à comunidade local e circunvizinha.
- Reforçar programas públicos de segurança em áreas de habitação de interesse social.
- Criar conselhos municipais de habitação com paridade.
- Priorizar a regularização fundiária de situações coletivas de moradias consolidadas na revisão da legislação.
- Reconhecer, de fato, nos programas habitacionais públicos, a excepcionalidade de populações que estão abaixo da linha de pobreza.
- Elaborar, de fato, os planos diretores municipais, para implantar os instrumentos do Estatuto das Cidades e, principalmente, os referentes à moradia de interesse social.
- Garantir às populações de baixa renda ou renda média, a assistência técnica, através da universalização desse acesso.
- Garantir a participação dos movimentos sociais nas discussões e nas diretrizes de desenvolvimento das cidades.
- Criar programas educacionais no sentido de capacitar a população sobre a conservação do patrimônio público e cultural utilizado como mobiliário de interesse social.

- Vincular a autorização para implantação de programas de habitação de interesse social à realização e conclusão de obras de saneamento.
- Levar em consideração as decisões das populações envolvidas em qualquer proposta de habitação de interesse social em áreas que ofereçam opções de trabalho; por exemplo, o lixo.

Melhores Práticas

O Centro de Referência Melhores Práticas, do IBAM, em trabalho realizado para o SEBRAE-RJ, identificou procedimentos e critérios utilizados em premiações de diferentes organizações, no Brasil e no exterior, sobre boas práticas e experiências de Governo aplicadas à resolução de problemas do desenvolvimento e particularmente do *habitat* humano³². Apesar dessas premiações incluírem uma grande variedade de categorias e áreas de ação dos Governos, alguns critérios são recorrentes em quase todas, atestando a consolidação de algumas recomendações e expectativas com relação à formulação e implementação de políticas públicas. Vale a pena considerar esses critérios para fundamentar propostas no tema das políticas habitacionais. Esses critérios incluem:

1. Abrangência e integração interinstitucional e intersetorial dos projetos, buscando articular esforços e comprometer todas as áreas intervenientes dos Governos numa ação conjunta em que cada área, órgão ou setor reconheça seu compromisso e desempenhe bem a sua parte.
2. Boa relação entre custos e benefícios para os envolvidos com as iniciativas e o bom impacto para a população não somente “beneficiária” direta mas também para toda a população da cidade.
3. Características de inovação, originalidade e criatividade que reflitam soluções locais para problemas às vezes universais.
4. Sustentabilidade, continuidade e replicabilidade, indicando persistência dos projetos no tempo e capacidade de auto-resolução e autocorreção de rumos que tornem o projeto capaz de “agir sobre si mesmo”.
5. Valorização da cidadania antes, durante e depois da realização dos projetos, o que implica ir além de metas físicas ou mensuráveis e promover a afirmação de direitos e garantias para grupos sociais diferenciados.

PRINCIPAIS LINHAS DE AÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL

Com base em princípios consagrados nacional e internacionalmente, a Política Municipal de Habitação de Interesse Social de Maceió deve ter por objetivo principal dotar o Muni-

³² IBAM. Centro de Referência Melhores Práticas. Aperfeiçoamento do regulamento do prêmio SEBRAE Prefeito Empreendedor. Descrição dos procedimentos adotados pelas principais instituições nacionais e internacionais. Rio de Janeiro, IBAM, 2004, 18p. mimeo.

cípio de diretrizes e estratégias de ação para o tratamento da questão habitacional em seu território, de forma integrada à política urbana e de saneamento ambiental, promovendo a inclusão social da população mais vulnerável e o aumento da oferta de novas moradias de interesse social.

A Prefeitura deve atuar como agente facilitador da inserção social das famílias mais vulneráveis da população, como agente promotor responsável pelos programas habitacionais e articulador dos projetos com agentes internos e externos ao Governo, adotando, para tanto, ações de caráter institucional a seguir apontadas. Novos paradigmas de planejamento e gestão da ocupação urbana devem, também, observar simultaneamente questões relativas à preservação e recuperação do meio ambiente, à melhoria dos sistemas de saneamento ambiental, à acessibilidade e à mobilidade das populações, ao controle sobre as áreas de risco, ao monitoramento do uso do solo, à geração de novas oportunidades econômicas e sociais, além de, institucionalmente, agregar novos atores sociais da esfera pública e privada, e aumentar o nível de participação popular nas tomadas de decisão.

A política deve, assim, compreender, além de ações na esfera institucional, intervenções habitacionais de caráter corretivo e de provisão, além das socioeconômicas complementares que, implementadas de forma articulada com as demais agendas governamentais, produzam os efeitos desejados no desenvolvimento social, com foco nas pessoas, e na melhoria sustentável do ambiente, com foco na cidade.

As características dos assentamentos habitacionais apontam uma política habitacional voltada para o atendimento emergencial das famílias alojadas em áreas de risco. Em seguida, as ações direcionam-se para a urbanização dos assentamentos consolidados, em condições precárias de urbanização, principalmente no que diz respeito ao saneamento ambiental.

Quanto ao remanejamento preventivo das famílias de áreas de risco ou de assentamentos não consolidados em áreas de preservação ambiental, estas devem ser realocadas em locais próximos da antiga residência ou em outros cuja oferta de trabalho atenda à demanda específica. Essas intervenções, além de promoverem a melhoria das condições de segurança e habitabilidade das moradias, não podem prescindir dos equipamentos urbanos e comunitários adequados, bem como da recuperação das áreas degradadas, que, além do reflorestamento, em alguns casos, podem receber equipamentos comunitários, tais como praças, hortas comunitárias, e outros, que permitam a sustentabilidade dos projetos.

As principais linhas de ação da política habitacional se subdividem em ações institucionais, intervenções habitacionais e socioeconômicas. As ações institucionais são de caráter admi-



nistrativo e gerencial; operacional e normativo. As intervenções habitacionais são: (1) de caráter corretivo, quando visam reduzir o déficit qualitativo; (2) de provisão, para atender à demanda quantitativa e responder pela produção de novas alternativas habitacionais, aumentar a oferta de infra-estrutura e de serviços urbanos. As ações socioeconômicas são integradas, complementares e de sustentação das ações anteriores. Visam ao desenvolvimento social, cultural e econômico-financeiro da população beneficiada.

Intervenções Prioritárias

As situações de emergência são, entretanto, as que não podem prescindir de identificação e de providências imediatas de caráter preventivo. Nesse sentido, como já dito anteriormente, é dramático o estado de calamidade de atinge todo ano muitas famílias na época das chuvas em Maceió. Dentre os projetos já identificados como prioritários estão, assim, os domicílios habitados por famílias cujas casas estão em áreas de risco, sujeitas a enchentes e deslizamentos de encostas, bem como as instaladas precariamente em barracos improvisados, inadequados e insalubres, na beira da lagoa Mundaú, no Lixão e na Cidade de Lona. Essas intervenções prioritárias, algumas já identificadas, devem servir como experiências-piloto a serem testadas e aprimoradas, discutidas com a população e integradas a projetos de caráter socioeconômico. As populações remanejadas devem permanecer junto ao local de origem e somente em casos específicos, havendo interesse da comunidade, por facilidade de acesso ou mercado de trabalho, a instalação das famílias pode se dar em outra localidade. A complementação de obras inacabadas é outra meta prioritária a ser atendida.

OBJETO

A Política Habitacional de Interesse Social de Maceió deve incidir sobre um universo de fatores referentes às condições de moradia e às condições sociais e econômicas das famílias. O objeto é caracterizado segundo o déficit habitacional, a demanda habitacional e pelos diferentes grupos familiares. Essa caracterização facilita a identificação para fins de priorização de atendimento, necessidade de subsídio e formas de atendimento.

OBJETO SEGUNDO O DÉFICIT HABITACIONAL

O déficit habitacional em Maceió manifesta-se por inadequação e insuficiência. As situações de risco, entretanto, caracterizam um déficit emergencial. A inadequação refere-se à irregularidade fundiária, ausência de infra-estrutura e de unidade sanitária domiciliar e ao adensamento excessivo da moradia. A insuficiência de moradia é identificada pela presença de famílias conviventes, domicílios improvisados e precários (rústicos). O déficit muitas das vezes combina mais de uma das situações descritas.

A combinação de fatores de risco, inadequação e insuficiência é que permite definir o perfil da demanda e as alternativas para o seu atendimento. Muitas vezes a inadequação da moradia é um fator de risco.

Habitação em áreas de risco

- Situadas em áreas inundáveis (nos fundos de vale das grotas, beira de rios, ao longo dos canais de drenagem e nas margens da lagoa Mundaú).
- Localizadas em áreas sujeitas a deslizamentos de encostas de alta declividade (em grotões, junto à lagoa ou situadas em encostas).
- Edificadas sobre terrenos turfosos (junto à lagoa Mundaú, no Vergel do Lago, Brejal, Levada, Bebedouro, Bom Parto).
- Localizadas nas faixas de domínio da rede de alta tensão de energia elétrica, da linha férrea e de rodovias.
- Localizadas nas faixas de domínio de gasodutos e oleodutos.
- Situadas em regiões com alto nível de poluição química, como nas proximidades da indústria Brasken, nos bairros do Pontal e Trapiche da Barra.
- Localizadas próximas do atual lixão da cidade, no bairro de Gruta de Lurdes.

Habitação em situação de inadequação

- Ausência ou insuficiência de infra-estrutura e falta ou precariedade do saneamento básico, identificadas em 81% dos assentamentos precários de Maceió.
- Padrão mínimo de conforto não atendido (ausência de equipamento sanitário domiciliar).
- Adensamento excessivo da moradia, caracterizado por três ou mais pessoas por cômodo utilizado como dormitório e presente em 43% dos assentamentos pesquisados.

- Irregularidade fundiária, por ocupação irregular ou clandestina ou ainda por ausência de titularidade.

Insuficiência de habitação

- Por co-habitação de mais de uma família por domicílio, ocorrência registrada em 9,1% dos domicílios dos assentamentos precários de Maceió.
- Por domicílios improvisados e domicílios rústicos, sendo que 4,85% dos domicílios pesquisados são construídos em taipa.
- Por presença de sem-teto (moradores de rua).

O déficit habitacional é complementado pela carência local de equipamentos públicos comunitários tais como saúde, educação, transporte e segurança.

OBJETO SEGUNDO A DEMANDA HABITACIONAL

A demanda habitacional reflete-se pela necessidade de tratamento das áreas de risco ou de realocação de moradias situadas nessas áreas e em áreas de preservação ambiental em assentamentos não consolidados, de urbanização e regularização dos assentamentos precários consolidados, e aumento da oferta de novas alternativas habitacionais. A demanda, pois, é caracterizada tanto pelo déficit quantitativo quanto pelo qualitativo.

Habitação em áreas de risco

Atendimento de famílias cujas habitações estejam situadas em áreas de risco nos assentamentos precários ou enclaves desses assentamentos, devidamente caracterizadas no item anterior, que exijam melhorias e recuperação do ambiente ou o deslocamento da população. O reassentamento das famílias deve ser feito para uma área próxima do local de origem do assentamento, respeitando as características culturais da população atendida e integrado a ações socioeconômicas e de recuperação ambiental das áreas desocupadas.



Habitação em assentamentos não consolidados

Habitações situadas em áreas de preservação ambiental, em fase de ocupação inicial, onde haja possibilidade de remanejamento das famílias para uma área próxima e a necessidade e possibilidade de recuperação ambiental, visando ao interesse coletivo.



Habitação em assentamentos consolidados

Habitações situadas em assentamentos precários, conjuntos deteriorados ou incompletos e ocupações espontâneas, instaladas em grotões e vilas densamente ocupados, há muitos anos, dotados ou não de alguma infra-estrutura urbana. Esses assentamentos devem ser integrados à cidade formal através de melhorias habitacionais, urbanas e ambientais, com a inserção socioeconômica das famílias e a regularização fundiária.



Necessidade de novas habitações

Oferta de alternativas habitacionais de interesse social, para suprir o déficit por insuficiência de habitações, através do acesso à terra urbanizada, da produção de novas moradias, da oferta de material de construção, mediante a recuperação e reciclagem de imóveis, visando à sustentabilidade da política habitacional.



OBJETO SEGUNDO GRUPOS FAMILIARES

A Política Habitacional de Interesse Social de Maceió está voltada para o atendimento dos grupos familiares mais vulneráveis, sujeitos à remoção e das famílias de renda mensal mais baixa. A pesquisa socioeconômica realizada nos assentamentos precários aponta que 55% das famílias vivem com menos de três salários mínimos e que as famílias com vencimentos até um salário mínimo representam 32,3% desse universo. A caracterização a seguir identifica esses grupos.

Grupo I

Famílias em situação de miséria absoluta, incapazes de arcar com qualquer ônus financeiro incidente na moradia, residentes em assentamentos habitacionais precários, resultantes de processo de ocupação espontâneo ou não, sujeitas à remoção ou que habitam moradias inadequadas que deverão ser incluídas em programas subsidiados.

Grupo 2

Famílias com algum poder aquisitivo, ainda que insuficiente para lhes assegurar acesso a uma solução habitacional adequada, e que somente conseguirão ter acesso a uma moradia digna se a política habitacional puder lhes proporcionar subsídio financeiro ou ainda se utilizarem soluções alternativas de produção, como mutirão e autoconstrução, que lhes permitam adicionar em trabalho o montante que não conseguem aportar financeiramente.

Grupo 3

Famílias cujas capacidades aquisitivas e carências habitacionais possam ser equacionadas por meio de programas e projetos financiados com recursos onerosos de baixo custo, através de mecanismos tradicionais de atendimento.

OBJETIVO GERAL

O objetivo geral da Política Habitacional de Interesse Social de Maceió é dotar o Município de diretrizes e estratégias de ação para o tratamento da questão em seu território, de forma integrada às políticas urbana, de saneamento ambiental e de mobilidade, promovendo a redução do déficit e das necessidades habitacionais e contendo o processo de produção irregular da moradia, promovendo a inclusão econômica e social da população mais vulnerável, o aumento da oferta de terra urbanizada, a regularização fundiária e a oferta de novas moradias de interesse social.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Melhorar as condições de moradia da população, prioritariamente às famílias em situação de maior vulnerabilidade, caracterizadas nos grupos um e dois, localizadas em áreas de risco e em habitações inadequadas, que representam 85,4% dos domicílios situados nos assentamentos precários de Maceió.

Ampliar o acesso à moradia digna, ajustando o perfil da oferta ao perfil da demanda, com ênfase no acesso à terra urbanizada, na provisão de serviços públicos e comunitários, na oferta e melhoria da qualidade da moradia, e na promoção da regularização da propriedade.

Fortalecer o papel do Município como agente promotor, facilitador e articulador da Política Habitacional, capaz de exercer suas atribuições com competência administrativa, técnica e operacional na área habitacional, de forma a propiciar a implementação da política habitacional e de seus programas, bem como controlar o processo de ocupação do solo, para evitar o aumento dos assentamentos irregulares existentes e a ocorrência de ocupações em áreas de risco e de preservação ambiental.

Enfrentar o problema habitacional de forma articulada com as demais políticas urbanas, ambientais e sociais, em conformidade com as estratégias metropolitanas e regionais, agregando novos atores sociais da esfera pública, inclusive do setor privado, de forma a conter o processo migratório e a ampliação e formação de novos assentamentos, eliminar riscos, recuperar áreas degradadas, promover o saneamento ambiental e a mobilidade das populações.

Mobilizar recursos e priorizar sua aplicação na melhoria dos serviços e equipamentos públicos, a fim de elevar a qualidade de vida das famílias residentes nos assentamentos precários, com a melhoria das condições sanitárias e ambientais, ampliação do atendimento social, melhoria da acessibilidade e da mobilidade da população, como forma integrá-los física e socialmente à cidade.

Integrar ações habitacionais a programas de geração de trabalho e renda de forma a promover a inserção econômica e social da população residente nos assentamentos precários à economia da cidade e reduzir os elevados índices de exclusão social da população mais vulnerável, uma vez que 9% dos entrevistados pela pesquisa declaram estar desempregados e 50,74% vivem de trabalho informal, como autônomos e biscoiteiros.

DIRETRIZES

Universalização

Ampliar o atendimento habitacional às populações mais vulneráveis, privilegiando as famílias cujos responsáveis são mulheres, e criar um ambiente de oferta de mercado habitacional favorável para famílias com algum poder aquisitivo.

Diversificação

Promover iniciativas habitacionais múltiplas e combinadas para um mesmo fim que observem as diversas situações da moradia e dos grupos sociais envolvidos, privilegiando soluções de acesso para deficientes físicos, mediante a realização de projetos criativos e inovadores, adoção de métodos e sistemas racionalizados de construção, soluções alternativas para infra-estrutura e utilização de materiais construtivos regionais para afirmar valores culturais, reduzir custos, melhorar a qualidade da habitação, ampliar a cobertura de atendimento dos serviços públicos e a oferta de novas habitações.

Redistributividade

Priorizar os grupos sociais mais vulneráveis, classificados como grupos familiares um e dois, mediante a utilização de subsídios financeiros e mecanismos compensatórios da legislação, que promovam a melhoria e o acesso à habitação, com desenvolvimento econômico e social, uma vez que 32,3% das famílias residentes nos assentamentos habitacionais precários de Maceió recebem até um salário mínimo e 87,4% do universo pesquisado vivem com renda até três salários mínimos.

Interinstitucionalidade

Fortalecer institucionalmente o Município para liderar a formação de uma ampla esfera pública implicada no tema habitacional e para atuar como agente promotor e de fomento da política habitacional de interesse social, articulador do processo de inclusão social das famílias residentes nos assentamentos habitacionais precários, indutor do mercado imobiliário, preparado técnica, normativa e administrativamente para a condução dos programas e projetos habitacionais de forma articulada com os demais órgãos públicos, nas três esferas de Governo, entidades privadas afins e representantes de moradores.

Transparência

Garantir a divulgação dos processos decisórios de planejamento e gestão dos programas e projetos habitacionais de interesse social, e o acesso à informação para todos os cidadãos, explicitando os critérios de prioridade de atendimento, a forma e os mecanismos de implementação e acompanhamento das ações, de modo a garantir o direito à habitação digna.

Participação

Promover o fortalecimento da capacidade participativa da população e de suas lideranças, através de canais institucionais tais como: Conselho Municipal de Habitação, orçamento participativo, câmaras temáticas, assembléias e fóruns de representação, para aperfeiçoamento da gestão democrática dos projetos habitacionais nas diversas fases do processo (formulação, promoção, implantação, acompanhamento e controle).

Sustentabilidade econômica

Promover a inserção econômica e social dos grupos sociais mais vulneráveis, integrando as ações habitacionais a projetos de geração de trabalho e renda.

Sustentabilidade urbana e ambiental

Adotar medidas preventivas de controle urbano e ambiental, nas áreas impróprias para ocupação habitacional, de forma a coibir a expansão dos assentamentos precários existentes e a formação de novos. Integrar ações na área habitacional a projetos de recuperação e de educação ambiental, de forma a garantir que as melhorias alcançadas permaneçam no tempo.

ESTRATÉGIAS

Institucionais

- Fortalecer a capacidade de organização, regulação, execução, controle sobre a ocupação do solo e fiscalização do setor público visando otimizar o seu desempenho e a sua eficácia na melhoria das condições habitacionais no Município.
- Promover articulações entre o Governo e os demais agentes, públicos e privados, universidade, sociedade e população que impliquem a ampliação das potencialidades, capacidades, competências, iniciativas, agendas e programas de interesse à resolução progressiva do problema habitacional em Maceió.

- Criar e fortalecer os canais de participação popular na formulação e implementação da política, dos programas e dos projetos habitacionais de interesse social.
- Aperfeiçoar o marco legal e normativo, integrado ao Plano Diretor do Município, nos seus aspectos fundiários, urbanísticos, edíficos, ambientais, referentes ao tema habitacional, de modo a facilitar o processo de regularização fundiária e ampliar a oferta de imóveis de interesse social com segurança, qualidade construtiva, sanitária e ambiental.
- Apoiar a integração da política habitacional à política metropolitana, visando reduzir o processo migratório para a capital e oferecer alternativas de moradia em escala regional com alcance social, econômico e cultural.
- Mobilizar recursos onerosos e não onerosos, de diversas fontes e linhas de financiamento, para ampliar o investimento no setor habitacional.
- Utilizar-se do acervo de boas práticas e experiências exitosas no campo da habitação de interesse social, adaptando-o ao contexto de Maceió.

De intervenções habitacionais

- Atender às famílias situadas em áreas de risco.
- Promover a urbanização dos assentamentos precários consolidados, em detrimento da remoção.
- Aumentar a oferta de terra urbanizada com aproveitamento dos vazios urbanos da cidade.
- Reaproveitar e reciclar de imóveis para fins habitacionais.
- Modernizar a produção habitacional, para melhoria da qualidade e barateamento do custo final.
- Oferecer assistência técnica e projetos para construção.

Socioeconômicas

- Promover o fortalecimento da economia popular de modo a integrar os mais pobres e vulneráveis em cadeias produtivas com melhor desempenho, incrementar a sua renda familiar e melhorar a sua inserção na dinâmica econômica e social da cidade, com programas de capacitação, treinamento e geração de trabalho e renda.
- Desenvolver a capacidade de participação da população para o trato das questões habitacionais e ambientais.

AÇÕES PREVISTAS

As principais linhas de ação da Política Habitacional de Interesse Social acompanham as estratégias estabelecidas e se subdividem em ações institucionais, intervenções habitacionais e socioeconômicas.

As ações institucionais são de articulação, de caráter administrativo, gerencial, operacional e normativo visam ao aparelhamento e à capacitação do setor público municipal para a

gestão da Política Habitacional de Interesse Social. A capacidade de gestão do Município e de exercer efetivamente o controle urbano sobre o território é determinante para a prevenção de ocupações de áreas de risco, inadequadas, e de preservação ambiental e para evitar o aumento de assentamentos precários e a expansão dos existentes.

As intervenções habitacionais são: (1) de caráter corretivo, quando visam reduzir o déficit qualitativo; (2) de provisão, quando visam atender à demanda quantitativa, respondendo pela produção de novas alternativas habitacionais e pelo aumento da oferta de infra-estrutura, serviços e equipamentos comunitários.

As ações socioeconômicas devem ser integradas, complementares e de sustentação das ações anteriores, visando ao desenvolvimento social, econômico-financeiro e cultural da população beneficiada, bem como à conscientização sobre a necessidade de conservação do meio ambiente natural e urbano.

Todas as ações realizadas na área habitacional devem ser avaliadas ao longo do processo de implementação, para correção de rumos e revisão, quando for o caso, assim como para sua replicabilidade.

Institucionais

Administrativas e operacionais

O fortalecimento e o desenvolvimento institucional do Município, em especial do setor habitacional e das áreas afins, são fundamentais para a condução eficiente da Política e do Programa de Habitação de Interesse Social de Maceió, para tanto devem ser adotadas as seguintes medidas de caráter administrativo e operacional:

- Adaptação da atual estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento às necessidades dos programas específicos.
- Treinamento e capacitação técnica do pessoal da Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento e das demais áreas afins da Prefeitura, visando capacitá-los para desenvolvimento das diversas ações a serem implantadas através dos programas específicos de habitação.
- Revisão e reativação do Conselho Municipal de Habitação.
- Criação de Câmaras Técnicas de apoio ao Conselho Municipal de Habitação.
- Revisão do Fundo Municipal de Habitação.
- Implantação de sistema de fiscalização, acompanhamento e avaliação das ações implantadas.
- Implantação de sistema de divulgação da informação para a população.
- Desenvolvimento de sistemas integrados de informação e de base de dados, em especial do sistema de cadastro de beneficiários finais.

O cadastro de beneficiários dos programas de habitação de interesse social deve atender a dois objetivos: (1) possibilitar a organização e controle do acesso e da ocupação dos conjuntos, (2) fornecer as informações necessárias para a constituição de uma base de dados que permita tanto o conhecimento do perfil dos usuários, facilitando o estabelecimento de uma sistemática de monitoramento da ocupação, quanto o estabelecimento de uma fonte importante para tabulações especiais (com cruzamento de dados), para estudos específicos.

A Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento utiliza uma ficha de levantamento socioeconômico bastante completa, que poderá ser – com pequenas revisões – a base de um banco de dados. Sugere-se a inclusão de duas variáveis: a indicação de que o titular ou familiar seja pessoa portadora de necessidades especiais, e a indicação (que já é feita na ficha de inscrição do PAR), sobre a preferência de local de moradia.

A forma de estruturação do banco de dados, deve permitir a classificação (e entrada de dados) das informações tanto por uma classificação territorial, quanto por tema, ou variável temática. No primeiro caso, sugere-se a organização dos dados em três dimensões territoriais: por bacia, por bairro e por assentamento. Quanto às variáveis temáticas, sugere-se definir a sua organização por situação social (renda, ocupação, escolaridade, entre outras) e por situação habitacional (moradia anterior, forma de acesso ao programa, tipo de programa, por exemplo).

Sugere-se, ainda, que o banco de dados seja atualizado tanto com inscrições abertas quanto com cadastramento localizado por projeto específico evidenciando, portanto, duas formas de acesso aos programas.

Além da elaboração de um programa de informática que estruture um sistema adequado (inclusive estudando-se a possibilidade de utilizar dados já existentes/arquivados dos atuais moradores dos conjuntos habitacionais), torna-se básica a articulação do sistema com o do Governo do Estado de Alagoas, visando caminhar para um cadastro único de beneficiários do programa.

Políticas

As ações institucionais de caráter político são essenciais na construção de canais de articulação e de participação para ampliar o potencial de atuação das ações municipais e intermunicipais, principalmente no que diz respeito às questões comuns da Região Metropolitana de Maceió, de interesse do Município, para redução do processo migratório, e sustentabilidade das ações habitacionais. São as seguintes as ações a serem desenvolvidas pela Municipalidade:

- Integração entre as áreas do Governo Municipal afins à questão habitacional.
- Articulação entre as diferentes esferas de Governo, voltadas para as questões de interesse regional e da Região Metropolitana.
- Articulação da Prefeitura com a Câmara de Vereadores.

- Aperfeiçoamento do processo e dos canais de participação popular na formulação, produção e acompanhamento da Política Habitacional de Interesse Social.
- Formação de novas parcerias e construção de agendas e compromissos comuns, com agentes públicos e privados.

Normativas

As ações normativas são de caráter preventivo pois se referem ao conjunto de normas que se estiverem adequadas para o trato da questão habitacional de interesse social podem facilitar o acesso à terra, a ampliação da oferta de novas habitações, e gerar os meios para a regularização urbana e fundiária da moradia. O caráter preventivo da política habitacional se revela não somente na adequação da legislação jurídica e urbanística como também no estabelecimento de mecanismos e instrumentos de controle da ocupação e uso do solo, e em acordos firmados entre o Poder Público e a população, onde sejam apresentadas as alternativas adequadas de acesso à moradia. A seguir, constam as principais ações normativas e instrumentos jurídicos para a política habitacional:

- Criação e revisão das normas urbanísticas e edilícias de interesse social, uma vez que essas habitações representam metade das moradias da cidade.
- Articulação do sistema normativo municipal com outros sistemas normativos implicados no tema habitacional, como meio ambiente.
- Adoção de sistema de atendimento diferenciado e descentralizado para licenciamento de processos de habitações de interesse social.
- Implantação de sistema de fiscalização e monitoramento da ocupação do solo, descentralizado.
- Integração ao Plano Diretor da Cidade.
- Utilização dos instrumentos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade, uma vez que são fortes indutores do processo de ocupação do solo, de acesso à terra e proporcionam a formação de parcerias entre o setor público e o privado, para suprir carências de infraestrutura e equipamentos públicos, além de facilitarem o processo de regularização urbanística e fundiária nos assentamentos.

Alguns dos objetivos da Política Habitacional de Interesse Social podem ser viabilizados com a aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade, a saber:

Objetivos	Instrumentos do Estatuto da Cidade
Combater a especulação imobiliária	Parcelamento, edificação e utilização compulsória Desapropriação com título da dívida pública IPTU Progressivo
Facilitar o acesso à terra urbanizada	Direito de preempção Outorga onerosa do direito de construir Operações urbanas consorciadas Direito de superfície
Promover a regularização urbanística e fundiária	Usucapião especial, individual ou coletivo Concessão de uso especial para fins de moradia Zonas de Especial Interesse Social
Facilitar a produção de novas habitações	Operações interligadas Consórcio imobiliário
Democratizar a gestão habitacional	Gestão orçamentária participativa Valorização dos espaços desejados de gestão

De intervenção habitacional

As intervenções habitacionais são de caráter corretivo e de provisão. As ações corretivas devem atender o déficit por inadequação que, conforme mencionado anteriormente, foi calculado em 85,4%, segundo pesquisa socioeconômica, e visam equacionar as situações das habitações situadas em áreas de riscos, e promover melhorias urbanas, habitacionais, legais, nos assentamentos precários da cidade.

As intervenções habitacionais possuem caráter de provisão para saldar o déficit quantitativo, por insuficiência, calculado pela mesma pesquisa em 17,3% dos domicílios dos assentamentos precários da cidade.

De caráter corretivo

As ações de caráter corretivo são destinadas aos assentamentos precários, consolidados ou não, conjuntos habitacionais incompletos ou deteriorados e ocupações espontâneas, e pretendem urbanizar e qualificar os espaços públicos, dotar de serviços e equipamentos, regularizar a posse da terra e melhorar as condições da moradia, retirar famílias que estejam situadas em áreas de risco, insalubres, instaladas em habitações precárias, ou em áreas de preservação ambiental ainda não consolidadas. Essas intervenções de caráter corretivo são, assim, voltadas para:

Habitações situadas em áreas de risco e de preservação ambiental

As situações de risco caracterizam emergências de atendimento e não podem prescindir de providências de identificação e de providências articuladas. Muitas famílias residentes em grotas, como a de Santa Helena, Ouro Preto, São Rafael, dentre outras, são atingidas na

época das chuvas em Maceió. A pesquisa realizada nos assentamentos verificou que 17,4% das famílias já se mudaram em função de situações de risco, na maior parte dos casos devido a enchentes, por estarem localizadas em áreas sujeitas a inundações e deslizamentos de encostas.

Existem, ainda, assentamentos precários, não consolidados, situados em áreas impróprias ou de preservação ambiental, cujas moradias são improvisadas e rústicas, em barracos de madeira e papelão, bastante insalubres, situados, por exemplo: na beira da lagoa Mundaú, na vila dos pescadores em Jaraguá, na denominada Cidade de Lona, e junto ao lixão da cidade.

As famílias situadas em áreas de risco ou em assentamentos não consolidados e improvisados, onde não sejam viáveis a recuperação e consolidação no local, que precisarem ser removidas, devem ser reassentadas em áreas próximas, em terrenos providos de infra-estrutura e serviços públicos. Somente em casos específicos, havendo interesse da comunidade, por facilidade de acesso ao mercado de trabalho, a instalação das famílias pode ocorrer em outra localidade. Ao mesmo tempo, as áreas desocupadas devem ser recuperadas ou reaproveitadas como novo uso, para que não venham novamente ser ocupadas.

A Prefeitura deve dispor de um sistema de monitoramento e controle das áreas de risco, como medida preventiva para evitar a ocupação dessas áreas, e de um plano de atendimento emergencial, junto à Defesa Civil, para adoção de providências no caso de ocorrências inesperadas e emergenciais nas épocas de chuvas.

A população deve ser orientada sobre os cuidados a serem tomados para evitar situações de risco e de como agir e colaborar nas ações emergenciais.

Urbanização e execução de serviços e equipamentos públicos

A insuficiência de serviços públicos, especialmente saneamento básico, atinge 81% dos domicílios dos assentamentos habitacionais precários pesquisados. Esses assentamentos estão situados nos denominados grotões ou correspondem a vilas e conjuntos habitacionais incompletos e deteriorados, muitos deles na periferia da cidade, nos bairros do Tabuleiro do Martins, Benedito Bentes e Cidade Universitária. A urbanização desses assentamentos deve se voltar prioritariamente para a execução de infra-estrutura no que se refere ao saneamento ambiental: esgotamento sanitário, coleta de lixo e drenagem de águas pluviais. Além destes, é necessária, ainda, a execução ou melhoria dos demais serviços: abastecimento d'água, energia elétrica, iluminação pública, definição de sistema viário, acessos de pedestres, e serviços públicos e equipamentos essenciais, tais como postos de saúde, terminais de ônibus, escolas, creches, centros comunitários, de lazer e postos policiais, fundamentais para melhoria da qualidade de vida das populações neles residentes. As intervenções de melhorias urbanas podem ser estruturais, segundo plano urbanístico global, ou progressivas, de execução ou recuperação de redes, sistemas e equipamentos.

Regularização urbanística e fundiária

Os assentamentos urbanos precários devem se integrar ao conjunto da cidade formal, mediante investimentos que ultrapassem as obras públicas de urbanização. Medidas administrativas e legais devem ser implementadas para compatibilizar a realidade física com a regularização urbanística e legal, conferindo, assim, o direito de propriedade aos cidadãos. Os instrumentos legais para a regularização fundiária das habitações dependem da natureza dos conflitos. No caso de propriedade pública cabe a concessão do direito real de uso, por tempo determinado, podendo ser gratuita. No caso de propriedade privada, onde haja a comprovação da posse por mais de cinco anos e um dia, cabe o usucapião urbano, devendo a Prefeitura assessorar a comunidade, sob os aspectos jurídicos e a documentação necessária.

Os programas de regularização fundiária dependem, dentre outras coisas, da emissão de certidões junto aos cartórios. Convênios entre a Prefeitura e os cartórios, através da ANOREG, podem agilizar a tramitação dos processos e reduzir as custas. A população deve ser orientada sobre os benefícios produzidos com a regularização fundiária, sobre os direitos e os deveres inerentes à conquista.

Melhorias habitacionais

Para atender os padrões mínimos de conforto, no que diz respeito à: ausência de equipamento sanitário domiciliar, melhoria das instalações sanitárias ou adensamento excessivo da moradia, identificados em 43% dos domicílios dos assentamentos precários pesquisados, faz-se necessária a realização de obras voltadas para a ampliação, recuperação ou melhoria das habitações. Essas melhorias podem ser alcançadas com a oferta de material de construção, através de centrais de materiais de construção, convênios com lojas e fornecedores de material de construção e pela fabricação de componentes, a serem utilizados em processos de mutirão e autoconstrução, assistidos tecnicamente e com financiamentos específicos.

Recuperação de áreas degradadas ambientalmente

A sustentabilidade da política habitacional não depende apenas de intervenções habitacionais que promovam a melhoria da qualidade do ambiente físico e social, mas, também, da perpetuidade dos esforços produzidos nessas melhorias. Deve ser observada a área de influência dos projetos, segundo uma visão mais ampla, que analise a repercussão das ações nos ambientes vizinhos e destes nos resultados das intervenções previstas.



A recuperação do ambiente físico e natural dos assentamentos precários precisa contar com sistemas de controle e monitoramento nestas áreas, e muitas vezes nas imediações destas, com apoio da própria comunidade. As áreas desocupadas, inadequadas para edificação de moradias, que passaram por processos de remanejamento de famílias que esta-

vam em situação de risco ou ambientalmente impróprias para habitação devem ser tratadas com reflorestamento ou ser utilizadas para fins comunitários em projetos de geração de trabalho e renda, como hortas comunitárias, parques e áreas de lazer, conforme o caso.

De provisão

O aumento da oferta de novas alternativas habitacionais de interesse social para Maceió se insere na política de caráter preventivo e de provisão que confere a sustentabilidade necessária às políticas de caráter corretivo, uma vez que evita o crescimento dos assentamentos existentes e que novos se formem. A provisão de novas habitações deve ser estimulada mediante aproveitamento de terrenos públicos, aumento da oferta de lotes urbanizados e de terra urbanizada ou urbanizável para novos projetos habitacionais, aperfeiçoamento dos sistemas de produção da construção, aproveitamento de imóveis ociosos disponíveis nos bairros antigos da cidade, no Centro e no Jaraguá, oferta de material de construção para a produção individual ou coletiva, para melhoria habitacional ou construção de nova moradia, além de assistência técnica necessária para projetos e acompanhamento das obras.

Oferta de terra

Deve ser estimulada a utilização de próprios municipais, estaduais e federais (da União, da Rede Ferroviária Federal e do INSS, por exemplo) e de terrenos privados próprios para habitação, localizados em vazios urbanos dotados de alguma infra-estrutura urbana.

Para facilitar e induzir a disponibilização de áreas de interesse social próprias para habitação devem ser utilizados os instrumentos incluídos no Plano Diretor, previstos no Estatuto da Cidade.

Os vazios urbanos situados em áreas consolidadas de Maceió foram classificados pela UFAL em:

(1) Lotes de até 125m², cujo potencial construtivo é baixo, pois admitem a construção de apenas uma unidade habitacional básica, além de estarem dispersos na cidade. O estoque é limitado e monta em 9.502m², não sendo relevante para produzir impacto na política habitacional do Município. Podem, entretanto, ser utilizados em programas de crédito individual, para construção ou aquisição de material de construção.

(2) Os lotes com área maior que 125m² e menor ou igual a 500m², de potencial construtivo médio na cidade de Maceió, que admitem a construção de unidades unifamiliares, e, em alguns casos, soluções multifamiliares têm um estoque de lotes padrão de 289.911,74m², com baixo potencial de impacto na reversão dos cenários habitacionais, mas podem servir a programas de crédito individual ou aquisição de material de construção.

(3) Os lotes com área maior que 500m² e menor ou igual a 1.000m² possuem alto potencial construtivo em Maceió, admitem soluções habitacionais de maior escala,

multifamiliares, vilas condominiais verticais ou horizontais agrupadas, com um estoque de lotes, representado por 358.678,45m², podem servir a projetos pontuais que, dependendo da sua localização, apóiem outros projetos, por exemplo, para receberem famílias remanejadas de áreas de risco próximas e atender à demanda de famílias classificadas no grupo três, dependendo da localização na cidade, das formas de financiamento, dos incentivos legais e tributários.

(4) Os lotes maiores que 1.000 m² admitem desmembramento ou loteamento para empreendimentos habitacionais de maior impacto urbano. Esses terrenos representam o maior estoque de vazios da cidade, em área total, e merecem uma investigação mais detalhada sobre titularidade e legislação urbanística pertinente, para que possam ser utilizados em projetos habitacionais ou ofertados em lotes no mercado para suprir a demanda por novas habitações a curto e médio prazo.

Além das áreas consolidadas da cidade, os bairros periféricos têm grande potencial para atenderem programas habitacionais, se acompanhados de melhoria do sistema de transportes e da instalação de infra-estrutura e equipamentos públicos que viabilizem essa alternativa.

Produção de novas moradias

O incremento da produção de novas moradias em Maceió depende de várias estratégias, dentre elas de uma política fundiária (apoiada nos instrumentos do Estatuto da Cidade), de melhoria da qualidade e da redução do custo final da construção (possibilitada em função do incentivo à pesquisa, junto a UFAL, CESMAC e outros, soluções alternativas), de projetos criativos (diversificados e adequados à realidade socioeconômica da população), da associação de recursos onerosos e não onerosos e de se facilitar o acesso da população aos programas existentes e ao crédito disponível (nos diversos programas e nos diversos agentes, públicos e privados, e nos três níveis de Governo). As soluções urbanísticas devem interagir com o entorno e respeitar a topografia e as bacias hidrográficas do sítio, de forma a preservar o meio ambiente e evitar que novas situações de risco ocorram. Devem ser estimulados os concursos públicos para elaboração de projetos para que soluções criativas e inovadoras se apresentem. Deve-se priorizar a utilização de mão-de-obra local pelas construtoras em percentual mínimo a ser definido pelo Conselho Municipal de Habitação.

Recuperação e reciclagem de imóveis

A recuperação e a reciclagem de imóveis, vagos ou subutilizados, devem ser estimuladas para revitalização de zonas especiais de preservação cultural, assim definidas no Plano Diretor da cidade. Essa ação é estratégica para dinamização dos bairros mais antigos da cidade, incluindo o do Centro, que possuem potencial para atender uma parte da demanda habitacional e, no entanto, estão se deteriorando. No Jaraguá, onde já foram feitos investimentos recentes e de vulto, a ocupação habitacional deve ser incentivada. As experiências e modelos desenvolvidos em outros Estados podem servir de exemplos para reflexão e adaptação nos processos de revitalizações de bairros em Maceió.

Oferta de materiais de construção

A oferta de material de construção pode ou não estar associada à oferta de lotes urbanizados, uma vez que atende, também, a projetos de melhoria habitacional e de ampliação da moradia. A aquisição de material em escala ou a instalação de centrais de material de construção pode proporcionar o seu barateamento. A instalação de pequenas fábricas de materiais de construção em locais estratégicos com treinamento e capacitação de mão-de-obra local também pode ser adotada, como alternativa, dependendo do caso. Existem diversas linhas de financiamento, na Caixa para atender essa produção. Deverão também ser consideradas e incentivadas as alternativas de uso de materiais de demolição ou usados.

Assistência técnica

As organizações profissionais ligadas ao setor imobiliário e aos profissionais do ramo, tais como CREA-AL, IAB-AL, SINDUSCON-AL, ADEMI-AL, CRECI-AL, OAB, e ANOREG, dentre outras, devem ser motivadas pela Prefeitura a participar do processo de desenvolvimento e de melhoria sustentável das condições habitacionais no Município, não só no que diz respeito à produção como também para a regularização. As contribuições e os compromissos dessas entidades com a política habitacional podem ser determinantes na sua implementação, dado o conhecimento já acumulado por essas entidades, a capacidade de reprodução, os recursos disponíveis e as possibilidades de desenvolvimento de programas específicos e complementares através de parcerias. Essas entidades possuem programas de assistência técnica que, mediante convênio com a Prefeitura, podem ser articulados e implementados.

Os programas de mutirão e autoconstrução, bem como de melhorias habitacionais necessitam de assistência técnica tanto na fase de projeto como na de apoio à construção. A Prefeitura deve apoiar as famílias no auxílio à obtenção de terrenos regulares e na regularização dos mesmos.

Socioeconômicas

A política habitacional deve se articular, de forma dinâmica, com outras políticas e ações nas áreas de educação, saúde, cultura, meio ambiente, desenvolvimento econômico e social, principalmente às voltadas aos grupos familiares mais vulneráveis, classificados como um e dois na demanda habitacional. As ações socioeconômicas devem permear todos os programas específicos e ações habitacionais desenvolvidas, sofrer avaliação periódica e possibilitar a replicabilidade das experiências exitosas.

Geração de trabalho e renda

A Política Habitacional de Interesse Social de Maceió deve proporcionar a melhoria do patamar de inserção de população mais pobre na vida social e econômica da cidade, concedendo a sustentabilidade necessária aos programas específicos e projetos implantados. Para isto é preciso fortalecer a economia popular, aproveitando a energia produtiva reprimida que pode ampliar as oportunidades das famílias e cidadãos mais pobres.

Nesse sentido, muitos programas desenvolvidos na área habitacional podem ter impacto positivo na melhoria da situação socioeconômica da população, desde que seu potencial seja aproveitado mais amplamente. Pode-se buscar articular programas habitacionais a programas de capacitação e treinamento das potencialidades locais, formação de cooperativas, assim como às necessidades produtivas demandadas pela cidade de forma mais geral. Deve ser aproveitada a experiência do Banco Cidadão para apoiar pequenas iniciativas e estimulados os programas de capacitação e treinamento oferecidos pelo SEBRAE-AL, em parceria com Prefeitura, como a formação de novos APLs – Arranjos Produtivos Locais – voltados para as atividades vocacionais locais (pesca, turismo, artesanato, produção de doces e flores e reciclagem de resíduos sólidos), contribuindo para a sustentabilidade da política habitacional de interesse social do Município. Esse estímulo produtivo pode, inclusive, ajudar a conter o processo de migração para Maceió, se for capaz de gerar renda e desenvolvimento econômico para a população dos Municípios vizinhos.

O BNDES também possui o Programa de Microcrédito, apoiando projetos que impulsionem o desenvolvimento social, buscando a redução das desigualdades sociais através da geração da ocupação e renda, e o combate à pobreza, integrados a outras políticas sociais, voltados a microempreendedores, formais e informais, cooperativas de produção ou de serviços. Além desses, vale considerar experiências de ONGs já atuantes em Maceió, com impactos significativos na vida social e econômica das famílias beneficiadas.

Desenvolvimento social e cultural

A melhoria da qualidade de vida da população deve se apoiar no seu crescimento social e cultural. Deve ser estimulada a integração da comunidade ao espaço urbano em que está inserida e promovida sua cidadania, de forma mais ampla. O estabelecimento de parcerias entre a população e o Poder Público, organizações governamentais e não governamentais contribui de forma relevante para o desenvolvimento de ações voltadas para o lazer (esportivas), cultura (cursos e palestras), saúde (orientação e prevenção de doenças), educação (alfabetização), resgate de suas origens e tradições (história da comunidade).

A organização e o desenvolvimento comunitário devem ser fortalecidos com capacitação de lideranças e orientação a formação e ou restabelecimento de associações de moradores.

Educação sanitária e ambiental

Um dos maiores problemas dos assentamentos precários de Maceió, detectado na pesquisa de campo, diz respeito ao saneamento ambiental, entendido por falta de tratamento do esgoto sanitário e a presença de lixo não coletado adequadamente. As condições inadequadas de salubridade refletem diretamente na saúde da população residente, nos assentamentos e na degradação do meio ambiente natural.

Projetos de educação sanitária e ambiental em parceria com organizações governamentais ou não, devem se inserir nas ações complementares dos programas habitacionais, confe-

rindo a devida sustentabilidade à implementação dessas ações. A população, consciente e orientada, pode auxiliar a minimizar os impactos nocivos dos resíduos sólidos e do esgotamento sanitário sobre o meio ambiente, e na manutenção e conservação dos equipamentos e serviços instalados pelo Poder Público. Programas de preservação e conservação do meio ambiente devem, também, ser desenvolvidos em parceria entre o setor público e a população, que tem maiores condições de auxiliar no monitoramento para a preservação e conservação de áreas inadequadas para habitação e de risco.

Ainda no que diz respeito à complementaridade das ações para sustentabilidade da política, a população deve ser informada para utilizar adequadamente os equipamentos e serviços instalados, para que seus benefícios sejam realmente usufruídos como planejado.

FONTES DE RECURSOS

A implementação da Política Habitacional de Interesse Social em Maceió, depende, ainda, do aumento da captação de recursos financeiros para aplicação na área habitacional, tanto no que diz respeito ao aumento das receitas internas da Prefeitura quanto no que se refere à capacidade de articulação municipal para obtenção dos recursos externos disponíveis nas diversas linhas de financiamento existentes nos agentes financeiros nacionais, e internacionais.

Para o enfrentamento da situação das habitações situadas em áreas de risco, desenvolvimento de amplos programas e urbanização em assentamentos precários e promoção de novas alternativas habitacionais de interesse social, especialmente os voltados para as populações mais vulneráveis e de menor renda, os programas habitacionais da Prefeitura deverão contar com fontes estáveis de subsídios e linhas especiais de financiamento, que utilizem recursos onerosos associados a recursos não onerosos, tais como Orçamento Geral da União (OGU), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), União Européia, Fundo Municipal de Habitação, Orçamento Municipal (proposta de 2%), Banco do Nordeste, FUNASA, Banco Cidadão, Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, FGTS, Fundo de Desenvolvimento Social, Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Caixa e ONGs financiadoras de projetos.

Política de subsídios

A política de subsídios municipal deve observar as seguintes condições e ou critérios de atendimento:

- A população a ser beneficiada deve pertencer ao Grupo 1 para concessão de benefício total e Grupo 2 para a concessão de benefício parcial, segundo critério de classificação da demanda por grupo familiar.
- O benefício é concedido à família e não à unidade habitacional, desde que esta não



- possua outro imóvel, o caráter é temporário e intransferível.
- A condição socioeconômica da população a ser atendida e não o valor do imóvel.
 - A possibilidade de revisão do subsídio concedido em função da evolução socioeconômica da família e nos casos de revenda.
 - Aprovação pelo Conselho Municipal de Habitação com base em critérios preestabelecidos de prioridade de atendimento, que levem em conta o grau de vulnerabilidade das famílias, a situação socioeconômica e a condição da moradia.

Fundo Municipal de Habitação

O Fundo Municipal de Habitação é constituído por meio de conta específica para captar recursos com a finalidade de ampliar a possibilidade de intervenção para fins habitacionais, e permite que uma série de receitas fique a ele vinculadas, sem que compo-
nam o caixa único da Prefeitura, possibilitando ainda que estas sejam destinadas para fins específicos.

O orçamento do Fundo deve ser aprovado pelo Legislativo (com ou sem emendas) no fim de cada ano. Esta aprovação significa uma autorização para a ação administrativa dos órgãos responsáveis no ano seguinte. Os recursos vão sendo liberados segundo as prioridades políticas do Município e de acordo com cronogramas e compromissos assumidos em cada um dos seus órgãos executivos. O Fundo funciona também como um espaço agregador porque abre a possibilidade da junção de recursos provenientes de diferentes fontes:

- Públicas (de âmbito federal, estadual e municipal)
- Privadas (doações)
- Mercado imobiliário, através de operações interligadas, operações urbanas e outorga onerosa do direito de construir.

O arranjo permitido pelo Fundo – composição de receitas e vinculação de despesas – torna-se ainda mais importante na medida em que o orçamento anual de um Município é quase sempre insuficiente diante da amplitude e diversidade da demanda por serviços e investimentos.

O Fundo Municipal de Habitação deve ser aprovado por um Conselho de Gestão, no caso o Conselho Municipal de Habitação, e está desvinculado de uma política mais geral o que o permite captar recursos e empregá-los de acordo com o estabelecido.

Composição dos Recursos do Fundo

1. Recursos não-onerosos possibilitam conceder subsídios e estabelecer programas variados sem os quais a política habitacional é claramente excludente diante das condições sociais e econômicas em que se encontra a maioria da população. São recursos a fundo perdidos, como os do orçamento da União, do Estado e do Município ou de fontes privadas que não esperam retorno financeiro.

2. Recursos onerosos são aqueles que têm um custo como, por exemplo, os recursos da caderneta de poupança (devem pagar juros para os donos da caderneta), de empréstimos, entre outros. Exemplo: FGTS.

3. Recursos onerosos e não onerosos, um *mix* de recursos de maneira que recursos onerosos possam se compor a recursos não-onerosos e viabilizar operações para programas parcialmente subsidiados.

Uma vez obtidos recursos específicos para o Fundo, a operação desses recursos é outra atratividade do Fundo de Habitação.

a) Os créditos em dinheiro depositados no Fundo (o retorno das prestações, aplicações etc.), não utilizados no decorrer do ano, continuam como receitas do Fundo, transferindo o saldo positivo apurado em balanço para o exercício seguinte (art. 73 da Lei nº 320/64). Essa é uma diferença fundamental dos Fundos em geral (não só dos de Habitação) em relação ao que acontece com o restante dos recursos do orçamento público.

b) Com os recursos do Fundo é possível assinar convênios com entidades, contratar serviços e obras, adquirir, vender, doar, de acordo com o programa de trabalho, para cumprimento dos objetivos definidos na lei que instituiu o Fundo. É essa multiplicidade de ações, diferente de uma dotação normal do orçamento, que dá ao Fundo o poder de auxiliar o gestor a implantar uma política abrangente para a moradia popular.

c) Financiamento de imóveis construídos ou adquiridos com recursos do Fundo.

d) A lei que cria um Fundo de Habitação destina os recursos para a implementação da política habitacional e autoriza o Executivo a alienar as unidades para os beneficiários selecionados dentre o público-alvo da política habitacional.

e) Assim, o órgão gestor-operador do Fundo pode repassar (vender, ceder etc.) as unidades construídas sem que haja a necessidade de se abrir uma licitação pública para cada ato de venda, como ocorre com os demais bens municipais.

f) Viabiliza, do ponto de vista operacional, que as unidades habitacionais sejam destinadas aos beneficiários a partir de critérios definidos na lei, de acordo com as próprias regras de financiamento estabelecidas e aprovadas pelo Conselho Gestor do Fundo, e não tomando como base quem oferece o melhor preço, como acontece nas licitações.

g) Potencialidade de gestão democrática – por meio de um Conselho com representação da demanda e dos setores produtivos, significando um instrumento único para a viabilização de políticas afinadas com as necessidades locais.

Gestão do Fundo

O Fundo requer que sua gestão seja feita por um Conselho cuja composição seja representativa, plural e paritária.

A gestão mais aberta, com representantes de diferentes interesses, permite que sejam encontradas soluções para determinadas demandas populares em relação ao controle externo e a definição de prioridades de ação.

Critérios de prioridades para aplicação de recursos

Os critérios de prioridade de aplicação dos recursos na área habitacional são fundamentais. Tanto a priorização dos investimentos quanto sua aplicação nos projetos devem ser submetidas a processo de democrático e obedecer a critérios predeterminados. Na definição de critérios de prioridade de atendimento devem ser considerados as características da demanda, grau de vulnerabilidade e do déficit da moradia. Os critérios de aplicação de recursos, a prioridade dos investimentos e a seleção dos projetos devem ser submetidos ao Conselho Municipal de Habitação.

ORGANIZAÇÃO PARTICIPATIVA PARA A GESTÃO

A execução da política habitacional se insere na perspectiva da gestão democrática da cidade, por meio da participação popular de diversos segmentos da comunidade, exigindo canais comunicativos entre a Administração Pública e a sociedade civil, devidamente instituídos, como o Conselho Municipal de Habitação, Orçamentos democratizados, audiências públicas, fóruns, assembléias, dentre outros, uma vez que a própria Constituição já estabelece a participação popular no processo de planejamento municipal (art. 29, XII).

Estimular a participação popular requer, também, o fortalecimento das organizações, incluindo-as em programas de fortalecimento de sua capacitação de ação, experiência que já vem sendo desenvolvida em Maceió, e deve ter continuidade no contexto da Política de Habitacional de Interesse Social.

Conselho Municipal de Habitação

O Conselho Municipal de Maceió foi instituído pela Lei 4.575, de 27 de dezembro de 1996, e regulamentado pelo Decreto nº 5.607, de 1º de janeiro de 1997. O Decreto nº 6.254, de 17 de julho de 2002, aprovou seu Regimento Interno.

Para que o Conselho atenda às necessidades da Política Habitacional de Interesse Social devem ser acrescidas as seguintes funções básicas às suas competências:

- participar da elaboração e fiscalizar a implementação dos planos e programas da política habitacional de interesse social do Município, deliberando sobre suas diretrizes, estratégias e prioridades;
- acompanhar e avaliar as gestões econômicas, sociais e financeiras dos recursos destinados à habitação de interesse social, bem como o desempenho dos programas e projetos aprovados;
- estimular a participação e o controle popular sobre a implementação das políticas públicas habitacionais e de desenvolvimento urbano;
- definir critérios de atendimento de acordo com as diferentes realidades e tipos de problemas que envolvam a questão habitacional no Município;
- supervisionar a gestão econômica do Fundo Municipal de Habitação/FMH;
- promover o debate e o consenso internos sobre o diagnóstico e os objetivos, prioridades e ações a serem realizadas pela Administração Municipal, de forma a garantir uma orientação comum e a otimização de esforços e recursos;
- discutir problemas que envolvam mais de um órgão ou entidade da Administração Municipal e debater e solucionar possíveis conflitos;
- articular as ações necessárias ao levantamento de dados e informações setoriais para embasar o processo de planejamento e ao acompanhamento e à avaliação de sua execução;
- desempenhar outras atividades afins.

Para que a composição dos membros de seu quadro se torne paritária deve-se incluir dentre seus representantes os órgãos do Executivo, representantes do Legislativo, segmentos dos movimentos sociais e populares, empresarial, das organizações não governamentais, das instituições profissionais e acadêmicas de ensino.

A Política Habitacional de Interesse Social deve ser aprovada pelo Conselho Municipal de Habitação para que o projeto de lei seja submetido à Câmara dos Vereadores.

Orçamento Democrático

A própria Constituição já requer a abertura para a participação popular no processo de planejamento municipal (art. 29, XII). O Orçamento Democrático deve ser consultivo e deliberativo. Como instância consultiva tem por competência acompanhamento e fiscalização de obras contratadas e como instância deliberativa a discussão em assembléia das prioridades e a normalização. A Prefeitura de Maceió dispõe do Orçamento Cidadão, com alguma experiência de atuação em obras de benfeitorias urbanas realizadas em diversos assentamentos precários, tais como drenagem e escadarias de acesso. Esse instrumento, que está inoperante atualmente, deve ser discutido e reformulado para que se torne efetivo e atuante em auxílio da Política Habitacional.

INTRODUÇÃO

O Programa Habitacional de Interesse Social de Maceió desenvolve-se a partir de uma visão ampla da problemática habitacional, percebida nas investigações de campo e nas pesquisas técnicas realizadas preliminarmente, com o objetivo de responder à complexidade dos seus desafios. Está embasado nos objetivos, diretrizes e estratégias traçados pela Política Habitacional e pretende, com seus programas específicos e com o desenvolvimento de várias ações, reduzir o déficit e atender à demanda habitacional na cidade. O cálculo do déficit foi apurado segundo a inadequação e a insuficiência de moradia, situações de risco e deficiências de equipamentos públicos e comunitários, e a demanda habitacional apresenta-se nas moradias de risco, nos domicílios localizados nos assentamentos precários, consolidados e não consolidados, e pela necessidade de oferta de novas habitações, observados os distintos grupos familiares de diferentes características, devido ao grau de vulnerabilidade e ao nível de renda.

As estratégias de ação previstas na Política Habitacional de Interesse Social de Maceió nortearam a estrutura do programa, que foi organizado em programas específicos a serem desenvolvidos por intermédio de várias ações complementares, de naturezas diversas.

Os programas específicos foram assim definidos: Risco Zero, Morar Melhor e Casa Nova. As ações possuem caráter corretivo, de provisão e socioeconômico, embora não haja a pretensão de esgotá-las, pois as necessidades habitacionais são diferentes de projeto a projeto e a avaliação das experiências desenvolvidas contribui para o aperfeiçoamento das intervenções e inclusão de novas ações, quando for o caso. A seleção das ações vai depender da particularidade de cada projeto.

As ações devem se desenvolver de forma articulada, entretanto as socioeconômicas devem permear os três programas específicos, uma vez que um dos objetivos da política habitacional, e que lhe confere sustentabilidade, é promover a inclusão econômica e social da população mais vulnerável à cidade.

OBJETIVO

O objetivo deste programa é dar suporte à implementação da Política Habitacional de Interesse Social do Município, de modo a suprir o déficit habitacional e atender à demanda identificada nos assentamentos precários da cidade, a fim de melhorar as condições de moradia das famílias e aumentar a oferta habitacional de interesse social em Maceió.

Os objetivos específicos do Programa são:

- Melhorar as condições de segurança de moradia das famílias residentes em áreas de risco, removendo-as para locais seguros ou mitigando ameaças à sua permanência no local.

- Promover a inserção urbanística, legal e socioeconômica das famílias moradoras dos assentamentos precários, conjuntos habitacionais e ocupações espontâneas no contexto da cidade.
- Aumentar a oferta de novas alternativas habitacionais de interesse social.

DIRETRIZES

- Intervenções habitacionais integradas a programas de outras agendas, especialmente na geração de trabalho e renda.
- Utilização de recursos provenientes de diversas fontes.
- Diversificação de projetos habitacionais.
- Melhoria da qualidade da construção e redução de custos.
- Apoio à utilização de técnicas e materiais não convencionais para construção.
- Visão de replicabilidade das experiências exitosas.
- Promoção e resgate da identidade social e cultural da população.
- Conservação e recuperação do meio ambiente.
- Participação comunitária.
- Transparência no processo de seleção e na gestão dos projetos.
- Sustentabilidade econômica das ações desenvolvidas.
- Sustentabilidade urbana e ambiental das ações desenvolvidas.

ESTRATÉGIAS

Várias estratégias apóiam o desenvolvimento do programa habitacional, nas diversas fases de sua implementação – planejamento, acompanhamento e gestão, controle e avaliação. Essas estratégias estão estruturadas no fortalecimento institucional do Município para a abordagem da questão habitacional em seu território, conforme preconizado na Política Habitacional de Interesse Social.

- Mapear assentamentos precários e identificar as áreas de risco.
- Elaborar diagnósticos preliminares à realização das intervenções.
- Formar cadastro das famílias por tipo de demanda e tipologia habitacional.
- Definir critérios de prioridade de atendimento e de aplicação de subsídios nos projetos.
- Elaborar projetos habitacionais associados a projetos socioeconômicos, culturais e ambientais.
- Estabelecer parcerias com os diversos agentes governamentais e não governamentais.
- Fortalecer a capacidade de gestão pública do setor da habitação, a partir da avaliação das experiências realizadas.
- Incentivar a participação comunitária nas diversas etapas de desenvolvimento dos projetos.
- Mobilizar recursos de diferentes fontes e de naturezas distintas, para aplicação nos projetos.

- Utilizar e manter atualizado um banco de dados, contendo cadastro dos assentamentos precários, cadastro de terras e cadastro de beneficiários potenciais, para auxiliar a proposição e desenvolvimento das ações.
- Avaliar sistematicamente o desenvolvimento dos projetos.

PROGRAMAS ESPECÍFICOS

Programa Risco Zero

Programa emergencial voltado ao atendimento de famílias cujas moradias estejam em situação de risco mediante recuperação física do ambiente e ou realocação de famílias para novas habitações.

Objetivos

- Equacionar a origem dos riscos à habitação, quando possível, através de melhorias pontuais, tais como contenções de encostas, drenagem de canais e melhorias habitacionais que solucionem problemas de segurança, riscos de desabamentos e de inundações, entre outros.
- Promover o remanejamento das famílias que estejam em situação de risco para novas moradias, em local seguro, nas proximidades, com toda infra-estrutura, serviços e equipamentos públicos, acessos e mobilidade adequados e integrá-las ao contexto social, econômico e urbano da cidade.
- Realizar projetos de educação ambiental para conscientização da população e prevenção de acidentes por risco à moradia.



Público-alvo

Famílias previamente identificadas e cadastradas, residentes nos assentamentos precários da cidade em áreas inundáveis, encostas sujeitas a deslizamento; terrenos turfosos; faixas de domínio das redes de alta tensão de energia elétrica; faixas de domínio da linha férrea e de rodovias; junto a gasodutos e oleodutos; em regiões com alto nível de poluição química e que estejam submetidas aos efeitos de gases provenientes de lixo.

A Defesa Civil estima que estejam em situação de risco 5.000 famílias residentes nos assentamentos precários de Maceió.

Ações previstas

Nos casos em que seja possível reverter as situações de risco com medidas mitigadoras podem ser desenvolvidas as seguintes ações: melhorias habitacionais, obras de urbanização

e de engenharia ambiental, além de ações de natureza socioeconômica e de regularização urbanística e fundiária que atendam a todo o assentamento.

No caso de necessidade de retirada das famílias de área de risco estão previstas: a realocação de famílias; a construção de novas moradias ou produção de lotes urbanizados acompanhados de oferta de material de construção e assistência técnica ao mutirão ou à autoconstrução. Além dessas ações deve-se promover, com um projeto de engenharia ambiental, a recuperação das áreas desocupadas com controle e monitoramento para evitar novas ocupações.

Em todos os casos o programa deve se integrar a ações socioeconômicas e de educação ambiental junto à população-alvo e para as localizadas no entorno.

Etapas

1. Diagnóstico preliminar contendo delimitação da área de risco; identificação e caracterização dos riscos; cadastro das famílias; descrição dos imóveis; medidas mitigadoras.
2. Definição de área para realocação de famílias, quando for o caso.
3. Elaboração de projetos e definição das ações a serem implementadas, inclusive as de caráter socioeconômico e de engenharia ambiental; dos custos; das parcerias e dos recursos.
4. Reuniões com os moradores para discussão das propostas.
5. Aprovação, contratação e implementação das ações específicas.
6. Acompanhamento do desenvolvimento das ações, com participação dos moradores.
7. Avaliação dos resultados.

Critério de seleção das intervenções

Em função do nível de ameaça ou risco, a ser definido junto à Defesa Civil mediante o inventário das áreas e da classificação dos tipos de risco. Os critérios de prioridade de atendimento devem ser submetidos ao Conselho Municipal de Habitação e discutidos de forma participativa com todos os envolvidos.

Parcerias possíveis

Corpo de Bombeiros Militar
Coordenadoria Estadual de Defesa Civil
Secretaria Municipal de Defesa Civil
Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento
Secretaria Municipal de Infra-estrutura
Ministério Público de Alagoas
Defensoria Pública
Concessionárias de serviços públicos
Agência Alagoana de Habitação e Urbanismo
Universidade Federal de Alagoas

Representação de moradores
Caixa Econômica Federal
Ministério das Cidades
Associação dos Notários do Registro Geral de Imóveis
ONGs

Formas de participação

- Consultas populares.
- Reuniões e assembléias com os moradores.
- Câmaras técnicas.
- Conselho Municipal de Habitação.

Composição do investimento

- Realocação de famílias de áreas de risco.
- Obras de urbanização para contenção de riscos.
- Aquisição de terreno, projeto, construção e urbanização (no caso de realocação de famílias).
- Lotes urbanizados e material de construção com assistência técnica (no caso de realocação de famílias).
- Engenharia ambiental para recuperação de áreas desocupadas e contenção de riscos.
- Desenvolvimento social, cultural.
- Geração de trabalho e renda.
- Educação sanitária e ambiental.
- Fiscalização, monitoramento e avaliação das ações.

Origem dos recursos

Os recursos para o programa Risco Zero serão provenientes de diversas fontes e de programas oficiais do Governo Federal e Estadual, bem como do Fundo Municipal de Habitação e do orçamento municipal.

Serão utilizados recursos a fundo perdido (orçamentários) e de empréstimos, com ou sem contrapartida municipal. Além dos a seguir previstos, outros recursos de fontes alternativas e de parcerias poderão ser viabilizados.

- Fundo Municipal de Habitação.
- Orçamento Municipal.
- Orçamento Geral da União.
- PSH – Habitação de Interesse Social.
- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.
- FUNASA – Fundação Nacional de Saúde.
- Outros.

Planejamento e gestão

O programa será conduzido pela Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento em articulação com a Defesa Civil, Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Secretaria Municipal de Infra-estrutura. Os projetos devem ser submetidos à análise e à aprovação do Conselho Municipal de Habitação. Todos os projetos devem ser aprovados pela Secretaria Municipal de Convívio e Controle Urbano, para que tenham condições de regularização ao final. Todas as etapas do processo (planejamento e gestão) devem ser discutidas previamente com a população envolvida.

Avaliação dos resultados

Tanto o programa quanto os projetos implantados devem ser avaliados periodicamente, em processos participativos, para que sejam aperfeiçoados e melhor reproduzidos. Devem participar: o Conselho Municipal de Habitação, as Associações de Moradores, a SMHPS, a Defesa Civil, a Secretaria Municipal de Infra-estrutura e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Programa Morar Melhor

Programa de melhoria das condições de moradia das famílias residentes nos assentamentos precários de Maceió, por meio da promoção de sua inserção urbana, socioeconômica, cultural e legal à cidade formal, mediante a recuperação e qualificação dos espaços públicos, melhoria das condições sanitárias e ambientais, implantação de serviços e equipamentos públicos, melhoria da acessibilidade e mobilidade, recuperação de moradias, regularização urbanística e fundiária e ações socioeconômicas integradas.



Objetivos

- Reduzir o déficit habitacional por inadequação que atinge 86.001 domicílios localizados nos assentamentos precários.
- Promover o saneamento ambiental dos assentamentos precários.
- Regularizar a propriedade ou a posse das habitações, quanto aos aspectos urbanísticos e fundiários.
- Promover a inclusão e o desenvolvimento social das famílias residentes nos assentamentos com ações sociais e de geração de trabalho e renda.
- Recuperar e conservar o meio ambiente natural.

Público-alvo

Famílias previamente cadastradas, residentes nos assentamentos habitacionais precários consolidados, produzidos por ocupações espontâneas ou sob a forma de conjuntos habitacionais que estejam deteriorados, com urbanização incompleta, carentes de serviços públicos, com problemas sanitários, ambientais e legais.

As famílias atendidas pelo programa são, prioritariamente, os grupos familiares um e dois, segundo classificação da demanda por grupos familiares na Política Habitacional de Maceió (famílias que estejam em situação de miséria e incapazes de arcar com quaisquer ônus financeiros em habitação ou que possuam poder aquisitivo limitado, que somente terão acesso à moradia digna com algum subsídio financeiro).

Ações previstas

- Urbanização e instalação de serviços e equipamentos públicos.
- Melhoria habitacional e assistência técnica.
- Recuperação ambiental.
- Regularização urbanística e fundiária.
- Desenvolvimento social e cultural.
- Geração de trabalho e renda.
- Educação sanitária e ambiental.
- Outros.

Etapas

1. Diagnóstico preliminar contendo: delimitação da área; identificação e caracterização do assentamento precário; o cadastro das famílias; descrição das tipologias habitacionais locais; principais problemas e medidas mitigadoras.
2. Elaboração de projetos e definição das ações a serem implementadas, inclusive as de caráter socioeconômico e de engenharia ambiental; dos custos; das parcerias e dos recursos.
3. Reuniões com os moradores para discussão das propostas.
4. Aprovação, contratação e implementação das ações específicas.
5. Acompanhamento do desenvolvimento das ações, com participação dos moradores.
6. Avaliação dos resultados.

Critério de seleção das intervenções

Prioridade definida em função da hierarquização de atendimento aos assentamentos precários, a partir de critérios definidos no Conselho Municipal de Habitação. Devem ser levados em consideração o grau de vulnerabilidade das famílias, nível de renda, escolaridade, acesso a serviços públicos, condições de acesso e mobilidade, comprometimento sanitário e ambiental.

Parceiros potenciais

Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento
Secretaria Municipal de Infra-estrutura
Secretaria Municipal de Meio Ambiente
Ministério Público de Alagoas
Agência Alagoana de Habitação e Urbanismo
Defensoria Pública
Concessionárias de serviços públicos
Universidade Federal de Alagoas

Representação de moradores
Caixa Econômica Federal
Ministério das Cidades
Associação dos Notários do Registro Geral de Imóveis
CREA-AL
Outros

Formas de participação popular

- Consultas populares.
- Reuniões e assembléias com moradores.
- Câmaras técnicas.
- Conselho Municipal de Habitação.

Composição do investimento

- Projeto, construção e urbanização.
- Equipamentos públicos.
- Material de construção e assistência técnica.
- Desenvolvimento social e cultural.
- Geração de trabalho e renda.
- Educação sanitária e ambiental.
- Fiscalização, monitoramento e avaliação.

Origem dos recursos

Os recursos para o programa Morar Melhor serão provenientes de diversas fontes e de programas oficiais do Governo Federal e Estadual, bem como do Fundo Municipal de Habitação e do orçamento municipal.

Serão utilizados recursos a fundo perdido (orçamentários) e de empréstimos, com ou sem contrapartida municipal. Além dos a seguir previstos, outros recursos de fontes alternativas e de parcerias poderão ser viabilizados.

- Fundo Municipal de Habitação
- Orçamento Municipal
- PSH – Habitação de Interesse Social – OGU
- Caixa Econômica Federal
- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
- Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT
- Fundo de Desenvolvimento Social – FDS
- Programa Pró-Moradia 1 – FGTS
- Programa Habitar Brasil – BID – Urbanização de Assentamentos
- FUNASA – Fundação Nacional de Saúde
- Comunidade Européia

Planejamento e gestão

O programa será conduzido pela Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento em articulação com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Secretaria Municipal de Infra-estrutura. Os projetos devem ser submetidos à análise e à aprovação do Conselho Municipal de Habitação. Todos os projetos devem ser aprovados pela Secretaria Municipal de Convívio e Controle Urbano, para que tenham condições de regularização ao final. Todas as etapas do processo (planejamento e gestão) devem ser discutidas previamente com a população envolvida.

Avaliação dos resultados

Tanto o programa quanto os projetos implantados devem ser avaliados periodicamente, em processos participativos, para que sejam aperfeiçoados e melhor reproduzidos. Devem participar: o Conselho Municipal de Habitação, as associações de moradores, a SMHPS, a Secretaria Municipal de Infra-estrutura e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Programa Casa Nova

Programa de provisão voltado para a oferta de novas alternativas habitacionais de interesse social para responder ao déficit quantitativo, por insuficiência de habitações, e ao mesmo tempo prevenir a expansão de novos assentamentos, visando à sustentabilidade da Política Habitacional de Interesse Social de Maceió.



O programa pretende abranger, também, os casos de habitações situadas em assentamentos não consolidados, em que haja o interesse da coletividade na recuperação e preservação do meio ambiente e a possibilidade de reassentamento das famílias em novas residências em local próximo.

Objetivo

- Reduzir o déficit habitacional por insuficiência que atinge 17.421 domicílios localizados nos assentamentos precários.
- Aumentar a oferta de terra urbanizada para programas habitacionais de interesse social.
- Aumentar a oferta de alternativas habitacionais, tais como lotes urbanizados associados a material de construção e assistência técnica ao mutirão ou à autoconstrução.
- Aumentar a oferta de unidades habitacionais através dos programas habitacionais existentes, de financiamento e arrendamento residencial.
- Aproveitar e reciclar imóveis antigos e históricos para habitação de interesse social.
- Reassentar famílias provenientes de assentamentos não consolidados situados em área de preservação ambiental.

Público-alvo

- Famílias com poder aquisitivo limitado, que somente terão acesso à moradia digna com algum subsídio financeiro.

- Famílias com capacidade de acesso a programas habitacionais de interesse social, arrendamentos residenciais ou financiamentos.
- Famílias remanejadas de assentamentos não consolidados em área de preservação ambiental.

Ações previstas

- Aquisição de terreno.
- Oferta de lotes urbanizados.
- Oferta de material de construção e assistência técnica ao mutirão ou autoconstrução.
- Construção e urbanização.
- Execução de equipamentos públicos (quando for o caso).
- Reciclagem e recuperação de imóveis.
- Reassentamento de famílias de assentamentos não consolidados localizados em áreas de preservação ambiental.

Etapas

1. Cadastro de beneficiários em potencial contendo a caracterização das famílias e a descrição das tipologias habitacionais, principais demandas e áreas de preferência das famílias.
2. Elaboração de projetos e definição das ações a serem implementadas, inclusive as de caráter socioeconômico, dos custos, das parcerias e dos recursos.
3. Reuniões com os moradores para discussão das propostas.
4. Análise das características da família e da compatibilidade com os projetos.
5. Aprovação, contratação e implementação das ações específicas.
6. Acompanhamento do desenvolvimento das ações, com participação dos moradores.
7. Avaliação dos resultados.

Critério de seleção das famílias

Prioridade definida em função do grau de vulnerabilidade das famílias, nível de renda, quantidade de pessoas residentes na moradia, famílias conviventes e da situação da moradia propriamente dita; grau de precariedade dos materiais, (rústicos e improvisados) e condições de salubridade e de comprometimento do meio ambiente.

Parceiros potenciais

SMHPS

SM de Infra-estrutura

AGAHU

Universidade Federal de Alagoas

Representação de moradores

Caixa Econômica Federal

Ministério das Cidades

CREA- AL

IAB-AL

Concessionárias de serviços públicos
Outros

Formas de participação popular

- Reuniões e assembléias de moradores.
- Câmaras Técnicas.
- Conselho Municipal de Habitação.

Composição do investimento

Aquisição de terreno ou lote urbanizado.
Execução de projeto.
Construção e urbanização.
Melhorias habitacionais e de recuperação e reciclagem de imóveis.
Execução de equipamentos públicos.
Desenvolvimento social e cultural.
Geração de trabalho e renda.
Educação sanitária e ambiental (quando for o caso).

Origem dos recursos

Os recursos para o programa Casa Nova serão provenientes de diversas fontes e de programas oficiais do Governo Federal e Estadual, bem como do Fundo Municipal de Habitação e do orçamento municipal.

Serão utilizados recursos a fundo perdido (orçamentários) e de empréstimos, com ou sem contrapartida municipal. Além das fontes a seguir previstas, outros recursos de fontes alternativas e formas de parcerias poderão ser viabilizados.

- Fundo Municipal de Habitação
- Orçamento Municipal
- Programa de Habitação de Interesse Social – OGU
- Caixa:
 - Programas Carta de Crédito Individual – FGTS
 - Programas Carta de Crédito Associativo/Arrendamento – FGTS
 - Programa de Apoio à Produção de Habitações – FGTS
 - Programa Pró-Moradia 2 – FGTS
 - Programas Carta de Crédito – CAIXA – SFI
 - PAR – Programa de Arrendamento Residencial
 - PSH conjugado com Carta de Crédito – FGTS
 - FDS – Programa Crédito solidário
- FAT – Revitalização de empreendimento
- CREA (Programa Casa Fácil)
- Outros

Planejamento e gestão

O programa será conduzido pela Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento em articulação com a Secretaria Municipal de Infra-estrutura. Os projetos devem ser submetidos à análise e à aprovação do Conselho Municipal de Habitação. Todos os projetos devem ser aprovados pela da Secretaria Municipal de Convívio e Controle Urbano para que tenham condições de regularização ao final. Todas as etapas do processo (planejamento e gestão) devem ser discutidas previamente com a população envolvida.

Avaliação dos resultados

Tanto o programa quanto os projetos implantados devem ser avaliados periodicamente, em processos participativos, para que sejam aperfeiçoados e melhor reproduzidos. Devem participar: o Conselho Municipal de Habitação, a Associação de Moradores e a SMHPS.

Formas de participação popular

- Reuniões e assembléias de moradores.
- Câmaras Técnicas.
- Conselho Municipal de Habitação.

AÇÕES DO PROGRAMA

Todas as ações serão implantadas por intermédio de um dos programas específicos – Risco Zero, Morar Melhor ou Casa Nova –, de forma simultânea ou não, a partir das necessidades apontadas no diagnóstico preliminar elaborado para o projeto específico, discutido previamente com a comunidade.

As ações terão caráter corretivo para atender a situações de risco e de déficit por inadequação da moradia e serão de provisão para atender o déficit por insuficiência de habitações. Todos os programas serão articulados a ações de caráter socioeconômico, de desenvolvimento social, econômico, cultural e ambiental, visando à uma sustentabilidade mais ampla. O desenvolvimento dos projetos específicos e de suas ações deverá ser avaliado durante o processo de execução e ao final, de forma a aprimorá-los sistematicamente e facilitar sua replicabilidade.

As ações preventivas serão as institucionais previstas na Política de Habitação de Interesse Social de Maceió.

Ações corretivas

(a) Realocação de famílias

A realocação de famílias para outras moradias é prevista para resolver situações de risco

e para o caso de assentamentos ainda não consolidados localizados em áreas de preservação ambiental de interesse coletivo.

As ações emergenciais, de retirada de famílias de áreas de risco, devem ser articuladas com diversos agentes afins, tais como Defesa Civil, Corpo de Bombeiros e a população atingida. As primeiras medidas são de identificação dessas áreas, por tipo de risco, levantamento cadastral das famílias e tipo de moradia. Um plano de mobilização social, auxiliado por moradores, pode ajudar no monitoramento e evitar que novas ocupações ocorram em áreas de risco. Um projeto de engenharia ambiental predefinido pode recuperar áreas consideradas de risco (exemplo: obras de drenagem e contenção de encostas).

As famílias remanejadas devem ser reassentadas em locais próximos, em empreendimentos habitacionais dotados de serviços e equipamentos públicos, e regularizáveis ao final.

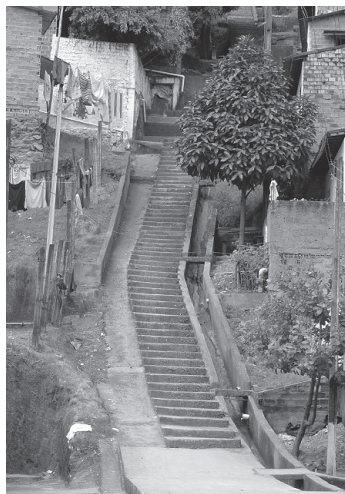
Todo o processo deve ser discutido previamente com a população afetada.

As áreas desocupadas devem sofrer tratamento adequado de engenharia ambiental para abrigarem parques, áreas de lazer, ou serem simplesmente transformados em áreas verdes e de preservação ambiental.

(b) Urbanização (infra-estrutura e equipamentos públicos)

Os assentamentos habitacionais precários, conjuntos habitacionais deteriorados e assentamentos espontâneos devem se integrar ao meio ambiente urbano, por meio de obras de urbanização, implantação de equipamentos públicos e regularização urbanística e fundiária.

A urbanização poderá ser total ou parcial, dependendo do grau de urbanização preexistente, com foco no saneamento (esgotamento sanitário, drenagem, abastecimento d'água e coleta de lixo), na recuperação ambiental, acessibilidade, mobilidade e segurança, onde foram detectados os maiores problemas nos assentamentos precários de Maceió.



A urbanização é representada pela execução e recuperação dos seguintes serviços públicos: abertura de vias e melhoria dos acessos, drenagem, pavimentação, implantação de redes de água, abertura de poços artesianos, extensão de redes de esgotamento sanitário, execução de fossas sépticas, redes de energia elétrica, iluminação pública, sistema de coleta de lixo, telefones públicos, e por equipamentos públicos, tais como escolas, creches, posto de saúde, centros comunitários, postos policiais, pontos de ônibus e melhoria do sis-

tema de transportes e de mobilidade da população, conforme zoneamento definido pelo Plano Diretor. A implantação de sistema de coleta e disposição de lixo depende, muitas vezes, de melhoria das condições de acesso, especialmente nos grotões, e de campanhas educativas. As obras de urbanização nos assentamentos devem ser complementadas com outras ações de regularização da propriedade ou da posse, socioeconômicas, culturais e ambientais.

(c) Melhoria habitacional

Essa ação corresponde à recuperação de moradias em situação de risco, quando for possível e desejável sua permanência no local, ou de reforma, modificação, ampliação ou recuperação de domicílios situados em assentamentos precários consolidados. O processo deve ser assistido e requer elaboração de projetos específicos, fornecimento de material de construção, assistência técnica, treinamento e capacitação de mão-de-obra, quando for o caso. Entidades como o CREA, IAB e algumas ONGs dispõem de programas de assistência técnica profissional à construção popular que podem ser implantados em parceria com o Município.

As melhorias habitacionais devem estar associadas a um planejamento global que envolva também melhorias na urbanização, regularização urbanística e fundiária e ações sociais, visando ao alcance mais amplo dos benefícios produzidos.

(d) Regularização urbanística e fundiária

A regularização urbanística e fundiária tem por objetivo promover a legalização da ocupação urbana e fornecer a titulação dos imóveis aos moradores dos assentamentos precários, ampliando a base cadastral de imóveis da Prefeitura, para maior controle urbano e de arrecadação de impostos.

A regularização fundiária nos assentamentos precários deve contribuir também para resolver questões de ordem urbanística, edilícia, jurídica e cartorial. A utilização ou combinação de instrumentos legais depende do tipo de irregularidade e da natureza do conflito. No caso de ocupação de propriedade pública utiliza-se a concessão do direito real de uso, já no caso de propriedade privada cabe o usucapião especial urbano, em ocupações de prazo superior a cinco anos. A definição de Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS – facilita a regularização imobiliária de padrões que não atendam às normas urbanísticas e edículas vigentes.

Para o processo de regularização da propriedade são importantes as seguintes providências:

- Cadastro de terras públicas.
- Levantamento da situação fundiária das terras, com a definição de poligonais.
- Pesquisa sobre os titulares dos imóveis e sobre gravames e pendências judiciais.
- Definição de Zonas de Especial Interesse Social.
- Utilização de instrumentos do Estatuto da Cidade previstos no Plano Diretor.
- Obtenção da posse ou da propriedade.
- Levantamento dos terrenos individuais, com descrição e confrontações de cada proprie-

- dade, dos equipamentos públicos e áreas remanescentes.
- Levantamento sociocadastral por domicílio e por família.
 - Preparo e registro da documentação para aprovação dos projetos de alinhamento e loteamento, descrições dominiais, formalização de contratos.
 - Formalização de convênios com os Cartórios de Registro de Imóveis, através da ANOREG.

(e) Engenharia ambiental

Refere-se à recuperação, preservação e conservação de áreas ambientalmente degradadas (nos assentamentos consolidados) ou que foram desocupadas com a retirada de famílias (de áreas de risco ou de preservação ambiental). As áreas recuperadas devem receber projetos de engenharia ambiental para abrigarem parques, áreas de lazer, projetos comunitários (hortas comunitárias), ou simplesmente tornarem-se áreas verdes de preservação ambiental.

Essas áreas devem ser monitoradas com apoio da própria população para que não voltem a ser ocupadas. Os projetos de engenharia ambiental devem estar associados a ações de educação sanitária e ambiental junto à população beneficiada, para que os investimentos realizados e os benefícios alcançados tenham sustentabilidade no tempo.

Ações de provisão

(f) Lotes urbanizados

A oferta de lotes urbanizados pode representar o atendimento habitacional de provisão de mais baixo custo. Devem-se aproveitar os vazios urbanos da cidade e as terras públicas existentes para implantar loteamentos habitacionais de interesse social, associados a equipamentos hidráulicos básicos, e a processo de autoconstrução ou mutirão assistido, com fornecimento de material de construção e orientação e acompanhamento das obras.

(g) Material de construção

A oferta de material de construção deve ser associada a lotes urbanizados, no caso de produção de novas moradias, ou para melhorias habitacionais de residências inadequadas que necessitam de reforma ou ampliação. Deve ser acompanhada de assistência técnica ou de capacitação de mão-de-obra. A execução das obras pode ocorrer por mutirão assistido ou autoconstrução. A criação de centrais de materiais de construção e a formalização de convênios com lojas e fornecedoras de material de construção pode ajudar a reduzir os custos. Deve-se privilegiar a utilização de materiais construtivos alternativos e regionais e o aproveitamento de materiais de demolição, com a finalidade de reduzir os custos sem perda de qualidade.

(h) Edificação e urbanização (infra-estrutura e equipamentos sociais)

A produção de novas moradias através de edificação e urbanização pressupõe o aproveitamento dos vazios urbanos dotados de alguma infra-estrutura na cidade. Existem alguns programas habitacionais oficiais que disponibilizam linhas de crédito para as famílias com essa finalidade. A Caixa, por intermédio do Programa de Arrendamento Residencial – PAR –,

em convênio com a Prefeitura, está atendendo à população que ganha de dois a quatro salários mínimos em Maceió.

Para atender às famílias de mais baixa renda devem ser buscados projetos habitacionais diversificados e criativos, cujas habitações possam ser ampliadas pela própria família, que estejam integrados com serviços e equipamentos públicos.

Recomenda-se a utilização de materiais de construção regionais, a partir de estudos técnicos, como os já desenvolvidos pela UFAL, que respeitem os padrões de qualidade e promovam redução de custo, assim como a racionalização de sistemas e processos construtivos baseados em soluções e técnicas construtivas alternativas e em experiências bem-sucedidas.

Devem-se adotar nas construções sistemas de controle de qualidade para melhorar o produto final, evitar desperdício e reduzir custos.

(i) Reciclagem e recuperação de imóveis

Como forma de ampliar a oferta de novas moradias devem ser consideradas não só a produção habitacional convencional, como também novas alternativas habitacionais de moradia, como o reaproveitamento de imóveis antigos e históricos. Deve-se promover um levantamento desses imóveis nos bairros mais antigos da cidade, onde exista alguma infraestrutura já instalada, como nos bairros do Centro, Jaraguá e Bebedouro, entre outros, para verificar a viabilidade de aproveitamento de construções existentes para fins habitacionais ou uso misto. Muitas vezes a conjugação do uso residencial ao comercial viabiliza financeiramente a operação.

(j) Assistência técnica à construção

A assistência técnica à construção ou engenharia pública orienta o desenvolvimento de projetos, o processo de autoconstrução e de mutirão na construção de novas unidades e nas melhorias habitacionais e urbanas. Algumas entidades já dispõem de programas desta natureza, como o CREA e o IAB.

Ações Socioeconômicas

Visam à sustentabilidade das intervenções, tanto no que diz respeito ao desenvolvimento econômico e social da população e sua fixação na área quanto no que diz respeito à garantia de manutenção das melhorias promovidas no ambiente físico e natural.

(k) Desenvolvimento social e cultural

Baseia-se principalmente nas seguintes atividades promovidas junto à comunidade:

- Apoio à mobilização e à organização comunitária.
- Desenvolvimento de sistemática de divulgação de informação de interesse da comunidade.
- Participação na discussão dos projetos.

- Capacitação e formação de lideranças.
- Resgate da identidade social e cultural da comunidade.
- Orientação e tratamento adequado para conflitos que geram violência.
- Orientação e tratamento adequado para conflitos de uso dos espaços públicos.

(I) Geração de trabalho e renda

A melhoria das condições socioeconômicas da população depende de ações conjugadas que promovam a inserção dessa população à economia da cidade, ampliando o acesso ao trabalho e os rendimentos familiares. Como o patamar de renda da população dos assentamentos é muito baixo, projetos de geração de trabalho e renda devem estar presentes em todas as intervenções, por intermédio de uma das atividades a seguir relacionadas, e mediante parcerias com outras entidades como o SEBRAE, no caso das APLs, e SINDUSCON, no caso de capacitação de mão-de-obra para a construção civil.

- Qualificação profissional.
- Formação de mão-de-obra para construção.
- Apoio ao Programa de Arranjos Produtivos Locais.
- Apoio às atividades econômicas preexistentes.
- Orientação e apoio à formação de cooperativas de produção.
- Promoção da inserção das famílias, em especial das mulheres chefes de família e dos jovens, no mercado de trabalho.

(m) Educação sanitária e ambiental

Um dos maiores problemas dos assentamentos precários de Maceió, nos grotões, encostas e bairros baixos junto à lagoa Mundaú, diz respeito ao saneamento ambiental. Projetos de educação ambiental devem ser acoplados às intervenções habitacionais e de urbanização de assentamento, a fim de garantir a permanência dos investimentos realizados em parceria com a comunidade. As ações de educação sanitária e ambiental visam à:

- conscientização da população sobre a utilização, manutenção e conservação de equipamentos públicos e privados;
- adequação de hábitos da população aos equipamentos implantados, para apropriação de seus benefícios;
- orientação sobre a preservação e conservação do meio ambiente natural e urbano;
- orientação sobre coleta, aproveitamento e reciclagem de lixo.

Operacionalização

As ações de caráter corretivo, de provisão e socioeconômico serão desenvolvidas de acordo com as necessidades de cada um dos programas específicos – Risco Zero, Morar Melhor e Casa Nova – e em função das demandas dos projetos habitacionais a serem implantados. Assim, cada projeto habitacional utilizará tantas ações quantas forem necessárias para que sejam alcançados os objetivos desejados.

A diversidade das ações e a integração entre elas possibilitarão um atendimento mais amplo e benefícios sustentáveis ao longo do tempo.

As ações socioeconômicas, culturais e ambientais devem permear todas as intervenções propostas, introduzindo o componente de desenvolvimento socioeconômico para redução das desigualdades sociais, o cultural para resgate da identidade dessas comunidades, e o ambiental para melhoria, preservação, recuperação e conservação do meio ambiente natural.

As diversas ações selecionadas para um determinado projeto deverão possuir gestão integrada e participativa nas diversas etapas de execução e implementação.

MATRIZ DAS AÇÕES DO PROGRAMA

PROGRAMAS ESPECÍFICOS			Risco Zero	Morar Melhor	Casa Nova
AÇÕES DO PROGRAMA	Ações corretivas	Realocação de famílias	(a)		
		Urbanização Infra-estrutura e Equipamentos	(b)	(b)	
		Melhoria Habitacional	(c)	(c)	
		Regularização Fundiária	(d)	(d)	
		Engenharia ambiental	(e)	(e)	
	Ações de provisão	Lotes urbanizados	(f)		(f)
		Material construção	(g)		(g)
		Edificação e urbanização	(h)		(h)
		Reciclagem e Recuperação de imóveis	(i)		(i)
		Assistência técnica à construção	(j)		(j)
	Ações socioeconômicas	Desenvolvimento social, cultural	(k)	(k)	(k)
		Geração de trabalho e renda	(l)	(l)	(l)
		Educação sanitária e ambiental	(m)	(m)	(m)

RECURSOS FINANCEIROS

O Programa Habitacional de Interesse Social de Maceió e seus programas específicos – Risco Zero, Morar Melhor e Casa Nova – serão desenvolvidos com recursos próprios da Prefeitura, orçamentários ou provenientes de outras arrecadações, depositados no Fundo Municipal de Habitação. Esses recursos servirão como contrapartida de empréstimos e para subsidiar algumas das ações desenvolvidas.

Além dos recursos da Prefeitura devem ser incorporadas outras fontes de recursos, onerosos e não onerosos, dos diversos fundos e programas existentes, nacionais e internacionais, governamentais e não governamentais, das três esferas de Governo, disponíveis em bancos e nos diversos agentes e agências de desenvolvimento.

Além de recursos financeiros, o aporte de mão-de-obra da comunidade pode se incorporar às ações desenvolvidas pelos programas específicos e ajudar a viabilizar os projetos habitacionais e sociais necessários.

Fontes de recursos

- Banco Cidadão
- Banco de Desenvolvimento Econômico e Social
- Banco Interamericano de Desenvolvimento
- Banco do Nordeste
- Caixa Econômica Federal
- FUNASA – Fundação Nacional de Saúde
- Fundo de Amparo ao Trabalhador
- Fundo de Arrendamento Residencial
- Fundo de Desenvolvimento Social
- Fundo Municipal de Habitação
- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
- Orçamento Geral da União
- ONGs
- União Européia

METAS

As metas foram estabelecidas por programa específico e traçadas em função do cálculo do déficit por inadequação e insuficiência, além da estimativa das situações de risco.

Segundo o risco da moradia

Estimam-se em 5.000 as famílias residentes em áreas de risco segundo levantamento da Defesa Civil de Maceió. A pesquisa socioeconômica apurou que 17,4% das famílias residentes em assentamentos precários na cidade necessitam de mudança de domicílio em decorrência de alguma situação de risco.

Segundo a inadequação da moradia

Com base no resultado da pesquisa socioeconômica realizada nos assentamentos precários de Maceió, que contêm 100.704 domicílios, foi calculado o déficit de 85,4% por inadequação da habitação, o que representa 86.001 domicílios.

Déficit por inadequação da habitação = 86.001 domicílios.

Segundo a insuficiência de moradia

O déficit habitacional básico, decorrente da necessidade de construção de novas moradias e da substituição das existentes, improvisadas, rústicas, com famílias conviventes ou densidade excessiva por dormitório, apurado na mesma pesquisa, é de 17,3%, correspondendo a 17.421 domicílios.

Déficit habitacional básico = 17.421 domicílios.

Metas por Programa Específico

As metas foram calculadas em função do número estimado de domicílios em situação de risco e do cálculo dos déficits por inadequação e por insuficiência. Foi, ainda, projetado um crescimento do déficit apurado em 0,5% a.a., a partir de 1998, ano da pesquisa que serviu de base para o levantamento dos assentamentos subnormais. A meta é atender 1/5 do total do déficit levantado em curto prazo, 2/5 a cada período de médio prazo e longo prazo.

Valores unitários para cálculo dos investimentos por programa específico:

Risco Zero: R\$ 15.000,00 Morar Melhor: R\$ 4.000,00 Casa Nova: R\$ 15.000,00

PROGRAMAS ESPECÍFICOS	RISCO ZERO		MORAR MELHOR		CASA NOVA		TOTAL
METAS	Domicílios	R\$ milhões	Domicílios	R\$ milhões	Domicílios	R\$ milhões	R\$ milhões
Curto prazo (2005-2008)	2.500	37	17.723	71	3.590	53	161
Médio prazo (2009 – 2012)	2.500	38	36.338	145	7.360	110	293
Longo prazo (2013 – 2016)	-	-	38.565	154	7.812	177	331
TOTAL	5.000	75	92.626	370	19.102	340	785

LISTA DAS SIGLAS

ADEMI-AL - Associação de Empresas do Mercado Imobiliário de Maceió
AGAHU – Agência Alagoana de Habitação e Urbanismo
ANOREG – Associação dos Notários do Registro Geral de Imóveis
APL – Arranjo Produtivo Local
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH – Banco Nacional da Habitação
CAIXA – Caixa Econômica Federal
CARPH - Companhia de Recursos Humanos e Patrimoniais
CASAL- Companhia de Abastecimento de Água e Saneamento - Alagoas
CCPM - Coordenação de Cidades de Porte Médio
CEAL – Companhia Energética de Alagoas
CEFET-AL – Centro Federal de Educação Tecnológica - Alagoas
CESMAC – Centro de Estudos Superiores de Maceió
CMH - Conselho Municipal de Habitação
CODEAL - Companhia de Desenvolvimento de Alagoas
COHAB – AL – Companhia de Habitação de Alagoas
CONFEA – Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
CREA–AL – Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - Alagoas
CRECI–AL – Conselho Regional dos Corretores de Imóveis - Alagoas
DI – Desenvolvimento Institucional
FAMOAL – Federação das Associações de Moradores de Alagoas
FAR– Fundo de Arrendamento Residencial
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FDS – Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIPLAN – Fundação Instituto de Planejamento de Alagoas
FMH – Fundo Municipal de Habitação
FUNASA – Fundação Nacional de Saúde
FUNDEPES/UFAL – Fundação Universitária de Desenvolvimento de Extensão e Pesquisa da
Universidade Federal de Alagoas
HBB – Habitar Brasil – BID
IAB-AL – Instituto dos Arquitetos do Brasil - Alagoas
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPASEAL - Instituto de Previdência e Assistência Social do Estado de Alagoas
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
MAS – Ministério da Ação Social
MINTER- Ministério do Interior
MP – Ministério Público
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OGU – Orçamento Geral da União
ONG – Organização Não Governamental
PAR – Programa de Arrendamento Residencial
PEMAS – Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais
PMH – Política Municipal de Habitação
PMM – Prefeitura Municipal de Maceió
PNAFM - Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal de Estados e Municípios
PROEST/UFAL – Pró-Reitoria Estudantil da Universidade Federal de Alagoas
PSH – Programa de Habitação de Interesse Social
SEBRAE–AL - Serviço Brasileiro de Apoio a Pequena e Média Empresa - Alagoas
SEINFRA – Secretaria de Infra-Estrutura
SEMCIE - Secretaria Municipal de Construção da infra-estrutura
SEMCRA - Secretaria Municipal das Regiões Administrativas
SENAI-AL – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Alagoas
SEPLAN-AL - Secretaria de Planejamento do Estado de Alagoas
SESI-AL – Serviço Social da Indústria - Alagoas
SIMA – Superintendência Municipal de Energia e Iluminação Pública de Maceió
SINDUSCON-AL – Sindicato das Indústrias da Construção Civil - Alagoas
SLUM – Superintendência de Limpeza Urbana de Maceió
SMARHP – Secretaria Municipal de Administração, Recursos Humanos e Patrimônio
SMPD – Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento
SMTT- Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito
SMF - Secretaria Municipal de Finanças
SMPCAS - Secretaria Municipal de Promoção da Cidadania e Assistência Social
SOMURB - Superintendência Municipal de Obras e Urbanização
SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SMCCU – Secretaria Municipal de Controle e Convívio Urbano
SMHPS – Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento
UAS – Urbanização de Assentamentos Subnormais
UEM – Unidade Executora Municipal
UFAL – Universidade Federal de Alagoas
ZEIS – Zona de Especial Interesse Social

BIBLIOGRAFIA

- LARANJEIRAS, ADRIANA. **e.Solo. Os caminhos da regularização fundiária e urbanística na Cidade do Rio de Janeiro.** Parceria Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Escritório Regional para América Latina e Caribe do UN-Habitat. Rio de Janeiro, Outubro, 2003. 46p.
- ALAGOAS. Secretaria de Justiça e Defesa Social. Corpo de Bombeiros Militar. Coordenadoria Estadual de Defesa Civil. **Plano Diretor de Defesa Civil da Cidade de Maceió.** Proposta. Maceió, 2003.102p.
- ALAGOAS. Secretaria Executiva de Planejamento e Orçamento. **Anuário Estatístico de Alagoas.** Alagoas, 2003. 451p.
- ALMEIDA, CÁSSIA. **Pobreza sustenta o alto índice de reciclagem.** O GLOBO. Rio de Janeiro, 5 nov. 2004 . O País. pg. 13
- BECK, MARTHA. **O fôlego da terceira idade: Vivendo de aposentadoria.** O GLOBO. Rio de Janeiro, 7 de nov. 2004. Economia. pg. 31 e 32;
- BEZERRA, M. C. L.; FACCHINA, M. M. E RIBAS, OTTO. **Agenda 21 Brasileira: Resultado da Consulta Nacional.** MMA/PNUD. Brasília, 2002.154p.
- BRASIL. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano. **Política Municipal de Habitação: Orientação para Formulação e Implementação.** Vol. I. Brasília, 2001. 118 p. (Cadernos do Programa Habitar Brasil – BID)
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação.** Vol. 4. Brasília, 2004.103p. (CADERNOS MCIDADES HABITAÇÃO, v.4)
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Cidades para Todos.** 61p.
- BRÍGIDO, CAROLINA. **Prefeitos de cidades que perderam população contestam a pesquisa.** O Globo. Rio de Janeiro, 29 jan. 2005. O País. pg.4.
- CHALFUN, NELSON. **Diagnóstico Institucional do Setor Habitacional e Urbano: Política Habitacional de Interesse Social, Programa Habitacional e Pesquisa Socioeconômica:** Maceió. Al. IBAM. Programa Habitar Brasil- BID. Rio de Janeiro 2004. 81 p.
- CLICHEVSKY, NORA (ed.). **Tierra vacante en ciudades latinoamericanas.** Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy. 2002.141pg.
- CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL. CRESS 16ª REGIÃO / AL. ANAIS DA 1ª JORNADA ALAGOANA DE SERVIÇO SOCIAL – Temática: **As Expressões da Questão Social em Alagoas: Demandas e perspectivas de intervenção profissional.** Alagoas, Maio,2003;163p.
- FIORI, J.; RILEY, E.; RAMIREZ, R.**Redução da pobreza urbana por meio de melhoria ambiental no Rio de Janeiro: Favela Bairro.** University College London. Development Planning Unit. Londres, março 2000 – 117p. (Relatório de Pesquisa)
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil-2000.** Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2000. 451p.

- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil – Municípios Selecionados e Microregiões Geográficas**. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2004;108p.
- GÓIS, ANTONIO. **Estudo propõe universalizar Bolsa Família**. FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, 28 nov. 2004. A8
- GUEDES, CIÇA. **Medida pode agravar o problema, diz especialista**. O GLOBO. Rio de Janeiro, 4 dez. 2004. O País. pg. 17.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Indicadores Sociais Municipais**. Brasil, 2000. 160p.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais – 2000. Informações Demográficas e Socioeconômica**. n.º 5 . Brasil, 2001. 368p.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo demográfico 2000. Características da população e dos Domicílios. Resultados do Universo**. Rio de Janeiro, 2000. 520p.
- ISTAMBUL. **Segunda Conferência Global para Assentamentos Humanos**. Habitat II. Istambul, 1996.
- INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA - IPEA. **Instrumentos de planejamento e gestão urbana em aglomerações urbanas: uma análise comparativa**. Série gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano. Brasília, 2002. v.1. 212p.
- JORNAL DO BRASIL. **Mutirão para salvar o Bolsa Família**. Rio de Janeiro, 21 jan. 2005. País. A3.
- JORNAL DO BRASIL. **Renda nas mãos dos idosos**. Rio de Janeiro, 30 de dez. 2004. País. A3.
- JORNAL DO BRASIL. **Em busca de uma vida melhor**. Rio de Janeiro, 29 dez 2004. País. A3.
- LIMA, FLÁVIO BARBOSA DE. **Diagnóstico da Cadeia Produtiva da Construção Civil em Alagoas**. Maceió, SEBRAE-AL, 2003.
- LINS, LETÍCIA. **Dinheiro de benefícios irriga sertão nordestino**. O GLOBO. Rio de Janeiro, 7 nov. 2004. Economia. pg. 33.
- MACEIÓ (AL). Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento. Unidade Executiva Municipal. **Termo de Referência para Elaboração da Política Habitacional de Interesse Social e do Programa Habitacional de Maceió – Modalidade I – Elaboração e Implementação de Estudos e Projetos – Maceió, 2004; 33p.**
- MACEIÓ (AL). Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento. **Mapeamento dos Assentamentos Subnormais do Município de Maceió**. Programa Habitar Brasil BID – Subprograma de Desenvolvimento Institucional dos Municípios Maceió, 2001. 23p.
- MACEIÓ (AL). Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento - **Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais – Programa Habitar Brasil BID**. Subprograma de Desenvolvimento Institucional dos Municípios. Maceió, 2001. 80p.
- MACEIÓ (AL). **Plano Plurianual de Maceió de 2002 a 2005 – Lei n.º 5.167, de 14 de dezembro de 2001**. Maceió, 2001. 409p.

- MACEIÓ (AL). Secretaria Municipal de Controle e Convívio Urbano. **Código de Edificações e Urbanismo**: Lei n.º 5.354, de 16 de janeiro de 2004. Maceió, 2004. 128p.
- MACEIÓ (AL). Consórcio Plano Estratégico Cidade de Maceió. **Projetos Estruturantes: Uma contribuição para o desenvolvimento sustentável de Maceió**. Maceió, 2003, 116p. (Relatório Final)
- MACEIÓ (AL). Secretaria Municipal de Planejamento. Subsecretaria de Planejamento Urbano. **Plano de Ocupação Produtiva e Preservação Ambiental das Bacias Hidrográficas do Litoral Norte de Maceió**. Maceió. Maio, 1999. 63 p.
- MACEIÓ (AL). Secretaria Municipal de Planejamento. **Plano Estratégico para Desenvolvimento Sustentável do Litoral Norte de Maceió**. Maceió, agosto 2000. 113p.
- MELO, CLÁUDIA ... (et al). **Regularização fundiária como Instrumento da política Habitacional de Maceió**. Curso de Especialização em Gestão da cidade. FEJAL-CESMAC-CCSA-FV Consultores Ltda. Instituto de Pesquisas Sociais. Maceió, Junho 2003. 76p.
- MACEIÓ (AL). Diretoria de Planejamento Urbano. Coordenadoria de Estatística e Informação. **Anuário Estatístico de Maceió**. Maceió, 2004. 56p.
- OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA. **População pobre versus mercado**. Relatório 2003. Brasil, 2003. 156p.
- OTÁVIO, CHICO. **Novo Fluxo Migratório: Um país em movimento**. O GLOBO. Rio de Janeiro, 29 jan. 2005. O País. pg. 3.
- PRÉDES, ROSA (et al.) (Orgs). Serviço Social. **Temas em Debate**. EDUFAL. UFAL Maceió, 2002. 179p.
- POCHMANN, M.; AMORIM, A. (Organizadores). **Atlas da Exclusão Social**. Cortez-2ed. São Paulo, 2003
- PROPOSTA. Rio de Janeiro. FASE. Ano 30. n.º 95. **Política Habitacional no Brasil**. Dezembro/Fevereiro, 2002/03. 90p. Revista trimestral de debates.
- REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. 190 ano XXXVI. **Assentamentos Urbanos Marginais e Habitação: Ações para Superar a Pobreza**. IBAM. Jan/mar 1989, p. 6-29.
- SPOSATI, A. **Exclusão / Inclusão Social da Cidade de São Paulo**. EDUC. São Paulo, 1996. 126p.
- SCHAWARTZMAN, S. 1939. **As causas da pobreza**. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2004. 208p.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS. Cavalcanti, V. R.; Lins, R. D. B.; Zacharias, P. R. **V. Identificação e Caracterização Preliminar dos Vazios Urbanos em Maceió**. Período 2003-2004. Maceió, out. 2004. 114p. (Relatório Técnico)
- VIEIRA, ENIO. **Alerta contra pobreza extrema**. O GLOBO. Rio de Janeiro, 19 jan. 2005. Economia. P. 21.
- WEBWER, DEMÉTRIO. **Bolsa Família também para moradores de rua**. O GLOBO. Rio de Janeiro, 4 dez. 2004. O País. pg.16.



Programa Habitar Brasil BID
Subprograma de Desenvolvimento Institucional

