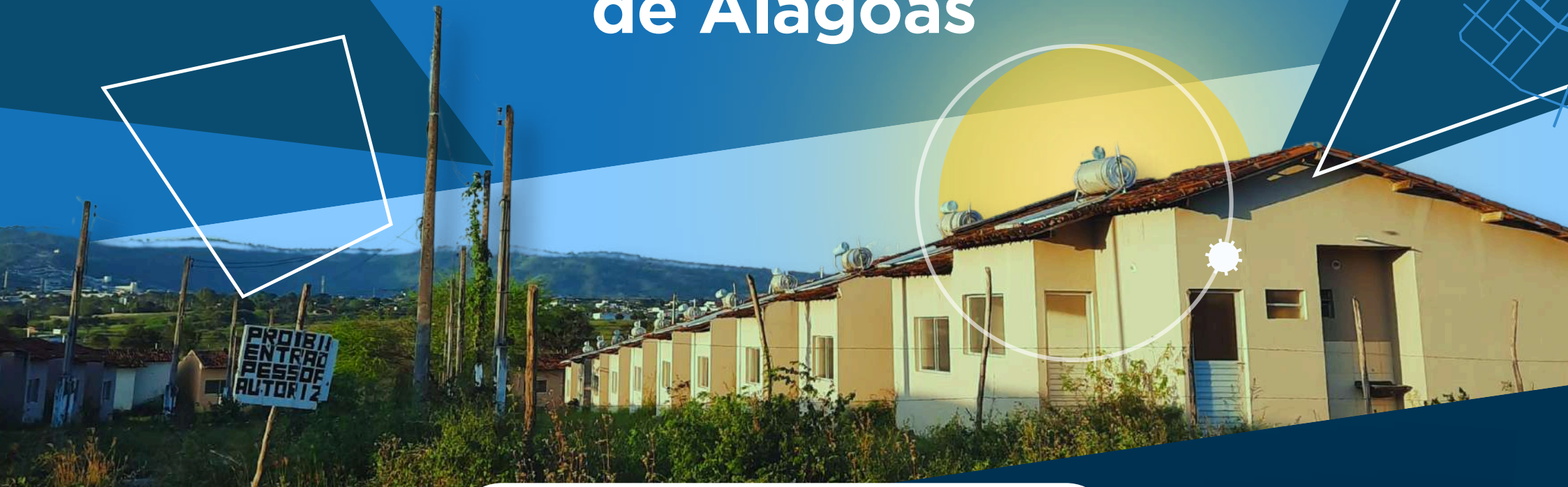
VISÃO ALAGOAS 2030

Diretrizes para a

Política Habitacional de Alagoas

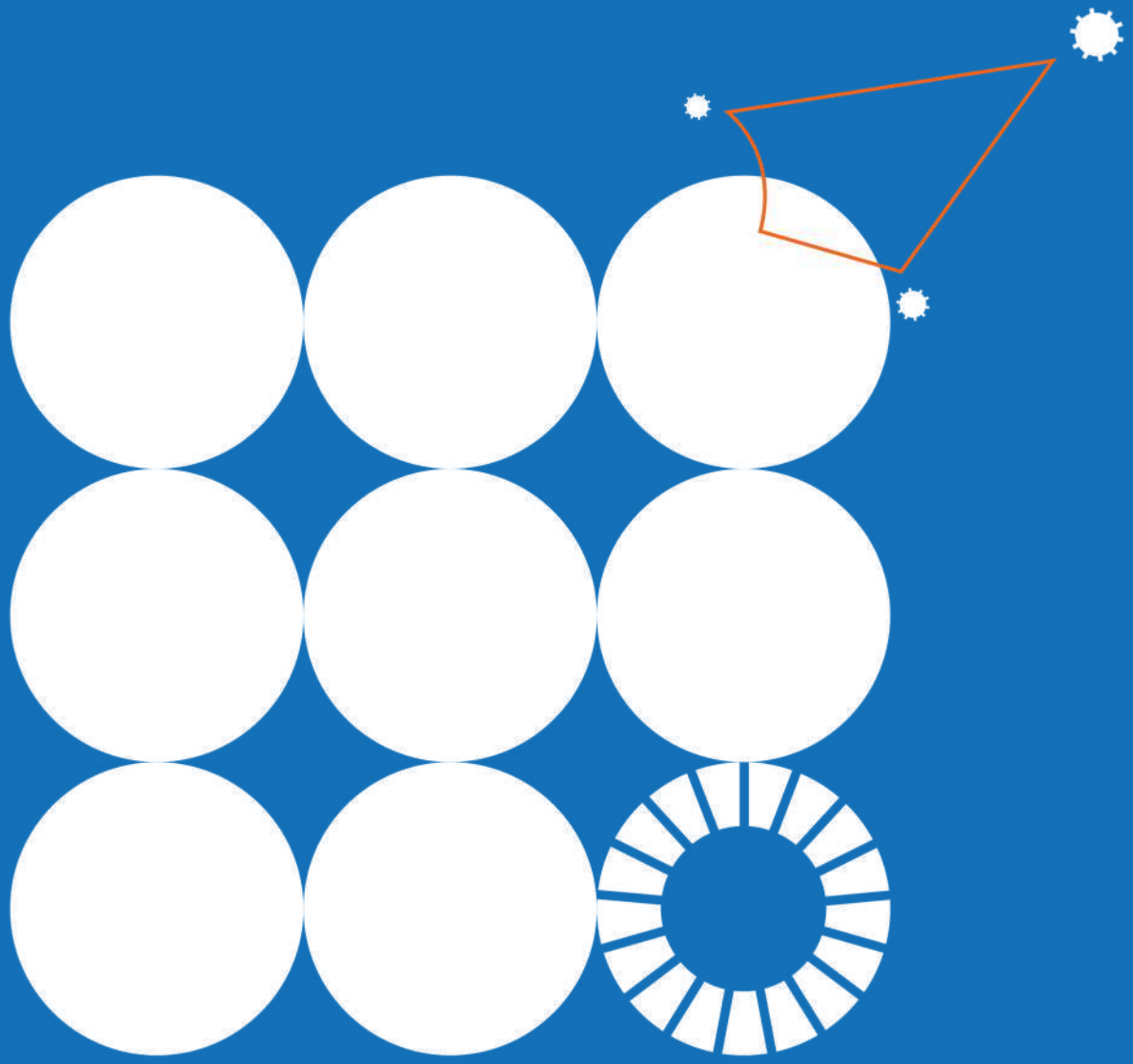


ONU HABITAT
POR UM FUTURO URBANO MELHOR

IMPRENSA OFICIAL
GRACILIANO RAMOS

ALAGOAS
GOVERNO

Maceió/AL
Março de 2024



Diretrizes para a Política Habitacional de Alagoas

ONU-Habitat

A Organização das Nações Unidas propõe, desde os anos 2000, agendas globais com objetivos e metas mensuráveis para promover a prosperidade enquanto protegemos o nosso planeta. Desde 2015, esse trabalho tem sido realizado a partir dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos na Agenda 2030, um plano de ação global criado para erradicar a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e promover vida digna a todos e todas, dentro das condições que o planeta oferece e sem comprometer a qualidade de vida das próximas gerações.

Posteriormente, em 2016, a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) estabeleceu a Nova Agenda Urbana (NAU), documento que serve de orientação para ações que visam padrões globais de desenvolvimento urbano sustentável, repensando a forma como construímos, gerenciamos e vivemos nas cidades.

Ela representa uma visão compartilhada para um futuro urbano melhor, em que todas as pessoas tenham direitos e acessos iguais aos benefícios e oportunidades. Considerando a relevância do protagonismo dos estados e municípios para o cumprimento de ambas as agendas, o **Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat)**, agência da ONU que atua há mais de 20 anos em prol do desenvolvimento urbano social, econômico e ambientalmente sustentável, trabalha diretamente com esses atores para aproximá-los dessas temáticas.

Foi com esse intuito que, em 2017, firmamos um acordo com o Governo do Estado de Alagoas, que resultou no Visão Alagoas 2030. Com mais este projeto, esperamos colaborar para o desenvolvimento de uma visão de futuro para Alagoas, que amplie as possibilidades para as suas mais diversas comunidades, sem deixar ninguém e nenhum território para trás.

A seguir, apresentamos as **Diretrizes para a Política Habitacional de Alagoas**, elaboradas a partir de um diagnóstico do setor habitacional e de estratégias de ação compostas por eixos estruturantes e linhas programáticas.

Esperamos que os desafios e as potencialidades identificadas contribuam para promover melhorias urbanas e habitacionais no estado, em especial nas suas favelas e comunidades urbanas, e que as diretrizes propostas sejam incorporadas ao debate e à tomada de decisão qualificada para a construção de uma política habitacional inclusiva e sustentável.

Acompanhe o ONU-Habitat nas redes sociais!

@ONUHABITATBRASIL

ONUHABITATBR

@ONUHABITATBR

Paulo Dantas
Governador de Alagoas

Observar, planejar e trabalhar para construir uma sociedade mais justa é a principal diretriz de todos que fazem o Governo de Alagoas. Cientes de uma história secular de pobreza, o Estado, a iniciativa privada e a sociedade em geral têm um compromisso de reverter quadros de desigualdade social. Um compromisso que surge de dois tipos de observação: a do dia a dia, do contato, das nossas caminhadas por todos os 102 municípios, mas também um compromisso alicerçado na análise de dados e no trabalho de competentes profissionais que estão envolvidos na construção de políticas públicas que tornem nosso estado menos desigual.

Ninguém é capaz de fazer uma transformação deste porte sozinho, sem escutar, sem estudar, sem parcerias como esta que temos com o ONU-Habitat. Um trabalho que é referência para o mundo, mas, antes de tudo, é referência para milhares de alagoanos que já tiveram suas vidas melhoradas por este olhar, por este planejamento, por este trabalho para garantir uma vida com acesso aos serviços públicos.

Porém, é importante frisar que o nosso compromisso não é com o que já foi feito. Nosso compromisso está apontado para a mudança da realidade que ainda não pôde ser transformada, mas que será e que é para já. A partir da observação e análise dos dados desta realidade, nós, servidores e gestores públicos, vamos garantir uma série de políticas para dar autonomia a jovens e adultos, proteção às mulheres e crianças, segurança aos pais e mães de família, oportunidades aos micro, pequenos e médios empreendedores.

A construção dessas políticas perpassa, primordialmente, por produtos deste tipo, que não só balizam a tomada de decisões, como contribuem para a manutenção e o aprimoramento das práticas que permeiam a gestão pública.

Observando, planejando, trabalhando muito, alinhados com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, nós vamos mudar a vida de milhares de alagoanos e cumprir a missão que o povo nos confiou.

Acompanhe o Governo de Alagoas:

ALAGOAS.AL.GOV.BR **@GOVERNODEALAGOAS**

Visão **Alagoas** 2030

Visão Alagoas 2030

O **Visão Alagoas 2030** é um projeto de cooperação técnica entre o ONU-Habitat e o Governo de Alagoas. Iniciado em 2017, o seu principal objetivo é fortalecer a prosperidade urbana sustentável e inclusiva de Alagoas, por meio da produção de dados e informações e da elaboração de estratégias de ação para qualificar as políticas públicas, planos e ações estaduais.

O Projeto estrutura-se em três eixos de implementação:

1. Dados e informações

Construção de indicadores, mapeamentos e diagnósticos

2. Estratégias e soluções

Elaboração de planos, diretrizes e recomendações

3. Capacidades e oportunidades

Realização de capacitações, intercâmbios e projeção internacional e nacional

Escaneie para saber mais!

Este produto pertence ao **Eixo 2**

Estratégias e soluções

Ficha técnica

GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS

Paulo Suruagy do Amaral Dantas (2022 - atual)
José Renan Vasconcelos Calheiros Filho (2015 - 2022)
Governador do Estado

Ronaldo Augusto Lessa Santos (2023 - atual)
José Wanderley Neto (maio a dezembro - 2022)
José Luciano Barbosa da Silva (2015 - 2020)
Vice-governador

Renata dos Santos (2023-atual)
George André Palermo Santoro (2015-2023)
Secretária/o de Estado da Fazenda

Gabriel Albino Ponciano Nepomuceno (2023-2024)
Renata dos Santos (2022 - 2023)
Fabrício Marques Santos (2018 - 2022)
Secretário/a de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio

Rui Palmeira (2023-atual)
Maria Gavan Tenório (2022 - 2022)
Maurício Quintella Malta Lessa (2019 - 2022)
Secretária/o de Estado da Infraestrutura

Mac Lira (2023-atual)
Lorena Coimbra Cerqueira Tenório (2018 - 2022)
Superintendente de Políticas de Habitação

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS (ONU-Habitat)

Elkin Velasquez
Representante Regional para a América Latina e o Caribe

Rayne Ferretti Moraes
Oficial Nacional para o Brasil

Ana Elisa Larrarte | Camilla Almeida | Daphne Besen
Supervisoras de Programas

Fábio Donato | Julia Caminha | Laura Collazos | Tiago Marques
Analistas de Programas

Gabriel Vaz de Melo | Giselle Mansur Batista | Pedro Araújo Patrício | Vivian Silva
Analistas de Dados

Aléxia Saraiva
Coordenadora de Comunicação

Camila Nogueira
Designer Gráfica

Claudia Bastos de Mello | Jessica Blanco
Gerentes Financeiras

Adriana Carneiro | Carolina Oliveira | Vanessa Santos
Analistas de Operações

Ficha técnica

EQUIPE TÉCNICA DO PROJETO

Alex Rosa
Coordenador de Programas

Angélica Carnelosso | Fernanda Balbino | Paula Zacarias
Analistas de Programas

Harlan da Silva
Analista de Dados

Bethânia Boaventura | Mariana Nascimento
Assistentes de Programas

Júlio dos Santos
Assistente de Dados

Minne Santos
Assistente de Comunicação

Sávio Silva
Designer Gráfico Júnior

ELABORAÇÃO DO PRODUTO

Nabil Georges Bonduki
Consultor em Políticas Habitacionais

Paula Zacarias
Supervisão

Bethânia Boaventura
Apoio à supervisão

Julia Caminha | Pedro Araújo Patrício
Revisão

Alex Rosa | Paula Zacarias
Revisão final

Myrella Lima | Sávio Silva
Diagramação

lista siglas

ADEMI-AL	Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Alagoas
AMA	Associação dos Municípios Alagoanos
ATHIS	Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social
CASAL	Companhia de Saneamento de Alagoas
CAU/AL	Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Alagoas
CEDUHS	Conselho Estadual de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Saneamento
CUFA	Central Única das Favelas
EGAL	Escola de Governo de Alagoas
FECOEP	Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FNL	Frente Nacional de Luta
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
MDR	Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
MNLM	Movimento Nacional de Luta por Moradia
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
MUNIC	Pesquisas de Informações Básicas Municipais
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PDITS	Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável
PEHIS	Plano Estadual de Habitação de Interesse Social
PLHIS	Planos Locais de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNH	Plano Nacional de Habitação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RMM	Região Metropolitana de Maceió
SEDUHS	Sistema Estadual de Desenvolvimento Urbano, Habitacional e de Saneamento
SEFAZ	Secretaria de Estado da Fazenda
SEIMAUHS	Sistema Estadual de Informações, Monitoramento e Avaliação Urbana, Habitacional e de Saneamento
SEINFRA	Secretaria de Estado de Infraestrutura
SEPLAG	Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio
SETRAND	Secretaria de Estado de Transportes e Desenvolvimento Urbano
SIG	Sistemas de Informações Geográficas
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção do Estado de Alagoas
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNIS	Sistema Nacional de Informação de Saneamento
UNMP	União Nacional por Moradia Popular

listas

Figuras

Mapa 1 - Distribuição dos municípios alagoanos segundo as Regiões Geográficas Intermediárias e Imediatas 18
Mapa 2 - Densidade demográfica dos municípios de Alagoas (2022) 20
Mapa 3 - Taxa de urbanização por município de Alagoas (2010) 22
Mapa 4 - População total residente e taxa geométrica de crescimento em Alagoas (2022) 23
Mapa 5 - Classificação do Índice de Vulnerabilidade Social segundo os municípios de Alagoas (2010) 24
Mapa 6 - Classificação da infraestrutura urbana do Índice de Vulnerabilidade Social segundo os municípios de Alagoas (2010) 25

Quadros

Quadro 1 - População das Regiões Intermediárias 17
Quadro 2 - Síntese dos eixos estruturantes e ações estratégicas 42
Quadro 3 - Síntese das linhas programáticas e programas propostos para a política habitacional de Alagoas 58
Quadro 4 - Programas da Linha Programática 1 (Desenvolvimento Urbano) 60
Quadro 5 - Programas da Linha Programática 2 (Produção Habitacional de Interesse Social) 61
Quadro 6 - Programas da Linha Programática 3 (Apoio às Famílias Locatárias) 62
Quadro 7 - Programas da Linha Programática 4 (Melhoria Habitacional) 63
Quadro 8 - Programas da Linha Programática 5 (Qualificação do Habitat Rural) 64

listas

Tabelas

Tabela 1 - Distribuição dos municípios por população urbana predominante na sede dos municípios de Alagoas (2010) 19
Tabela 2 - Participação do déficit habitacional acumulado por componentes segundo percentuais para a RMM, interior e total do estado de Alagoas (2022) 27
Tabela 3 - Componentes do déficit habitacional do Nordeste por sexo do responsável pelo domicílio (2022) 27
Tabela 4 - Déficit de infraestrutura urbana (em mil domicílios), segundo a capital Maceió, municípios do interior e o estado de Alagoas (2019) 29
Tabela 5 - Quantidade de municípios alagoanos segundo a inadequação urbana e habitacional (2020) 29
Tabela 6 - Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (faixa 1) em Alagoas 32
Tabela 7 - Operações contratadas pelo PAC de Urbanização de Assentamentos Precários por situação de execução em Alagoas 33

Esquemas

Esquema 1 - Estrutura e quantificação das necessidades habitacionais de AlagoasLorem ipsum dolor 30
Esquema 2 - Linhas programáticas e programas relacionados às necessidades habitacionais 59

sumário

Sumário

13 *Apresentação*
14 *Novos caminhos para uma política habitacional*
15 *Percursos metodológicos*
17 *Breve diagnóstico no setor habitacional*
37 *Estratégias de ação*
68 *Referências bibliográficas*
70 *Anexo 1*

Apresentação

Este Relatório apresenta as **Diretrizes para a Política Habitacional de Alagoas**, elaboradas a partir de um diagnóstico do setor habitacional e compostas por estratégias de ação que buscam promover melhorias urbanas e habitacionais no estado, em especial nas suas favelas e comunidades urbanas.

O documento está estruturado em dois blocos com as seguintes seções principais:

Diagnóstico:

- Rede urbana de Alagoas;
- Necessidades habitacionais do estado;
- Estruturas institucionais e programas públicos de desenvolvimento urbano; e
- Desafios e potencialidades.

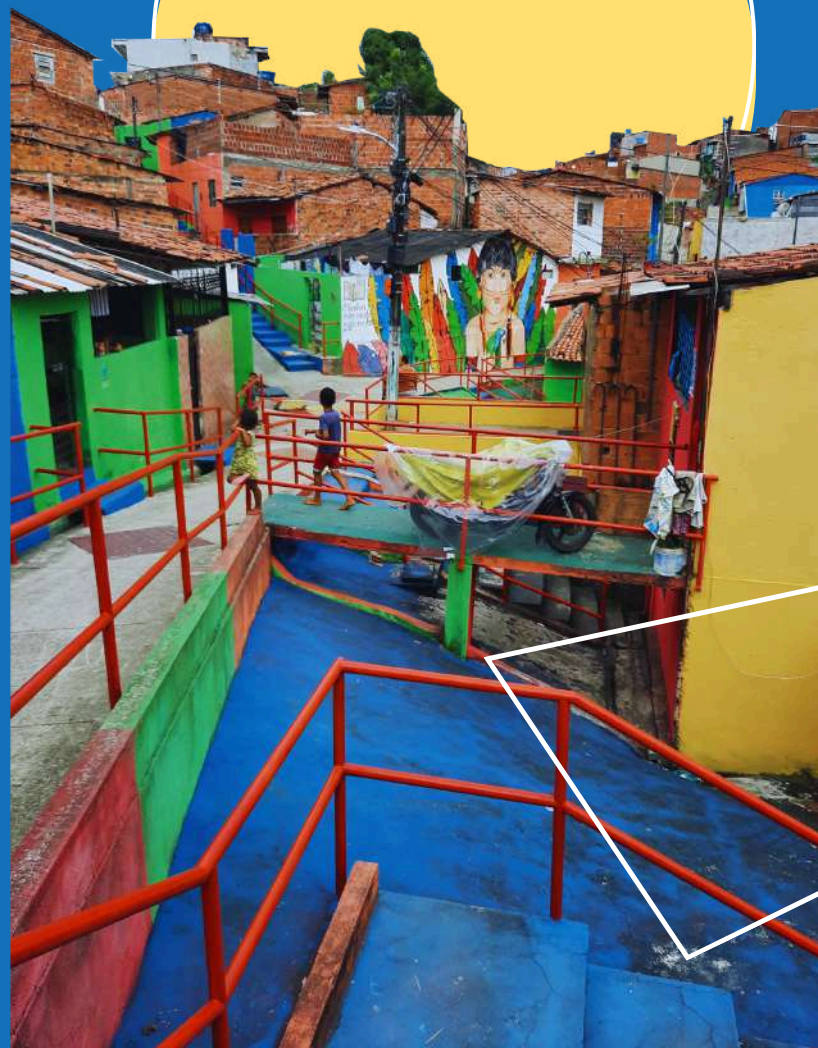
Estratégias:

- Princípios orientadores, premissas e objetivos;
- Eixos estruturantes;
- Linhas programáticas; e
- Cenários de implementação.

As análises e recomendações apresentadas foram elaboradas orginalmente pela consultoria contratada no período de agosto de 2021 a março de 2022, e entregues na íntegra ao Governo do Estado.

Para a publicação deste documento, o conteúdo foi sistematizado, com a finalidade de apresentar uma versão mais sintética e atualizada.

Com isto, espera-se fornecer a todas as pessoas e instituições envolvidas no setor habitacional do estado, um **documento de apoio para o debate e a tomada de decisão qualificada para a construção da política habitacional em Alagoas.**



Capítulo 1
NOVOS CAMINHOS PARA UMA POLÍTICA HABITACIONAL

O **direito à moradia adequada** deve ser entendido como o direito de viver em um lugar com condições seguras e resilientes, custo acessível e acesso a serviços básicos e equipamentos públicos que garantam um padrão de vida digno para todas as pessoas, em especial, aos grupos mais pobres e vulnerabilizados.

Neste contexto de reconhecimento da moradia adequada como um direito, a visão do ONU-Habitat de centralidade à questão da habitação é reforçada por duas importantes agendas globais. A **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**[1], um plano de ação para as pessoas, o planeta, a prosperidade, a paz e as parcerias, norteado pelo princípio de "não deixar ninguém para trás".

E a **Nova Agenda Urbana (NAU)**[2], que reconhece a importância da moradia adequada como uma "força transformadora" para superar os desafios relacionados à pobreza e as múltiplas desigualdades, e para direcionar as cidades rumo a uma urbanização integrada, inclusiva e sustentável.

Para alcançar localmente essas agendas, o cenário é bastante promissor. No nível federal, com a retomada, em 2023, do Ministério das Cidades, principal órgão responsável por formular e implementar a política urbana e habitacional no país; e com a publicação do novo Censo Demográfico do Brasil, em 2022, importante base de dados para a caracterização demográfica e domiciliar, fornecendo informações essenciais para a definição de políticas públicas de forma mais assertiva.

Já no nível estadual, Alagoas continua se firmando como um estado com capacidade de investimentos próprios, responsabilidade fiscal, programas estratégicos robustos, um conjunto de instrumentos de planejamento elaborados recentemente, além de uma constante diminuição dos seus indicadores de desigualdades, sendo o que mais reduziu a extrema pobreza em 2023[3].

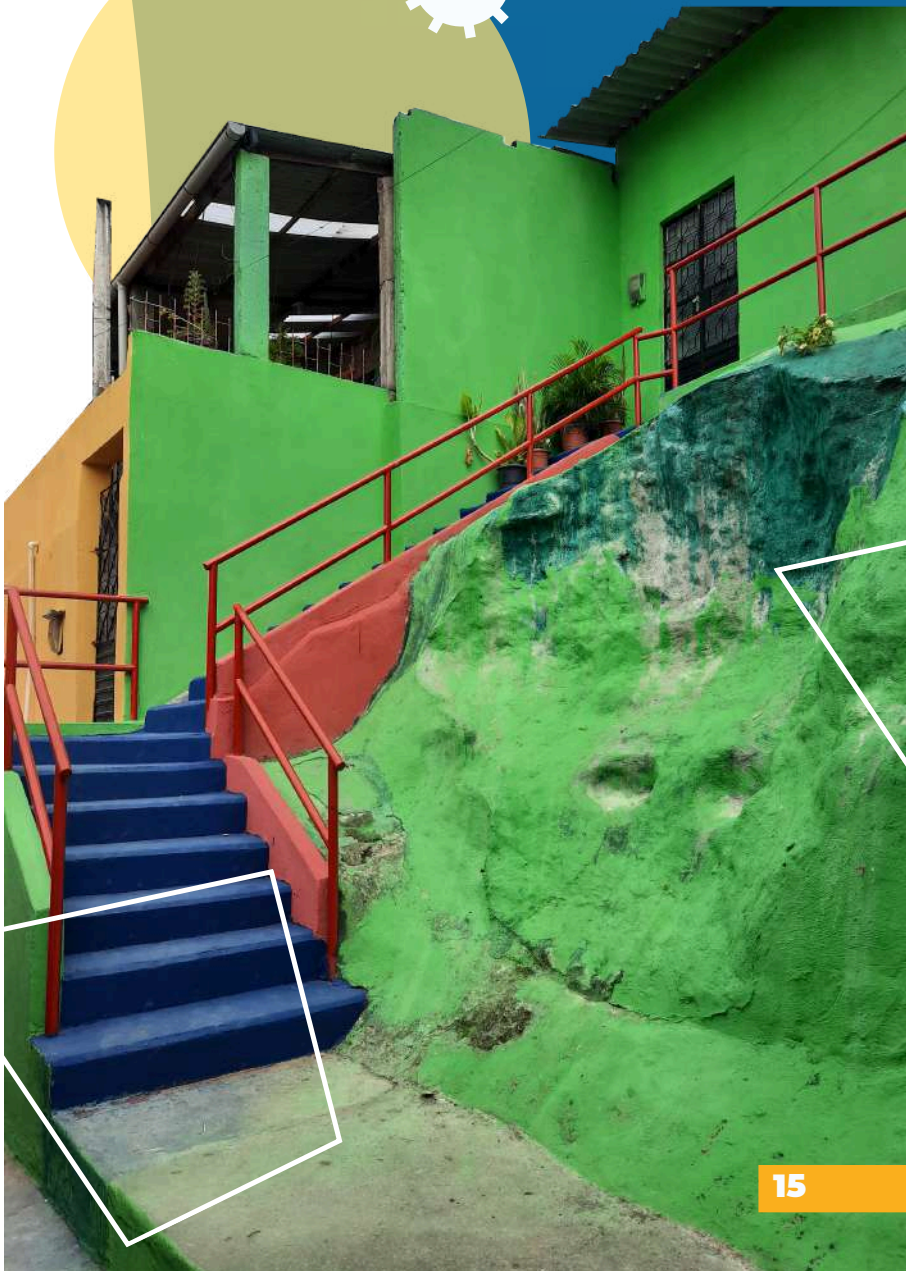
Diante disto, as diretrizes apresentadas neste Relatório, publicado em 2024, contribuem para guiar a construção de uma política habitacional comprometida com os objetivos e princípios das agendas globais, e amparada em um contexto de novas fontes, referências e possibilidades institucionais capazes de somar esforços para o enfrentamento do déficit habitacional do estado.

[1] Para saber mais, acessar: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs
[2] Para saber mais, acessar: https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf
[3] Disponível em: https://alagoas.al.gov.br/noticia/alagoas-reduz-extrema-pobreza-em-primeiro-ano-de-paulo-dantas. Acesso em: 01 fev. 2024.

Capítulo 2
PERCURSOS METODOLÓGICOS

Para elaboração do diagnóstico e das estratégias de ação, foram realizadas as **etapas metodológicas** abaixo e ilustradas na linha do tempo a seguir.

- Seminários de abertura e encerramento, com participação do poder público estadual e municipal, entidades profissionais, academia e organizações da sociedade civil;
- Reuniões técnicas com segmento empresarial e poder público municipal (Anexo 1);
- Rodadas de diálogos com diferentes atores locais (Anexo 1);
- Visitas de campo em comunidades urbanas da capital Maceió e municípios de diferentes regiões do estado;
- Entrevistas:
  - Secretariado e corpo técnico da Secretaria de Estado da Fazendo (Sefaz), Secretaria de Estado de Infraestrutura (Seinfra) e Secretaria de Estado de Transportes e Desenvolvimento Urbano (Setrand);
  - Representante da empresa BRK Ambiental (empresa concessionária do serviço de saneamento); e
  - Especialistas locais na temática de desenvolvimento urbano e habitacional.
- Levantamento bibliográfico e em banco de dados de fontes primárias e secundárias relacionadas ao setor habitacional e urbano de Alagoas; e análise do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS), Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e demais fontes relevantes.



LINHA DO TEMPO

SET 2021

Seminário "Arquitetura e Urbanismo para Todos: Iniciativas e Estratégias para a Habitação Social em Alagoas", realizado pelo ONU-Habitat, Seinfra e Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Alagoas (CAU/AL)

NOV 2021

Reuniões técnicas com segmento empresarial e secretarias municipais de Maceió e Arapiraca

NOV 2021

Rodada de diálogo com 28 representantes da gestão pública de 11 municípios alagoanos

NOV 2021

Rodada de diálogo com 69 representantes de lideranças comunitárias e movimentos sociais de Alagoas

SET 2021

Visitas de campo a empreendimentos habitacionais, favelas e comunidades urbanas localizadas nas grotas e região lagunar de Maceió

NOV 2021

Visitas de campo a municípios alagoanos localizados na Região Metropolitana de Maceió, Zona da Mata, Agreste e Litoral Norte

MAR 2022

Oficina Preparatória para o Seminário "Diretrizes para a Política Habitacional de Alagoas"

MAR 2022

Seminário "Diretrizes para a Política Habitacional de Alagoas", realizado pelo ONU-Habitat e Seinfra

Capítulo 3
BREVE DIAGNÓSTICO DO SETOR HABITACIONAL

A análise do setor habitacional é um elemento indispensável para se formular as diretrizes de uma política habitacional. Neste sentido, a síntese a seguir busca apresentar os pontos mais relevantes da rede urbana de Alagoas e das suas necessidades habitacionais, a estrutura institucional e programas estaduais urbanos e habitacionais, e os desafios e potencialidades do estado.

3.1. Rede urbana de Alagoas

O estado de Alagoas, situado na Região Nordeste, é um dos menores da federação, com 27,8 mil Km², com uma população de 3,13 milhões de habitantes (IBGE, 2022). Segundo a divisão regional para fins estatísticos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os 102 municípios do estado estão agrupados em:

- 2 **Regiões Geográficas Intermediárias** (Maceió e Arapiraca), com características socioeconômicas e geográficas mais amplas e uma escala intermediária entre as Unidades da Federação e as Regiões Geográficas Imediatas; e

- 11 **Regiões Geográficas Imediatas**, definidas por sua rede urbana e compostas por municípios que possuem proximidade e forte relação econômica e social.

Vigente desde 2017, essa divisão é bastante relevante para as ações de planejamento e gestão de políticas públicas. No caso das estaduais, assume um papel importante para a regionalização, reestruturação institucional e implementação de programas e intervenções por polos regionais.

Conforme apontado no Mapa 1, a **Região Geográfica Intermediária de Maceió** agrega seis Regiões Geográficas Imediatas e 52 municípios, com uma população 2,01 milhões de habitantes e 12,9 km2, enquanto a **Região Geográfica Intermediária de Arapiraca** agrega cinco Regiões Geográficas Imediatas e 50 municípios, com 1,11 milhões de habitantes e 14,9 km2. Já as **Regiões Geográficas Imediatas de Maceió e Arapiraca**, agregam, respectivamente, 40,4% e 17,5% da população estadual, somando mais de metade dos habitantes de Alagoas (Quadro 1).

Com isto, nota-se que, apesar de sua pequena dimensão, em Alagoas também se reproduz características gerais do Brasil: forte concentração, urbanização e maiores densidades demográficas nas áreas litorâneas e progressivo esvaziamento em direção ao interior do estado (Mapa 1).

Quadro 1 - População das Regiões Intermediárias

População da Região Geográfica Intermediária de Maceió

- R.G. Imediata **Maceió**: 1.264.678
- R.G. Imediata **Porto Calvo-São Luís do Quitunde**: 193.720
- R.G. Imediata **Penedo**: 176.944
- R.G. Imediata **São Miguel dos Campos**: 135.193
- R.G. Imediata **União dos Palmares**: 139.937
- R.G. Imediata **Atalaia**: 104.456

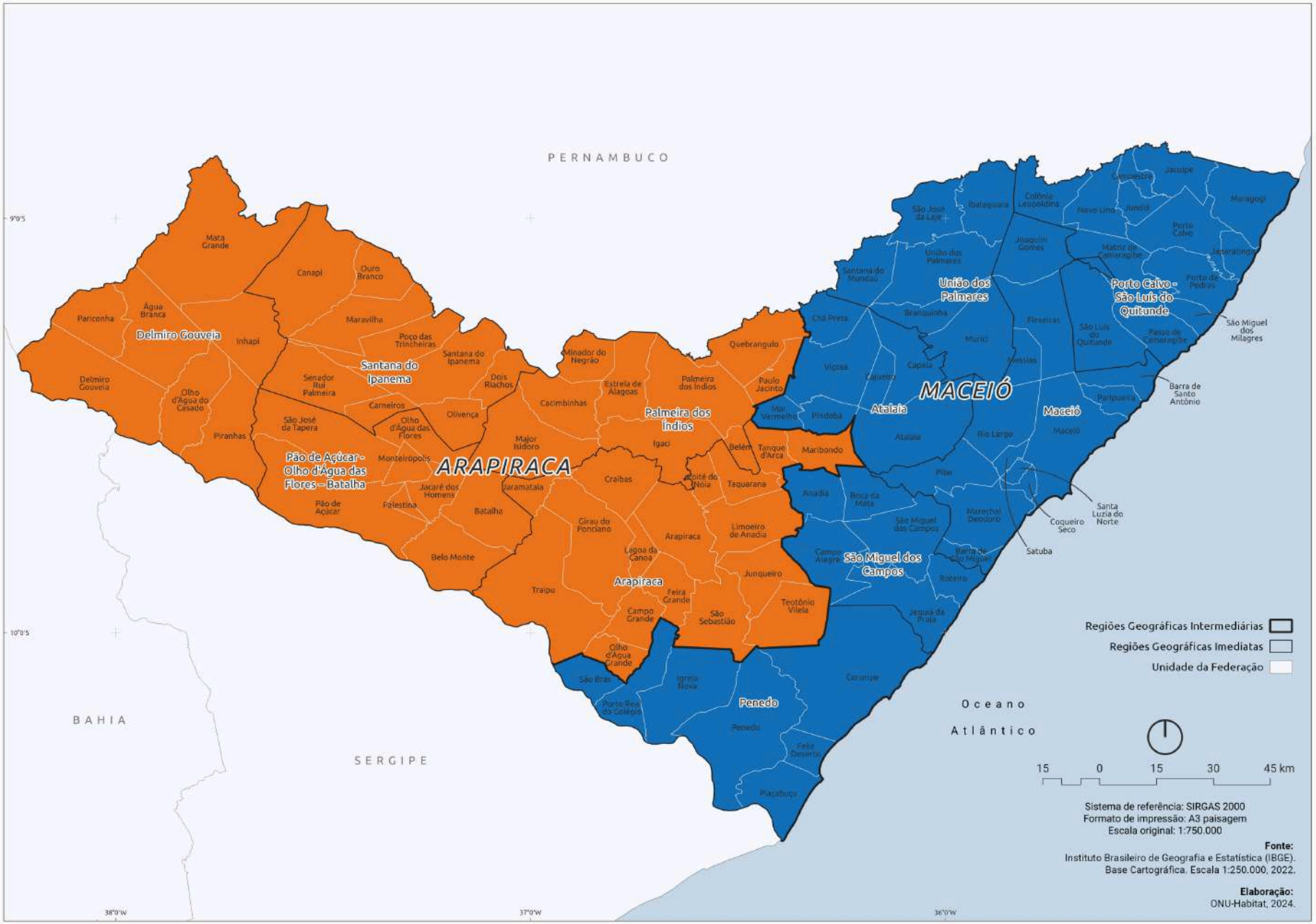
População da Região Geográfica Intermediária de Arapiraca

- R.G. Imediata **Arapiraca**: 546.190
- R.G. Imediata **Palmeira dos Índios**: 166.403
- R.G. Imediata **Delmiro Gouveia**: 148.868
- R.G. Imediata **Santana do Ipanema**: 137.196
- R.G. Imediata **Pão de Açúcar-Batalha-Olho d'Água das Flores**: 114.098

Fonte: IBGE, 2022.

Mapa 1

Distribuição dos municípios alagoanos segundo as Regiões Geográficas Intermediárias e Imediatas



Legenda:

- Região Geográfica Intermediária de Arapiraca
- Região Geográfica Intermediária de Maceió

Fonte: Elaborado pelo ONU-Habitat, 2024.

O Mapa 2 expressa ainda uma forte concentração urbana em poucas regiões e municípios. De acordo com as estimativas de 2022, a capital, Maceió, abriga 958 mil habitantes (30,63% da população estadual). O único outro município com mais de cem mil habitantes é Arapiraca (235 mil), enquanto apenas oito outros municípios estão na faixa de 50 a 100 mil habitantes, sendo que dois deles estão na Região Metropolitana de Maceió (Rio Largo e Marechal Deodoro) e conurbados à capital (IBGE, 2022).

Esses dados, entretanto, não apontam a situação da rede do estado em termos de urbanização. Como observado na Tabela 1, quando considerada apenas a população da sede dos municípios, ou seja, a área urbana propriamente dita, apenas os municípios de Maceió, Arapiraca e São Miguel dos Campos tem mais de 50 mil habitantes, enquanto o número de municípios com população abaixo de dez mil habitantes aumenta significativamente (de 29 para 65). Isto revela que a rede urbana alagoana se caracteriza por uma hiperconcentração em Maceió, sendo o principal município do estado acompanhado por um conjunto de municípios de pequeno porte.

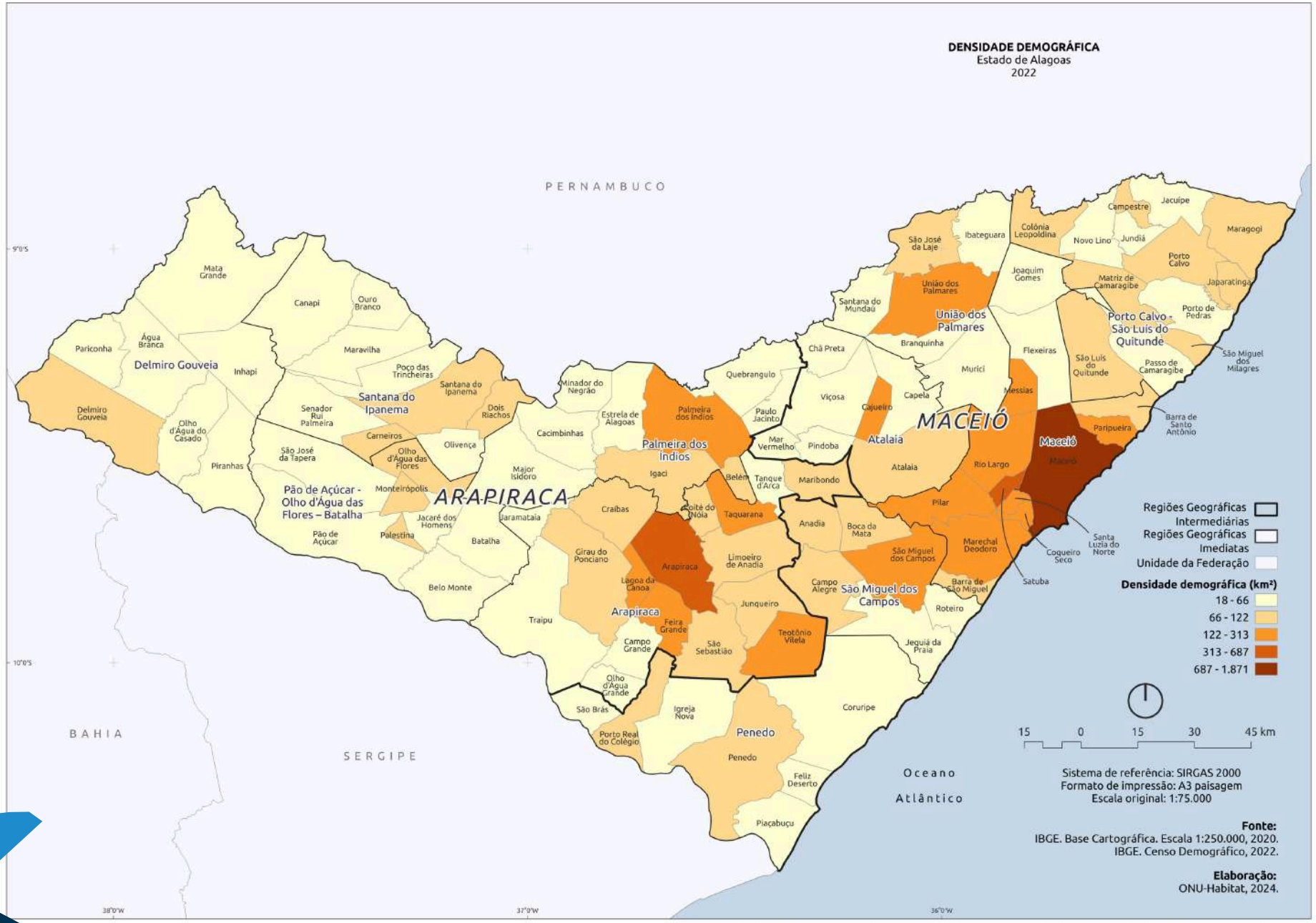
Tabela 1 - Distribuição dos municípios por população urbana predominante na sede dos municípios de Alagoas (2010)

População	Quantidade de municípios	
	População total	População urbana na sede
Mais de 900 mil	1	1
Entre 250 e 900 mil	0	0
Entre 200 e 250 mil	1	0
Entre 100 mil e 200 mil	0	1
Entre 50 mil e 100 mil	9	1
Entre 20 mil e 50 mil	32	16
Entre 10 mil e 20 mil	30	18
Até 10 mil	29	65
Total	**102**	**102**

Fonte: IBGE, 2010.

Mapa 2

Densidade demográfica dos municípios de Alagoas (2022)



Fonte: Elaborado pelo ONU-Habitat, 2024.

Embora a taxa de urbanização de Alagoas alcance 73,5%, não se deve desconsiderar a importância da população rural. Esta soma apenas 26,5% no conjunto do estado, mas se for excluída a Região Geográfica Intermediária de Maceió e o município de Arapiraca, no restante do estado, quase a metade da população (46%, ou quase 788 mil habitantes) vive em zonas rurais (IBGE, 2010).

Esses dados reforçam a avaliação que o fenômeno urbano em Alagoas é ainda bastante incipiente e que a população rural é bastante expressiva, requerendo políticas específicas de habitação e saneamento. Conforme o Mapa 3, a maior parte dos municípios situados no oeste do estado (Região Geográfica Intermediária de Arapiraca) tem 40% ou mais da população vivendo na zona rural.

O desequilíbrio na distribuição da população no estado tende a se acentuar, mantidas as atuais tendências regionais. Conforme sinalizado no Mapa 4, as taxas de crescimento da população dos municípios são bastante desiguais, com índices mais elevados (até 5,73% aa) na faixa litorânea e menores do interior, onde apenas alguns municípios tiveram crescimento populacional. Tal fato revela a continuidade do processo de migração, o que tende a gerar uma necessidade habitacional crescente nos municípios situados na faixa litorânea.

Outro traço marcante de Alagoas é a vulnerabilidade e a desigualdade da população tanto no espaço intraurbano, sobretudo nos dois principais municípios (Maceió e Arapiraca), como na sua rede urbana. As condições socioeconômicas da população são preocupantes, dado que o estado está na penúltima posição do IDH do país (0, 684), segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para o ano de 2021.

De acordo com o Mapa 5, relativo ao Índice de Vulnerabilidade Social de Alagoas, nenhum município se enquadra em vulnerabilidade muito baixa e baixa enquanto quase todos estão nas categorias alta e muito alta. As únicas exceções são os municípios de Maceió, Arapiraca, Barra de São Miguel e Satuba, que se enquadram na categoria médio.

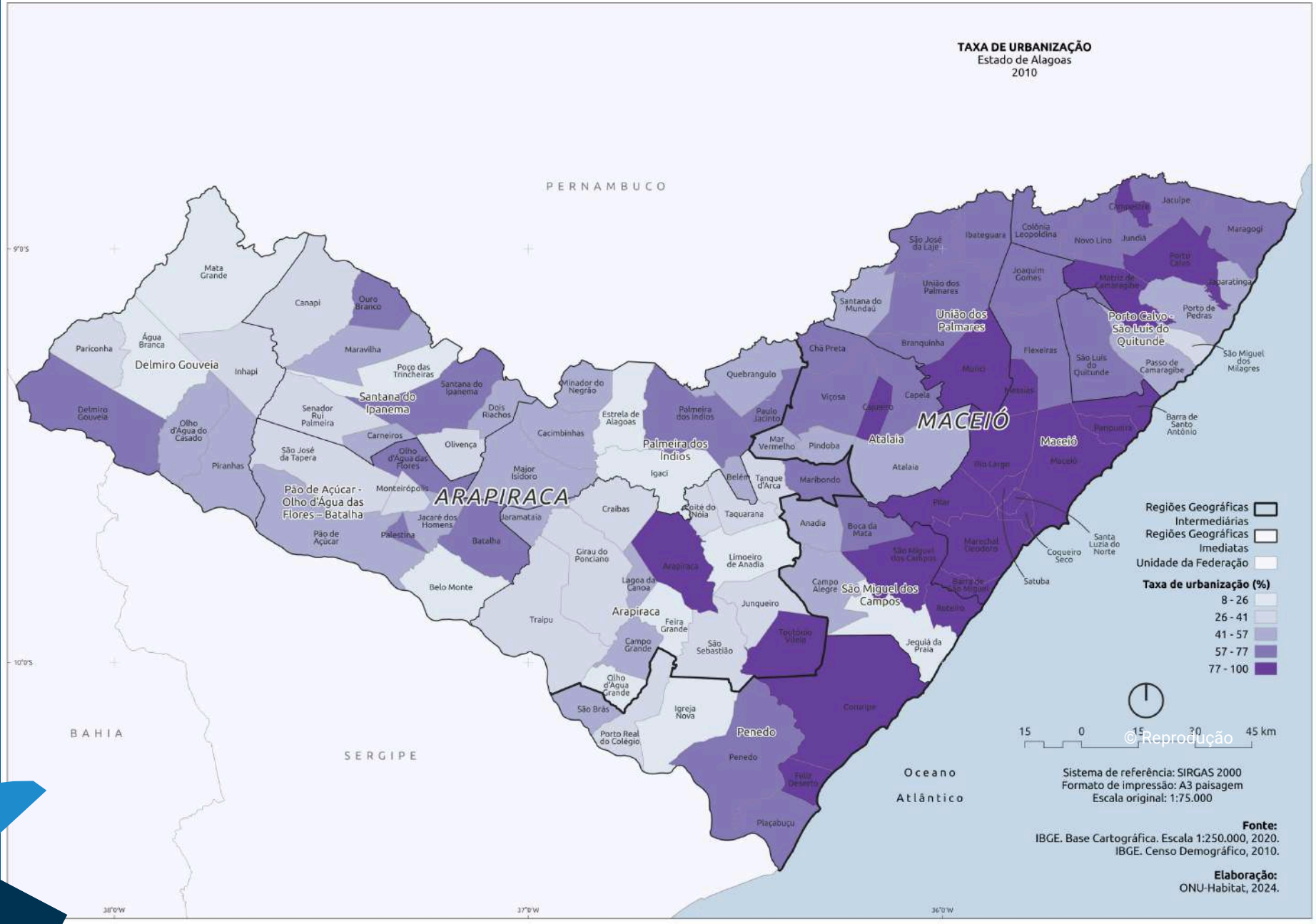
Ao analisar a dimensão de infraestrutura dos municípios, o Mapa 6 revela que as regiões com maior índice (em vermelho) estão concentradas na Região Imediata de Porto Calvo-São Luís Quitunde, enquanto as áreas com menor vulnerabilidade (em azul) se localizam principalmente em alguns munícipios da Região Imediata de Maceió.

Contudo nesses municípios, a desigualdade intraurbana é marcante, por exemplo, em Maceió, 12% da população vive em favelas e comunidades urbanas[4] (IBGE, 2010), predominante localizada nas 100 grotas da capital, que ainda apresentam precárias condições de infraestrutura urbana e habitacional, apesar dos esforços realizados pelo Governo do Estado, por meio do Programa Vida Nova nas Grotas.

[4] Em 2024, o IBGE lançou uma Nota Metodológica sobre a mudança de nomenclatura de “aglomerados subnormais” para “favelas e comunidades urbanas”. A Nota reforça a necessidade de uma abordagem mais coerente com esses territórios e com os preceitos do direito à moradia e da função social da propriedade urbana, previstos na Constituição Federal de 1988, e do direito à cidade, estabelecido no Estatuto da Cidade de 2001.Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102062.pdf. Acesso em: 10 mar. 2024.

Mapa 3

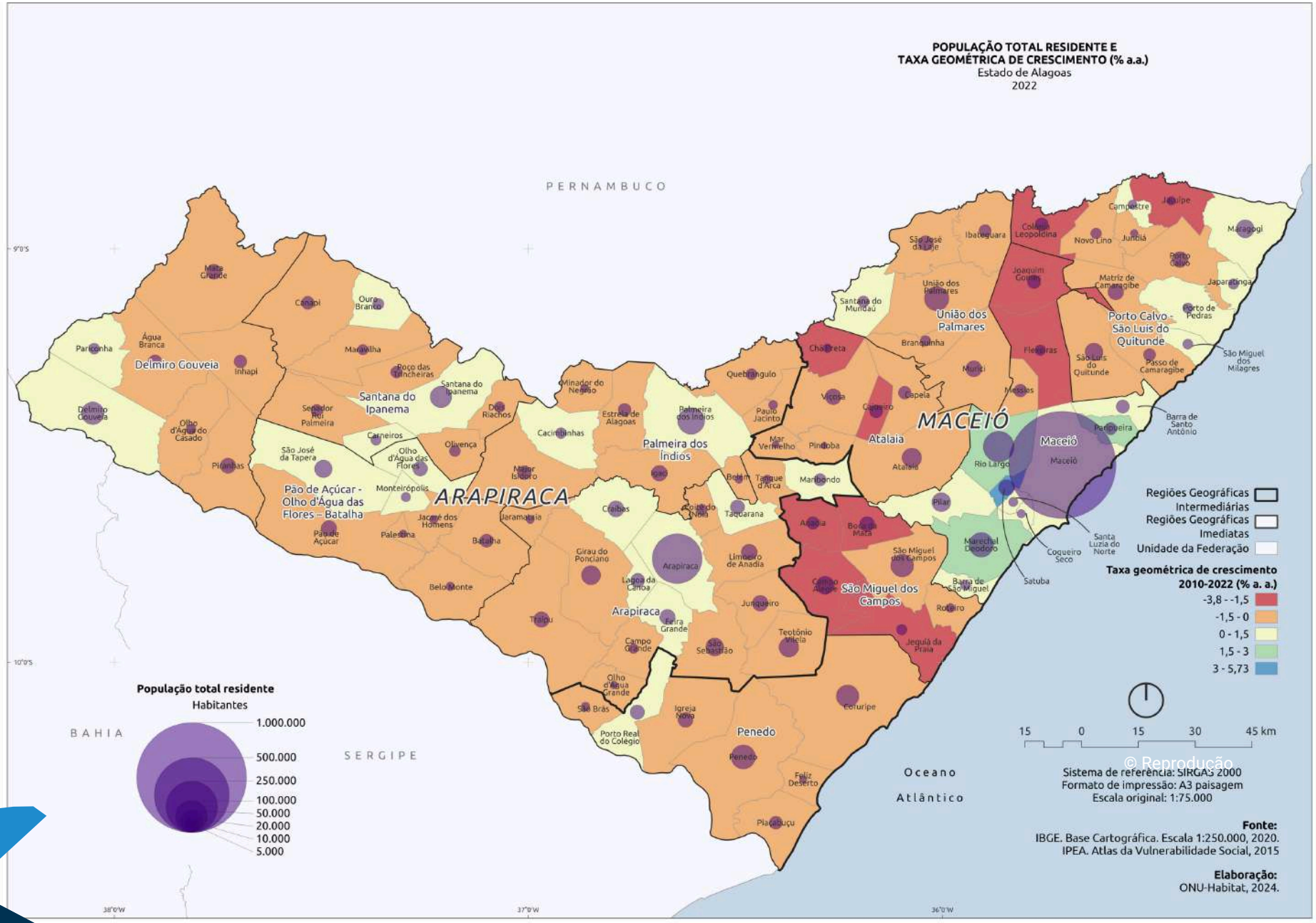
Taxa de urbanização por município de Alagoas (2010)



Fonte: Elaborado pelo ONU-Habitat, 2024.

Mapa 4

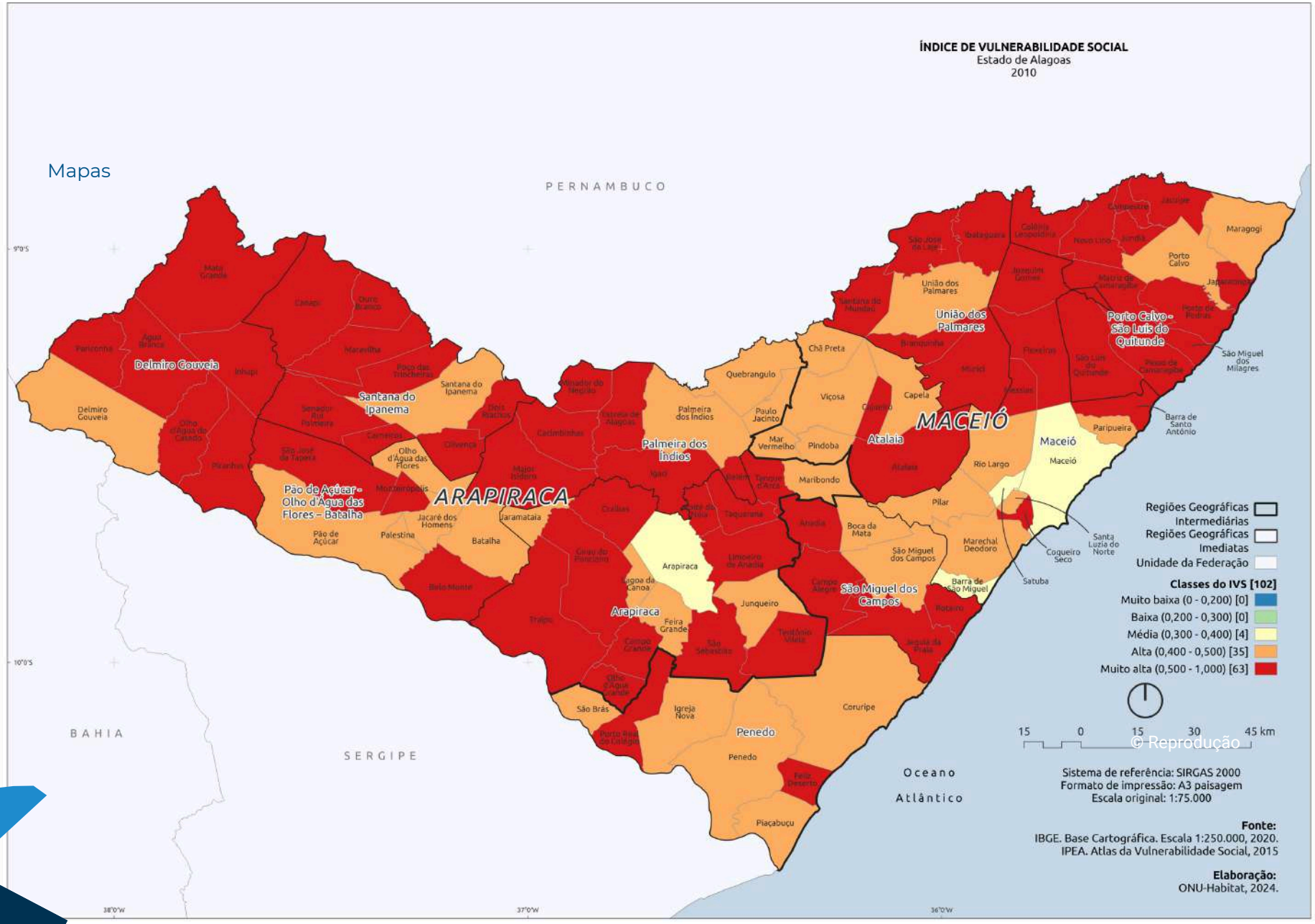
População total residente e taxa geométrica de crescimento em Alagoas (2022)



Fonte: Elaborado pelo ONU-Habitat, 2024.

Mapa 5

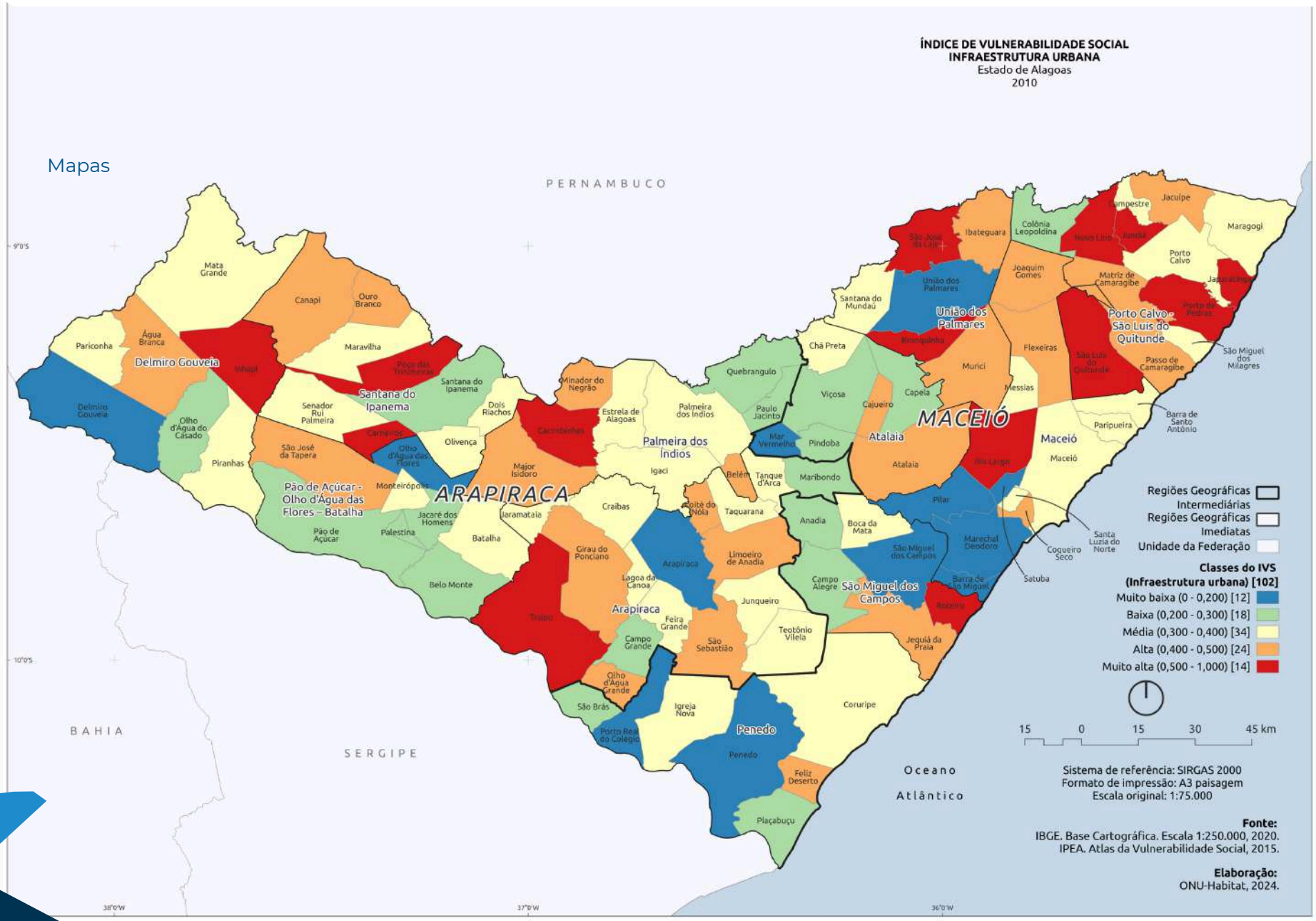
Classificação do Índice de Vulnerabilidade Social segundo os municípios de Alagoas (2010)



Fonte: Elaborado pelo ONU-Habitat, 2024.

Mapa 6

Classificação da infraestrutura urbana do Índice de Vulnerabilidade Social segundo os municípios de Alagoas (2010)



Fonte: Elaborado pelo ONU-Habitat, 2024.

3.2. Necessidades habitacionais do estado

As necessidades habitacionais de Alagoas são bastante expressivas, sobretudo porque devem incluir, além do déficit habitacional acumulado, a demanda futura e as inadequações urbanas e de moradia (FJP, 2021) (BOX 1).

O déficit habitacional acumulado do estado de Alagoas

De acordo com a metodologia da Fundação João Pinheiro, em 2022, o déficit quantitativo acumulado do estado de Alagoas soma 103 mil unidades, sendo 81 mil na zona urbana e 22 mil na zona rural. Esse déficit tem se elevado significativamente na área urbana e está relativamente estabilizado no meio rural (FJP, 2024).

No entanto, para o diagnóstico apresentado neste documento propõe-se rever conceitualmente a cálculo do déficit habitacional acumulado, com o objetivo de separar o componente ônus excessivo de aluguel, que crescido aceleradamente nos últimos anos, pois o enfrentamento desse desafio não requer necessariamente a construção de uma nova unidade habitacional, podendo ser resolvido com outros programas.

Na Tabela 2, excluído o ônus excessivo de aluguel, que em 2019 representava 40,6% do déficit quantitativo no estado e 70,3% na Região Metropolitana de Maceió (RMM), o déficit quantitativo do estado, somando as moradias precárias e a coabitação, alcança 61 mil unidades, sendo 12 mil na sua RMM.

BOX 1 – COMPONENTES DAS NECESSIDADES HABITACIONAIS

Segundo a Fundação João Pinheiro (2021), o **déficit quantitativo acumulado** é calculado a partir de situações de coabitação, habitação precária e habitações a serem remanejadas por estarem em área de risco ou por terem sido impactadas e/ou removidas por obras de urbanização.

A **demanda futura**, por sua vez, é calculada considerando a soma da demanda demográfica (formação de novas famílias), com o saldo de migrações, para as cidades mais dinâmicas, e a reposição de estoque.

Como resolução da dimensão quantitativa, considera-se que os componentes quantitativos são solucionados a partir da criação de novas unidades habitacionais. Dessa forma, as necessidades totais de novas unidades não se limitam ao déficit acumulado, pois deve-se ser somada à demanda futura em um determinado horizonte temporal.

Em termos da dimensão qualitativa das necessidades habitacionais, a **inadequação urbana** é configurada pela inadequação fundiária e de ao menos uma infraestrutura urbana (água, esgoto, drenagem, luz elétrica, coleta de resíduos sólidos, entre outros). Já a **inadequação da moradia** se configura pela falta de banheiro na habitação, por um adensamento excessivo, por inadequação na cobertura e/ou por inadequações de moradia.

No que tange a resolução dos componentes qualitativos, considera-se que são solucionados a partir da qualificação das unidades habitacionais existentes ou do espaço urbano em que estão inseridas. Ademais, somado as necessidades habitacionais quantitativas e qualitativas, o ônus excessivo com o aluguel representa os principais desafios para a efetivação do direito à moradia.

Tabela 2 - Participação do déficit habitacional acumulado por componentes segundo percentuais para a RMM, interior e total do estado de Alagoas (2022)

	Habitação precária	%	Coabitação	%	Ônus excessivo com aluguel	%	Total	%
RMM	4.362	10,7	7.722	19,0	28.654	70,3	40.737	100
Interior	34.887	55,8	14.377	23,0	13.290	21,2	62.554	100
Total	**39.249**	**38,0**	**22.099**	**21,4**	**41.944**	**40,6**	**103.291**	**100**

Fonte: Adaptado da FJP, 2024.

Ademais, diante do déficit habitacional, destaca-se a gravidade dessa questão nos domicílios chefiados por mulheres, representando 63% (FJP, 2022), o que corresponde à 5,7% dos lares nordestinos, segundo o IBGE (2022). Tal situação requer uma análise cuidadosa da questão de gênero na definição das diretrizes das políticas habitacionais e no desenho dos programas a serem propostos (Tabela 3).

Tabela 3 - Componentes do déficit habitacional do Nordeste por sexo do responsável pelo domicílio (2022)

	Homem	%	Mulher	%	Total	%
Habitação Precária	290.864	41,4	408.347	58,1	703.256*	39,9
Coabitação	130.530	35,6	235.923	64,4	366.454	20,8
Ônus excessivo com aluguel	231.049	33,4	460.272	66,6	691.322	39,3
Total	**652.444**	**37,0**	**1.104.542**	**62,7**	**1.761.032**	**100,0**

Fonte: Adaptado da FJP, 2024.
* Neste valor estão incluídos 4045 domicílios sem informação do sexo do responsável.

A demanda demográfica por novas unidades habitacionais

De acordo com estudo realizado pela Universidade Federal Fluminense, em 2015, para o então Ministério das Cidades, a demanda futura de novas habitações em Alagoas, considerando apenas a demanda demográfica, deve alcançar 169 mil unidades no decênio 2021-2030 e 117 mil no decênio 2031-2040 (Givisiez; Oliveira, 2018)

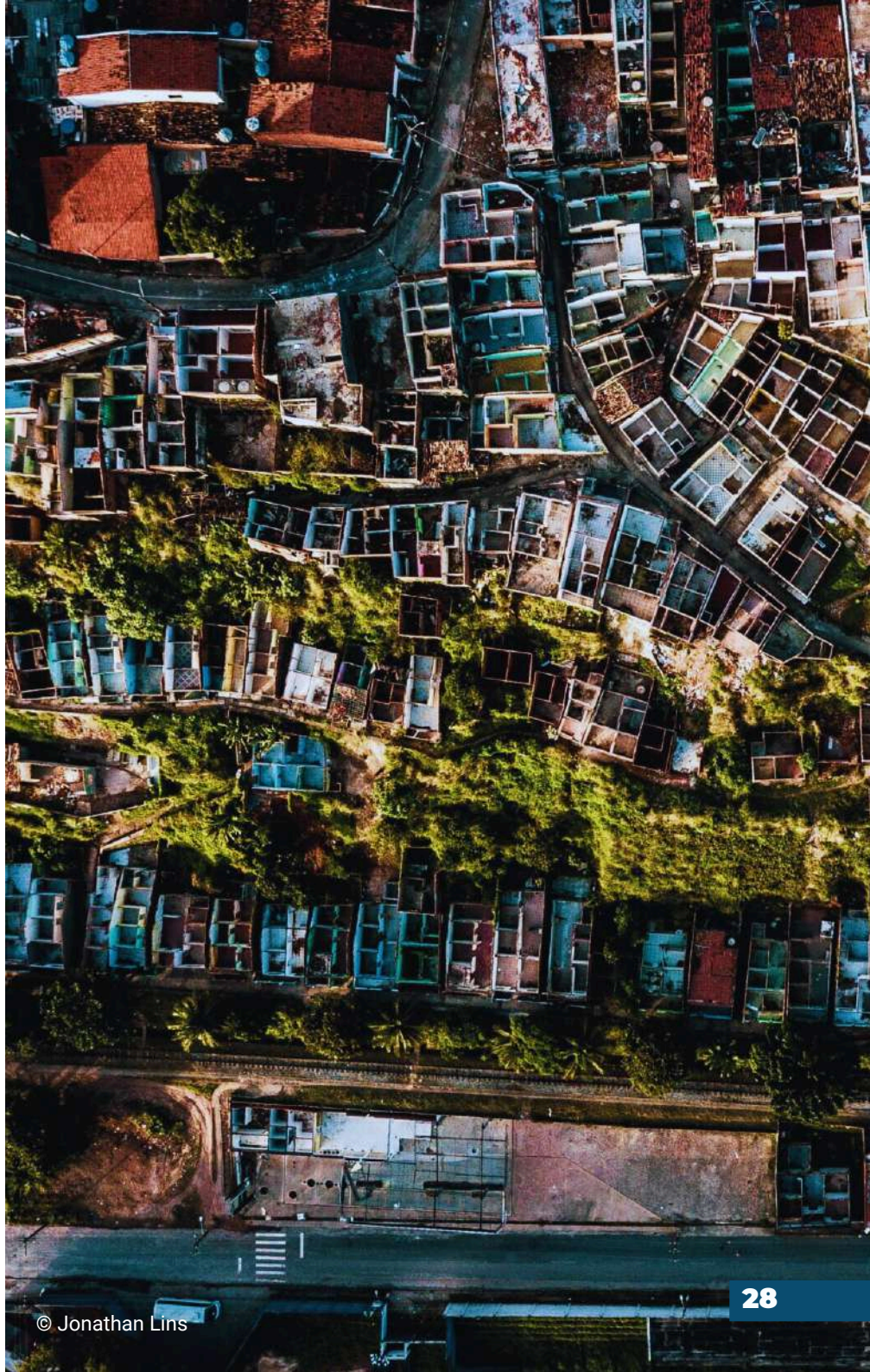
Além da formação gradativa de novas famílias e das migrações, a demanda futura deveria incorporar a reposição do estoque, ou seja, as edificações obsoletas, as que sofrem mudança de uso e as removidas por obras públicas, risco ou questões ambientais, que precisam ser substituídas.

No entanto, ainda não se desenvolveu no Brasil uma metodologia apropriada para estimar essa demanda, mas no caso de Maceió, já se pode considerar que a reposição do estoque foi significativamente acrescida devido à desocupação de quase 15 mil unidades habitacionais dos bairros de Bebedouro, Mutange, Farol, Pinheiro e Bom Parto, em consequência do desastre socioambiental iniciado em 2018, ocasionando a subsidência do solo em decorrência da extração de sal-gema[5].

Neste sentido, a necessidade de novas unidades, somando o déficit acumulado e a demanda futura pode chegar em 272 mil até 2030 e 389 mil até 2040, sem considerar a reposição estoque, resultando, provavelmente, no aumento das precariedades habitacionais[6].

[5] Dados obtidos do Mapa das Áreas de Desocupação, registrado em janeiro de 2024. Disponível em: https://www.braskem.com.br/mapa-da-area-de-desocupacao. Acesso em: 01 fev. 2024.

[6] O breve diagnóstico apresentado neste Relatório busca identificar as necessidades habitacionais do estado como um todo, portanto, recomenda-se que, para o enfrentamento das demandas habitacionais causadas pelo desastre socioambiental, seja realizado um estudo específico, com o mapeamento detalhado dos impactos urbanos, habitacionais, socioeconômicos e de infraestrutura nos bairros afetados, bem como estratégias de ação mais direcionadas às famílias atingidas.



© Jonathan Lins

A inadequação urbana e das moradias

Em relação à inadequação habitacional de Alagoas, os dados de 2022 da FJP apontam 232 mil domicílios urbanos duráveis com, ao menos, um tipo de carência de infraestrutura edilícia, 7,9 mil domicílios urbanos duráveis sem banheiro, 14,9 mil domicílios próprios urbanos com adensamento excessivo e 11,9 mil domicílios urbanos duráveis com cobertura inadequada (FJP, 2024).

Já os dados do Sistema Nacional de Informação de Saneamento (SNIS) mostram a necessidade de enfrentamento, com prioridade, da inadequação urbana, especialmente o déficit de saneamento, fortemente vinculado a indicadores de saúde pública e as demais necessidades habitacionais (Tabela 4).

Tabela 4 – Déficit de infraestrutura urbana (em mil domicílios), segundo a capital Maceió, municípios do interior e o estado de Alagoas (2019)

Indicador	Maceió	Interior*	Alagoas
Déficit de atendimento urbano de água	28	38	67
Déficit de atendimento total de água (urbano e rural)	28	179	207
Déficit de atendimento urbano de rede de esgoto	156	299	456
Déficit de atendimento total de rede de esgoto	156	504	660
Déficit de tratamento do esgoto	165	373	539
Déficit de Pavimentação e Meio-Fio na área urbana	160	143	303

* Inclui os municípios da Região Metropolitana de Maceió, com exceção da capital.
Fonte: Sistema Nacional de Informações do Saneamento (SNIS), 2019.

Outro dado relevante para a inequação urbana e habitacional é apontado pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), coletada pelo IBGE em 2020, que indica que os loteamentos irregulares e clandestinos são os principais desafios nos municípios do interior do estado, ou seja, assentamentos com carência de infraestrutura e regularidade fundiária, uma vez que 65% dos municípios declararam essa manifestação de precariedade habitacional (Tabela 5).

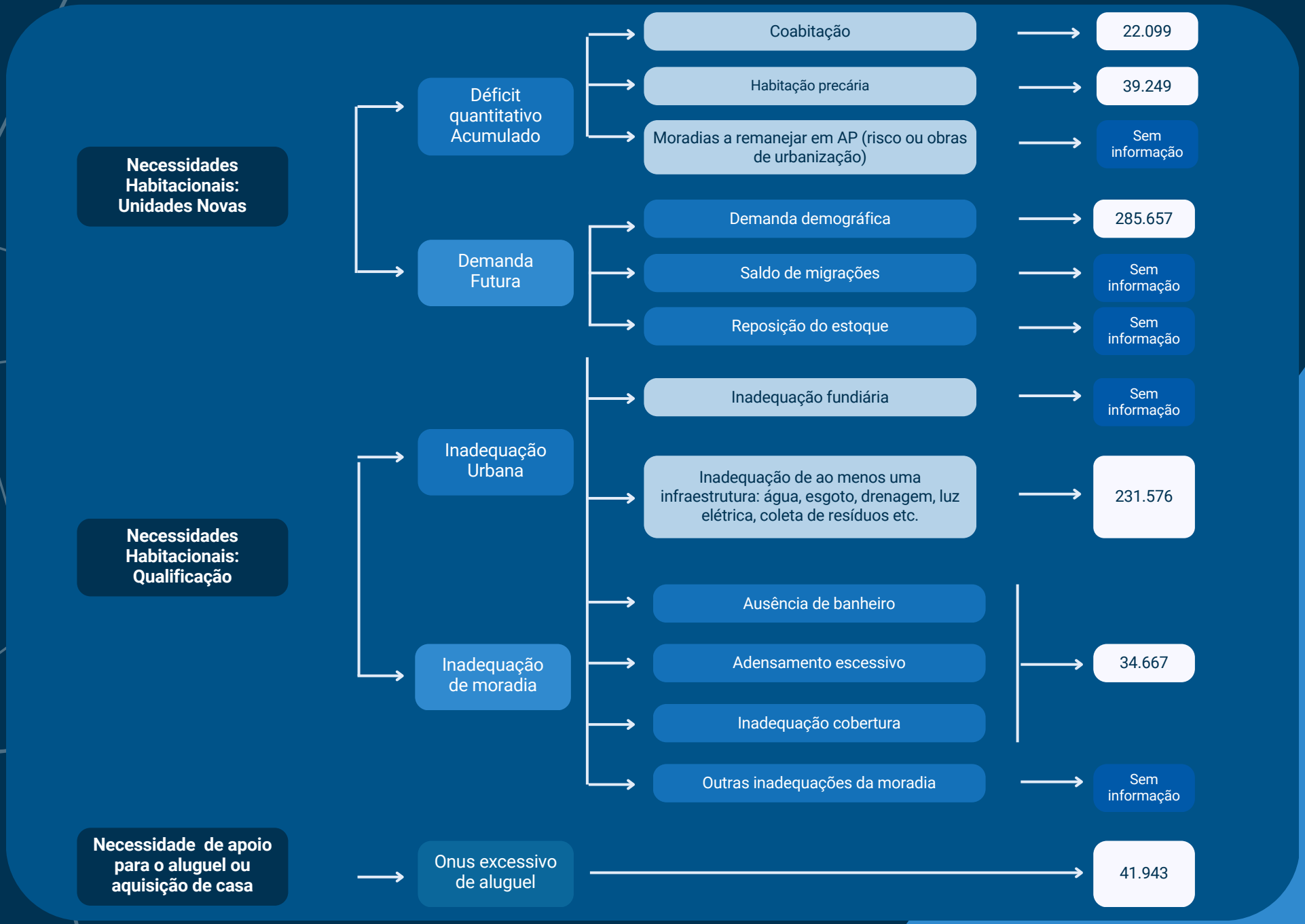
Ressalta-se que, embora os dados gerais apresentados permitam uma visão geral das necessidades habitacionais (Esquema 1), essas informações devem ser melhor coletadas nos municípios, pois a base de dados da pesquisa utilizada é construída por respostas autodeclaratórias fornecidas pela administração municipal.

Tabela 5 – Quantidade de municípios alagoanos segundo a inadequação urbana e habitacional (2020)

Tipo de precariedade e inadequação	Sim	Não	Sem informação	Total
Ocorrência de favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados	34	65	3	102
Ocorrência cortiços, casas de cômodos ou cabeças de porco	27	72	3	102
Ocorrência loteamentos irregulares e/ou clandestinos	64	35	3	102
Ocorrência loteamentos irregulares e/ou clandestinos	25	74	3	102
Nenhum dos itens relacionados	77	22	3	102

Fonte: MUNIC, IBGE, 2020.

Esquema 1 – Estrutura e quantificação das necessidades habitacionais de Alagoas



Fonte: FJP, 2022.

3.3. Estruturas institucionais e programas públicos de desenvolvimento urbano

Desde 2015, a estrutura institucional do Governo do Estado para o setor urbano e habitacional está dividida em duas secretarias: a **Secretaria de Estado da Infraestrutura (Seinfra)**, onde estão alocadas as Superintendências de Política Habitacional e de Política de Saneamento; e a **Secretaria de Estado de Transportes e Desenvolvimento Urbano (Setrand)**, responsável pelas ações de acessibilidade, mobilidade e infraestrutura viária dos dois principais programas estaduais de desenvolvimento urbano, o Minha Cidade Linda e Vida Nova nas Grotas.

Em ambas as secretarias, a estrutura técnica é insuficiente para enfrentar as necessidades habitacionais do estado de forma contínua, diante das mudanças comuns em momentos de término de mandatos, visto que o quadro técnico de profissionais concursados e de carreira é baixo ou inexistente, no caso da Setrand.

A ausência de uma estrutura estadual consolidada, somada à desarticulação política com o poder público municipal em contexto de divergências partidárias, pode contribuir para a descontinuidade de programas públicos, mesmo os que apresentam resultados premiados e bem-sucedidos, como o Vida Nova nas Grotas implementado em Maceió e diversas cidades do estado.

A **necessidade de fortalecimento da estrutura institucional** é reforçada também pela fragilidade presente nos municípios, pois, com exceção de Maceió e Arapiraca, os demais são de pequeno porte, não comportando uma estrutura administrativa integrada e com dedicação exclusiva para o setor urbano, habitacional e de saneamento.

Na década passada, em decorrência do Plano Nacional de Habitação (PNH) que orientava a adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), vários municípios brasileiros aprovaram a criação de fundos e conselhos de habitação de interesse social, além de formularem seus planos locais de habitação.

Em Alagoas, o Governo do Estado[7] e cerca de 30 municípios formularam Planos Locais de Habitação e Interesse Social (PLHIS), com diagnósticos e estratégias locais para enfrentar o déficit habitacional quantitativo e qualitativo.

Contudo, de modo geral no Brasil, os PLHIS não foram efetivamente implementados e pode-se dizer que, em muitos casos, a adesão do SNHIS se deu de maneira meramente formal, não tendo sido incorporado à gestão dos municípios, como previa o fortalecimento institucional da PNH.

Diante deste cenário, o **papel do Governo do Estado no setor habitacional** precisa ser fortalecido como o coordenador estratégico, especialmente, na formulação de projetos e realização das intervenções. Já os municípios, em decorrência da competência exclusiva para o planejamento urbano e a política fundiária prevista no Estatuto da Cidade, possuem uma função decisiva para viabilizar terra urbana apta para a produção habitacional.

Na questão do saneamento, a concessão do serviço realizada em 2016 gerou uma receita significativa para o estado, representando um potencial aporte financeiro para o setor urbano e habitacional[8]. Contudo, a concessão desse serviço ao setor privado não deve isentar o poder público da necessidade de contar com uma estrutura de gestão e governança tecnicamente qualificada para acompanhar, controlar e fiscalizar a prestação do serviço e, sobretudo, para o direcionar os investimentos para a ampliação da rede de água e esgoto nas favelas e comunidades urbanas do estado.

Quanto aos programas públicos implementados em Alagoas, em decorrência da fragilidade institucional do setor de habitação somada à crônica carência de recursos, apenas superada nos últimos anos pela melhoria na gestão fiscal do estado, as intervenções habitacionais no estado foram historicamente dependentes do Governo Federal.

[7] O Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) elaborado em 2010, com validade até 2020, segue a metodologia do PNH e estabeleceu princípios, objetivos, eixos de atuação, linhas programáticas, metas, recursos e critérios de prioridades para o atendimento habitacional. O Plano, embora tecnicamente bem elaborado, não foi efetivamente implementado pelo Governo do Estado, mas aponta propostas relevantes que foram incorporadas neste documento.

[8] Para mais informações, acessar a Sistematização de Programas Estratégicos do Governo de Alagoas, disponível em: https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/programas-estrategicos-do-governo-de-alagoas

Os programas federais

Os principais programas federais de habitação foram, de modo geral, implantados sem considerar as especificidades locais, gerando intervenções que nem sempre são as mais eficazes para enfrentar as necessidades urbanas e habitacionais.

O **Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)**, entre 2009 e 2020, propiciou uma transferência de cerca de R$ 4 bilhões de reais do Governo Federal para o estado, apenas de subsídios para a Faixa 1 (destinado a famílias com renda de até R$ 1.600), com a construção de 71 mil unidades no período de onze anos, conforme Tabela 6.

Tabela 6 – Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (faixa 1) em Alagoas

	Total de empreendimentos	Total de Unidades Habitacionais	População beneficiada estimada(1)	População estimada (2021)(2)	% da população do estado beneficiada	Valor total do investimento (em R$ mil)(3)	Valor médio da unidade (em R$)
Urbana	222	71.024	262.789	2.427.163	10,83	3.813.314	53.690
Rural	107	3.483	12.887	768.807	1,68	108.978	31.289
Total	**329**	**74.507**	**275.676**	**3.195.970**	**8,62**	**3.922.293**	**52.643**

Notas: (1) A população beneficiada é uma estimativa obtida pela multiplicação do total de unidades habitacionais do empreendimento pelo valor médio de pessoas residentes por domicílio em Alagoas (3,7). (2) A população estimada é uma proxy que considera a proporção entre população rural e urbana do Censo Demográfico de 2010 e a transpõe para a estimativa populacional de 2021 disponibilizada pelo IBGE. Não foi considerada eventuais alterações nas legislações municipais desde 2010. (3) O valor do investimento foi obtido pela soma do valor nominal dos contratos dos empreendimentos, sem correção monetária. Fontes: MDR, CEF, 2021.

Apesar do caráter massivo da intervenção do PMCMV e o atendimento da faixa de renda prioritária no país como um todo, os resultados, frente ao investimento, poderiam ter alcançado uma melhor relação custo/benefício, bem como ter sido incentivado um conjunto mais diversificado de programas habitacionais. A título de exemplo em Alagoas, os investimentos realizados para a construção de grandes conjuntos habitacionais na Região Metropolitana de Maceió, poderiam beneficiar mais famílias se tivessem sido implantados lotes urbanizados com infraestrutura, mobilidade e espaços públicos.

Além disto, embora a produção habitacional tenha sido importante para atender demandas estaduais, aspectos negativos podem ser observados. A localização dos empreendimentos não atendeu a municípios que apresentavam baixa necessidade de novas unidades habitacionais. Enquanto a precária inserção urbana dos novos empreendimentos gerou a extensão de manchas urbanas, contribuindo para intensificar, por exemplo, as fragilidades nos sistemas de mobilidade e de transporte público.

Exemplos podem ser encontrados no município de Santana do Mundaú, com uma população urbana de 5.491 habitantes e onde foram construídas 1.291 unidades em dois conjuntos habitacionais, o que equivale ao atendimento de 4.777 pessoas, ou seja, 87% da população municipal; e no município de Branquinha, onde foram construídas 1.016 unidades, em dois conjuntos, atendendo 3.759 pessoas, 57% da população urbana (MDR, CEF, 2021).

O outro programa habitacional do Governo Federal, o **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) de Urbanização de Assentamentos Precários**, resultou em baixa implementação no estado, visto que apenas 15 empreendimentos dos 56 contratados foram concluídos (Tabela 7). A urbanização do Vale do Reginaldo, em Maceió, principal intervenção do PAC em Alagoas, enfrentou inúmeras dificuldades de articulação federativa, e está suspenso, aguardando uma necessária retomada.

O Programa Sub-50, que deveria promover a produção habitacional em municípios com menos de 50 mil habitantes, também teve resultados de baixo impacto no estado, pois a maioria dos empreendimentos contratados não foi concluída, demandando da gestão estadual a busca por medidas que contornem a situação em curto prazo e possibilitem a conclusão das obras.

Tabela 7 – Operações contratadas pelo PAC de Urbanização de Assentamentos Precários por situação de execução em Alagoas

	Contratados	Concluídos	Paralisados	Atrasados	Cancelados Distratados
Municípios	42	13	2	1	26
Empreendimentos	56	15	5	1	35
Famílias beneficiadas	33.405	4.548	14.837	7.000	7.020
Valor do repasse em R$ mi	305,2	34,9	108,1	54,6	99,2
Valor da contrapartida em R$ mi	38,6	7,0	25,7	5,5	0,5

Fonte: Adaptado de MDR, 2021.

Os principais programas estaduais de desenvolvimento urbano

Rompendo com a tradicional dependência do estado em relação ao Governo Federal, as últimas gestões estaduais (de 2015 até o presente momento) estão implementando dois programas de desenvolvimento urbano com resultados expressivos, os **Programas Vida Nova nas Grotas** e o **Minha Cidade Linda**[9], sendo que este, embora não seja um programa propriamente de habitação, tem forte relação com a inadequação urbana.

Com esses dois programas, é notável a melhoria nas condições de vida nas grotas de Maceió e na infraestrutura viária de diversos municípios alagoanos, apesar de não terem conseguido ainda alterar estruturalmente as condições de urbanização e de saneamento das favelas e comunidades urbanas do estado.

A estratégia projetual de acessibilidade e mobilidade adotada pelo Vida Nova nas Grotas – formulação de projetos com um padrão de serviços adaptados de acordo com a situação de cada grota – garante uma maior agilidade na realização das obras, em contraposição as dificuldades burocráticas e operacionais das intervenções realizadas de acordo com as exigências de programas federais, a exemplo do PAC.

O Programa também conta com ações de melhoria habitacional, porém em número e impacto menos expressivo que as intervenções urbanas. Essa mesma percepção pode ser dada as outras iniciativas executadas exclusivamente pela Seinfra para o setor habitacional, por meio de convênios com as prefeituras, pois apesar de relevantes, não conseguem suprir as carências habitacionais do estado.

Por fim, de modo geral, a estrutura institucional e as ações habitacionais realizadas pelas prefeituras também não conseguem minimizar as necessidades habitacionais encontradas em Alagoas, apesar de certos esforços, como os programas de regularização fundiária executados em algumas cidades interioranas, em parceria com o Tribunal de Justiça de Alagoas, ou aqueles de maior porte e investimento construídos na capital, a exemplo do Residencial Parque da Lagoa, no bairro do Vergel do Lago, financiado com recursos do PMCMV.

[9] Para mais informações, acessar a Sistematização de Programas Estratégicos do Governo de Alagoas, disponível em: https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/programas-estrategicos-do-governo-de-alagoas

3.4. Desafios e potencialidades

O breve diagnóstico do setor habitacional de Alagoas junto com os relatos coletados nas reuniões técnicas, rodadas de diálogo e entrevistas realizadas para a construção metodológica deste documento, permitiram sintetizar os principais desafios e potencialidades que orientam a formulação das estratégias, eixos e linhas programáticas apresentadas a seguir.

Desafios estruturais do setor habitacional de Alagoas

- A vulnerabilidade econômica de grande parte da população do estado dificulta as soluções baseadas no financiamento habitacional, poupança prévia ou qualquer forma de contrapartida da população beneficiada;
- A histórica dependência dos estados e prefeituras em relação aos programas federais de habitação, tanto no que se refere a repasse de recursos quanto em relação aos desenhos dos programas, prejudica as iniciativas especificas dos entes federativos locais;
- A drástica redução nos programas federais voltados à população de baixa renda, particularmente a Faixa 1 do PMCMV, que ainda não voltaram aos níveis alcançados entre 2009 e 2014, apesar das mudanças do cenário político nacional;
- A desarticulação política entre o Governo do Estado e prefeituras municipais pode prejudicar e, muitas vezes, impedir a necessária articulação federativa para equacionar programas e ações comuns;
- A ausência de uma estrutura administrativa no Governo do Estado que gerencie o setor urbano, habitacional e de saneamento, prejudica uma ação governamental integrada e ampla tanto no que se refere à produção e melhoria habitacional e à urbanização e qualificação de favelas e comunidades urbanas;
- A ausência de um corpo técnico com formação multidisciplinar e devidamente dimensionado para enfrentar a complexidade da questão habitacional nos órgãos estaduais e municipais gera descontinuidade na implementação de programas e projetos, assim como dificulta a criação de um acervo técnico, uma base de informação e um processo contínuo de formação de pessoal;
- A sociedade civil e as entidades profissionais possuem capacidades incipientes para a implementação de programas habitacionais mais robustos;
- A inexistência de tradição no estado de programas habitacionais baseados em autogestão e/ou parcerias da sociedade civil com o poder público, bem como poucas iniciativas dos movimentos sociais protagonizando ações nessa modalidade; e
- A mobilização e articulação política dos movimentos sociais vinculados ao setor habitacional não possuem uma capacidade de incidência forte para pressionar o poder público, apesar de esforços constantes de reinvindicação.

Principais potencialidades do setor habitacional de Alagoas

- A recuperação financeira do estado criou condições inéditas para o Governo do Estado realizar investimentos nas áreas sociais, de infraestrutura urbana e habitação;

- A concessão do serviço de saneamento está promovendo investimentos privados significativos para a ampliação das redes de água e esgoto, apontando para uma perspectiva de universalização capaz de suprir parte significativa do déficit estadual em saneamento;

- A existência de programas estaduais vinculados ao desenvolvimento urbano (Vida Nova nas Grotas e Minha Cidade Linda), além de melhorar as condições de vida em favelas e comunidades urbanas em Maceió e em municípios de pequeno porte, gerou uma expertise técnica de referência para a implementação de novos programas;

- O PMCMV, apesar de suas deficiências em termos de inserção urbana, diversidade de modalidades e qualidade das moradias e localização dos empreendimentos, gerou uma significativa produção massiva de moradias que atendeu quase integralmente o déficit habitacional quantitativo de diversos municípios alagoanos, além de ter fortalecido o setor empresarial da construção civil. Esse setor, se for melhor direcionado, poderá contribuir para o enfrentamento das necessidades habitacionais do estado;

- Apesar de não terem sido implementados, os requisitos exigidos para os municípios aderirem ao SNHIS, como a criação de fundo, conselhos e PLHIS, criaram um patamar mínimo de estruturação institucional e propostas elaboradas para o contexto local que, em muitos casos, ainda são válidas;

- O potencial turístico do estado tem atraído uma série de investimentos privados que, se condicionados a oferta de contrapartidas urbanas e sociais, pode contribuir para o enfrentamento adequado e sustentável das necessidades habitacional e, sobretudo, de saneamento;

- A indenização para o poder público proveniente do desastre socioambiental, que ocasionou a subsidência do solo em decorrência da extração de sal-gema, gerou um montante financeiro expressivo, que se bem gerido, pode contribuir para amenizar a gravidade da situação e direcionar os investimentos para as reais demandas da população afetada; e

- A parceria firmada entre o Governo do Estado e o ONU-Habitat contribui para a qualificação da gestão governamental, com a criação de uma base de dados e informação, e a formulação de propostas inovadoras para políticas públicas estaduais.

Capítulo 4
ESTRATÉGIAS DE AÇÃO

O principal desafio para enfrentar as necessidades habitacionais de Alagoas é estruturar uma política urbana, habitacional e de saneamento que aproveite as potencialidades identificadas e alcance os melhores resultados, apesar da insuficiência de recursos, das altas taxas de vulnerabilidade social da população e da ausência de uma estruturação institucional integrada.

4.1. Princípios orientadores, premissas e objetivos

Para orientar a definição dessa política, são apresentados princípios orientadores, premissas e objetivos, que se desdobram em quatro eixos estruturantes e cinco linhas programáticas.

Princípios orientadores para a política habitacional de Alagoas

Os princípios orientadores buscam fortalecer o papel da habitação como uma política de Estado, coordenada e articulada pelo governo estadual para enfrentar as necessidades habitacionais de forma prioritária.

- **A articulação para o enfrentamento das necessidades habitacionais, urbanas e de saneamento**

Para equacionar as necessidades habitacionais do estado, é necessário formular não apenas estratégias para um programa habitacional, mas diretrizes para uma política pública integrada, que enfrente também as necessidades urbanas e de saneamento.

Portanto, **a política habitacional não deve ser desvinculada da política urbana e não deve se limitar apenas à moradia**, espaço de uso privado para as atividades domésticas, mas ao conjunto do ambiente urbano onde está inserida, incluindo a infraestrutura urbana (saneamento básico, energia elétrica, mobilidade) e equipamentos públicos (educação, saúde, lazer, áreas verdes).

Habitação e urbanismo como uma política de Estado

A **política urbana, habitacional e de saneamento não deve estar sujeita a ações pontuais de gestões governamentais, mas ser concebida como uma política de Estado**, que garanta a implementação contínua das intervenções e a integração com as demais políticas públicas, como saúde, educação, transporte público, segurança, entre outras.

Para tanto, é necessário dialogar, compartilhar protagonismos e pactuar ações integradas entre os diferentes entes federativos e junto a diversos agentes da sociedade civil. Além disto, o estabelecimento de instâncias de controle social e participação democrática permite assegurar que as decisões tomadas reflitam as necessidades e demandas da população, promovendo uma maior legitimidade e eficácia nas políticas públicas, fatores essenciais para garantir a sua estabilidade a longo prazo.

O papel coordenador e articulador do governo estadual

A **complementariedade dos vários atores públicos (nos três níveis da federação), privados e sociedade civil é uma peça-chave** para o enfrentamento das necessidades habitacionais, urbanas e de saneamento. A União, por um lado, tem uma contribuição significativa, sobretudo no aporte de recursos não onerosos e financiamento, mas está muito distante da realidade local, o que dificulta a sua capacidade para identificar as melhores soluções para enfrentar os desafios de forma estratégica, com uma relação custo-benefício e resultados apropriados do ponto de vista urbano. Por outro lado, os municípios têm um papel essencial na política de terra e no trabalho social, mas, em sua maioria, não possuem capacidade institucional, técnica e financeira para equacionar políticas próprias.

Diante deste quadro, o **governo estadual deve assumir um papel de coordenador e articulador local** para enfrentar os déficits quantitativos e qualitativos de políticas públicas intersetoriais. No caso de Alagoas, para exercer, com eficiência e efetividade, o papel que lhe cabe nessa política, o Governo do Estado precisa estar preparado e estruturado, institucional e tecnicamente, além estimular e capacitar parceiros fundamentais para a sua atuação, como prefeituras, setor privado, organizações não governamentais, movimentos sociais, universidade e entidades profissionais.

Habitação como âncora prioritária para o desenvolvimento urbano, econômico e social

O governo estadual deve conferir prioridade ao **setor habitacional como um eixo fundamental capaz de gerar efeitos positivos no desenvolvimento urbano, econômico e social**, dado que um forte investimento nesse setor contribui para o impacto no crescimento econômico e geração de emprego e renda, na melhoria das condições sanitárias e de saúde; na mitigação dos eventos extremos gerados pela emergência climática e, consequentemente, na construção de cidades mais resilientes, sustentáveis e inclusivas.

Esses impactos indicam que investimentos realizados na cadeia produtiva da construção civil, e particularmente na habitação, possibilitam um forte efeito multiplicador na economia, que eleva a arrecadação de impostos e, ao gerar emprego, combate à pobreza, ao mesmo tempo que permitem reduzir despesas em outros setores sociais, como saúde e defesa civil. Portanto, esse papel estrutural de uma massiva intervenção habitacional justifica a destinação de recursos vinculados para dar escala aos programas habitacionais, gerando efeitos positivos na economia estadual e no enfrentamento dos problemas estruturais.

Premissas para a política habitacional

Considerando os princípios orientadores para a política habitacional de Alagoas, algumas premissas gerais para a elaboração deste tipo de política pública devem ser levadas em consideração:

- O mercado de moradias funciona como um canal entre diferentes produtos habitacionais, sem uma segmentação absoluta entre as diferentes faixas de renda, especialmente entre os setores de baixa e média baixa renda;
- A oferta habitacional para segmentos de baixa e média baixa renda deve ser garantida, evitando que os setores médios pressionem os segmentos de menor renda, gerando preços especulativos, aumento dos aluguéis e inserção nas piores localizações da cidade;
- O aumento da oferta de novas oportunidades habitacionais é essencial, sobretudo nos municípios e regiões de maior crescimento e dinamismo econômico;
- Frente ao alto custo desta política é necessário priorizar soluções habitacionais de baixo custo unitário, de modo a atender o maior número possível de famílias;
- O máximo de equidade entre as famílias beneficiárias dos programas habitacionais deve ser garantida, evitando subsídios exageradamente elevados que tendem a gerar a exclusão da solução habitacional oferecida, ao tempo em que esses subsídios deveriam se dirigir para a criação de uma base urbana;
- Em todos os programas de produção de moradias, deve ser priorizada a criação de uma base urbana, ou seja, o acesso à terra urbanizada, com infraestrutura, áreas públicas e verdes e sistema viário compatíveis com a dimensão do empreendimento, com mobilidade garantida às áreas polarizadoras de emprego e respeitando as diretrizes de sustentabilidade;
- A criação de um amplo leque de programas habitacionais deve ser capaz de oferecer diferentes formas de atendimento habitacional, urbano e de saneamento, de acordo com as efetivas necessidades e prioridades de cada município;
- Para a definição dos programas prioritários a serem adotados, é essencial o diagnóstico da situação urbana e habitacional a nível local e o estabelecimento de uma estratégia local ou regional;
- Como os municípios de pequeno porte não possuem condições de ter uma estrutura institucional e técnica especializada na questão urbana e habitacional, essa lacuna precisa ser coberta pelo estado, a partir de uma estrutura regionalizada;
- Os investimentos a serem realizados devem integrar as ações habitacionais com as urbanas e de saneamento, tendo por base o território e buscar ao máximo as sinergias entre as diferentes intervenções; e
- Os investimentos a serem realizados no âmbito da concessão do serviço de saneamento devem ser potencializados para atender outros aspectos da inadequação urbana das favelas e comunidades urbanas.

Objetivos gerais e específicos para a política habitacional de Alagoas

Frente aos princípios orientadores e às premissas elencadas, os objetivos gerais e específicos para a política habitacional de Alagoas são os seguintes:

Objetivos gerais

- Equacionar as necessidades habitacionais e urbanas do estado, tanto no que se refere a necessidade de novas unidades habitacionais para enfrentar o déficit habitacional acumulado e a demanda demográfica como para reduzir a inadequação das moradias e a inadequação urbana;
- Vincular o enfrentamento das necessidades habitacionais com a promoção do desenvolvimento urbano sustentável, ordenando a expansão urbana e as condições sanitárias da população vulnerabilizada; e
- Articular o enfrentamento das necessidades habitacionais com o desenvolvimento econômico e social, garantindo geração de emprego e renda, organização participativa e promoção social.

Objetivos específicos

- Promover intervenções capazes de gerar processos de transformação urbana simultaneamente ao atendimento habitacional;
- Diversificar as modalidades de acesso à moradia adequada para a população de baixa renda;
- Garantir condições urbanas adequadas, ou seja, servidas de infraestrutura, espaço público e equipamentos, tanto nos novos empreendimentos habitacionais como nas favelas e comunidades urbanas existentes;
- Viabilizar soluções adequadas para enfrentar o problema do “ônus excessivo do aluguel”;
- Melhorar as condições de habitabilidade das moradias inadequadas;
- Reabilitar, garantir manutenção e recuperar conjuntos habitacionais, edificações e moradias em processo ou com tendências à obsolescência;
- Garantir acesso ao financiamento habitacional para as famílias que tenham renda formal ou informal para assumir o pagamento de uma prestação;
- Proporcionar condições especiais de acesso à moradia para segmentos específicos da população, como idosos, pessoas com deficiências, mães solo, população em situação de rua, dentre outras;
- Priorizar a titulação da moradia em nome da chefe de família do gênero feminino, ou pessoa transgênero;
- Preservar o modo de habitar de comunidades tradicionais e os territórios de patrimônio histórico-cultural;
- Universalizar o acesso ao saneamento básico de forma integrada com a urbanização de favelas e comunidades urbanas;
- Desenvolver, nas comunidades beneficiadas com projetos habitacionais, projetos sociais que propiciem condições para superar a situação de vulnerabilidade da população de modo a ampliar o impacto da intervenção; e
- Criar condições para que os programas habitacionais gerem oportunidades de trabalho e renda para a população beneficiada.

4.2. Eixos estruturantes

A fim de estruturar uma política habitacional para Alagoas, quatro eixos estruturantes são propostos, com ações estratégicas que devem ser implementadas de forma concomitante para o alcance dos objetivos listados (Quadro 2).

O eixo de **Desenvolvimento Institucional** é fundamental para garantir o papel coordenador e articulador do Governo do Estado em todos os demais eixos. Neste sentido, se não houver uma reestruturação da gestão da política habitacional, a ser promovida dentro de uma visão de política de Estado, garantindo-se a continuidade das intervenções, dificilmente as ações propostas terão efeitos sustentáveis e duradouros a médio e longo prazo.

A implementação desse eixo junto com o **Financeiro** busca disponibilizar recursos públicos que garantam a implantação dos programas a serem geridos pela estrutura institucional, visto que, no sentido inverso, seria ineficaz alocar recursos financeiros sem fortalecer institucionalmente o poder público para administrar adequadamente os investimentos.

Os eixos **Urbano, Fundiário e Ambiental** e da **Cadeia Produtiva da Construção Civil** são transversais porque visam a melhor relação custo/benefício nos programas habitacionais, assegurando a qualidade dos projetos e empreendimentos, a inserção urbana adequada, a relação com o meio físico e ambiente, a sustentabilidade dos processos construtivos e a mobilização e qualificação dos parceiros na implementação da política habitacional.

© Canva

Quadro 2 - Síntese dos eixos estruturantes e ações estratégicas

EIXOS ESTRUTURANTES	AÇÕES ESTRATÉGICAS
Desenvolvimento Institucional	1. Integrar os setores estaduais atuantes na questão urbana, habitacional e de saneamento; 2. Criar o Sistema Estadual de Desenvolvimento Urbano, Habitacional e de Saneamento (SEDUHS); 3. Instituir Escritórios Regionais de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Saneamento; 4. Implantar Sistema Estadual de Informações, Monitoramento e Avaliação Urbana, Habitacional e de Saneamento (SEIMAUHS); 5. Constituir o Conselho Estadual de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Saneamento (CEDUHS); e 6. Capacitar as equipes técnicas governamentais e não-governamentais.
Financeiro	1. Criar o Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano, Habitacional e Saneamento; 2. Otimizar os recursos públicos estaduais; 3. Diversificar a aplicação de recursos federais no estado; 4. Buscar financiamento internacional; e 5. Estimular uso do FGTS e de cartas de crédito e subsídio.
Urbano, Fundiário e Ambiental	1. Elaborar Plano Estadual de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Saneamento; 2. Definir estratégias para fortalecer o planejamento nos municípios; 3. Estruturar meios de captação de terra para produção habitacional; 4. Diversificar a utilização da terra a partir da escala dos municípios; 5. Elaborar planos integrados de urbanização de favelas e comunidades urbanas; e 6. Qualificar a habitação rural para mitigar a migração para zonas urbanas.
Cadeia Produtiva da Construção Civil	1. Promover a qualificação, produtividade e sustentabilidade na construção civil; e 2. Incentivar a diversidade de composição e atuação no setor habitacional.

EIXO 1: DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

O desenvolvimento institucional é fundamental para viabilizar os demais eixos e garantir a implementação de uma Política de Estado que enfrente os desafios de:

- Gerir a política habitacional diante de mudanças na gestão governamental;
- Estabelecer o compartilhamento de responsabilidades entre os diferentes entes federativos e a sociedade civil; e
- Proporcionar instâncias de controle social e participação na gestão da política para garantir sua permanência e continuidade.

Objetivo

- Criar uma estrutura institucional capacitada e eficiente para formular e implementar, de forma participativa, a política habitacional, além de articular o Governo do Estado e os municípios para o enfrentamento das necessidades habitacionais de Alagoas.

Ações estratégicas

1. Integrar os setores estaduais atuantes na questão urbana, habitacional e de saneamento;
2. Criar o Sistema Estadual de Desenvolvimento Urbano, Habitacional e de Saneamento (SEDUHS);
3. Instituir Escritórios Regionais de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Saneamento;
4. Implantar Sistema Estadual de Informações, Monitoramento e Avaliação Urbana, Habitacional e de Saneamento (SEIMAUHS);
5. Constituir o Conselho Estadual de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Saneamento (CEDUHS); e
6. Capacitar as equipes técnicas governamentais e não-governamentais.

AÇÃO 1

Integrar os setores estaduais atuantes na questão urbana, habitacional e de saneamento

A integração dos setores estaduais se daria pela criação de uma instância de gestão das principais estruturas governamentais voltadas para o desenvolvimento urbano, habitacional e de saneamento, em condições institucionais que garantam mais eficiência e efetividade aos investimentos públicos e privados.

Essa instância de gestão pode estar ligada à estrutura de governança ou de planejamento do Governo do Estado, ou então no formato de um instituto de planejamento urbano territorial compatível com a sua capacidade governamental[10]. Destaca-se ainda a importância de que ela seja capaz de monitorar e avaliar a política pública com base em evidências, e de captar recursos junto à União e a instituições de financiamento nacionais e internacionais.

A sua estrutura deve ser formada por uma equipe multidisciplinar e qualificada para a formulação, planejamento e gerenciamento da política, programas e projetos a serem desenvolvidos pelo Governo do Estado. A fim de articular sua atuação ao longo do território estadual, propõem-se que ela seja composta por Escritórios Regionais de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Saneamento, a serem criados em todas as regiões de planejamento do estado, conforme ação estratégica 3.

Caberia também a essa instância criar, articular e gerir um Sistema Estadual de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Saneamento (SEDUHS), um Sistema Estadual de Informações, Monitoramento e Avaliação Urbana, Habitacional e de Saneamento (SEIMAUHS) e um Conselho Estadual de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Saneamento (CEDUHS).

A Companhia de Saneamento de Alagoas (CASAL) e demais secretarias e órgãos estaduais relacionados ao desenvolvimento territorial devem atuar em estreita colaboração com a instância de gestão, bem como a uma eventual agência reguladora da concessão do saneamento que possa ser criada para gerir o Programa Estadual de Concessão do Saneamento.

[10] A criação de órgãos públicos de planejamento urbano e regional é fundamental para o desenvolvimento urbano sustentável, coordenando políticas que equilibram crescimento econômico, inclusão social e proteção ambiental. A Rede Brasileira de Institutos de Planejamento (InRede) é uma articulação que busca promover o desenvolvimento destas instituições, favorecendo a cooperação entre diversos institutos de planejamento no país. O ONU-Habitat é uma das organizações apoiadoras dessa iniciativa. Para mais informações, acessar https://www.redus.org.br/rede-nacional-de-institutos-de-planejamento.

AÇÃO 2

Criar o Sistema Estadual de Desenvolvimento Urbano, Habitacional e de Saneamento (SEDUHS)

A articulação federativa é fundamental para enfrentar a questão urbana, habitacional e de saneamento no estado de Alagoas, sendo um instrumento chave para viabilizar e implementar políticas, programas e projetos, de maneira harmônica e com qualidade, envolvendo o Governo do Estado e os 102 municípios.

A questão urbana é de competência municipal e cabe ao município formular as diretrizes e a legislação urbanística, e implementar os instrumentos urbanísticos estabelecidos no Estatuto da Cidade. Como ente federativo mais próximo à população local, o município está naturalmente mais apto a realizar processos participativos e de trabalho social com as pessoas beneficiárias de programas de desenvolvimento urbano e habitacional, além da capacidade de articular diretamente no território às políticas setoriais.

No entanto, os municípios, sobretudo os de pequeno porte como predominam em Alagoas, ainda não possuem capacidade técnica, institucional e financeira para colocar em prática, de forma autônoma, uma política urbana, habitacional e de saneamento robusta, com investimentos e capacidades institucionais próprias.

A criação de um Sistema Estadual de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Saneamento (SEDUHS) visa articular o Governo do Estado e os municípios para, de maneira integrada e compartilhada, implementar políticas, programas e projetos alinhados às condições reais de cada ente e com implementação descentralizada.

Aos municípios caberia formular, com a assessoria dos Escritórios Regionais de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Saneamento, a política urbana e fundiária que articulasse no território projetos de intervenção integrados para enfrentar os seus problemas prioritários e criar condições para gerar terra urbanizada e a baixo custo para a implantação de projetos habitacionais. Também seria atribuição dos municípios realizar os processos participativos e o trabalho social necessário para a envolver a população beneficiária, além disto, a depender do porte e da disponibilidade de recursos, poderiam contribuir com uma contrapartida financeira para a realização das intervenções.

Ao Governo do Estado, além de assessorar técnica e institucionalmente os municípios, caberia contratar projetos e obras, principalmente os de grande porte e impactos regionais, e realizar os investimentos necessários por meio de recursos próprios, transferências intergovernamentais ou financiamentos.

A criação do SEDUHS também facilitaria que, projetos que requeressem intervenções integradas em vários municípios, o Governo do Estado atuasse como coordenador das ações, articulando os municípios sem a necessidade de formalizar consórcios com arranjos institucionais mais complexos, por exemplo. Ademais, apenas os municípios que integrassem o SEDUHS poderiam ser beneficiários dessas intervenções e a formalização da sua participação no sistema se daria por meio de um Termo de Adesão, no qual se formalizariam as atribuições de cada ente e os requisitos mínimos para garantir atuação articulada.

AÇÃO 3

Instituir Escritórios Regionais de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Saneamento

A criação de Escritórios Regionais de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Saneamento, sendo, pelo menos, um por região de planejamento do estado, é a estrutura fundamental para operacionalizar as ações públicas, de forma conectada à instância de gestão e ao sistema estadual propostos. Além disto, eles assessorariam, de forma permanente, os municípios para a formulação de suas políticas urbanas e fundiárias, bem como coordenar processos participativos para programas, ações e projetos prioritários em cada região.

A criação dos escritórios não significaria, necessariamente, que os municípios deixariam de ter equipes próprias no setor urbano e habitacional. No entanto, pode ser o caso, principalmente, nos de pequeno e médio porte, que não possuem recursos suficientes para manter equipes especializadas. Por esta razão, o suporte institucional e financeiro do Governo do Estado é fundamental para a viabilidade e manutenção dos escritórios.

Os escritórios devem ainda estar localizados nas cidades mais estruturadas e de mais fácil acesso em cada região, a ser definido em conjunto com os municípios, e formados por equipes técnicas que vivem e atuam no próprio território, de modo a garantir a continuidade no trabalho e consolidar uma expertise específica sobre a região e os municípios que a integram.

AÇÃO 4

Implantar Sistema Estadual de Informações, Monitoramento e Avaliação Urbana, Habitacional e de Saneamento (SEIMAUHS)

A criação do Sistema Estadual de Informações, Monitoramento e Avaliação Urbana, Habitacional e de Saneamento (SEIMAUHS) é essencial para subsidiar a formulação, implementação, acompanhamento e controle de políticas públicas intersetoriais. Esse sistema visa instrumentalizar a instância de gestão a ser criada, o SEDUHS e os escritórios regionais, com a finalidade de qualificar o planejamento e a tomada de decisão baseada em evidências, agregando dados e informações, tanto existentes, como o Observatório de Políticas Públicas de Alagoas, quanto os que estejam dispersos em bases externas ou que venham a ser produzidos.

Dentre as informações que devem integrar inicialmente o SEIMAUHS estão:

- Cadastro de favelas e comunidades urbanas;
- Cadastro de projetos habitacionais elaborados pelos três entes federativos;
- Cadastro de pessoas beneficiárias de programas habitacionais e/ou com subsídios concedidos;
- Cadastro de bens patrimoniais do estado, com ênfase em terrenos e glebas aptos para a produção habitacional;
- Cadastro de entidades da sociedade civil, como associações, cooperativas, movimentos populares, organizações não governamentais, instituições de ensino e outras vinculadas a questão urbana e habitacional;
- Dados censitários do IBGE;
- Dados das necessidades habitacionais, como déficit habitacional, inadequação da moradia e demanda futura;
- Mapeamento e classificação das áreas de risco;
- Mapeamento do valor da terra urbana e rural;
- Mapeamento e identificação de vazios urbanos de interesse para habitação social;
- Mapeamento da infraestrutura disponível e dos projetos de ampliação de sistemas e redes de abastecimento e atendimento por serviços públicos;
- Mapeamento e identificação dos equipamentos comunitários e sociais, como creches, centros de saúde, centros de assistência social, equipamento públicos de cultura e lazer,
- Mapeamento do sistema de transportes estaduais e municipais;
- Mapeamento e identificação das áreas de proteção ambiental;
- Mapeamento e identificação das áreas com conflitos fundiários; e
- Legislação pertinente ao tema, entre outras.

O SEIMAUHS deve utilizar Sistemas de Informações Geográficas (SIG) que permitam ampla integração e cruzamento de dados, e fácil acesso integrado em rede pelos órgãos da administração estadual e municipal e de outras instituições e unidades administrativas, visando o intercâmbio de informações básicas à gestão urbana, habitacional e de saneamento.

O monitoramento periódico, via plataforma do SEIMAUHS, das metas, ações e resultados alcançados pode contribuir para corrigir falhas e otimizar o uso de recursos financeiros, além de aumentar a transparência da ação governamental. Já o processo de avaliação pode utilizar indicadores quantitativos e qualitativos para avaliar processos, produtos e impactos de programas e projetos, criando assim uma cultura de avaliação baseada em indicadores e critérios de desempenho, resultando em análises eficientes sobre a alocação e execução de gastos públicos.

Destaca-se também a importância da inclusão de um cadastro estadual de pessoas beneficiárias de programas habitacionais subsidiados, permitindo o controle da concessão dos benefícios e evitando distorções. Esse cadastro deve estar integrado aos cadastros federal e municipais, sendo disponibilizado o acesso aberto para a população, bem como os critérios de seleção e prioridade para atendimento a serem estabelecidos pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Saneamento.

Com a disponibilização regular de dados e informações, o monitoramento e avaliação dos programas e a transparência do cadastro de pessoas beneficiárias, a participação social e a transparência serão potencializadas, uma vez que a sociedade civil poderá atuar e exercer melhor o controle sobre a implementação da política pública. Ademais, os municípios que, majoritariamente, têm uma reduzida capacidade técnica e administrativa, contarão com suporte informacional decisivo para desenvolverem suas ações no setor urbano e habitacional.

AÇÃO 5

Constituir o Conselho Estadual de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Saneamento (CEDUHS)

A criação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Saneamento (CEDUHS) busca fornecer subsídios para o controle social e participação popular – ações fundamentais para promover uma governança mais moderna, eficiente e participativa na política urbana e habitacional de Alagoas.

O CEDUHS deverá ser tripartite, formado pelo poder público estadual, por uma representação municipal que contemple diferentes regiões de planejamento do estado e tipologias de municípios, e por representantes de segmentos sociais, como entidades profissionais, empresariais e acadêmicas, movimentos sociais, organizações não-governamentais, entre outros.

Com isto, o Conselho funcionaria como instância efetiva de participação da sociedade civil no processo de formulação, implementação, acompanhamento e controle dos programas urbanos, habitacionais e de saneamento, visto que, por meio dele, pode ser instituído grupos de trabalho para tratar de temas específicos e disponibilizadas Informações públicas as ações da administração estadual e municipal.

Ademais, a partir do Conselho poderiam ser definidos critérios de atendimento dos programas habitacionais e o controle social do cadastro de pessoas beneficiárias, além dele funcionar como o espaço institucional adequado para organizar eventos amplos de participação, como conferências, audiências e consultas públicas.

AÇÃO 6

Capacitar as equipes técnicas governamentais e não-governamentais

Um programa estadual de capacitação é essencial para criar um corpo técnico municipal e estadual, sobretudo nos Escritórios Regionais visto que terão um papel de destaque no apoio aos municípios para implementar a política habitacional e urbana do estado. Também é importante capacitar agentes não governamentais para atuarem em complementariedade ao poder público, bem como preparar os representantes da sociedade civil para exercerem seu papel no controle social e gestão democrática nas instâncias institucionais, como no Conselho Estadual de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Saneamento.

O programa de capacitação pode ser conduzido pela Escola de Governo de Alagoas (Egal), ligada à Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (Seplag), e contar com tecnologias capazes de promover a formação à distância e parcerias com instituições locais e regionais de ensino e a Associação dos Municípios Alagoanos (AMA), visando garantir a entre as equipes municipais das diferentes regiões do estado. Um dos focos prioritários do programa deve ser o treinamento para a coleta, uso e análise de dados e informações para subsidiar a elaboração de políticas públicas mais assertivas e conectadas ao contexto local.

EIXO 2: FINANCEIRO

O fortalecimento financeiro é vital para viabilizar as ações propostas em todos os seus eixos, assim como para a implementação de uma política habitacional duradora e permanente. Para tanto, é necessário desenvolver estratégias para a captação de recursos, tanto federais quanto internacionais, atrair investimentos privados, otimizar os gastos públicos e aumentar a transparência no uso dos recursos.

Assim como outros estados do país, Alagoas também passou por períodos de intensa dependência de recursos federais para implementar projetos e intervenções habitacionais. Como consequência disto, as iniciativas estaduais foram subordinadas às diretrizes e características dos programas federais e às transferências de recursos da União, o que dificultou a formulação e implementação de projetos adaptados às especificidades regionais e locais. Desde 2015, com os ajustes na gestão fiscal e aumento de recursos próprios, o estado tem conseguido investir diretamente em uma série de iniciativas locais, o que contribui um melhor cenário para implementar as propostas deste eixo financeiro

Objetivo

- Garantir, de forma permanente e sustentável, recursos para implementar a política urbana, habitacional e de saneamento, mantendo a estabilidade e previsibilidade das ações em médio e longo prazo, estabelecendo critérios rigorosos para que os investimentos gerem impacto social e garantindo a melhor relação custo/benefício dos investimentos realizados.

Ações estratégicas

1. Criar o Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano, Habitacional e Saneamento;
2. Otimizar os recursos públicos estaduais;
3. Diversificar a aplicação de recursos federais no estado;
4. Buscar financiamento internacional; e
5. Estimular uso do FGTS e de cartas de crédito e subsídio.

© Canva

AÇÃO 1

Criar o Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano, Habitacional e Saneamento

A existência de recursos permanentes e estáveis do Governo do Estado é condição indispensável para a implementação da política proposta. As intervenções no setor habitacional exigem uma fonte contínua de recursos que permitam o planejamento das ações que, em geral, precisam ser programadas com antecedência e não devem ficar dependentes de fluxos irregulares de recursos.

Nessa perspectiva, propõe-se a criação do Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano, Habitacional e Saneamento para implementar um plano de investimento de recursos permanentes e estáveis. Para isto, uma medida a ser avaliada, em termos de viabilidade institucional, pode ser o estabelecimento de uma parte do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (Fecoep) para garantir o fluxo financeiro em médio e longo prazo.

O objetivo do Fecoep é garantir para a população alagoana o acesso a níveis dignos de subsistência, assim como reduzir a pobreza e as desigualdades sociais. A aplicação de seus fundos em habitação e saneamento básico, assim como em outros programas de relevante interesse social, já estão previstos na sua legislação e pode funcionar como um instrumento essencial para alavancar a política habitacional de Alagoas.

A destinação de uma porcentagem elevada, por exemplo entre 20% e 50%, do Fecoep justifica-se pela razão de que, ao contrário de outras aplicações, os investimentos em obras urbanas, habitacionais e de saneamento possuem um grande efeito multiplicador na economia e grande capacidade de gerar receita tributária e empregos.

AÇÃO 2

Otimizar os recursos públicos estaduais

Estudos realizados pela Fundação Getúlio Vargas, mostram que investimentos em obras de desenvolvimento urbano e habitacional geram uma receita tributária direta ou indireta equivalente a 50% do investimento realizado. Assim, esta aplicação de recursos realimenta os cofres públicos possibilitando investir em outras áreas sociais, como saúde e educação, que já recebem recursos vinculados do orçamento do estado. Ademais, ao gerar grande quantidade de empregos diretos e indiretos, esse investimento beneficia as pessoas trabalhadoras do próprio estado, pois é um setor que depende muito pouco de importações, visto que um dos melhores instrumentos de combate à pobreza é a criação de empregos.

Outros recursos que podem ser mobilizados são os provenientes da concessão estadual do serviço de saneamento, os quais poderiam ser geridos, de forma articulada, pelo estado e municípios participantes, principalmente, para financiar projetos de urbanização de favelas e comunidades urbanas. Esses projetos são complexos de serem implantados, considerando que estão localizadas em áreas que não contam com uma urbanização adequada e/ou um sistema viário apropriado para receber redes robustas de infraestruturas.

Ademais, os recursos não onerosos do Governo Federal continuarão a ser importantes para os investimentos em desenvolvimento urbano e habitação do estado. Embora o investimento federal não esteja sob controle do governo estadual, é recomendado que elabore projetos bem estruturados, no âmbito das linhas programáticas propostas, para captar recursos federais que poderão ser utilizados para equacionar as necessidades especificas de Alagoas.

AÇÃO 3

Diversificar a aplicação de recursos federais no estado

Em 2023, o Governo Federal retornou com o financiamento de programas federais para obras de habitação, como o Novo Programa Minha Casa Minha Vida, e de urbanização e implantação de infraestrutura, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 3. Com isto, com as ações propostas no Eixo de Desenvolvimento Institucional, é possível estabelecer projetos prioritários no estado e auxiliar pequenos municípios na captação de recursos para os programas federais, a fim de cumprir com objetivo proposta pelo Eixo Financeiro.

Destaca-se que, tradicionalmente, os programas federais exigem que as obras financiáveis estejam de acordo com uma série de regras e normativas. No entanto, com a estruturação e definição de uma política habitacional para o estado, também será viável financiar projetos adequados a outras fontes de recursos, como emendas parlamentares, diversificando assim as formas de atendimento à demanda habitacional no estado.

AÇÃO 4

Buscar financiamento internacional

A gestão fiscal implementada pelo Governo de Alagoas desde 2015 possibilita que o estado esteja apto para obter financiamentos junto às instituições financeiras internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Mundial, Banco dos BRICS (mecanismo internacional de cooperação entre os cinco países que o integram: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e a Comunidade Europeia.

A possibilidade de captar recursos internacionais a médio e longo prazo será fortalecida se o Governo do Estado continuar a recuperar suas finanças públicas alinhadas a uma governança moderna e participativa, a programas de sustentabilidade e inclusão social, e a projetos públicos de qualidade, que sejam capazes de articular diferentes políticas urbanas.

AÇÃO 5

Estimular uso do FGTS e de cartas de crédito e subsídio

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) continua sendo a principal fonte de financiamento habitacional do país. Embora não consiga atender os segmentos de baixa renda ou que não consigam comprovar renda, o Fundo pode cumprir um papel relevante na política habitacional de Alagoas se ele puder ser utilizado por um segmento de renda médio baixo, ampliando o estoque de moradias no estado.

Como a produção habitacional no segmento da baixa classe média está a cargo do setor privado, é importante estimular o mercado a buscar financiamento com recursos do FGTS, contribuindo para ampliar a produção de moradias no Estado que, indiretamente contribui para equacionar as necessidades habitacionais da população de baixa renda.

A criação de cartas de crédito e subsídio para facilitar a aquisição de material de construção para a população de baixa renda é estratégica para viabilizar a melhoria habitacional com baixo investimento. Esta iniciativa pode ainda fortalecer a economia de pequenos municípios, possibilitando a compra em pequenas lojas de material de construção, a contratação de mão de obra local ou a autoconstrução.

EIXO 3: URBANO, FUNDIÁRIO e AMBIENTAL

Este eixo é fundamental para garantir as condições físicas para enfrentar as necessidades habitacionais a baixos custos unitários, com inserção urbana, qualidade técnica e sustentabilidade.

De modo geral, os programas habitacionais federais, como o Minha Casa, Minha Vida, apesar de viabilizar uma produção massiva de moradia, agravaram uma série de desafios relacionados à localização distante dos conjuntos habitacionais da malha urbana, à expansão horizontal e periférica das cidades sem infraestrutura adequada, à desconexão com o meio físico e cultural onde estão inseridos, à padronização das soluções urbanísticas e arquitetônicas adotadas, entre outros.

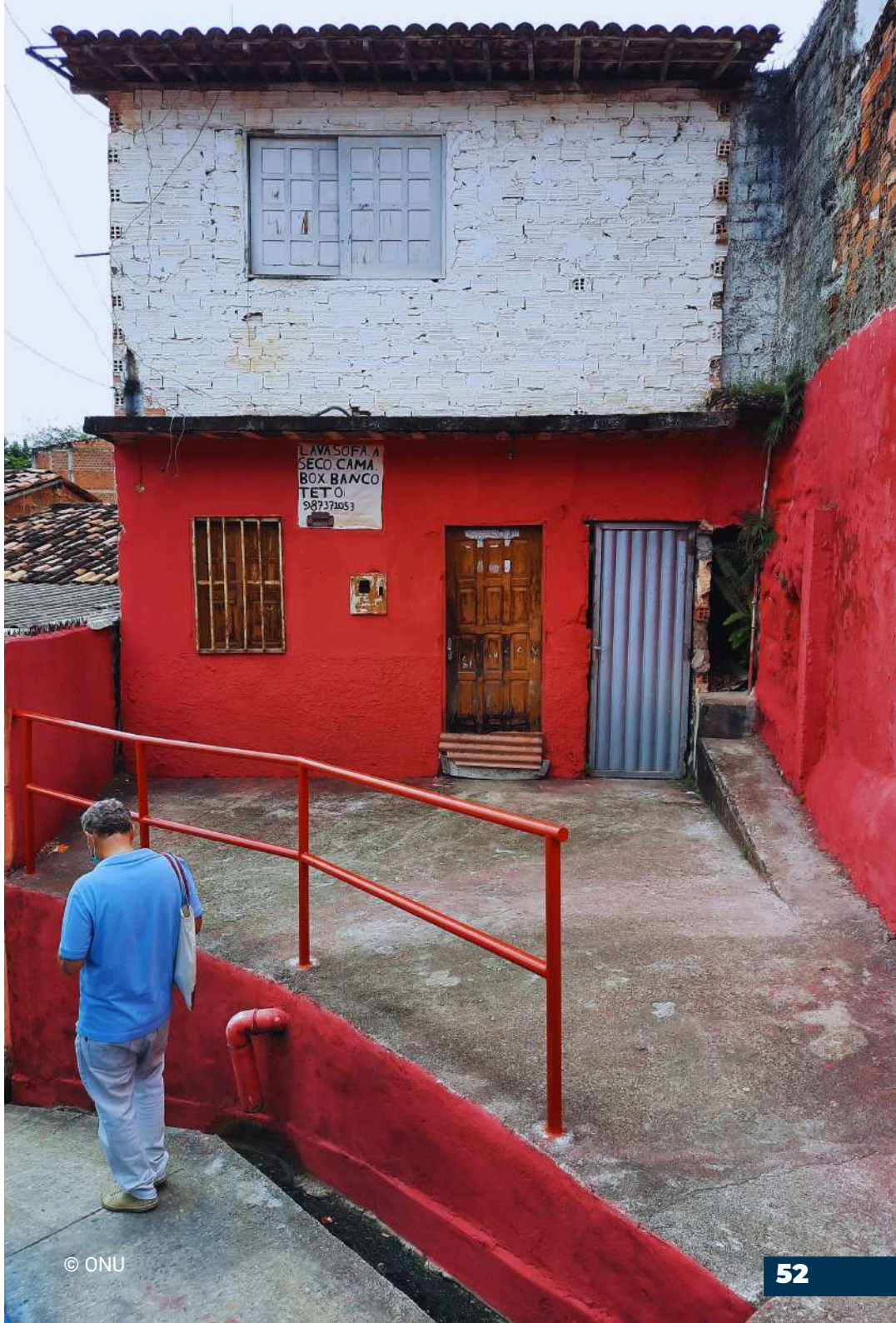
Enfrentar esses problemas é o foco principal deste eixo, ainda mais que as soluções urbanas e habitacionais a serem propostas precisam ter um custo unitário mais baixo considerando que a demanda existente é maior do que as capacidades institucionais e financeiras. Ademais, as questões ambientais estão ganhando relevância diante das emergências climáticas e da necessidade de encontrar alternativas mais resilientes e sustentáveis.

Objetivo

- Viabilizar o acesso à moradia adequada para a população de baixa renda, por meio da oferta de terrenos urbanizados e urbanização de favelas e comunidades urbanas, e da integração adequada de novos empreendimentos habitacionais à malha urbana, com infraestrutura e equipamentos adequados, respeitando o meio ambiente e a cultura local.

Ações estratégicas

1. Elaborar Plano Estadual de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Saneamento;
2. Definir estratégias para fortalecer o planejamento nos municípios;
3. Estruturar meios de captação de terra para produção habitacional;
4. Diversificar a utilização da terra a partir da escala dos municípios;
5. Elaborar planos integrados de urbanização de favelas e comunidades urbanas; e
6. Qualificar a habitação rural para mitigar a migração para zonas urbanas.



© ONU

AÇÃO 1

Elaborar Plano Estadual de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Saneamento

Revisar o Plano Estadual de Habitação, incorporando os aspectos relacionados ao desenvolvimento urbano sustentável, ao saneamento ambiental, ao planejamento regional e às demais ações estratégias propostas, em um novo instrumento de planejamento e gestão, a ser denominado Plano Estadual de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Saneamento.

AÇÃO 2

Definir estratégias para fortalecer o planejamento nos municípios

Os municípios devem aderir ao Sistema Estadual de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Saneamento, indicado no Eixo de Desenvolvimento Institucional, como uma condição indispensável para receber recursos públicos, assistência técnica e programas estaduais. Além disto, essa adesão deve estar associada à revisão dos Planos Diretores, particularmente nos aspectos relativos à política habitacional e fundiária, e à elaboração de Planos de Municipais de Expansão Urbana, a serem realizados com o apoio dos Escritórios Regionais.

AÇÃO 3

Estruturar meios de captação de terra para produção habitacional

Garantir terra urbanizada para moradia adequada é um dos elementos-chave para a política habitacional. Por isso, é fundamental que os Planos Diretores e os Planos de Municipais de Expansão Urbana adotem instrumentos urbanísticos para obter a baixo custo terras para a produção de habitação de interesse social, associada ao planejamento urbano e ordenamento da expansão das zonas urbanas dos municípios.

Um dos meios para favorecer a regulamentação de instrumentos urbanísticos para obter contrapartidas em terras é a cobrança da outorga onerosa de mudança de uso nos processos de transformação de zona rural para zona urbana. Criar um banco de terras para empreendimentos de habitação de interesse social com as áreas públicas dos patrimônios da União, do Estado, dos municípios e das empresas públicas e novas terras a serem obtidas por contrapartida, desapropriação e consórcios ou parcerias com proprietários e empreendedores locais.

AÇÃO 4

Diversificar a utilização da terra a partir da escala dos municípios

Priorizar nos empreendimentos de habitação de interesse social, sobretudo nos municípios de pequeno e médio porte, a produção de lotes urbanizados implantados em projetos urbanos bem estruturados e conectados à mancha urbana.

Na Região Metropolitana de Maceió, pode ser adotado, por exemplo, um amplo leque de soluções habitacionais, desde a produção de edifícios habitacionais verticais nas áreas centrais, passando por conjuntos habitacionais de média densidade em vazios urbanos até empreendimentos de lotes urbanizados implantados em projetos urbanos bem estruturados e conectados à mancha urbana ainda que em áreas de expansão.

AÇÃO 5

Elaborar planos integrados de urbanização de favelas e comunidades urbanas

Para a intervenção em favelas e comunidades urbanas deve ser priorizada a elaboração de planos de urbanização integrados com a expansão do serviço de saneamento básico, buscando minimizar a necessidade de remanejamento e garantir um patamar básico de qualidade ambiental e de infraestrutura urbana.

A qualificação urbana dos bairros populares também é de extrema importância para enfrentar a inadequação urbana em diversos municípios de Alagoas, por meio de melhorias na pavimentação das vias e implantação de drenagem urbana, de criação e reabilitação de espaços públicos, como praças, parques, largos, calçadas, e da qualificação urbana em geral.

AÇÃO 6

Qualificar a habitação rural para mitigar a migração para zonas urbanas

Embora esse eixo seja focado nos desafios urbanos, é necessário qualificar a habitação rural como forma de ampliar o conjunto de benefícios normalmente considerados urbanos as pessoas moradoras das zonas rurais, melhorando as suas condições de vida, bem como para frear a migração excessiva para as zonas urbanas, onde passam a integrar o contingente do déficit habitacional.

EIXO 4: CADEIA PRODUTIVA DA CONSTRUÇÃO CIVIL

A qualificação do setor privado e do terceiro setor ligados às questões urbanas, habitacionais e de saneamento é essencial para garantir uma intervenção massiva e qualificada. Entende-se por cadeia produtiva da construção civil uma rede formada por agentes envolvidos na produção habitacional além do setor público, ou seja, as construtoras e empreiteiras de obras de habitação, infraestrutura urbana e saneamento, cooperativas habitacionais, projetistas, entidades de assessoria e assistência técnica, desenvolvedores de sistemas construtivos, fornecedores e fabricantes de materiais de construção, dentre outros.

Objetivos

- Promover a melhoria da qualidade e produtividade da construção civil, incentivando a formação e qualificação de empresas, cooperativas e organizações não governamentais, e garantindo uma produção habitacional alinhada aos princípios de desenvolvimento sustentável e às especificidades de cada região e dos arranjos produtivos locais.

Ações estratégicas

1. Promover a qualificação, produtividade e sustentabilidade na construção civil; e
2. Incentivar a diversidade de composição e atuação no setor habitacional.

© Canva

AÇÃO 1

Promover a qualificação, produtividade e sustentabilidade na construção civil

O setor privado e as organizações do terceiro setor possuem um papel estratégico para garantir escala, agilidade, capilaridade, inovação e inserção social na implementação dos programas habitacionais. Contudo, para que esse papel seja cumprido, com a dimensão e qualidade necessárias, esses setores devem ser fortalecidos, valorizados e capacitados ao passo que também devem ser monitorados e avaliados para que suas ações sejam realizadas a partir de diretrizes estabelecidas pelo poder público.

O setor privado, especificamente as construtoras e empreiteiras, já participa intensamente e em grande escala, dos programas habitacionais implementados em Alagoas, sobretudo do Programa Minha Casa Minha Vida, e de programas estaduais, como o Vida Nova das Grotas e Minha Cidade Linda. No entanto, é necessário qualificar o setor da construção civil para melhorar seu desempenho, reduzir custos e introduzir inovações alinhadas às questões ambientais e de sustentabilidade, particularmente em tempos de emergência climática.

Ao contrário das empresas privadas, a atuação das organizações do terceiro setor ainda é muito incipiente, sendo necessário fortalecer as existentes e, sobretudo, estimular a formação de novas entidades como, as cooperativas e associações comunitárias para impulsionar a produção habitacional em autogestão, e as entidades de apoio ao trabalho social para complementar às ações desenvolvidas pelo poder públicos municipal, dentre outras iniciativas que não necessitem de uma intervenção direta do poder público.

Fomentar a qualificação de projetistas e profissionais da arquitetura e engenharia que possam atuar no setor habitacional também é outra ação fundamental, visando melhorar a qualidade dos projetos habitacionais e sua adaptação às condições locais. Por meio de termos de parcerias e convênios, o poder público pode atuar em estreita colaboração com as entidades profissionais, como conselhos, sindicatos e institutos, e as universidades, a partir de incubadoras e de projetos de pesquisa e extensão universitária.

AÇÃO 2

Incentivar a diversidade de composição e atuação no setor habitacional

A participação de diversas entidades da cadeia produtiva da construção civil pode ser incentivada em determinadas iniciativas públicas, como a urbanização de favelas e comunidades urbanas, melhorias habitacionais com assistência técnica, implantação de lotes urbanizados, reabilitação e reciclagem de edifícios obsoletos, entre outros.

O envolvimento desses setores é essencial para garantir a diversidade de agentes envolvidos na política habitacional e ampliar a escala da intervenção pública sem que seja necessário crescer a máquina administrativa. Enquanto o setor privado pode estar melhor preparado pode garantir obras mais qualificadas, baratas e sustentáveis, o fortalecimento do terceiro setor pode garantir projetos mais inovadores e maior participação dos grupos beneficiários nos processos decisórios relacionados ao projeto e à implementação dos empreendimentos.

4.3. Linhas programáticas

As linhas programáticas e os programas habitacionais propostos buscam enfrentar a diversidade de necessidades urbanas e habitacionais identificadas em Alagoas, conforme Quadro 3. Já o Esquema 2 sintetiza o quadro dessas necessidades, desdobradas em suas modalidades e relaciona cada tipo (déficit, demanda demográfica, ônus excessivo de aluguel, inadequação urbana e inadequação da moradia) aos principais programas propostos.

A finalidade quadro apresentado é criar um amplo leque de programas, com diferentes modalidades buscando assim permitir que cada região e município possa definir quais são os projetos e intervenções prioritárias no seu contexto urbano frente às suas necessidades habitacionais. Os escritórios regionais de desenvolvimento urbano e habitacional teriam o papel de definir essas prioridades, em conjunto com os municípios e em processos participativos.

A definição das linhas programáticas e programas parte de alguns pressupostos que decorrem da análise do setor habitacional em Alagoas e da maneira como a população vem enfrentando suas necessidades de moradia. Por exemplo, o déficit acumulado está fortemente concentrado no componente "ônus excessivo de aluguel", que a princípio não requer a produção de novas unidades, mas a compatibilidade do valor do aluguel com a capacidade de pagamento das famílias.

Tal situação não quer dizer que a produção de novas unidades não seja uma prioridade, sobretudo porque a demanda demográfica é muito alta, mas de modo geral, a maior parte dessa demanda resolve sua necessidade habitacional alojando-se em assentamentos com algum tipo de precariedade urbana. Consequentemente, as carências habitacionais mais evidentes são as inadequações urbanas, sobretudo nas grotas e região lagunar de Maceió, nos loteamentos populares e até mesmo nos conjuntos habitacionais promovidos ou financiados pelo poder público.

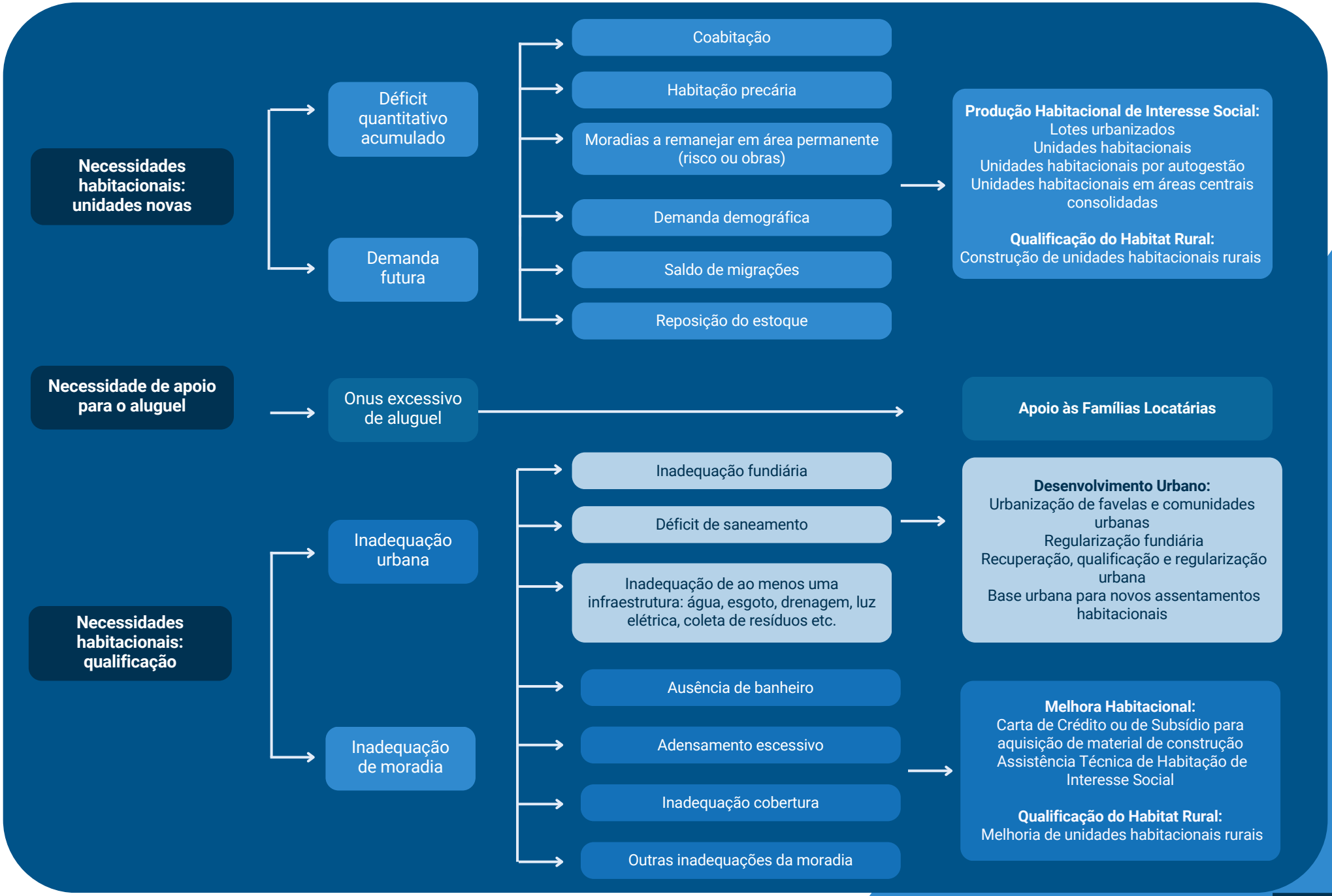
Como as inadequações da moradia e de infraestrutura urbana constituem os maiores desafios habitacionais, é prioritário enfrentar essas questões, com programas robustos de qualificação da moradia e de adequação urbana e com novas unidades habitacionais implantadas em uma "base urbana" para novos empreendimentos.

Neste sentido, qualquer plano de desenvolvimento urbano deve garantir uma base urbana, incluindo áreas públicas, equipamentos sociais, infraestrutura e lotes urbanizados, subsidiada pelo poder público, sobre a qual poderão ser construídas as moradias por meio do autoempreendimento, com material de construção financiado e assessoria técnica gratuita.

Quadro 3 – Síntese das linhas programáticas e programas propostos para a política habitacional de Alagoas

LINHAS PROGRAMÁTICAS	PROGRAMAS
Desenvolvimento Urbano	• Urbanização de favelas e comunidades urbanas; • Regularização fundiária; • Recuperação, qualificação e regularização urbana; e • Produção de base urbana para novos assentamentos habitacionais.
Produção Habitacional de Interesse Social	• Produção e oferta de lotes urbanizados; • Produção de unidades habitacionais; • Produção de unidades habitacionais por autogestão; e • Produção habitacional em áreas centrais e consolidadas.
Apoio às Famílias Locatárias	• Apoio emergencial a Inquilinos de baixa renda; e • Aquisição da unidade habitacional alugada.
Melhoria Habitacional	• Carta de Crédito ou de Subsídio para aquisição de material de construção; e • Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS).
Qualificação do Habitat Rural	• Construção ou melhoria das unidades habitacionais rurais; e • Intervenção ou melhorias na infraestrutura básica.

Esquema 2 – Linhas programáticas e programas relacionados às necessidades habitacionais



LINHA PROGRAMÁTICA 1: DESENVOLVIMENTO URBANO

Objetivo

- Equacionar o déficit qualitativo relacionado à inadequação urbana e ao déficit de saneamento básico, além de propor um novo padrão de urbanização com qualidade e inserção urbana (Quadro 4).

Quadro 4 - Programas da Linha Programática 1 (Desenvolvimento Urbano)

PROGRAMA	OBJETIVO
Urbanização de favelas e comunidades urbanas	• Promover a melhoria, associada à implantação de serviços de saneamento, das condições de vida das famílias residentes em assentamentos habitacionais localizados em grotas, várzeas, beira de rios e lagoas, e outras situações de vulnerabilidade ambiental e urbana. O Programa Vida Nova nas Grotas pode ser aperfeiçoado para incorporar a urbanização integral de forma maneira articulada à ampliação dos serviços de água e esgoto custeados pelos investimentos da concessão do saneamento.
Regularização fundiária	• Garantir a segurança jurídica das pessoas moradoras de favelas e comunidades urbanas, logo após a sua urbanização, visando não apenas a expedição formal da documentação, mas o reconhecimento efetivo da posse como elemento fundamental para a cidadania.
Recuperação, qualificação e regularização urbana	• Recuperar, qualificar e regularizar conjuntos habitacionais, bairros e loteamentos populares que, embora não se classifiquem como favelas e comunidades urbanas, necessitam também de melhorias de saneamento básico, drenagem, pavimentação, sistema viário, qualificaçã ourbanística e implantação de equipamentos sociais e espaços públicos para garantir a melhora do ambiente construído e da inserção urbana.
Produção de base urbana para novos assentamentos habitacionais	• Planejar a expansão urbana dos municípios alagoanos por meio de um maior controle do processo de abertura de novos loteamentos, de modo a garantir que os novos assentamentos habitacionais sejam estruturados, com espaços públicos, infraestrutura e sistema viário compatível com uma urbanização adequada. • A partir de articulações entre o poder público, proprietários e loteadores, e da utilização de instrumentos urbanísticos, como consórcio imobiliário, outorga onerosa de mudança de uso e a obrigatoriedade de doação de uma porcentagem dos lotes para programas de interesse social, viabilizar a obtenção de lotes populares, adequadamente urbanizados e inseridos na estrutura urbana, ainda que em áreas de expansão, que possam ser utilizados em programas de habitação de interesse social.

LINHA PROGRAMÁTICA 2: PRODUÇÃO HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL

Objetivo

- Garantir uma ampla oferta de moradias de interesse social, mediante a produção de conjuntos habitacionais e loteamentos dotados de infraestrutura e equipamentos comunitários e sociais, em diferentes processos de promoção, envolvendo o setor público, a iniciativa privada, as cooperativas e os próprios beneficiários (Quadro 5).

Quadro 5 - Programas da Linha Programática 2 (Produção Habitacional de Interesse Social

PROGRAMA	OBJETIVO
Produção e oferta de lotes urbanizados	• Garantir a "base urbana", com capacidade de ampliar a oferta de moradias de interesse social, a baixo custo, disponibilizando como subsídio, lotes urbanizados dotados de infraestrutura, espaços públicos e equipamentos comunitários e sociais, sobretudo nos municípios de pequeno e médio porte, em decorrência da baixa capacidade de comprometimento de renda da maioria das famílias que necessitam de novas moradias e da insuficiência de recursos públicos para um subsídio massivo. • Associar, desde que atendido esses requisitos acima, a produção e oferta de lotes urbanizados ao financiamento de materiais de construção e ao oferecimento de assistência técnica gratuita para a construção e acompanhamento técnico social, conduzidas em parceria com entidades do terceiro setor, cooperativas, movimentos de moradia e associações comunitárias.
Produção de unidades habitacionais	• Promover produção massiva de unidades habitacionais com aportes de recursos federais, como o PMCMV, de forma que o governo estadual exerça um papel coordenador no planejamento das intervenções urbanas, buscando: (i) direcionar os empreendimentos promovidos pelo setor privado para as regiões e municípios que efetivamente possuem maiores necessidades e onde a solução 'casa pronta' seja a mais adequada; e (ii) garantir uma adequada localização dosconjuntos habitacionais e a qualidade das soluções arquitetônicas e urbanísticas adotadas.
Produção de unidades habitacionais por autogestão	• Promover a produção habitacional por autogestão com a participação de cooperativas e associações comunitárias, e assessorias técnicas especializadas, a exemplo de experiências bem-sucedidas do Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades, que permitiram a organização e fortalecimento das comunidades beneficiadas.
Produção habitacional em áreas centrais e consolidadas	• Reabilitar e dar um uso a áreas urbanas dotadas de infraestrutura para criar alternativas de habitação social em áreas bem localizadas aproveitando um significativo estoque de imóveis vazios, desocupados ou subutilizados e ampliando a oferta de novas moradias em áreas próximas às oportunidades de trabalho e renda. Considerando que a produção ou reabilitação de uma unidade em área central ou consolidada tem um valor bastante elevado, é recomendável adotar formas alternativas de transferência da propriedade para a família beneficiada, como a locação social, leasing ou concessão do direito de uso.

LINHA PROGRAMÁTICA 3: APOIO ÀS FAMÍLIAS LOCATÁRIAS

Objetivo

- Melhorar a relação entre o valor do aluguel e a renda da família, sem produzir novas unidades habitacionais, dado que os domicílios incluídos no ônus excessivo de aluguel já fazem parte do estoque habitacional apto para ser utilizado (Quadro 6).

Quadro 6 - Programas da Linha Programática 3 (Apoio às Famílias Locatárias)

PROGRAMA	OBJETIVO
Apoio emergencial a Inquilinos de baixa renda	• Fornecer renda adicional para as famílias de baixa renda que gastam mais de 30% com o aluguel, a partir de critérios de atendimento que estritamente relacionados a situações emergenciais, como calamidades públicas, desastres socioambientais e outras demandas provisórias enquanto uma solução definitiva não é ofertada.
Aquisição da unidade habitacional alugada	• Conceder uma Carta de Crédito para o inquilino adquirir a moradia que aluga, evitando um deslocamento para locais mais distantes que geralmente ocorre em programas de produção de unidades novas, por meio de um sistema de financiamento, com algum nível de subsídio ou de leasing,de modo a adequar o pagamento da prestação à renda da família.

LINHA PROGRAMÁTICA 4: MELHORIA HABITACIONAL

Objetivo

- Promover a reforma, ampliação, recuperação de domicílios, atendendo o déficit habitacional qualitativo, ou seja, a inadequação das moradias urbanas (Quadro 7).

Quadro 7 - Programas da Linha Programática 4 (Melhoria Habitacional)

PROGRAMA	OBJETIVO
Carta de Crédito ou de Subsídio para aquisição de material de construção	• Promover o financiamento subsidiado da compra de uma cesta de material de construção previamente estabelecida, em redes credenciadas de depósitos de material de construção.
Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS)	• Criar um programa de ATHIS envolvendo entidades profissionais e organizações não governamentais, que possam atuar de forma volante em favelas e comunidades urbanas do estado, com apoio técnico e operacional dos Escritórios Regionais.

LINHA PROGRAMÁTICA 5: QUALIFICAÇÃO DO HABITAT RURAL

Objetivo

- Melhorar, qualificar ou substituir as moradias da zona rural identificadas como precárias ou com inadequações, de forma associada à melhoria das condições de mobilidade, infraestrutura, saneamento ambiental e conectividade do habitat rural, contribuindo para evitar migração do campo para a cidade (Quadro 8).
  - Essa linha programática deve ser conectada a um programa de desenvolvimento econômico sustentável da zona rural, sendo priorizada nas regiões e municípios onde as atividades do setor primário sejam dinâmicas e onde a população rural esteja crescendo ou que se pretenda incrementar seu crescimento, evitando-se, portanto, a intervenção onde a economia rural esteja estagnada e/ou sem perspectivas de crescimento demográfico.

Quadro 8 - Programas da Linha Programática 5 (Qualificação do Habitat Rural)

PROGRAMA	OBJETIVO
Construção ou melhoria das unidades habitacionais rurais	• Qualificar ou reconstruir unidades habitacionais na zona rural, visando garantir as condições básicas de habitabilidade e de saneamento, como a instalação de banheiro, melhoria da cobertura, ampliação dos ambientes domésticos, preferencialmente adotando materiais e técnicas construtivas apropriadas a cada região. As ações podem ser subsidiadas por meio de Carta Subsídio que permita subsidiar a aquisição de uma cesta de materiais e a implantação da construção e/ou melhoria por autoempreedimento ou processos autogestionários, com assistência técnica gratuita.
Intervenção ou melhorias na infraestrutura básica	• Melhorar as condições físicas e de infraestrutura das comunidades rurais, garantindo acesso, mobilidade, energia, conectividade e outras benfeitorias que melhorem as condições de vida da população, por meio de projetos promovidos diretamente pelo Governo do Estado em parceria com os municípios conveniados.

4.4. Cenários de implementação

A implementação de uma política pública não é um processo simples e rápido, uma vez que ela implica em um intenso processo de diálogo e decisões, tanto interno, na estrutura governamental, quanto externo, com todas as partes envolvidas. Esse processo torna-se ainda mais complexo quando se pretende estabelecer um pacto político para se criar uma Política de Estado permanente e duradoura. Neste sentido, é recomendado que as estratégias apresentadas sejam em quatro etapas.

1ª etapa: Consolidação da proposta

Passo 1:

- Compatibilizar as estratégias apresentadas com os programas federais existentes e os recursos públicos disponíveis; e
- Fortalecer a articulação política no âmbito dos diferentes segmentos da sociedade, tanto no setor empresarial, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, entidades profissionais e acadêmicas, quanto junto aos setores políticos, como parlamentares, prefeitos e lideranças políticas.

Passo 2:

- Desenvolver estudos técnicos para detalhar os quatro eixos estratégicos e as linhas programáticas; e
- Formular os marcos legais prioritários para a implementação das propostas.

Passo 3:

- Formular, de forma participativa, o Plano Estadual de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Saneamento, detalhando programas, metas, recursos necessários, produtos esperados, cronograma de implantação e desenho gerencial.
  - O Plano deverá ser compatibilizado com outros instrumentos de planejamento já existentes no âmbito estadual, como o Plano Plurianual (PPA), Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana de Maceió e os Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS), elaborados para as regiões turísticas Caminho das Águas, Cânions do São Francisco, Costa dos Corais e Grande Maceió.

2ª etapa: Aprovação dos marcos legais, adequação da atual estrutura administrativa e programas existentes às diretrizes apresentadas; e elaboração de projetos-piloto

Passo 4:

- Submeter à aprovação da Assembleia Legislativa os marcos legais prioritários para a implementação das estratégias, como a criação da instância de gestão governamental voltada para o setor habitacional, urbano e de saneamento, considerando os seguintes aspectos:
  - Previsão de cargos de carreira necessários para o seu funcionamento;
  - Criação ou revisão da lei do Conselho Estadual de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Saneamento;
  - Criação do Sistema Estadual de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Saneamento; e
  - Vinculação de receita ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza ou outro que venha a ser criado, como a proposta do Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano, Habitacional e Saneamento.

Passo 5:

- Adequar os programas estaduais existentes ao desenho proposto, por exemplo, o Programa Vida Nova das Grotas pode ser ampliado como um Programa de Urbanização Integral de Favelas e Comunidades Urbanas e do Programa de Melhorias Habitacionais.

Passo 6:

- Implementar experiências piloto, como a criação do primeiro Escritório Regional, a realização de parcerias experimentais com os municípios de determinada região e a execução de projetos-piloto baseados nas propostas previstas nas linhas programáticas.

Passo 7:

- Criar o Sistema Estadual de Informações, Monitoramento e Avaliação Urbana, Habitacional e de Saneamento, firmando-se parcerias para os programas de capacitação técnica, com universidades, centros de pesquisas, ONU-Habitat, entre outras instituições.

3ª etapa: Implementação da instância de gestão e programas prioritários

Passo 8:

- Após a aprovação dos marcos legais, instalar a instância de gestão, os Sistemas Estaduais, o Conselho Estadual e os Escritórios Regionais e executar as propostas do eixo de Desenvolvimento Institucional.

Passo 9:

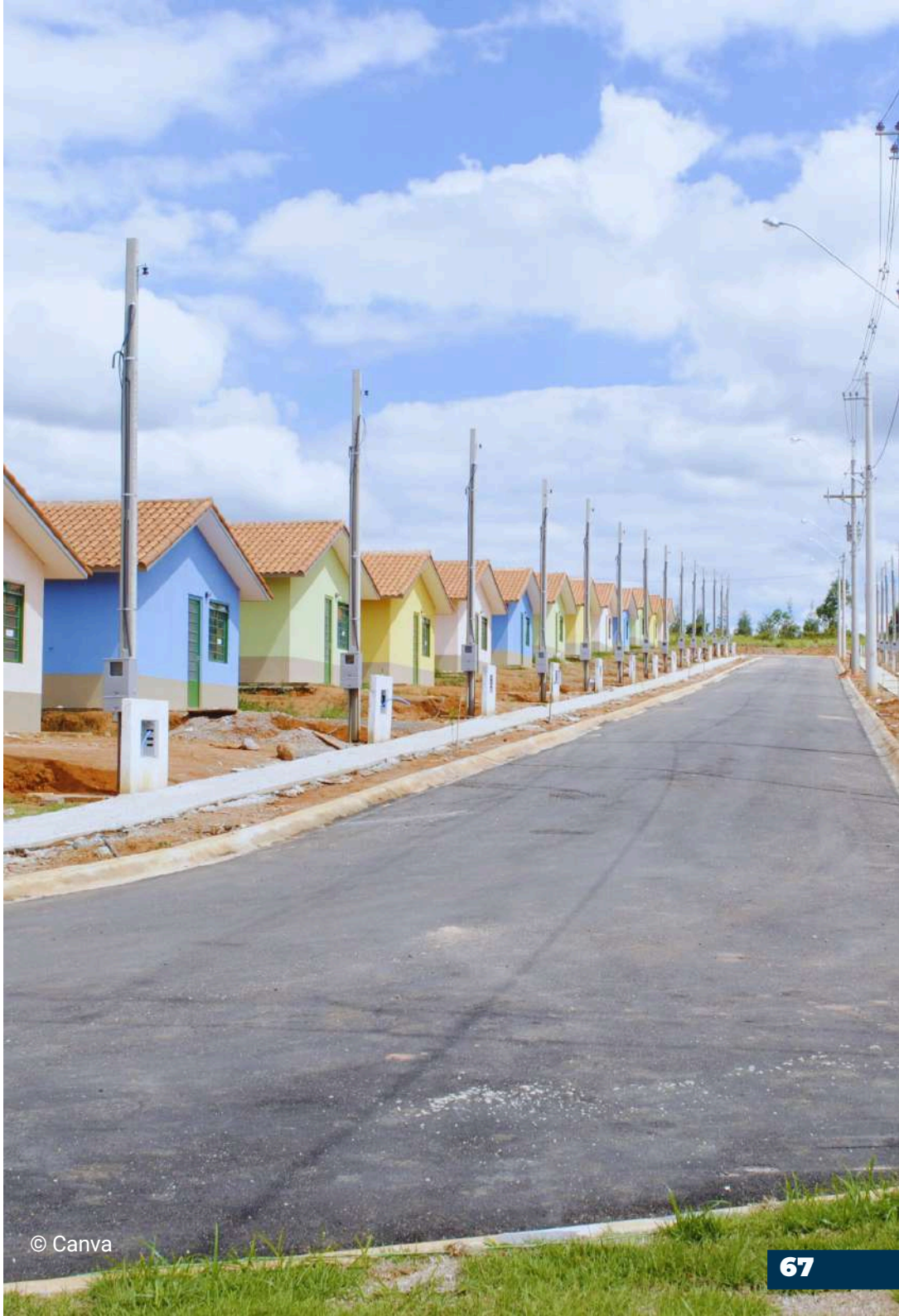
- Estruturar as ações propostas no eixo Financeiro, sobretudo no que se refere a destinação de recursos próprios do Governo do Estado para continuidade aos programas em andamento e iniciar programas prioritários.

Passo 10:

- Implementar o "Programa de Urbanização de favelas e comunidades urbanas" (desdobramento do Vida Nova das Grotas), "Programa de Produção de base urbana para novos assentamentos habitacionais", e programas da linha programática de Qualificação do Habitat Rural.

4ª etapa: Consolidação da política habitacional

Nessa etapa, todas as ações estratégicas dos quatro eixos e cinco linhas programáticas devem estar aptas a serem implementadas para consolidar o enfrentamento das necessidades habitacionais de Alagoas em médio e longo prazo.


© Canva

referências bibliográficas

BONDUKI, Nabil. **Metodologias de avaliação do déficit habitacional: avaliação crítica e perspectivas.** Ensaios e discussões sobre o déficit habitacional no Brasil. In: Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2022.

BONDUKI, Nabil. O **mito das casas sem gente não vai resolver o problema da gente sem casa.** Folha de São Paulo. Disponível em: https://comentarios1.folha.uol.com.br/comentarios/6077148?skin=folhaonline. Acesso em: 22 mai. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional da Habitação.** Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional da Habitação.** Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

CEDEPLAR. **Projeção da demanda demográfica habitacional, o déficit habitacional e assentamentos subnormais.** Belo Horizonte: CEDEPLAR/Ministério das Cidades, 2007.

FJP. **Avaliação conceitual metodológica do déficit habitacional e inadequação de domicílios no Brasil.** Belo Horizonte: FJP, 2021.

FJP. **Déficit habitacional no Brasil: 2007.** Belo Horizonte: FJP, Centro de Estatística e Informações. 2008.

FJP. **Déficit habitacional no Brasil: 2013-2014.** Belo Horizonte: FJP, Centro de Estatística e Informações, 2016.

FJP. **Déficit habitacional no Brasil: síntese.** Belo Horizonte: FJP, , Centro de Estatística e Informações, 1995.

GIVISIEZ, Gustavo; OLIVEIRA, Elzira (Org.). **Demanda futura por moradias: demografia, habitação e mercado.** Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2018.

GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social**, 2010.

IBAM. **Habitação de interesse social em Maceió.** Prefeitura Municipal de Maceió. Maceió, 2005.

IBGE. **Censo Demográfico 2010: Características da população e dos domicílios.** Resultado do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IBGE. **Divisão Regional do Brasil.** Disponível em: https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15778-divisoesregionais-do-brasil.html. Acesso em: 24 de fevereiro de 2022.

IBGE. **Sinopse Preliminar do Censo Demográfico de 2000**. v. 7. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

MARROQUIM, Flávia; BARBIRATO, Gianna. **Inserção urbana e análise dimensional das habitações de interesse social em Maceió**: 1964-2014. In Anais do Congresso Luso Brasileiro de Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável. Maceió, 2016.

ONU-Habitat. **Estratégias para a prevenção e melhoramento de grotas na cidade de Maceió, incluindo temas priorizados, prazos, orçamentos, responsabilidades e linhas de financiamento**. Maceió: ONU Habitat, 2020.

referências bibliográficas

PRADO, Eleutério da Silva; PELIN, Eli Roberto. **Moradia no Brasil: reflexões sobre o problema habitacional brasileiro.** São Paulo: Fipe/USP; CBMM, 1993.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAPIRACA. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de Arapiraca**. Arapiraca, 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO ALEGRE. **Diagnóstico e Plano Local de Habitação de Interesse Social de Campo Alegre**. Campo Alegre, 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURURIPE. **Diagnóstico e Plano Local de Habitação de Interesse Social de Cururipe**. Coruripe, 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FELIZ DESERTO. **Diagnóstico e Plano Local de Habitação de Interesse Social de Feliz Deserto**. Feliz Deserto, 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JEQUIÁ DA PRAIA. **Diagnóstico e Plano Local de Habitação de Interesse Social de Jequiá da Praia**. Jequiá da Praia, 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MACEIÓ. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de Maceió**. Maceió, 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARECHAL DEODORO. **Diagnóstico e Plano Local de Habitação de Interesse Social de Marechal Deodoro**. Marechal Deodoro, 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMEIRA DOS ÍNDIOS. **Diagnóstico e Plano Local de Habitação de Interesse Social de Palmeira dos Índios**. Palmeira dos Índios, 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PENEDO. **Diagnóstico e Plano Local de Habitação de Interesse Social de Penedo**. Penedo, 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PIAÇABUÇU. **Diagnóstico e Plano Local de Habitação de Interesse Social de Piaçabuçu**. Piaçabuçu 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MIGUEL DOS CAMPOS. **Diagnóstico e Plano Local de Habitação de Interesse Social de São Miguel dos Campos**. São Miguel dos Campos, 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TAQUARANA**. Diagnóstico e Plano Local de Habitação de Interesse Social de Taquarana**. Taquarana, 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TEOTÔNIO VILELA. **Diagnóstico e Plano Local de Habitação de Interesse Social de Teotônio Vilela**. Teotônio Vilela, 2014.

ROMÃO, Simone Rachel (Org.). **A cidade do futuro: Agenda 21 em Arapiraca**. Arapiraca: Prefeitura Municipal de Arapiraca, 2008.

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, GESTÃO E PATRIMÔNIO. **Estudo da autoconstrução em Alagoas**. Alagoas: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, 2015.

SERVIÇO GEOLÓGICO DO BRASIL. **Estudos sobre a instabilidade do terreno nos bairros Pinheiro, Mutange e Bebedouro, Maceió (AL)**. Maceió: Relatório síntese dos resultados. v. 1, 2019.

VIA PÚBLICA *et. al*. **Contextualização do Plano Nacional de Habitação: análise e sistematização do contexto habitacional atual, constrangimentos, potencialidades e cenários possíveis** (Relatório 2). São Paulo: Via Púbica; Fupam/FAU-USP; Logus Engenharia, 2007. Mimeo.

VIANA, Raquel de Mattos *et .al*. **Carências habitacionais no Brasil e na América Latina: o papel do ônus excessivo com aluguel urbano**. Caderno de Geografia, Belo Horizonte, v. 29, n. 56, jan./mar. 2019.

anexo 1

Lista de instituições participantes das reuniões técnicas e rodadas de diálogos

- Associação Comunitária do bairro Santo Amaro
- Associação Comunitária dos Moradores do Conjunto Habitacional Eustáquio Gomes de Melo
- Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Alagoas (ADEMI-AL)
- Associação dos Moradores e Amigos do Conjunto Residencial João Sampaio
- Associação dos Moradores do Vale do Reginaldo
- Central Única das Favelas de Alagoas (CUFA)
- Frente Nacional de Luta (FNL)
- Instituto Mamães Corujas Alagoanas
- Instituto Rayô
- Movimento de Humanização das Grotas
- Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM)
- Movimentos dos Trabalhadores Sem Teto (MTST)
- Prefeitura Municipal de Arapiraca
- Prefeitura Municipal de Campo Alegre
- Prefeitura Municipal de Carneiros
- Prefeitura Municipal de Coqueiro Seco
- Prefeitura Municipal de Coruripe
- Prefeitura Municipal de Jequiá da Praia
- Prefeitura Municipal de Maceió
- Prefeitura Municipal de Marechal Deodoro
- Prefeitura Municipal de Monteirópolis
- Prefeitura Municipal de Palestina
- Prefeitura Municipal de Paulo Jacinto
- Prefeitura Municipal de Poço das Trincheiras
- Prefeitura Municipal de Teotônio Vilela
- Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de Alagoas (SINDUSCON-AL)
- União Nacional dos Movimentos Populares (UNMP)

VISÃO ALAGOAS 2030

Prosperidade Urbana Inclusiva e Sustentável

Escaneie para saber mais

Continue nos acompanhando!

@onuhabitatbrasil

onuhabitatbr

@onuhabitatbr

/onuhabitatbrasil

visaoalagoas2030.al.gov.br