

6.05.99 - Planejamento Urbano e Regional

## **ONDE E COMO ESTÃO CONCENTRADOS OS EMPREENDIMENTOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO TERRITÓRIO DA GRANDE ARACAJU, SERGIPE?**

Viviane Luise de Jesus Almeida<sup>1</sup>, Sarah Lúcia Alves França<sup>2</sup>

1. Discente do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Sergipe (DAU-UFS)
2. Professora Adjunta do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Sergipe (DAU-UFS)/Orientadora.

### **Resumo**

Criado pelo Governo Federal em 2009, e extinto em 2021, o Programa Minha Casa Minha Vida tinha como premissa reduzir o déficit habitacional, potencializando a economia através do mercado da construção civil no Brasil. No Território da Grande Aracaju, Estado de Sergipe, que compreende 9 municípios, além da Região Metropolitana, verificou-se a contratação de 145 empreendimentos até 2018 (27% do total de Sergipe). Nos municípios da RM ocorreu maior atuação das construtoras, com empreendimentos para faixas de renda 2 e 3. Por outro lado, nos municípios menores e mais rurais, os conjuntos são em menor escala, contratados através de entidades sem fins lucrativos, em maior proporção para faixa de renda 1. Assim, esta pesquisa tem como objetivo analisar características sócioespaciais desses empreendimentos na Grande Aracaju. Para tanto, realizou-se levantamentos bibliográfico e de informações junto à CAIXA, tabulação e mapeamentos.

**Autorização legal:** não se aplica.

**Palavras-chave:** Política Habitacional; Habitação de Interesse Social; Déficit Habitacional.

**Apoio financeiro:** COPES/POSGRAP/UFS

**Trabalho selecionado para a JNIC:** UFS

### **Introdução**

A problemática do déficit habitacional, aliada às questões da qualidade da moradia e da falta de acesso àquelas famílias mais necessitadas foram sempre alvo de discussões dos Movimentos de luta pela reforma urbana e pela moradia. Em consequência disso, e do cenário das cidades, o Governo Federal adotou algumas medidas partir de 1930, através da implantação de programas habitacionais que subsidiaram moradias em vários municípios, como a Fundação da Casa Popular (1946-1964), Banco Nacional de Habitação (BNH) (1964-1986) e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) (1999-2008) (CARDOSO, 2013; CARDOSO, 2016).

Criado pelo Governo Federal em 2009, através da Lei Federal nº 11.977/2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) tinha o objetivo de reduzir o déficit habitacional e fomentar a economia através do mercado da construção civil (ARANTES e FIX, 2009). Assim, a construção dos empreendimentos se deu através da contratação destes pelas construtoras e entidades governamentais e sociais sem fins lucrativos (caso para faixa 1), com subsídio de recursos da CAIXA (AMORE, 2015).

Finalizado em 2021, e substituído pelo Casa Verde e Amarela (BRASIL, 2021), o PMCMV tinha 4 faixas de renda para atendimento: Faixa 1, famílias com renda de até R\$1.800,00; Faixa 1.5, até R\$2.600,00; Faixa 2, até R\$4.000,00; e Faixa 3, até R\$7.000,00 (CAIXA, 2019).

Assim, o objetivo dessa pesquisa é analisar características sócioespaciais desses empreendimentos do PMCMV no Território da Grande Aracaju no período de 2009 a 2018.

### **Metodologia**

Inicialmente, foram realizados levantamentos de referências bibliográficas sobre as premissas, diretrizes e lógicas do Programa Minha Casa Minha Vida. Posteriormente foram realizados levantamentos bibliográficos e de informações sobre o estado de Sergipe e as características do Território analisado, através do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Na segunda fase, foram levantados junto a CAIXA, informações e dados sobre os empreendimentos contratados desde 2009 até 2018. Em seguida, esses dados foram tabulados por empreendimentos e por município e elaboradas cartografias que espacializaram características referentes à localização das construções, agente responsável pela contratação, quantidade de unidades habitacionais, faixas de renda, tipologia habitacional e ano de contratação etc.

### **Resultados e Discussão**

O estado de Sergipe, situado na região Nordeste do Brasil, banhado a leste pelo Oceano Atlântico, conta com área territorial de 21.918,39 km<sup>2</sup>, formado por 75 municípios, onde vivem 2.319.804 habitantes estimados para 2020. Para fins de planejamento e gestão de políticas públicas, o Governo do Estado, dividiu Sergipe em 8 Territórios de Planejamento, através do Decreto Estadual nº24.338 de 20/04/2007: Alto Sertão

Sergipano, Médio Sertão Sergipano, Baixo Sertão Sergipano, Agreste Central Sergipano, Leste Sergipano, Grande Aracaju, Centro-Sul Sergipano e Sul Sergipano (SERGIPE, 2007).

Localizada no centro-leste do estado de Sergipe, às margens do Oceano Atlântico, o Território da Grande Aracaju é formada por nove municípios: Aracaju, Barra dos Coqueiros, Itaporanga d'Ajuda, Laranjeiras, Maruim, Nossa Senhora do Socorro, Riachuelo, São Cristóvão e Santo Amaro das Brotas. Com área territorial de 2.174,88 km<sup>2</sup> (quase 10% do total do estado) e densidade de 5.172,01 hab/km<sup>2</sup> até 2010, constatou-se nesse ano 930.245 habitantes (estimando-se 1.064.830 habitantes em 2019), sendo 79,30% vivendo em área urbana e 29,70% nos povoados dos seus municípios (IBGE, 2010). Também foram apontados, que em 2010 existiam 269.432 domicílios, sendo 254.475 urbanos (94,45%) e 14.957 rurais (5,55%) (IBGE, 2010).

Quanto a problemática habitacional, segundo a Fundação João Pinheiro (2007), Sergipe tinha um déficit habitacional de 73.499 unidades em 2007. O maior índice de precariedade habitacional está concentrado na Grande Aracaju com 32.685 domicílios e maioria abrigo famílias na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos.

No momento da criação do PMCMV, o Governo Federal apontou que o objetivo do programa era a redução do déficit habitacional no Brasil através do acesso das famílias às moradias construídas em parceria com o setor da construção civil, a fim de fomentar a economia (AMORE, 2015). Entretanto, após traçar diversas metas quantitativas para o atendimento de três faixas de renda iniciais, em Sergipe, entre os anos de 2009 a 2018, o programa subsidiou 530 empreendimentos com 52.916 unidades habitacionais ao total. No Território da Grande Aracaju, verificou-se a contratação de 145 empreendimentos até 2018 (27% do total de Sergipe) e 29.259 unidades habitacionais.

Importante apontar que isso se deve ao destaque do Território da Grande Aracaju nos diversos aspectos, em especial o demográfico, pois abriga 44,98% do total de habitantes em relação aos demais territórios, fator determinante que para que este seja o território que recebeu 55,29% da oferta de unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV no período. Além disso, neste território está a Região Metropolitana de Aracaju, o conglomerado de municípios mais urbanizados do estado, a capital Aracaju, Barra dos Coqueiros, Nossa Senhora do Socorro e São Cristóvão.

Quanto à implantação dos empreendimentos nos municípios, o PMCMV está presente em todos os 9 municípios com disparidades na distribuição. A capital Aracaju concentra 66 empreendimentos e 13.677 U.H, ou seja, 45,52% e 60,51% do total do Território da Grande Aracaju, sendo também, o município com mais empreendimentos e unidades habitacionais do estado de Sergipe. Destacam-se também os outros integrantes da RMA: São Cristóvão, com 30 empreendimentos e 6.657 UH contratadas, Nossa Senhora do Socorro que recebeu 19 empreendimentos e 4.830 UH e Barra dos Coqueiros que conta com 14 empreendimentos e 3.296 UH registradas. Assim, só a RMA soma 129 empreendimentos e 28.460 unidades. Os demais municípios, com exceção de Itaporanga que recebeu 10 empreendimentos (582 UH), obtiveram de 1 empreendimento, como o exemplo de Maruim (com 16 U.H) e Santo Amaro das Brotas (com 6 U.H), a dois empreendimentos, nos casos de Laranjeiras (80 U.H) e Riachuelo (115 U.H).

Ainda sobre esse aspecto da localização, observou-se que 98,74% dos empreendimentos contratados foram implantados nas zonas urbanas dos municípios. Na RMA todos estão localizados em zonas urbanas e/ou sedes municipais. Apenas Itaporanga d'Ajuda apresenta produção habitacional nas duas zonas (3 empreendimentos com 432 unidades na sede e 7 empreendimentos com 285 unidades na zona rural). Os demais municípios têm seus empreendimentos localizados na zona rural. Isso se deve à taxa de urbanização acima de 70%, de todas as cidades - na exceção de Itaporanga -, apresentando população urbana maior que a rural, ainda que, na maioria dos casos, a área territorial da sede seja menor, em função da presença de povoados (SERGIPE, 2014). Diante disso, nota-se que os municípios que recebem um quantitativo de unidades do PMCMV maior, são aqueles de forte centralidade econômica, como a RMA, juntamente com Itaporanga. No caso de Aracaju, além de ser o maior centro urbano do estado, tem 100% de seu território urbano (IBGE, 2010).

Quanto à oferta de empreendimentos e unidades habitacionais por faixas de renda, percebeu-se a inserção de três faixas: 1, 2 e 3 no Território da Grande Aracaju, com concentração na RMA: 3.756 unidades para faixa 1, 18.613 unidades para faixa 2, e 5.847 para faixa 3. Neste caso, alerta-se para a produção massiva de habitação para uma classe de renda com potencial de pagar por financiamentos de crédito acrescidos de juros, e com menor proporção de atendimento às famílias que compõem o déficit habitacional, fomentando assim, o ganho de capital ao mercado imobiliário (FRANÇA, 2016). No restante de seus municípios, a totalidade são de unidades para faixa 1, sendo que apenas Itaporanga oferece empreendimentos para duas faixas: 1, com 425 unidades e 2, com 265 unidades. Embora a população de menor renda encontra-se principalmente nos municípios mais interiorizados, verifica-se que o programa atende - mediante o número de contratações realizadas nesses municípios - a esse cenário socioeconômico, sobretudo àquelas que vivem na zona rural (Figura 1).

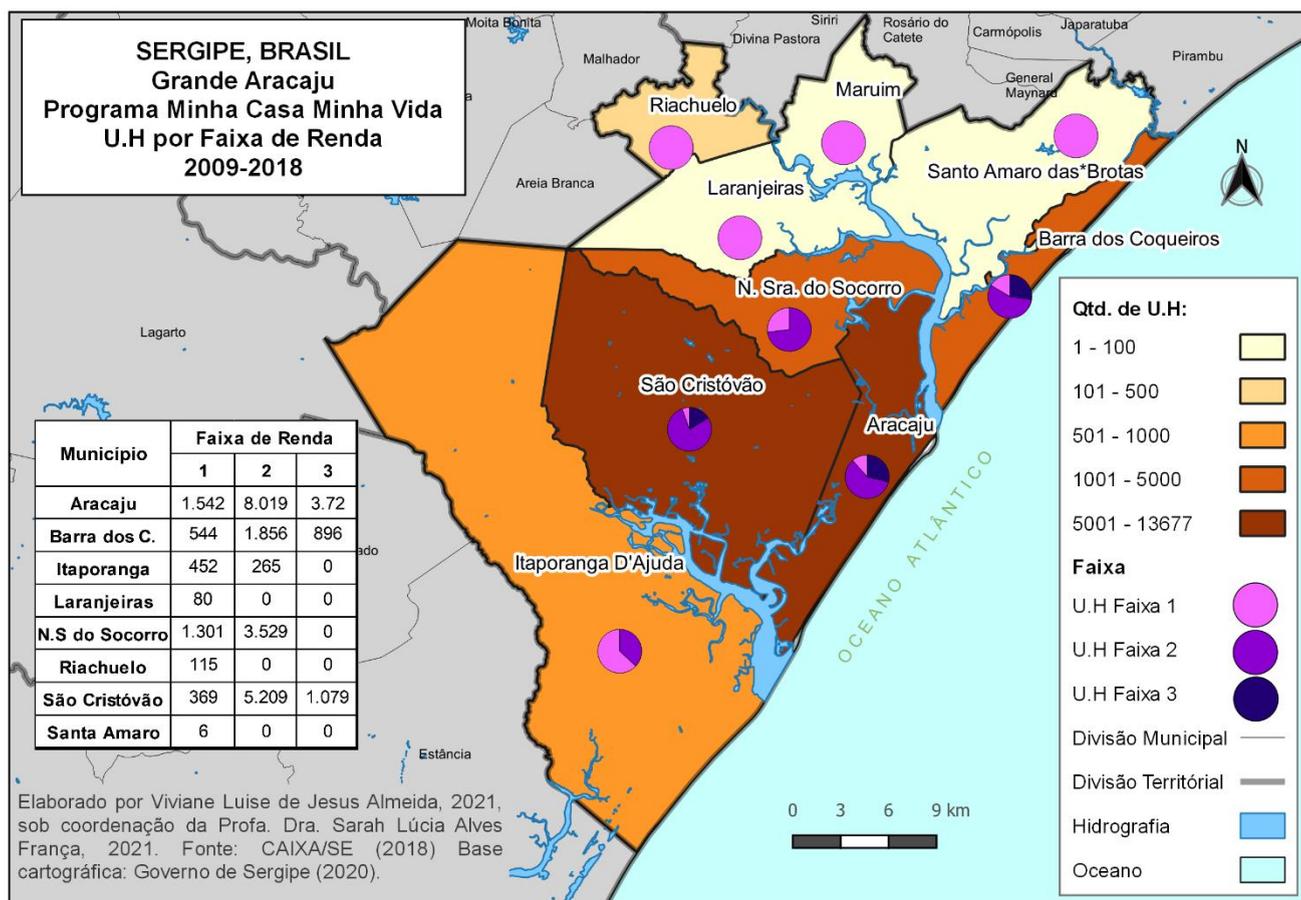
Quanto à tipologia habitacional do empreendimento (lote, apartamento, casa), verificou-se grande diversidade. A Região Metropolitana concentra a maior produção de empreendimentos verticais, apropriados como produtos do mercado imobiliário, conforme apontado anteriormente. Das 28.460 unidades habitacionais (total da RMA), 25.671 (90,20%) são apartamentos, com maior proporção na Barra dos Coqueiros (100% das moradias neste município) e em Aracaju, com 12.970 apartamentos e apenas 57 casas. Compreendendo todos os empreendimentos na tipologia de apartamentos, a RMA apresenta um processo de crescimento urbano expressivo, sendo que todos os conjuntos nesta tipologia são encontrados em condomínios fechados. No caso de Aracaju, o setor imobiliário se depara com os preços de terra mais elevados, principalmente nas regiões

dotadas de oferta de infraestrutura e serviços, aproveitando assim, maior lucratividade, através da multiplicação do solo (FRANÇA, 2016). Assim, estudos anteriores apontam uma tendência de verticalização não só na capital, mas em toda a RMA, acirrando o fenômeno de metropolização, que atrai a cada ano um maior número de habitantes e construções (CEPUR, 2019). É importante ainda mencionar que as construções do PMCMV na capital estão localizadas em bairros periféricos e há ainda uma forte tendência de segregação espacial das faixas de renda do programa, agravando a forte dispersão urbana em detrimento do valor da terra (FRANÇA, 2016).

Contraopondo-se ao cenário da RMA, os municípios Laranjeiras, Maruim, Riachuelo e Santo Amaro apresentam todos os empreendimentos na tipologia casa. Já em Itaporanga foi contratado um empreendimento localizado na sede, com a tipologia lote, ofertando 135 unidades de terrenos para futura construção de moradias a critério do morador.

Conforme os dados apresentados referentes à localização, faixa de renda e tipologia, percebeu-se que os resultados estão relacionados aos tipos de agente atuantes na construção. Ao tabular as informações fornecidas pela CAIXA, verificou-se a existência dos 2 tipos de agentes pré-estabelecidos nas diretrizes do programa: construtoras e entidades. O primeiro construiu 28.145 unidades habitacionais e o segundo 1.752. No caso das entidades, estas estão subdivididas em associações e sindicatos e foram responsáveis por empreendimentos de menor porte fora da RMA, assim como, unidades habitacionais destinadas a faixa 1 e na zona rural, atuando totalmente nos municípios de Laranjeiras, Maruim, Riachuelo e Santo Amaro. Itaporanga apresenta um cenário interessante, em que 402 unidades foram produzidas por construtoras e 265 unidades por Entidades, sendo 50 por Instituto e 402 por Associações. Já quanto as construtoras, os municípios da RMA destacam-se em função dos aspectos já apontados anteriormente relacionados à demanda dos compradores. Todos os empreendimentos da Barra dos Coqueiros e São Cristóvão foram de responsabilidade do mercado. Em Nossa Senhora do Socorro, das 4.830 unidades contratadas, apenas 301 unidades foram realizadas por entidades, e na capital Aracaju, o único empreendimento produzido por entidades encontra-se no bairro Santa Maria, com 280 U.H, apontando assim a predominância da atuação do mercado imobiliário nos demais 65 de seus empreendimentos contratados.

Figura 1



## Conclusões

No seu discurso inicial, o programa tinha como proposta a redução do déficit habitacional brasileiro, algo muito desafiador. Com os dados apresentados, cedidos pela CAIXA/SE, tabulados e analisados posteriormente pelo autor, verificou-se que o programa priorizou em especial as faixas 2 e 3, reduzindo a oportunidade da moradia digna e própria àquelas famílias de 0 a 3 SM que têm a dificuldade de acessar financiamentos imobiliários.

Além disso, a localização dos empreendimentos, sobretudo nas áreas urbanas, tem ocorrido no tecido,

de forma dispersa, criando espaços ou mesmo bairros em regiões periféricas e com pouca ou ausente oferta de infraestrutura e serviços públicos. Isso ocorreu de forma muito marcante na Região Metropolitana de Aracaju, gerando conflitos ambientais (caso Zona de Expansão, bairro Jabotiana e Grande Roza Elze – Aracaju e São Cristóvão) e acirrando as desigualdades sociais decorrentes da produção habitacional em determinados bairros, além de fomentar cada vez mais o processo metropolização.

Outro ponto importante, refere-se às tipologias habitacionais, cuja opção pela moradia em condomínios fechados para famílias de renda baixa, obrigam a adoção de um novo estilo de vida em condições diferentes, em especial, quanto às regras do cotidiano em comunidade e principalmente às despesas com taxas condominiais, que sobrecarregam o orçamento mensal.

Sobre a participação dos agentes, é importante afirmar que as Entidades tiveram um papel fundamental na implementação de moradias para a faixa 1, pois os investimentos para a classe de renda baixa se espalharam e esse agente ganhou representatividade na produção da moradia enquanto direito. Além disso, os empreendimentos contratados pelas Entidades foram de pequeno porte, o que leva a concluir que estes, por não terem fins lucrativos, conduziam o processo construtivo com maior qualidade.

De fato, o programa modificou cenários na Grande Aracaju, em duas perspectivas: alcançando, mesmo em pequena proporção, com as Entidades, as faixas de renda inseridas no déficit habitacional; e fomentando, por outro lado, através da atuação do mercado imobiliário, cujo objetivo é a moradia enquanto produto de venda e lucro, a expansão urbana periférica e fragmentada, agravando problemas de mobilidade, infraestrutura nos centros urbanos, e acirrando conflitos ambientais em especial na Região Metropolitana de Aracaju.

### Referências bibliográficas

AMORE, Caio S.; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFFINO, Maria Beatriz Cruz (orgs.). **Minha Casa... E a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. – 1. Ed. – Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. **Minha Casa, Minha Vida', o pacote habitacional de Lula. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida**. Publicado em 31/07/2009. Disponível em <web.observatoriodasmetrolopes.net/download/gthab/text\_ref\_outros/fix\_e\_arantes\_MCMV.pdf?> Acessado em 13 de setembro de 2019.

BRASIL. Lei Federal. **Lei número 14.118/21 de 12 de janeiro de 2021**. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.118-de-12-de-janeiro-de-2021-298832993#:~:text=1%C2%BA%20%C3%89%20institui%C3%ADdo%20o%20Programa,quatro%20mil%20reais)%2C%20associado%20ao>. Acesso em 24 de março de 2021.

CARDOSO, Adauto Lúcio (org.) **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; JAENISCH, Samuel Thomas (orgs.) **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. – 1.ed. – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôlopes, 2016.

Centro de Estudos de Planejamento e Práticas Urbanas e Regionais (CEPUR). **Pesquisa “Minha Casa... E a minha vida na cidade? Avaliação socioespacial da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Aracaju-SE”** realizada pelo PIBIC/UFS 2018-2019.

FRANÇA, Sarah L. A. **Estado e Mercado na produção contemporânea de habitação de Aracaju-SE**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2016.

Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2007**. Belo Horizonte, 2009. Disponível em <http://www.fjp.mg.gov.br>. Acessado em 10 de julho de 2020

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd\_2010\_caracteristicas\_populacao\_domicilios.pdf>. Acessado em 20 de novembro de 2019.

SERGIPE. **Estado de Sergipe: Uma proposta de Territorialização para o Planejamento**. Vol. 1. Aracaju: SEPLAN/UFS, 2007.

SANTOS, Mário Jorge Silva A. **(re)produção da segregação socioespacial na Região Metropolitana de Aracaju (SE): interfaces da ação do Estado e do capital**. Tese. Doutorado em Geografia da Universidade Federal de Sergipe, 2018