

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIAS EXATAS E NATURAIS**  
**DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA E GEOGRAFIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA, NATUREZA E**  
**DINÂMICA DO ESPAÇO – PPGeo**

SUELLEN CRISTINA DOS SANTOS APOLIANO PACHECO

**PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO POPULAR POR AUTOGESTÃO E INICIATIVA  
PRIVADA COMO ESPAÇO DE SUJEITOS SOCIAIS NA ILHA DO MARANHÃO**

São Luís  
2018

SUELLEN CRISTINA DOS SANTOS APOLIANO PACHECO

**PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO POPULAR POR AUTOGESTÃO E INICIATIVA  
PRIVADA COMO ESPAÇO DE SUJEITOS SOCIAIS NA ILHA DO MARANHÃO**

Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, Natureza e Dinâmica do Espaço (PPGeo) da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) para submissão a exame de qualificação.

Linha de pesquisa: Dinâmica do espaço urbano e Rural.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Eduardo de Castro

SÃO LUÍS  
2018

Pacheco, Suellen Cristina dos Santos Apoliano.

Produção de habitação popular por autogestão e iniciativa privada como espaço de sujeitos sociais na Ilha do Maranhão / Suellen Cristina dos Santos Apoliano Pacheco. – São Luís, 2019.

167 f.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Natureza e Dinâmica do Espaço, Universidade Estadual do Maranhão, 2019.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Eduardo de Castro.

1. Produção do espaço urbano. 2. Autogestão. 3. Iniciativa privada.  
4. Política habitacional de interesse social. I. Título.

CDU 911.3:351.778.531(812.1)

SUELLEN CRISTINA DOS SANTOS APOLIANO PACHECO

**PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO POPULAR POR AUTOGESTÃO E INICIATIVA  
PRIVADA COMO ESPAÇO DE SUJEITOS SOCIAIS NA ILHA DO MARANHÃO**

Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, Natureza e Dinâmica do Espaço (PPGeo) da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) para submissão a exame de qualificação.

Linha de pesquisa: Dinâmica do espaço urbano e Rural.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Eduardo de Castro

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Cláudio Eduardo de Castro (Orientador)  
Doutor em Geografia (UNESP)  
Universidade Estadual do Maranhão

---

Prof. Dr. Timothy Joseph Finan  
Doutor em Antropologia (Universidade Arizona)  
Universidade Arizona

---

Prof. Dr. Antônio José de Araújo Ferreira - UFMA  
Doutor em Geografia (USP)  
Universidade Federal do Maranhão

## **DEDICATÓRIA**

A Deus, minha fortaleza, minha família e amigos que são essenciais em minha vida.

Ao meu esposo Ricardo Pacheco que sempre esteve do meu lado, com suas palavras de incentivo, carinho, paciência e força.

E a minha pequena Lara Sophia pela qual possuo um amor incondicional e imensurável.

*“Sem dúvida, a habitação no meio urbano implica em diversas e complexas obras complementares, e não apenas o edifício residencial”.*

**Ermínia Maricato**

## AGRADECIMENTOS

Fica registrada aqui minha gratidão a todos que tiveram participação direta ou indiretamente nessa minha caminhada que de alguma maneira contribuíram para a materialização deste trabalho.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, pela oportunidade, pela força, pela fé e pela persistência para concluir mais uma etapa da minha vida acadêmica.

Aos meus pais, Maria Tereza de Jesus Santos e Ubiratan Chagas Apoliano, por me incentivar a estudar e sempre buscar meus objetivos. Em especial a minha mãe, mulher guerreira, lutadora que sempre está do meu lado. Te amo minha mãe.

Ao meu marido amado Ricardo Pacheco, pelos incentivos, força, amor e paciência que tem por mim e por sempre acreditar que tudo na vida é possível, basta a gente crê. Um dos grandes incentivadores desse momento. Amo-te muito.

A minha amada e querida filha Lara Sophia, presente de Deus na minha vida. amor incondicional.

A família Santos, família essa que amo muito, pelo qual tenho um enorme carinho e gratidão a todos. É difícil citar nomes, por que todos são especiais em minha vida e sinceramente não sei o que seria de mim sem vocês.

Aos meus sogros Ozenita Pacheco e Alberto Caetano, pessoas essas maravilhosas que muito me ajudaram nessa caminhada. Obrigada pelos incentivos e palavras de conforto.

Ao meu querido professor Marcelino Farias Filho e ao grupo de estudo GEPEPE, que muito tem me ajudado nessa caminhada. Obrigada pelos conselhos e contribuição para a concretização desse sonho.

Também ao meu orientador Cláudio Eduardo de Castro, um exemplo de profissional, por ter aceitado na orientação do meu trabalho, pelas contribuições para o desenvolvimento da pesquisa. Pela compreensão nos momentos difíceis e por não ter desistido de mim. Grata

A todos os professores do mestrado que contribuíram para essa grande conquista, com suas aulas, orientações e incentivos a vida acadêmica.

À secretaria do programa de pós-graduação, Nana pela força e dedicação para com o curso. Uma pessoa responsável e eficiente.

A turma de 2016.2, colegas esses que conquistei ao longo do curso.

As minhas amigas Thais França e Rafaela Leão, amizade essa que iniciou na graduação e se pendura até hoje. Amigas para sempre

A União por Moradia Popular do Maranhão, que forneceu dados importantes para o desenvolvimento da pesquisa.

Aos moradores dos conjuntos habitacionais João do Vale, e Novo Horizonte, por responderem questionamentos pertinentes à pesquisa.

Enfim, a todos com quem tive a oportunidade de conviver ao longo da desse trabalho e todos os meus sinceros amigos e familiares.

## RESUMO

Esta pesquisa pretende analisar a dinâmica de produção do espaço urbano com foco para habitação de interesse social, através da autogestão e iniciativa privada na provisão de moradias populares para as famílias de baixa renda na Ilha do Maranhão. Historicamente, um dos principais problemas sociais e urbanos presentes no Brasil está relacionado à questão da habitação, tendo em vista que um dos fatores apontados como grande entrave para o acesso à moradia no país diz respeito ao pouco crédito ofertado às famílias de baixo rendimento econômico. Entretanto, a população sempre criou alternativas de acesso a ela suprindo a necessidade de garantir a sobrevivência, em virtude da precária atuação do Estado em promover meios para a aquisição da casa própria. Discute as políticas habitacionais implantadas pelo Estado em atendimento à população de menor renda e as contradições existentes na produção capitalista do espaço urbano. Os fundamentos desta pesquisa apoiam-se no materialismo histórico dialético, um método de interpretação da realidade, que articula as contradições e conflitos da produção desigual do espaço. Assim, discutem-se as políticas de habitação de interesse social, através dos programas destinados às camadas populares, principalmente os Programas Crédito Solidário, Minha Casa Minha Vida – empresarial e o Minha Casa Minha Vida – Entidades, objetos desse estudo. Para entender os objetivos propostos, o trabalho propõe investigar dois conjuntos habitacionais (João do Vale, em São Luís e Novo Horizonte em Paço do Lumiar), voltados para a população de baixa renda. Como foco desta pesquisa é a habitação social, vamos considerar e avaliar a satisfação dos moradores diante dos espaços construídos, a qualidade das casas, os serviços disponíveis nos conjuntos bem como o grau de contentamento dos residentes com seus conjuntos habitacionais. Para essa etapa, foram aplicados 27 questionários semiestruturados no residencial João do Vale, construído através da autogestão, sendo o primeiro conjunto analisado e 26 questionários aplicados no conjunto Novo Horizonte, construído pelo sistema empresarial. Os resultados revelaram que o conjunto João do Vale, embora com uma localização diferenciada, não se diferencia do conjunto Novo Horizonte, que esta localizada na periferia da cidade. Ambos os conjuntos são desprovidos de infraestrutura urbana e possuem precariedades de serviços e equipamentos urbanos disponíveis nesses espaços. Sendo assim, é possível perceber a insatisfação dos moradores em relação à estrutura do conjunto e a prestação de serviços públicos por parte das autoridades competentes. Entretanto, existe um sentimento de satisfação por parte dos moradores pelo fato de adquirirem o sonho da casa própria.

**Palavras-chave:** Produção do espaço urbano. Autogestão. Iniciativa Privada. Política Habitacional de Interesse Social.

## **ABSTRACT**

This research intends to analyze the dynamics of production of the urban space with a focus for housing of social interest, through self - management and private initiative in the provision of housing for low income families in Maranhão Island. Historically, one of the main social and urban problems in Brazil is related to housing, given that one of the factors identified as a major obstacle to access to housing in Brazil is the lack of credit offered to low-income families. However, the population has always created access alternatives to it, supplying the need to guarantee survival, due to the precarious performance of the State in promoting means for the acquisition of the home. It is intended to discuss the housing policies implemented by the State in serving the lower income population and the contradictions existing in the capitalist production of urban space. The foundations of this research are based on dialectical historical materialism, a method of interpretation of reality, which articulates the contradictions and conflicts of the unequal production of space. Thus, housing policies of social interest are discussed through programs aimed at the popular classes, especially the Programs Solidary Credit, My House My Life - business and My House My Life - Entities, objects of this study. To understand the proposed objectives, the work proposes to investigate two housing complexes (João do Vale, in São Luís; Novo Horizonte, em Paço do Lumiar), aimed at the low income population. As a focus of this research is the social housing, it was possible to consider and evaluate the satisfaction of the residents in the constructed spaces, the quality of the houses, the services available in the groups as well as the degree of contentment of the residents with their housing complexes. However, 27 semi-structured questionnaires were applied in the João do Vale residential, built through self-management, the first set being analyzed and 26 questionnaires applied in the set ovo Horizonte, which is located on the outskirts of the city. Both sets are devoid of urban infrastructure and have precarious urban services and facilities available in these spaces. Thus, it is possible to perceive the residents' dissatisfaction with the structure of the whole and the provision of public services by the competent authorities. However, there is a sense of satisfaction on the part of the residents that they have acquired the dream of home ownership.

**Keywords:** Production of urban space. Self-management. Private initiative. Housing policy of social interest.

## LISTA DE SIGLAS

APSM	Ação de Produção Social da Moradia
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAPS	Caixas de Aposentadoria e Pensões
CARPS	Comissão de Aplicação das Reservas da Previdência Social
COHAB	Companhias Habitacionais
COHAB-MA	Companhia de Habitação Popular do Maranhão
CBTU	Companhia Brasileira de Trens Urbanos
EC	Estatuto da Cidade
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FINSOCIAL	Fundo de Investimento Social
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FCP	Fundação Casa Popular
FNIS	Fundo Nacional de Interesse Social
FAT	Fundo de Amparo do Trabalhador
FAS	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia Por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IAPS	Institutos de Aposentadoria e Pensões
IPASE	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado
IAPC	Institutos de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes
IPEM	Institutos de Aposentadorias e Pensões do Estado do Maranhão
IAPB	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários
MCID	Ministério das Cidades
MCLM	Movimento Nacional de Luta por Moradia
ONU	Organização das Nações Unidas
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCS	Programa Crédito Solidário
PMCMV	Programa Minha Casa Minha VIDA
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNH	Política Nacional da Habitação
PNH	Plano Nacional de habitação
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse social
TTS	Trabalho Técnico Social
UNPM	União Nacional por Moradia Popular

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01	Localização da área de estudo.....	22
Figura 02	Condições de Precariedades nas moradias em Londres século XIX .....	30
Figura 03	Ausência de Política Pública – Autoconstrução.....	52
Figura 04	Informativo sobre o BNH em São Luís	53
Figura 05	Casas Populares do programa COHAB-MA	54
Figura 06	Conjuntos COHAB-MA. 1 - Conjunto Cohab Anil I (1967); 2 – Cohab Anil III (1969); 3 e 4 - Conjunto Cohab Anil IV (1975).	57
Figura 07	Casas autoconstruídas em Paraisópolis, na cidade de São Paulo.	85
Figura 08	Residencial autogerido pela Associação dos Sem Teto de Conselheiro Lafaiete Dom Luciano – MG.	90
Figura 09	Mapa de Localização dos conjuntos habitacionais por autogestão	92
Figura 10	Residencial Maria Firmina I e II.	93
Figura 11	Residencial Silva Cantanhede	94
Figura 12	Fase de construção do conjunto Magno Cruz	96
Figura 13	Trabalho Técnico Social no Canteiro de Obra do Magno Cruz	97
Figura 14	Trabalho Técnico Social no conjunto Magno Cruz	98
Figura 15	Início das obras do residencial João do Vale	100
Figura 16	Escola Infantil, Bairro Aurora.	109
Figura 17	Área de lazer do residencial	112
Figura 18	Lançamentos de afluentes líquidos exposto na rua do conjunto João do Vale	113
Figura 19	Única via de acesso ao conjunto habitacional	114
Figura 20	Disposição de resíduos sólidos no conjunto João do Vale próximo ao leito do Rio Anil	115
Figura 21	Padrão original das casas do conjunto João do Vale.	117
Figura 22	Rachaduras no piso	118
Figura 23	Planta baixa do Conjunto Novo Horizonte	123
Figura 24	Conjunto Habitacional Novo Horizonte	124
Figura 25	Associação dos Moradores/creche escolar	133
Figura 26	Prédio do Posto de Saúde do Conjunto Novo Horizonte	134
Figura 27	Quadra Poliesportiva	137

Figura 28	Rua do Conjunto Novo Horizonte	139
Figura 29	Casas Conjugadas do Conjunto Novo Horizonte	141

## LISTA DE TABELA

Tabela 01	Recursos destinados ao Programa Minha Casa Minha vida	73
Tabela 02	Alterações para o programa Minha Casa Minha Vida	74
Tabela 03	Transportes utilizados pelos os moradores para seu deslocamento	110
Tabela 04	Problemas encontrados no pós-ocupação no conjunto habitacional João do Vale	116
Tabela 05	Segurança no conjunto habitacional João do Vale	119
Tabela 06	Privacidade e relação de vizinhança no conjunto habitacional João do Vale	120
Tabela 07	Transportes utilizados pela amostragem	135
Tabela 08	Problemas encontrados no pós-ocupação no conjunto habitacional Novo Horizonte	142
Tabela 09	Segurança no conjunto habitacional Novo Horizonte	143
Tabela10	Privacidade e relação de vizinhança no conjunto habitacional Novo Horizonte	144

## LISTA DE QUADRO

Quadro 01	Fundação da Casa Popular casas e conjuntos construídos, por Estados, até 31 de dezembro de 1960.	47
Quadro 02	Atuação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões no Maranhão.	48
Quadro 03	Conjuntos Habitacionais produzidos pela COHAB-MA e Cooperativas até de 1980	55
Quadro 04	Números de unidades habitacionais	68
Quadro 05	Empreendimentos contratados no Maranhão (2005 á 2009)	70
Quadro 06	Unidades Habitacionais do PMCMV – (0 A 3 SM) na Ilha do Maranhão.	76
Quadro 07	Produção de conjuntos habitacionais entre 1933 até 1980	78
Quadro 08	Produção de conjuntos habitacionais entre 1996 até 2016	79
Quadro 09	Conjuntos habitacionais autogeridos no Maranhão	91
Quadro 10	Nível de escolaridade dos moradores do residencial João do Vale	102
Quadro 11	Qualidade dos serviços disponíveis no conjunto João do Vale	108
Quadro 12	Serviço de infraestrutura urbana no conjunto João do Vale	117
Quadro 13	Escolaridade dos beneficiários pela amostragem	125
Quadro 14	Qualidade dos serviços disponíveis no conjunto Novo Horizonte	132
Quadro 15	Serviço de infraestrutura urbana no conjunto Novo Horizonte	138

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01	Número de contratados do Programa Crédito Solidário	69
Gráfico 02	Faixa Etária dos moradores do residencial João do Vale	102
Gráfico 03	Número de ocupantes nas Unidades Habitacionais	103
Gráfico 04	Renda Mensal dos moradores João do Vale	104
Gráfico 05	Tipo de Moradia anterior dos Moradores do João do Vale	105
Gráfico 06	Satisfação dos moradores em relação às casas	110
Gráfico 07	Faixa etária dos moradores do Novo Horizonte	125
Gráfico 08	Número de ocupantes nas Unidades Habitacionais	126
Gráfico 09	Renda Mensal da amostragem do conjunto Novo Horizonte	127
Gráfico 10	Moradia Anterior dos Moradores do Novo Horizonte	128
Gráfico 11	Satisfação dos moradores em relação ao conjunto Novo Horizonte	140

## SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	15
1	METODOLOGIA	23
2	HABITAÇÃO E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO	27
2.1	Habitação Uma Questão Social.	27
2.2	O Mercado de Moradia e a Produção do Espaço	32
3	BREVE HISTÓRICO DAS POLITICAS HABITACIONAIS DO BRASIL E MARANHÃO.	37
3.1	Início do século XX até nos anos1930: Os primórdios da problemática habitacional no Brasil	37
3.2	Habitação na Era Vargas (1930-1945)	41
3.3	Período Pós-Guerra a 1964	45
3.4	Da Criação do Banco Nacional de Habitação até o final do século XX.	49
3.5	A Política habitacional no Governo FHC	57
3.6	A Política habitacional no governo Lula e Dilma	61
4	SISTEMA DE PROVISÃO DE MORADIAS POPULARES	80
4.1	A produção empresarial	81
4.2	Autoconstrução	83
4.3	Autogestão	86
4.4	União de Moradia Popular do Maranhão e sua atuação na construção de moradias.	90
5.	PRODUÇÃO DE MORADIAS POPULARES. O caso dos:	99
5.1	Conjuntos Autogerido João do Vale I e I	99
5.1.2	Caracterização Socioeconômica dos beneficiários	101

5.1.3	Serviços disponíveis no residencial	106
5.1.4	Percepção dos moradores sobre o conjunto João do Vale	115
5.2	Conjunto Habitacional Nova Horizonte - Iniciativa Privada	122
5.2.1.	Caracterização Socioeconômica dos beneficiários	124
5.2.2	Serviços disponíveis no residencial	129
5.2.3	Percepção dos moradores sobre o conjunto Novo Horizonte	140
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	147
	REFERÊNCIAS	153
	APÊNDICE	

## INTRODUÇÃO

Este trabalho discute a produção do espaço urbano com enfoque para habitação de interesse social, através da autogestão e da iniciativa privada na provisão de moradias populares para as famílias de baixa renda na Ilha do Maranhão. A pesquisa tem suas atenções direcionadas para a compreensão de uma realidade complexa, com suas múltiplas facetas, seus sujeitos sociais, protagonistas nas dinâmicas das interações cotidianas. Vale frisar que a análise do espaço urbano é também pensada a partir da compreensão de vivências compartilhadas pelos moradores cuja interação social produz suas diferentes teias relacionais. Assim, investigamos os conjuntos habitacionais voltados principalmente para atender as classes populares, tendo como financiador o Governo Federal através dos Programas destinados a atender as famílias com renda máxima estipulada em três salários mínimos.

Historicamente, um dos principais problemas sociais e urbanos no Brasil está relacionado à questão da habitação, tendo em vista que um dos fatores apontados como grande entrave para o acesso à moradia no Brasil diz respeito ao pouco crédito ofertado às famílias de baixo rendimento econômico. Para Ferreira (2015), o Brasil ainda aparece, em pleno século XXI, entre os países que possuem grande dificuldade em obter recursos financeiros para a construção da casa própria.

A questão habitacional, em especial para a população de baixa renda, há muito tempo vem sendo entendida e apresentada como um grave problema social, econômico e urbano, com forte impacto na formação das cidades brasileiras a partir do final do século XIX (BALBIM; KRAUSE, 2014).

No Brasil, nos primeiros anos do Século XX, o Estado não interferia na questão da habitação e a produção de moradias populares se realizava através do mercado formal. Nesses termos, quem não tinha recursos para adquirir um imóvel no mercado, era obrigado a ocupar áreas distantes do centro das cidades, desprovido de quaisquer serviços públicos. É importante frisar que o problema da habitação é concomitante ao início da segregação sócioespacial (BONDUKI, 1998), sendo assim, as formas de provisão de moradias limitavam-se, principalmente, aos cortiços, vilas operárias e casas de pensões. Vale lembrar que os primeiros programas com recursos do governo federal surgiram a partir do governo Vargas, no qual foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões e a fundação Casa Popular (ALMEIDA, 2007).

A problemática habitacional tornou-se avassaladora em virtude do processo de urbanização, principalmente na segunda metade do século XX. O crescimento urbano

acelerado das cidades brasileiras colocou em destaques múltiplas dificuldades ligadas à moradia e infraestrutura em áreas até então carentes de políticas públicas urbanas e habitacionais. Nessa perspectiva, Santos (2013) afirma que a cidade veio crescendo de forma descontínua e sem planejamento, o processo de urbanização trouxe consigo o surgimento de áreas de risco, alto índice de miséria, desigualdades, desempregos, violência e a falta de moradia para grande parcela da população brasileira. Além disso, o autor destaca que esses fatores acima citados comprometem a qualidade de vida, a disponibilidade de emprego, saúde, educação, habitação e lazer.

Nesse contexto, a população sempre criou formas alternativas de acesso à moradia, em virtude da ausência do Estado em solucionar os problemas oriundos da urbanização. O surgimento das favelas, loteamentos irregulares e a autoconstrução foram às formas encontradas pelas famílias de baixa renda para garantir a sobrevivência nas cidades, devido à deficiência da atuação direta do poder público.

Um marco importante da política habitacional do Brasil foi à criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), em agosto de 1964, juntamente com o Sistema Financeiro da Habitação. Um dos principais objetivos do BNH foi promover a construção e aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda. Durante o período de sua vigência, o Estado intervencionista promoveu o financiamento de aproximadamente 4 milhões de moradia através do Sistema Financeiro da Habitação-SFH, um número expressivo para a história da política habitacional do Brasil. Os investimentos do BNH nos primeiros anos pretendiam custear a construção de moradia para as classes populares, entretanto, longe de solucionar o déficit habitacional concentrado nessa camada social, uma vez que durante a sua existência, esses investimentos favoreceram, predominantemente, a classe média e alta, as elites do Brasil, sustentáculos do regime ditatorial (MARICATO, 1997).

É importante destacar que após sua extinção, o BNH deixou um amplo déficit habitacional no país, uma carência de recursos para construir novas unidades habitacionais e transferindo para a Caixa Econômica Federal suas atribuições. Desde então, o país não havia definido um projeto duradouro para a política habitacional, sendo concretizada a partir de 2003.

A partir do governo Lula, a política habitacional ganha uma nova dinâmica, com a criação do Ministério das Cidades (2003), a implantação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse social (FNHIS) e programas habitacionais destinados para a produção de moradias para as famílias de baixa

renda, o Programa Crédito Solidário (2004), o Programa Minha Casa Minha Vida (2009) e o Minha Casa Minha Vida – Entidades (2009).

Nessa perspectiva, em 2004 é lançado o Programa Crédito Solidário destinado à produção de moradias para as famílias de baixa renda ligadas aos movimentos sociais, cuja construção das habitações se dá pela autogestão. Dessa forma, a autogestão na produção habitacional é resultado de um processo histórico de organização social a partir de uma demanda material concreta: a moradia. Implica na produção de moradias sob a organização dos próprios futuros moradores, que gerenciam as diferentes etapas do processo construtivo (FERREIRA, 2014). Cabe ressaltar que a autogestão na produção habitacional nasceu como uma estratégia alternativa às famílias organizadas sem condição de adquirir o imóvel no mercado convencional. Sendo uma ação coletiva que objetiva o acesso à casa própria, aos serviços urbanos e indispensáveis como a educação, saúde e a mobilidade urbana, condições essas necessárias para a integração socioespacial e o direito à cidade.

Vale destacar que o processo de autogestão está diretamente relacionado às manifestações dos movimentos sociais e urbanos em prol das reivindicações de acesso às condições básicas de sobrevivência, a apropriação do espaço urbano, de forma integrada a cidade, e as possibilidades de interação social da população.

Ferreira (2014, p. 26) destaca

A atuação dos movimentos sociais urbanos para a garantia do acesso à moradia digna e a demanda por recursos, programas e ações que financiassem a produção autogestionária da habitação manteve os movimentos unificados desde o processo de redemocratização e foi fundamental para a retomada dos investimentos do Estado na política habitacional e na inclusão de associações e cooperativas como agentes proponentes e executores da política nacional de habitação.

Percebe-se a atuação dos movimentos sociais e urbanos na luta pelo direito à moradia, reforma urbana e à cidade, conforme a concepção de Lefebvre (1991). Sendo assim, o Estado através dos Programas de Interesse Social tem possibilitado o acesso à casa própria para famílias organizadas e sem condições econômicas que possibilite a compra da moradia pelo mercado formal de habitação.

Em 2009, a criação do Minha Casa Minha Vida, incorporou os mais pobres no mercado de moradia, através da política de financiamento destinados as famílias de baixa renda, compreendendo a faixa 1 do programa social. Trata-se de uma política pública visando combater as mazelas provocadas pela falta de moradia e investimento no setor da habitação. O programa é uma tentativa de atender a demanda da habitação no país e promover o acesso a moradia principalmente as famílias de baixa renda.

O Minha Casa Minha Vida surgiu com finalidade de reduzir o déficit habitacional do país por meio de incentivos à produção e compra de novas unidades habitacionais. Além disso, também surgiu como uma medida emergência diante da crise econômica internacional em 2008.

Nessa perspectiva, Rizek *et al.* (2015, p. 167) enfatizam:

A produção habitacional em larga escala do Programa Minha Casa Minha Vida é altamente subsidiada e voltada para as famílias de mais baixa renda, como forma de incentivo econômico à cadeia produtiva da construção civil, com importantes desdobramentos relativos aos vínculos entre capital financeiro e capital imobiliário (grandes construtoras à frente).

No âmbito do Programa “Minha Casa Minha Vida”, foi criado à modalidade Entidades, que compõem a primeira faixa do programa, atendo as famílias que têm renda mensal bruta até R\$ 1.800,00, o Minha Casa, Minha Vida pode custear até 90% do valor do imóvel. O restante é dividido em até 120 meses (10 anos), com parcela mínima de R\$ 80,00 e máxima de R\$ 270,00. (BRASIL, 2016). A produção de moradia por essa modalidade é contratada não por construtoras imobiliárias, mas por organizações populares, associações, cooperativas e entidades, desde o processo de elaboração do projeto até a execução das obras. A modalidade entidade substituiu o Programa Crédito Solidário e na atualidade é o principal programa que atende a autogestão.

Dessa forma, os programas públicos de Produção de Habitação de Interesse Social vêm atuando na produção social da moradia, inserindo grande parcela da população no mercado da habitação. Entretanto, as formas de produção voltada para os conjuntos habitacionais dos programas sociais do governo vêm sendo alvo de muitas críticas, em virtude de serem edificados em áreas distantes do centro da cidade, desprovidas de serviços públicos essenciais para a reprodução da vida. Para Oliveira (2014), o que se vê novamente é o problema habitacional brasileiro sendo tratado apenas como produção de casas, sem um planejamento que adeque localização, infraestrutura e padrão de moradia.

No caso do Maranhão - o Estado que possui o maior déficit habitacional do país, segundo dados da Fundação João Pinheiro (2016) - a atuação dos programas de interesse social tem configurado uma nova dinâmica do espaço urbano. Na cidade de São Luís, a construção de conjuntos habitacionais concentrou-se em áreas desprovidas de urbanização e com ausência de serviços públicos, nas quais o valor da terra é consideravelmente menor e compatíveis com os lucros do empreendedor-construtor beneficiário dos recursos dos programas sociais.

Assim, graças à oferta de terras de menor preço em espaços existentes nas vias de ligação e áreas arrabaldes a conjuntos populares já existentes, São Luís, São de Ribamar e Paço do Lumiar passam a oferecer melhores condições que possibilitam adquirir grandes glebas de terras com valores menores, na qual fica concentrada, nessas áreas, a totalidade dos empreendimentos. Entretanto, torna-se necessário lembrar que na grande maioria das vezes esses conjuntos apresentam péssima qualidade construtiva, indisponibilidades de serviços e, em muitos casos, a proximidade com áreas ambientalmente frágeis que caracterizam tais conjuntos habitacionais e permite antecipar um cenário de grandes ameaças para a qualidade de vida da região (BURNET, 2012).

Diante das questões apresentadas, a presente pesquisa tem como objetivo geral analisar os espaços de moradias populares, a partir da dinâmica de produção de moradias pela autogestão e pela iniciativa privada, assim como, suas territorialidades distintas no Programa de Habitação de Interesse Social na Ilha do Maranhão. Para responder à questão central, o trabalho se desdobra nos seguintes objetivos específicos:

- Discutir a habitação como uma questão social e um bem essencial para a existência humana;
- Realizar um breve histórico das Políticas habitacionais do Brasil e seus reflexos para o Maranhão;
- Abordar a importância da União Por Moradia Popular do Maranhão (UNMPMA);
- Identificar os principais conjuntos de habitação social e seus respectivos programas federais na Ilha do Maranhão;
- Realizar uma análise conjuntural entre os dois tipos de habitação social, levando em consideração as condições de vida percebidas pelos moradores.

Portanto, o trabalho traz uma abordagem das duas formas de construções populares existentes atualmente no Brasil, onde a autogestão na habitação, tornou-se uma alternativa viável para o acesso à moradia no país e é considerada uma prática satisfatória, visto que o futuro morador está envolvido em todo o processo de construção. Enquanto a construção via construtora, os empreendimentos são conduzidos sem intervenção direta dos futuros moradores. Dessa forma, autogestão seria uma solução para falta de moradia, assim as moradias construídas através da autogestão, em geral, são maiores, melhores e mais adequadas ao perfil das famílias que vão morar nelas.

Nesse sentido, em termos de organização do texto, inicia-se com a introdução, abordando os principais aspectos no que diz respeito à questão da problemática relacionada à

habitação, seguido da contextualização do problema e delimitação da área de estudo, traz ainda, o objetivo geral e os específicos, que serão testados no decorrer deste trabalho.

No primeiro capítulo foi feita uma discussão da abordagem metodológica, contendo o Método norteador, o materialismo histórico dialético, os procedimentos e a discussão acerca da categoria espaço cujo aparato teórico-metodológico fundamentaram o presente trabalho.

Na análise feita no decorrer do segundo capítulo, a habitação e a produção do espaço urbano está diretamente relacionada à compreensão do surgimento da habitação como uma questão social, e um bem essencial para a reprodução da vida no espaço de interação cotidiana dos indivíduos. Nesses termos, a habitação, em primeiro lugar, é uma necessidade básica e um direito do cidadão garantido na Declaração dos Direitos Universal dos Humanos e na Constituição Federal do Brasil. Considerada também uma mercadoria com características especiais, peculiares e complexas dentro do sistema capitalista cuja habitação é produzida e consumida dentro do espaço, particularmente do espaço urbano, como modo de produção desse sistema.

No terceiro capítulo, que trata das Políticas Habitacionais do Brasil e Maranhão, apresenta-se um breve histórico da problemática habitacional, baseando-se na periodização desenvolvida por Nascimento e Braga (2014). Destaca-se nesse capítulo as origens da problemática habitacional do Brasil e as principais políticas adotadas por cada período para solucionar o problema da moradia, em especial para a população de baixa renda. Esse capítulo serviu como suporte para compreendermos a atuação dos programas do governo federal, em atendimento a essa camada social, ao longo do tempo e os reflexos da atuação das políticas públicas ao nível local.

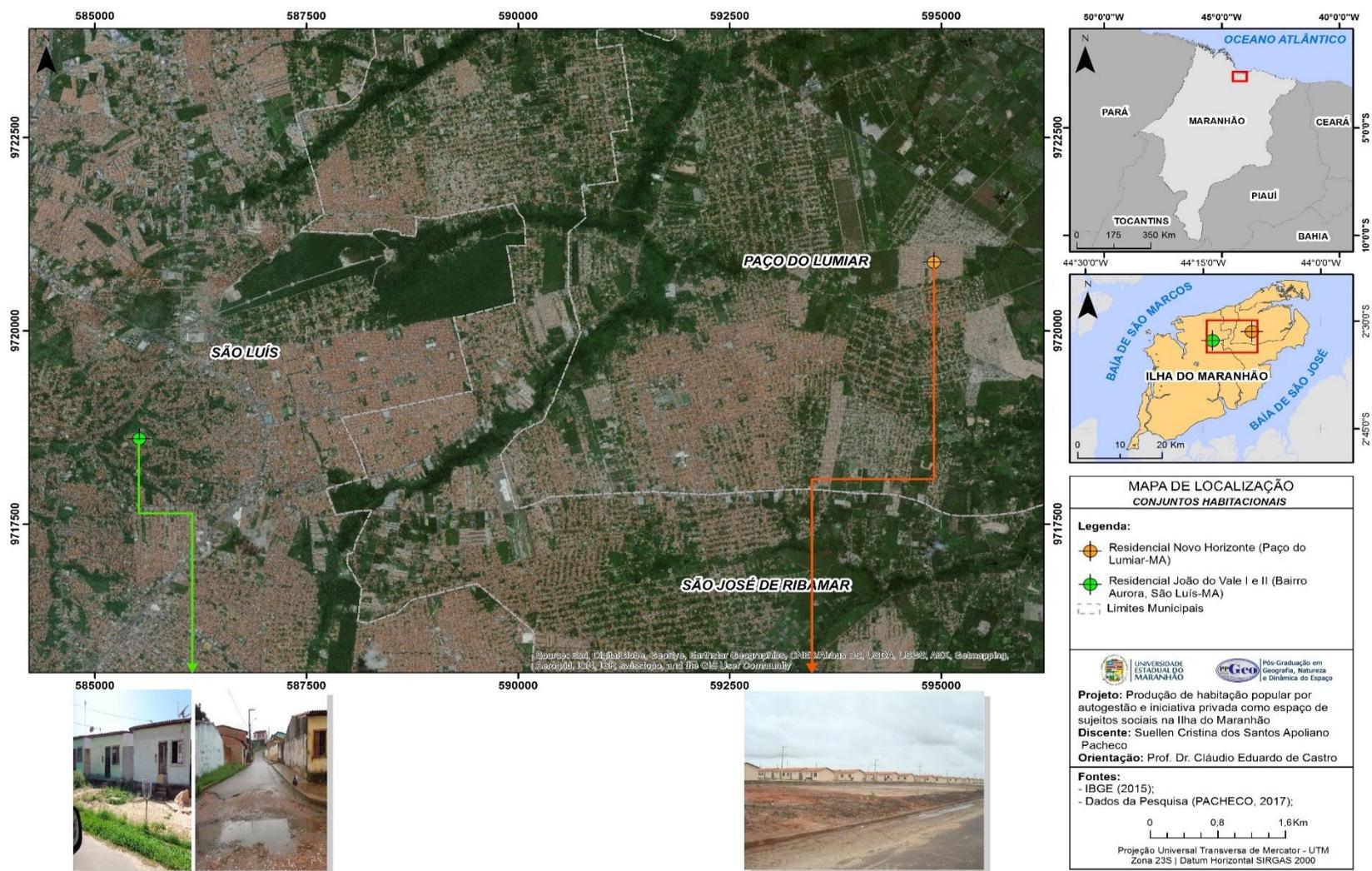
O quarto capítulo apresenta os sistemas de provisão da moradia no Brasil. Tendo em vista que as construções de conjuntos habitacionais populares se realizam de três formas, uma pela empresa de construção civil - conhecida como sistema empresarial para designar os empreendimentos conduzidos pelo mercado da habitação formal - pela autoconstrução, considerada a forma tradicional de acesso à moradia que, em virtude da impossibilidade do acesso ao financiamento e ausência de políticas públicas eficientes, leva grande parcela da população carente a invadir lotes e construir suas próprias casas. Já a autogestão da habitação tornou-se uma alternativa viável ao acesso à casa própria de inúmeras famílias ligadas aos movimentos sociais, cooperativas, entidades e associação. É a construção da casa com ajuda e gestão dos futuros moradores.

Já no quinto capítulo foram expostos os principais resultados encontrados, descrevendo e analisando os conjuntos construídos através da produção social de moradia a autogestão e o da produção de mercado que compreende as grandes construtoras e incorporadoras no ramo da construção civil. Nesses capítulos vamos considerar e avaliar a satisfação dos moradores diante dos espaços internos e externos dos conjuntos habitacionais. Aborda-se, também, se os conjuntos cumprem as leis urbanísticas que regulamentam quanto ao uso do espaço e a disponibilidade de serviços públicos em atendimento à população dos residenciais. Procura-se também, nesse capítulo, entender o sentimento de pertencimento e de construção de identidade dos moradores residentes nos diferentes tipos conjuntos habitacionais.

E por fim, nas considerações finais, buscamos apresentar uma síntese das abordagens discutidas no decorrer do trabalho e as contribuições para a efetivação das ações públicas no setor da habitação social.

Dessa forma, a pesquisa foi desenvolvida a partir de dois conjuntos habitacionais populares (Figura 01), sendo um conjunto autogerido, o residencial João do Vale, em São Luís, e um construído através do sistema empresarial, o Novo Horizonte, situado em Paço do Lumiar. Todos implantados com recursos do governo federal, direcionados a população de baixa renda. Sendo assim, a escolha dos dois conjuntos habitacionais localizados em municípios distintos está relacionada à intenção de compreender a relação entre as diferentes dimensões do espaço urbano e suas interações sociais. A escolha desses conjuntos habitacionais está relacionada ao fato de serem um dos mais antigos do programa. Esse fator foi de grande importância e relevância na seleção dos conjuntos, pois a vivência por um tempo maior na moradia auxilia no conhecimento para avaliação sobre as satisfações e insatisfações com a moradia em si e seu entorno. Outro motivo para a sua escolha refere-se à localização do conjunto, pois o autogerido João do Vale possui uma boa localização comparado com o Novo Horizonte que está situado na região periférica do município do Paço do Lumiar. As questões levantadas na conversa com os moradores foram no sentido de compreender satisfações e insatisfações sobre a vida no Conjunto, sobre o acesso a serviços públicos, sobre conforto das casas e sobre o custo de se viver em um conjunto habitacional.

**Figura 01:** Mapa de Localização dos Conjuntos Habitacionais em estudo



**Fonte:** Elaborado pela autora, 2017

## 1 METODOLOGIA

Para toda e qualquer pesquisa os métodos são essências, pois direcionam os procedimentos e técnicas que auxiliam na análise dos fenômenos alinhados com o objeto da pesquisa. Para Spósito (2004) o método deve ser compreendido como um instrumento intelectual e racional que possibilita a apreensão da realidade objetiva pelo investigador, quando este pretende fazer uma leitura dessa realidade e estabelecer verdades científicas para sua interpretação. Assim, para o desenvolvimento desta pesquisa, o método escolhido é o Materialismo Histórico Dialético, por se tratar de um método que articula os mecanismos e as contradições que ocorrem na sociedade capitalista, assim ele “é a base filosófica de uma ciência social verdadeiramente científica” (PEET, 1982, p. 240).

Hegel (1770-1831), numa concepção filosófica idealista, concebe a dialética como o método que permite apreender a realidade como fundamentalmente contraditória e em constante transformação (SPOSITO, 2004). Para ele a verdade é essencialmente subjetiva não acreditando que pudesse existir uma verdade além ou fora da razão humana, pois que, todo o conhecimento é conhecimento humano e que o motor desse processo é a dialética (BECKER, 2017).

Sendo assim, a partir da dialética de Hegel e Karl Marx, confrontam-se as ideias dos autores ao mostrar os limites do idealismo na interpretação das transformações do mundo. Segundo Sposito (2004), no pensamento de Marx a dialética, deveria ser invertida, para que se revele o núcleo racional para entender as mudanças econômicas oriundas do capitalismo, ou seja, em Hegel estava de cabeça para baixo. Para Bottomore (2001, p. 152) Marx observa que “o segredo da dialética científica” depende da compreensão “das categorias econômicas como a expressão teórica de relações históricas de produção, correspondentes a determinada fase do desenvolvimento da produção material”.

Dessa forma, Marx rompe com o idealismo hegeliano e formula com Friedrich Engels o materialismo histórico dialético,

[...] que contém os princípios da interação universal, do movimento universal, da unidade dos contrários, do desenvolvimento em espiral e da transformação da quantidade em qualidade. Tem como princípio a ideia de que o mundo não pode ser considerado um complexo de coisas acabadas, mas de processos em que as coisas e os reflexos delas estão em constante movimento (Becker, 2005, p.53).

O materialismo histórico dialético é uma abordagem teórica-metodológica para compreender a dinâmica e as grandes modificações que ocorreram ao longo da história e das sociedades humanas. Conceitualmente, o termo materialismo diz respeito à condição material

da existência humana, o termo histórico parte do entendimento de que a compreensão da realidade humana implica na apreensão de seus condicionantes históricos, e o termo dialético tem como pressuposto o movimento da contradição produzida na própria história (GOMIDE, 2012).

Enquanto método da pesquisa, o materialismo histórico é fundamentalmente polêmico e crítico, pois defende a ideia de que o papel dos homens no mundo não é apenas o de interpretar, mas sim, agir e transformar a realidade. Assim, o materialismo histórico-dialético se dá a partir de três movimentos simultâneos: de crítica, de construção do novo conhecimento e de ação com vistas à transformação. Para ser materialista, histórica e dialética, a investigação deve considerar a concretude, a totalidade e a dinâmica dos fenômenos sociais, que não são definidos *à priori*, mas construídos historicamente (GOMIDE, 2012).

Nesse processo, o método, como caminho da investigação da pesquisa é capaz de orientar o entendimento da realidade e permitir pensar o espaço como uma mercadoria dentro do sistema capitalista de produção. Sendo assim, “a produção do espaço se insere na lógica da produção capitalista que transforma toda a produção em mercadoria” (CARLOS, 2017, p. 60).

Dessa forma, o espaço consumido produtivamente pelo capitalismo é transformado, tem suas propriedades alteradas pelo consumo, porém possui a capacidade de, ao ser modificado, também modificar e produzir um novo (BOTELHO, 2005). Para Lefebvre (1991) o espaço é duplamente produtivo na medida em que produz tanto a mais valia como outro espaço.

Desse modo, o espaço, em especial o urbano, é produzido e consumido pela sociedade e está repleto de contradições. Mas, essas contradições não são produzidas em si pelo espaço, são contradições da sociedade que se materializam no espaço. Nesse sentido, sob a lógica do capitalismo, toda a produção se transforma em mercadoria, através do método marxista de colocar o valor de uso e o valor de troca em relação dialética entre si, com predominância do segundo em relação ao primeiro (HARVEY, 2005).

Sendo assim, com a abordagem do método materialista histórico e dialético, pretendemos discutir a produção do espaço, particularmente o espaço urbano, na Ilha do Maranhão, a partir da dinâmica da produção habitacional para a população de baixa renda.

Contudo, após a definição do método e do conceito geográfico em foco, torna-se importante destacar do mesmo modo, as técnicas e procedimentos que serão utilizados para alcançar os resultados desejados da pesquisa.

Para a realização deste trabalho de dissertação, foram desenvolvidas etapas de caráter exploratório, tais como:

- ✚ Revisão da literatura, a partir de consulta de obras e autores que abordam sobre a temática de estudo, bem como o material sobre a categoria da geografia que fundamentarão o presente trabalho, a saber: Espaço;

- ✚ Pesquisa de campo, no qual se configurou em visitas nas áreas dos conjuntos habitacionais, associações, para saber o histórico, o grau de permanência no residencial; a qualidade das construções, das áreas sociais, a vivência social da comunidade (rua, praça, terrenos, campinho). Essa etapa teve como propósito conhecer a dinâmica da produção de moradia popular, as condições de habitabilidade e de infraestrutura urbana dos espaços de moradia;

- ✚ Reuniões realizadas com os representantes da União Estadual de Movimento Popular do Maranhão, para entender o processo de autogestão e a luta pelo acesso a moradia.

- ✚ Visitas técnicas nos principais órgãos públicos como a Secretária das Cidades nos dias 10/10/2016 e 20/10/2016 e Secretária de Habitação e Urbanismo, nos dias 19/07/2017 e 25/07/2017;

- ✚ Realização do registro fotográfico, anotações em caderno, mapeamento dos pontos com auxílio do GPS (Sistema de Posicionamento Global) para a representação cartográfica da área estudada e auxiliar na elaboração dos mapas foi utilizado software de geoprocessamento ArcGis 10.2.

Aplicação de questionários semiestruturados nos dois conjuntos habitacionais em estudo, utilizando o percentual de 10% da amostragem. O primeiro conjunto a ser estudado foi o residencial João do Vale, localizado em São Luís, foram aplicados 27 questionários com os residentes da comunidade, com intuito de obter respostas sobre o perfil socioeconômico, a qualidade da construção das casas, o custo com o financiamento, os serviços disponíveis no conjunto, a infraestrutura urbana e o sentimento com a conquista da casa própria, a partir das respostas analisar criticamente o acesso à moradia as famílias de baixa renda. Nesta etapa também foram utilizadas alguns trechos das respostas dos entrevistados tratada no texto como informações verbais. Seguindo a mesma dinâmica também foram aplicados 10% do quantitativo do conjunto Novo Horizonte na etapa 1, implantando pelo sistema empresarial de moradia no qual compreende 276 famílias. Com intuito de compreender satisfações e insatisfações sobre a vida no conjunto em estudo, o acesso a serviços públicos, a qualidade das casas e o custo de se viver em um conjunto habitacional.

+ Análise, seleção e interpretação das informações obtidas com as técnicas anteriores.

## 2 HABITAÇÃO E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

*“Não é a solução do problema da habitação que resolve ao mesmo tempo a questão social, mas sim a abolição do modo de produção capitalista é que tornará possível a solucionar o problema da habitação.” (ENGELS, 1979 p. 31).*

Trata-se nesse capítulo algumas reflexões teóricas que deverão sustentar a discussão acerca da habitação e a produção do espaço urbano na sociedade capitalista. Mas especificamente, a habitação como uma necessidade essencial para a vida do ser humano, além de discutir a moradia como uma mercadoria especial. Entretanto, através de uma revisão da literatura entender a origem da habitação como questão social e como a problemática habitacional se tornou um desafio a ser enfrentado pelo Estado.

O presente capítulo traz algumas abordagens sobre temas atuais do processo de apropriação do espaço a partir da produção habitacional que vem se destacando como forte impulsionador do desenvolvimento econômico do país, criando estratégias políticas ligadas à valorização do espaço e produzindo um novo cotidiano desigual para milhões de habitantes (VOLOCKKO, 2017). Recorre-se a autores que se dedicaram à discussão dessa temática, a produção do espaço pela habitação na sociedade capitalista, como Engels (1975; 1979), Lefebvre (1991; 2004), Harvey (1980; 2005), Correa (2001), Carlos (2017), Valença (2003), Lorenzetti, (2001), Ferreira (2014), Botelho (2005), Villaça (1986) e Ferreira (2014a).

### 2.1 Habitação uma Questão Social

A habitação é uma necessidade básica do ser humano e, ter uma moradia digna é o objetivo de milhões de pessoas em todo o mundo. Segundo Valença (2003), a moradia é considerada um bem essencial para a reprodução social dos indivíduos, um espaço privilegiado do cotidiano e também um espaço privilegiado do consumo de mercadorias. É também segundo o mesmo autor, considerada uma mercadoria com características especiais, peculiares e complexas sobre a forma como ocorrem a sua produção e o seu consumo.

A habitação aparece então como um direito dos cidadãos a ponto de, em meados do século XX, ser incluída na Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu artigo 25, nos seguintes termos:

Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família, saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direitos à segurança em caso de desemprego,

doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Reconhecida também na Constituição Federal<sup>1</sup> como um direito social, assim como educação e saúde, a moradia é indispensável e essencial para vida. Dessa forma, para que ela cumpra as suas funções, é necessário que, além de conter um espaço confortável, seguro e salubre, esteja integrado de forma adequada ao entorno, ao ambiente que a cerca. Habitação é sem dúvida, uma necessidade básica e uma inspiração do ser humano, sendo assim, um bem insubstituível.

O direito à moradia, como um bem essencial ao ser humano, também é reconhecido em outros instrumentos legais que tratam sobre a moradia como direito social, segundo Lorenzetti, (2001, p.04).

A Declaração de Vancouver, fruto da 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT I), tendo como meta assegurar a moradia adequada e os serviços como um direito humano básico e apontando a responsabilidade dos governos por ações visando a assegurar este direito.

Em 1996, foi realizada a 2ª Conferência das Nações Unidas, em Istambul (Turquia), para os Assentamentos Humanos – HABITAT II –, que discutiu questões relativas à habitabilidade e incorporou o direito à moradia na Agenda Habitat (BONANTES, 2007).

A Habitação como questão social aparece pela primeira vez na literatura no século XIX, devido às condições precárias e insalubres vivenciadas nas cidades pós-revolução industrial, nesse período, já evidenciavam o problema da habitação e da falta de infraestrutura das cidades (FERREIRA, 2014). A industrialização arrastou para as cidades massas de trabalhadores rurais atraídos pelas ofertas de emprego e por melhores condições de vida nos centros industriais. Entretanto, esses trabalhadores não participavam dos lucros da produção e dos bens de consumo essenciais à sobrevivência humana. Os trabalhadores eram submetidos a trabalhos forçados, salários extremamente baixos, jornadas longas sem condições mínimas de conforto e muitos sofreram em buscas de melhorias de vida.

Engels (1975) ao analisar a questão da habitação sobre o viés da industrialização na Inglaterra em 1845 descreveu a realidade das cidades inglesas e da habitação dos operários, os quais viviam em extrema pobreza classificando essa situação como uma guerra social que afeta os que nada possuem. Para o autor

[...] Habitualmente, as próprias ruas não são planas nem pavimentadas; são sujas, cheias de detritos vegetais e animais, sem esgotos nem canais de escoamento, mas em contrapartida semeadas de charcos estagnados e fétidos (ENGELS, 1975, p.56).

---

<sup>1</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

[...] As casas são habitadas dos porões aos desvãos, são tão sujas no exterior como no interior e têm um tal aspecto que ninguém as desejaria habitar. Mas isto ainda não é nada comparado às habitações nos corredores e vielas transversais onde se chega através de passagens cobertas, e onde a sujeira e a ruína ultrapassam a imaginação; não se vê, por assim dizer, um único vidro inteiro, as paredes estão leprosas, os batentes das portas e os caixilhos das janelas estão quebrados ou descolados, as portas quando as há – são feitas de pranchas velhas pregadas umas às outras (ENGELS,1975, p.60).

Enfatiza Engels (1975) que esse é o salário pago aos trabalhadores, as péssimas condições de habitabilidade, aumento da pobreza e exclusão de quaisquer serviços públicos. Nota-se, que o autor faz uma denúncia da situação deplorável das moradias dos operários, aqueles cuja força do trabalho serviu para trazer as riquezas para a sociedade industrial. Em contrapartida, enquanto uma parcela da população detentora da riqueza vivia em condições de conforto absoluto, outras, eram obrigadas a viverem em condições degradantes.

O processo de industrialização produziu um espaço urbano desigual, carregado de contradições, por um lado à classe proletária explorada em sua força de trabalho e por outro o explorador consciente da situação de miséria e desgraça que vivia a população que garantia a riqueza da alta burguesia.

Portanto, Engels (1975, p.65) evidencia que, não há vida familiar possível nas habitações para os operários, as quais são classificadas pelo autor com “desumanizada, degradada fisicamente doentia e intelectual e moralmente reduzida à bestialidade”. Ele conclui seus resultados alertando que essa situação de penúria dos trabalhadores não é diferente das demais cidades industriais, cujas condições sanitárias e de moradia são extremamente precárias. Em se tratando das condições das habitações especificamente em Manchester, Engels (1975, p. 96), destaca:

[...] As casas são velhas, sujas e do tipo mais pequeno: as ruas são desiguais e cheias de saliências, em parte sem pavimento nem canais de escoamento; por todo o lado ha uma quantidade considerável de imundícies, detritos e lama entre os charcos estagnados; a atmosfera esta empestada com as suas emanações, enegrecida e pesada pelos fumos de uma dúzia de chaminés de fabricas. Uma multidão de mulheres e crianças esfarrapadas vagueiam por estes sítios, tão sujas como os porcos que se espojam nos montes de resíduos e nos charcos [...].

As más condições das habitações descritas por esse autor (Figura 02) refletia o descanso da alta burguesia em dispor de melhores condições de moradia e higiene para a classe operária. Em linhas gerais, as críticas a esse tipo de moradia da classe trabalhadora é sem dúvida, resultado da exploração e opressão que a classe dominante impõe aos operários. Sendo assim, diante dessas deficiências, as cidades pós-revolução industrial foram tomadas

pelas péssimas edificações, originando um ambiente urbano degradante e insalubre, sem atendimento aos serviços sociais.

**Figura 02:** Condições de precariedade das moradias em Londres do século XIX.



**Fonte:** Gravura de Gustave Doré/1872, p 157.

As condições insalubres de moradia e da penúria das cidades industriais do século XIX forma resultantes de um aglomerado de pessoas vivendo precariamente nas ruas, consequência do crescente deslocamento da população urbana, devido à população rural rumo às grandes cidades, essa é a crise da habitação abordada por Engels (1979).

Arelada à industrialização surgiu o fenômeno de urbanização, um crescimento surpreendente da população nas cidades, e com esse fenômeno a preocupação com os problemas que acometia sociedade. Neste período, conforme Ferreira (2014) surgiram vários modelos de desenvolvimento urbano, em busca de solucionar o problema da urbanização nas cidades. Debates de inúmeros estudiosos em diversas áreas de conhecimento em busca de reverter a situação deploráveis do operário e os problemas urbanos ocorreram. O crescimento urbano sem planejamento acirrou a problemática habitacional e promoveu fortes desigualdades sociais, impulsionados pela concentração do capital nas mãos da classe dominante. Ainda segundo a autora, esses estudiosos reformados defendiam a ideia sobre a questão da habitação, a qual foi que cada trabalhador se tornasse dono proprietário de sua

casa, “passando de uma classe de não possuidor para uma classe de possuidor” (FERREIRA, 2014, p.39), assim, se resolveria o problema de moradia.

Mais uma vez Engels (1975), traz uma contribuição significativa para essa questão da habitação, rebatendo firmemente todas as outras soluções encontradas pelos estudiosos da época, ou seja: a moradia é um bem especial, considerada como uma mercadoria, pois gera lucro na sua produção, possuindo um valor de uso e valor de troca. Dessa forma, o problema da moradia para Engels era uma questão difícil de ser resolvida na sociedade capitalista, isso por que a questão não era a falta de moradia e as péssimas condições de habitabilidade da população explorada pelo sistema, mas sim, a forma como a riqueza era distribuída no sistema capitalista. Assim, os problemas da moradia, como as demais questões sociais, se agravaram no modo e produção capitalista (FERREIRA, 2014).

Embora passados quase dois séculos das observações de Engels sobre a questão da moradia nas cidades capitalistas, ainda é notório contemporaneamente a problemática da habitação nas principais cidades do mundo, cada qual de uma forma. Ainda existe a luta constante dos trabalhadores por melhores condições de vida, alimentação, vestuário, moradia, saúde – processo esse que nada mais é do que a caminhada dos dominados para sua libertação (VILLAÇA, 1986).

Não há como negar que as condições de moradia da maioria do povo brasileiro são precárias e insalubres e de baixa qualidade. O Estado tem criado meios para solucionar o problema da moradia, várias intervenções têm sido implantadas como estratégias para garantir o direito à moradia digna para a parcela da população desprovida de quaisquer bens essenciais à vida humana. Para Villaça (1986) resolver o problema da habitação é oferecer a toda a população, pelo menos àquelas condições habitacionais consideradas mínimas num determinado período histórico, respeitadas as características econômicas, culturais e tecnológicas do país ou região considerado.

Sendo assim, a habitação tornou-se um grave problema social e urbano a ser enfrentado na sociedade capitalista, por isso faz-se necessário a atuação do Estado em combater a crise no setor da moradia. Por isso, o direito à moradia foi inserido na Constituição como direito social, garantido à sociedade o direito de ter implementadas políticas públicas que assegurem o acesso à moradia digna.

## 2.2 O Mercado de Moradia e a produção do espaço sob o capitalismo

A habitação é mais que uma necessidade básica, é uma mercadoria especial dentro do sistema capitalista, sendo produzida e consumida dentro do espaço, particularmente do espaço urbano, como modo de produção desse sistema. Para Carlos (2017) a produção do espaço dentro da lógica do Capitalismo transforma toda a produção em mercadoria. Dessa forma, o espaço ao longo da história da sociedade capitalista é considerado um produto social, e vem sendo utilizado como meio de produção para geração da mais-valia<sup>2</sup>, sendo consumido produtivamente (BOTELHO, 2005). Desse modo, o espaço, em particular o urbano, passa a ser de grande importância para a produção dos ideais capitalistas, que se apropria e consome esse espaço de forma contraditória, assim Lefebvre (2004) enfatiza que o consumo do espaço é duplamente produtivo, na medida em que produz a mais-valia e cria novos espaços. Entretanto, o espaço não é mais simplesmente o meio indiferente, é aonde a mais valia se forma, se realiza e se distribui. Sendo assim, ele torna-se um produto do trabalho social.

O espaço urbano de uma grande cidade considerado como um produto social é formado pelos agentes sociais que produzem e consomem esse espaço, através de uma perspectiva materialista<sup>3</sup>. Em outras palavras, o espaço urbano de uma sociedade capitalista é produzido em função dos interesses dos diferentes agentes interventores no processo de produção. Convém ressaltar que por agente social se “entende um agrupamento de pessoas e/ou instituições que desenvolvem ações definidas, visando à defesa de seus interesses” (FERREIRA, 1998, p.32). Mediante essa perspectiva, o espaço foi transformado em mercadoria, sob o ponto de vista do capital, nesse caso o espaço urbano torna resultado do modo de produção do sistema.

Corrêa (2002) salienta que o espaço urbano como fragmentado e articulado, reflexo e condicionante social, um conjunto de símbolos e campo de lutas, constituído por diversos usos da terra, sendo a desigualdade uma característica própria desse processo. Os diferentes usos da terra refletem em formas espaciais, que existem em detrimento das atividades que estão vinculadas aos interesses distintos da sociedade.

As formas espaciais são socialmente produzidas por agentes sociais concretos que atuam sobre o espaço, movidos pela reprodução do processo de acumulação do capital. Por

---

<sup>2</sup> Segundo Lefebvre (1991) o consumo do espaço é duplamente produtivo, na medida em que produz tanto a mais-valia, como outro espaço.

<sup>3</sup> Nesse processo, o método dialético é capaz de orientar do entendimento da realidade, permitiu pensar o espaço como mercadoria, como consequência de sua produção, na totalidade da produção social capitalista (CARLOS, 2017).

esses agentes destacam-se: os proprietários dos meios de produção, sobretudo, os grandes agentes indústrias; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado e os grupos sócios excluídos, os quais são responsáveis por estratégias e ações concretas no processo de produção da cidade (CORRÊA, 2002). Cabe ressaltar, que atuações desses agentes são movidas pelos interesses da classe dominante na sociedade capitalista, através das relações sociais de produção. Tais considerações apontam que, “o poder de organizar o espaço se origina em um conjunto complexo de forças mobilizado por diversos agentes sociais” (HARVEY, 2005, p. 171).

Nessa perspectiva, o Capitalismo torna-se o principal dominador do espaço, fazendo dele sua condição de produção, em primeiro momento utiliza como recurso para a obtenção de lucro, para depois usar sua força produtiva, e por fim torna o espaço uma mercadoria reprodutiva de acumulação do capital.

Assim,

No capitalismo, a produção expande-se espacial e socialmente (no sentido que penetra na sociedade), incorporando todas as atividades do homem e redefinindo-se sob a lógica do processo de valorização do capital – o espaço tornado mercadoria sob a lógica do capital fez com que o uso (acessório necessário à realização da vida) fosse redefinido pelo valor de troca. A produção do espaço se insere na lógica da produção capitalista que transforma toda a produção em mercadoria (CARLOS, 2017, p.60).

A acumulação do capital se concentra na produção do espaço e para Carlos (2017), a produção do espaço como mercadoria efetua-se em dois níveis, através da produção da habitação, sendo considerada como uma mercadoria intercambiável no mercado imobiliário, sem o esforço desse agente a função da moradia não acontece e através da produção da própria cidade pelo seu trabalho social presente e aglomerado ao longo da história. Logo, o espaço passa a ser de grande importância para o capital, pois, o mesmo, pode ser influenciado pelo modo de produção do sistema.

No que diz respeito à valorização do espaço, Volockko (2017) destaca que compreender a importância do espaço é central para o desvendamento da produção do espaço urbano atual, haja vista que a valorização do espaço urbano vem ganhando novos conteúdos através das novas dinâmicas do setor imobiliário.

É interesse ressaltar ainda que, com o desenvolvimento do capitalismo, a habitação começou a assumir a forma de mercadoria, juntamente com os demais bens indispensáveis para atender as necessidades humanas. Para Villaça (1986), um dos traços marcantes para o incremento do capitalismo é a separação entre o trabalhador e os meios de produção. Isso por que os meios de produção passam a ser uma característica de domínio do

sistema e ao trabalhador cabe à venda da sua força de trabalho, tornando uma mercadoria para Capitalismo.

A moradia, entretanto, torna-se uma mercadoria especial devido ao seu valor ser muito elevado em relação a outras mercadorias e estar acima das condições de pagamento dos trabalhadores assalariados, necessitando um tempo longo de venda da força trabalho para sua aquisição (MARICATO, 1997). Há uma complexidade na produção e circulação da habitação, o que torna uma mercadoria especial, principalmente por que o comprador leva anos para pagar seu financiamento.

Outro fator relevante que torna complexa a mercadoria da moradia é sua vinculação com o solo urbano. Na sociedade capitalista a terra torna-se mercadoria. Para Harvey (1980) o solo e as benfeitorias são mercadorias que merecem destaques na economia contemporânea, ou seja, são negociados, podem ser comprados ou vendidos, entendimento importante para entender o valor do uso e valor de troca segundo a compreensão marxista. Harvey (1980, p. 134) destaca que:

O método marxista de colocar o valor de uso e o valor de troca em relação dialética entre si merece consideração porque favorece o duplo propósito de soprar vida nova nos estudos geográficos e sociológicos do uso do solo, e de construir uma ponte entre as abordagens espaciais e econômicas dos problemas de uso do solo (HARVEY, 1980, p. 134).

Em outras palavras, o solo e as benfeitorias são mercadorias que nenhum indivíduo pode dispensar segundo o autor. Sabe-se que o acesso à moradia e ao uso do solo urbano no sistema capitalista é realizado pelo uso da propriedade privada. A moradia pode ser considerada tanto valor de uso como valor de troca na medida em que representa, como valor de uso, abrigo e privacidade para uns, para outros pode representar o valor de troca, pois a mesma pode ser vendida e alugada. Sendo assim, para Ferreira (2014, p. 41) “para loteadores, construtores e incorporadores, o solo e a moradia têm fundamentalmente valores de troca, valores estes que estão em relação com os valores de uso destas mercadorias”. Não há dúvidas da importância do valor da terra e da moradia para economia capitalista.

No mercado de moradia, há diversos sujeitos envolvidos no processo de aquisição de imóveis, cada um determina o valor de uso e valor de troca. Conforme assinala Harvey (1980): (i) os usuários de moradia consomem vários aspectos da habitação conforme seus desejos e necessidades; (ii) os corretores imóveis atuam no mercado de moradia para obtenção de lucro-valor de troca. E obtêm lucro através de compra e venda das transações; (iii) proprietários agem, como o valor de troca como seu objetivo principal; (iv) os incorporadores

e a indústria da construção de moradias estão envolvidos no processo de criar novos valores de uso para outros, a fim de realizar o valor de troca para si próprio; (v) instituições financeiras desempenham o papel importante no mercado da moradia, através da financeirização da casa própria; (vi) instituições governamentais atuam no mercado da moradia, produzindo valores de uso na provisão de moradias públicas, principalmente para a população de baixo poder aquisitivo.

Harvey (1980) destaca que no mercado de moradia há diferentes agentes interessados em sua construção, pois atuam com objetivo de garantir a reprodução social da cidade (valor de uso) e aumentar a acumulação da riqueza (valor de troca). Em outras palavras, o Estado atua como um agente que tem um papel fundamental para criar condições de garantir o valor de uso, ou seja, a qualidade social na cidade e aumentar o valor de troca, os lucros obtidos pela venda ou aluguel das moradias. O Estado tem, portanto, um papel importante e decisivo na atuação junto aos agentes envolvidos no processo de produção habitacional com seus diferentes interesses (FERREIRA, 2014).

O Estado atua, portanto, como agente de dominação política, ou seja, criando estratégias visando à reprodução do capital, tendo o espaço como seu dominado. Harvey (2005) afirma que o Estado tornou-se agente central para o funcionamento da sociedade capitalista, o qual desempenha tarefas básicas mínimas no apoio do modo capitalista de produção do sistema.

Acrescente-se, ainda, que para Correa (2017, p.45) :

O estado capitalista desempenha múltiplos papéis em relação à produção do espaço. Essa multiplicidade decorre do fato de o Estado construir uma arena na qual diferentes interesses e conflitos se enfrentam, a atuação do Estado insere-se no contexto econômico, político e social de cada momento da dinâmica socioespacial da região em que se situa.

Sendo assim, está claro que o Estado possuiu múltiplos papéis dentro da sociedade capitalista, através da produção e uso do espaço. Por outro lado, é preciso considerar também que no mercado de moradia, outros agentes agem constantemente na reprodução e transformação do espaço urbano, criando novas espacialidades e novos processos de valorização do capital, é o caso dos promotores imobiliários responsáveis pelas operações de incorporação, financiamento, estudos técnicos, construção ou produção física do imóvel, comercialização do capital mercadoria em capital dinheiro (CORRÊA, 2002).

A ação do Estado é necessária para a produção e oferta das unidades para o setor de construção imobiliária. É importante enfatizar o jogo de interesse entre o Estado e os promotores imobiliários no setor da habitação, que se faz através da valorização diferenciada

do solo urbano, ou seja, esses agentes contribuem para uma supervalorização do espaço em áreas centrais da cidade ou desvalorização de outros.

Nas cidades capitalistas, o valor da habitação varia conforme a sua localização e os serviços públicos disponíveis, nessa lógica o setor imobiliário<sup>4</sup> em articulação com o Estado vão garantir novas mudanças no valor de uso e de troca do espaço, conforme Volockko (2017, p. 115) evidencia:

Do ponto de vista do Estado, ele será responsável pela construção da infraestruturas básicas e de equipamentos urbanos, já os incorporadores/construtores responsáveis pela elaboração dos projetos dos novos empreendimentos, viabilização do financiamento das obras, regulamentação das obras às leis urbanas e ambientais e códigos urbanísticos, edificação e comercialização das novas unidades habitacionais.

A ação desses agentes se realiza de forma limitada em áreas periféricas, uma vez que a valorização se faz de forma fragmentada e mais lenta, devido não serem atendidos de imediato nessas localidades pelos investimentos públicos, o que torna o preço da terra mais acessível às camadas populares.

Atualmente o Estado vem criando possibilidades para a realização das condições de acumulação e reprodução do espaço para a população de baixa renda através do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), incorporando essa população ao mudo do consumo, seja de mercadorias, pelo o aumento de crédito e das políticas de redução de juros dos produtos, seja pelo consumo do espaço pelo acesso à moradia, através do programa (CARLOS, 2017). Convém salientar que, conforme a autora, com esse programa o poder público contempla tanto o mercado imobiliário para garantir a ampliação do mundo da mercadoria, como também a inclusão da sociedade excluída desse mercado, embora incluída precariamente no espaço. Nesse sentido, ao acesso ao mercado de moradia para essa camada social, outro mercado de consumo é estabelecido, expandindo incessantemente o mercado de consumo de bens.

A moradia na sociedade capitalista é uma mercadoria especial, e vem sendo amplamente produzida como negócio, sobretudo pelos agentes que promovem a produção e comercialização da mercadoria moradia e que são responsáveis pelas profundas desigualdades do espaço urbano, promovendo a valorização do espaço, espoliação, e segregação, reproduzindo periferias e novas periferias (VOLOCKKO, 2017).

---

<sup>4</sup> “O setor financeiro apropria-se do espaço como lugar possível de realização do investimento produtivo, ao passo que o setor imobiliário reproduz (aliado à indústria da construção civil), constantemente, o espaço enquanto mercadoria consumível” (CARLOS, 2017, p, 17).

### **3 BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL E MARANHÃO**

Para a elaboração desse capítulo, utilizou-se de pesquisa bibliográfica baseadas em autores que abordam sobre a questão da habitação. Assim, toma-se por base a periodização espacial de Nascimento e Braga (2009), que consideram quatro períodos históricos sobre a problemática habitacional. Ao longo de cada período foram acrescentadas informações essenciais para o desenvolvimento desse capítulo. Dentre os autores pesquisados destacam-se: Maricato (1997), Bonduki (1998), Carvalho (2013), Burnnet e Venancio (2008), Taschner (1997) dentre outros. Dessa forma, faz-se necessário o resgate histórico das políticas habitacionais para a compreensão da atual conjuntura dessa problemática.

Os “primórdios da problemática habitacional”, ou seja, o início do século XX até os anos 1930, período reconhecido pelo crescimento das cidades, em razão do aumento do fluxo migratório de ex-escravos e migrantes, e pela escassez de moradias e serviços públicos; (2) “Período Vargas (1930-1945)”, historicamente responsável pelas transformações das cidades brasileiras à mercê de uma política econômica de desestímulo à produção agrícola e de ações políticas direcionadas ao desenvolvimentismo do país em uma base industrial; (3) “Pós-guerra até 1964”, período marcado pela forte determinação do mercado privado em responder pela demanda habitacional; e, por fim, (4) “Do BNH ao fim do século XX”, onde as bases das políticas públicas no enfrentamento do déficit habitacional, desde então presentes no cenário político brasileiro, comparecem. (NASCIMENTO; BRAGA, 2009, p. 02).

Convém enfatizar que, em cada um desses períodos faz-se a devida caracterização das políticas habitacionais do Maranhão, levando em consideração a problemática habitacional do Estado, constata-se que o déficit habitacional, segundo o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) lançado em 2012, situa-se em torno de 407 mil unidades. Contudo, o presente capítulo aborda a questão da habitação por meio das políticas públicas implementadas pelo Estado, utilizando-se de duas escalas de análise nacional e local.

#### **3.1 Início do século XX a 1930: Os primórdios da problemática habitacional no Brasil**

O início do século XX, denominado como os “primórdios da problemática habitacional” para Nascimento e Braga (2009, p. 02), foi marcado pelo crescimento das cidades, em virtudes dos constantes fluxos migratórios, principalmente de ex-escravos e imigrantes europeus que chegaram ao Brasil para trabalhar no campo e na indústria brasileira, embora pouco expressiva, mas que atraiu um contingente populacional para as principais

capitais do país, em especial São Paulo e Rio de Janeiro o que acarretou em uma demanda por serviços públicos e por moradias (MOTTA, 2014).

Em razão, da ampliação do fluxo migratório de ex-escravos e imigrantes frente ao aumento da produção das fazendas de propriedade da oligarquia nacional (café, cacau, açúcar, etc.), os serviços públicos (sistema viário, infra-estrutura, equipamentos de educação, saúde e habitação) começaram a atender cada vez mais precariamente as necessidades da população. (NASCIMENTO & BRAGA, 2009, p. 03).

Diante desse contexto, a partir desse momento a habitação foi tratada como uma crise no setor social e preocupante para o governo, que apesar de incentivos para que as empresas capitalistas produzissem habitação popular, o que não aconteceu (MARICATO, 1997). Surgiram assim, as habitações coletivas<sup>5</sup>, insalubres, com precariedade de higienização, alto índice de criminalidade e epidemias. Em virtude disso, a habitação é apresentada como uma deficiência, devido ao número alarmante de famílias vivendo em condições subumanas, período marcado pela ausência de políticas públicas que assegurassem o acesso à moradia para as famílias de baixa renda. É importante salientar, que esses modelos de moradias construídos para as camadas sociais economicamente desprivilegiadas não agradavam o poder público, em decorrência das péssimas qualidades de construção e um ambiente propício para proliferação de doenças. Dessa forma, as moradias eram vistas como uma ameaça à ordem pública (CARVALHO, 2013).

Em função disso, “planos de embelezamento e melhoramento das cidades foram executados” (NASCIMENTO; BRAGA, 2009, p. 03), baseados na influência da modernização urbanística que estava em ascensão, um exemplo o caso do Rio de Janeiro, foram demolidos os cortiços<sup>6</sup>, para dar lugar a avenidas, construir edifícios, na intenção de expulsar a população de baixa renda do centro da cidade e promover a modernização da mesma (CARVALHO, 2013).

Assim,

foram construídos 120 novos grandes edifícios no lugar de 590 prédios velhos em apenas vinte meses. As famílias pobres eram despejadas sem complacência dos cortiços ou “cabeças-de-porcos” (casas cujos cômodos eram repartidos por várias famílias) localizados nas áreas centrais. (MARICATO, 1997, p.28).

Entretanto, essas medidas foram responsáveis pela expulsão de diversas famílias pobres desprovidas de moradia, que passaram a ocupar outras áreas distantes dos centros

<sup>5</sup> Dentro dessa categoria podem ser incluídos os cortiços, as estalagens, as avenidas, as casas de cômodos, as vilas operárias e as vilas populares (PECHMAN; RIBEIRO, 1983).

<sup>6</sup> Conjunto de reduzidos quartos voltados para um pátio interno, onde estão o tanque de lavar e o coradouro, e repetindo na fachada externa os padrões da arquitetura colonial– (BURNETT; VENANCIO, 2008, p. 55)

urbanos, onde não eram atendidos pelos serviços públicos. Este momento é marcado pelo surgimento dos subúrbios e das primeiras favelas no Rio de Janeiro.

Para Maricato (1997, p. 30) inaugura-se o urbanismo que iria consolidar durante todo o século XX no Brasil, a modernização excludente. “[...] expulso os negros e brancos pobres para as periferias, para os subúrbios, para os morros ou para as áreas de várzeas”. Dessa forma, outras cidades do país seguiram o modelo urbanístico do planejamento de Paris desenvolvido na cidade do Rio de Janeiro, como São Paulo, na qual fora implantado o ‘plano Prestes Maia’, que “entendeu a cidade como consequência da iniciação da vida moderna, exigindo-se que cada lugar (ou zona) tivesse uma função estabelecida (habitação, recreação, circulação, indústria e trabalho)” (NASCIMENTO e BRAGA, 2009, p. 04).

Belo Horizonte, que também seguiu o planejamento urbanístico, adotou o projeto segregacionista, isolando a população mais carente em lugares determinados pelo governo, separando diferentes classes sociais, assim, a cidade não mais é espaço de sociabilidade, mas de circulação (LEAL, 2007).

A partir daí, observa-se a consolidação da segregação espacial, em virtude da expansão da cidade, juntamente com a concentração de trabalhadores, gerando inúmeros problemas, configurando-se na segregação social do espaço, que para Bonduki (1998, p. 20) “impedia que diferentes estratos sociais sofressem da mesma maneira os efeitos da crise urbana, garantindo à elite áreas de uso exclusivo, livres da deterioração, além de uma apropriação diferenciada dos investimentos públicos”. O alto preço do solo urbano excluía a população de baixa renda das áreas centrais das cidades, a terra passa a ser vista como mercadoria, a qual integra o modo de produção capitalista. Entretanto, Maricato (1997) afirma que, apesar de incentivos do governo brasileiro para que empresas capitalistas produzissem moradia popular no início do século, isso não aconteceu. As empresas não conseguiram vencer a concorrência da produção informal, alimentada pelo baixo poder aquisitivo da população.

A pressão exercida pelo governo brasileiro sobre as empresas imobiliárias, fez com que as indústrias investissem em vilas habitacionais, para atender o elevado contingente populacional que foi atraído para grandes cidades em busca de oferta de trabalho. Nessa conjuntura surgiram, as vilas operárias<sup>7</sup>, com habitação que não dispunham de qualquer infraestrutura, e os patrões estabeleciam custo de uso dessas moradias, sem intervenção estatal.

---

<sup>7</sup> Para a autora Carvalho (2009) são conjuntos de casas construídas pelas indústrias para serem alugadas a baixo custo ou mesmo oferecidas de forma gratuita aos operários.

Segundo Maricato (1997, p. 34) “o aumento dos alugueis, combinado com as dificuldades e os baixos salários enfrentado pelos trabalhadores, conduz ao descontentamento que se evidencia através de movimentos sociais compostos principalmente por operários”. O que levou o poder público a intervir com medidas de combate à crise habitacional que se instalava. Assim, no setor habitacional, o Estado foi obrigado a atuar de forma mais rigorosa, devido ao uso indiscriminado do solo, precariedade dos serviços públicos, que se tornaram uma ameaça à saúde pública.

Dessa forma, até a década de 1930, segundo Bonduki (1998, p. 40) “construir casa, assumindo o papel de capitalista era incompatível com a concepção liberal do Estado”, que privilegiou os incentivos privados na construção de casa unifamiliar, segundo o autor a vila operária era o modelo de habitação econômica e higiênica, o ideal a ser atingido. Durante esse período vigoravam as disposições da Constituição e do Código e Postura, que garantia por lei o direito à propriedade, isto é, o domínio total do proprietário sobre o imóvel alugado. Essas foram às formas de intervenção do Estado no setor da habitação, período em que a questão social era tratada como caso de polícia. Sendo assim, o autor enfatiza que o maior problema da habitação foi enfrentado pelo autoritarismo sanitário basicamente como uma questão de higiene, visto que a participação do Estado se restringiu apenas na abordagem higiênica (BONDUKI, 1998).

No Maranhão, especialmente em São Luís, a produção habitacional no período vigente, que se iniciou no século XX, está relacionada com a geração de riquezas provenientes das exportações e ampliada com a produção da indústria têxtil, fato esse, responsável pelas mudanças ocorridas no espaço urbano, sendo este fortemente afetado devido às novas configurações políticas e econômicas, que marcaram as primeiras décadas desse século, que refletiram na “expansão territorial e populacional da cidade” (BURNETT; VENANCIO, 2008, p. 55).

Assim, como as demais capitais do Brasil, em São Luís havia precariedade nas condições das habitações, coexistindo três formas: os imóveis de aluguel<sup>8</sup>, que já eram utilizados em outras regiões; os cortiços, insalubres e; as vilas operárias<sup>9</sup>, construídas para atender a classe operária local, devido à proximidade das fábricas, estratégia essa empregada para garantir e otimizar a produção da força de trabalho.

---

<sup>8</sup>São consideradas pelos os autores (BURNETT; VENANCIO, 2008), como unidades de pequeno porte, repetindo o padrão da porta-e-janela

<sup>9</sup>Construída pelos empresários industriais, tinha a finalidade de assegurar a proximidade ao local de trabalho dos seus operários (BURNETT; VENANCIO, 2008)

Do mesmo modo que a vila operaria, a cidade viu surgir como resposta à expansão das fábricas, os bairros operários, construídos com incentivos e financiados pelas indústrias, os quais optaram pela autoconstrução<sup>10</sup>. Essas foram de certa forma, as principais atuações no que diz respeito à questão da habitação na cidade, no período vigente.

### **3.2 Habitação na Era Vargas (1930- 45)**

Bonduki (1998, p. 73) enfatiza que “o clima político, econômico e cultural que se instalava na ditadura Vargas (1930-45), colocava em evidência o tema central da habitação social, como jamais visto anteriormente”. O problema da moradia tornou-se crucial para garantir o melhoramento das condições de vida do operariado, visto que, esse período é marcado pelo início efetivo do processo de urbanização/industrialização do Brasil. A habitação era vista no projeto nacional desenvolvimentista de Vargas como condição básica de reprodução da força de trabalho, não somente como uma questão sanitária, como era tratada nas primeiras décadas do século XX.

A problemática habitacional foi amplamente discutida nesse período e a posição do Estado na produção de moradias populares mereceu destaque em diversos segmentos da sociedade, essa intensa produção intelectual, ideológica e jornalística sobre a temática revela a visão não só do poder público, mas de diversos setores da sociedade (BONDUKI, 1998), preocupados com crescimento da população em virtude consolidação das indústrias no Brasil.

O crescimento das principais cidades do país, principalmente Rio de Janeiro e São Paulo, deu início efetivo ao processo de urbanização/industrialização no Brasil. Entretanto, Nascimento e Braga (2009, p. 04) enfatizam “que não devemos entender o crescimento da população como causa única do agravamento dos problemas urbanos nas cidades brasileiras argumento este frequentemente encontrado na literatura para justificar o crescente déficit habitacional”, contexto esse criticado pelas autoras. Porém, para analisar a evolução de uma urbe é preciso examinar a relação do aumento populacional juntamente com o desenvolvimento da economia. Em razão disso, as transformações no espaço urbano ocorridas nesse período são justificadas pela intervenção do Estado no setor econômico.

Maricato (1997, p. 35), a respeito dessa discussão, defendeu que o “crescimento urbano se dá agora, principalmente pela migração interna do país, partindo do Nordeste, uma imensa massa busca trabalho nas cidades”. Diante do referido contexto, o Estado passa a

---

<sup>10</sup>Caracteriza como valor de uso, isto é, não se destinavam ao mercado, mas para abrigo de seus produtores (BURNETT; VENANCIO, 2008)

reconhecer oficialmente que o mercado privado não tinha condição de resolver o problema da habitação.

Ademais, menciona-se que havia preocupação com a precariedade das habitações dos operários, visto que, as políticas públicas desse período eram voltadas para a classe trabalhadora, conforme enfatizam Nascimento e Braga (2009, p.04),

a moradia, então, passou a ser condição básica de reprodução da força de trabalho para que a industrialização pudesse ser assentada. Por isso, o governo deu início a uma fase de incentivo à produção intelectual em instituições públicas e privadas em busca de soluções para o crescente déficit habitacional, especialmente baseadas no aperfeiçoamento e na racionalização de processos produtivos.

É importante salientar que, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, a questão da moradia assumiu papel de fundamental importância, sendo priorizado o acesso à moradia para os trabalhadores como símbolo da valorização e do reconhecimento da força do trabalho, com a ideia central que o trabalho digno gera frutos, por isso era preciso investir na produção de moradia para que o trabalhador tivesse o acesso à casa própria, a qual simbolizava o progresso para o operário (BONDUKI, 1998).

Enquanto o Estado estava preocupado em garantir o acesso à casa própria para o operário, pois assim estaria valorizando seu trabalho, o mesmo não acontecia com os cortiços, onde se apresentava uma precariedade de habitação e higiene. Criava-se assim, uma ilusão de crescimento/progresso da economia, deste modo, era preciso eliminar os cortiços, pois contrariavam as ideologias empregadas pelo estado em busca de reproduzir a ordem e a moral (BONDUKI, 1998).

Embora a questão sobre habitação ganhasse destaque nessa gestão, faltou à elaboração e implantação de uma política habitacional social de grande proporção, na falta dessa ação, uma das soluções encontradas pelo governo foi a regulamentação da relação entre inquilino e proprietário, tendo como principal medida o congelamento dos aluguéis, conforme enfatiza Almeida (2007, p. 70),

Essas leis ficaram conhecidas, como Lei do inquilinato-conjunto de leis outorgadas a partir de 1920. Outra solução foi à criação e o fortalecimento de órgãos governamentais, com objetivo de produzir e/ou financiar habitações populares. Dentre eles merecem destaques, os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPS) e a Fundação Casa Popular (FCP), fundadas respectivamente em 1930 e 1940. Passando a ser direcionado ao Estado e aos próprios trabalhadores o encargo oneroso de custear a moradia.

Mesmo o Estado tendo alcançado pouco êxito com essas regulamentações, as quais eram destinadas para construção e financiamento da casa popular para os operários, vale

destacar que a intervenção Estatal no setor da habitação focalizava a ideia de que o acesso à moradia era de responsabilidade do governo em garantir a preços compatíveis aos salários dos trabalhadores.

Bonduki (1998) afirma que a nova atuação do Estado no que diz respeito à moradia foi por meio da Lei do inquilinato, e talvez tenha sido a maior medida intervencionista no setor habitacional durante esse período. Antes da regulamentação de tal lei, as relações entre alugadores e inquilinos eram regidas pelas normas do Código Civil de 1916. Segundo o autor, a primeira fase do inquilinato foi através do decreto n.º 4403, de 1921, em solução da crise de moradia nos centros urbanos, sobretudo no Rio de Janeiro e São Paulo.

É importante salientar que a Lei do Inquilinato serviu para legitimar a intervenção do Estado como instrumento de defesa das classes populares, isso porque os grandes beneficiários da Lei eram os trabalhadores urbanos. Isso não aconteceu com os proprietários das casas de aluguel que se sentiram prejudicados pela regulamentação da lei, já que era considerado um grande investimento, uma ajuda extra e segura devido à valorização imobiliária que estava em crescimento na cidade. Assim, Almeida (1997, p. 73) considera que “a Lei do inquilinato é sem dúvida uma medida que resultou numa ampliação do apoio popular [...] e numa maior adesão ao modelo de moradia própria isolada por parte dos trabalhadores e da classe média em geral, atendendo assim os objetivos do governo”.

A atuação do Governo não se restringiu apenas a essa lei, outro viés de extrema importância, que também incluía beneficiar o trabalhador, foi à criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPS) na década 1930, que passaram a representar a efetiva atuação estatal na produção e financiamento em larga escala de conjuntos habitacionais para a classe operária.

Maricato (1997, p.36) afirma que,

nessa época, o governo propõe, praticamente pela primeira vez, uma política social de habitação, promovida pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPS), em que 27 anos (de 1937 a 1964) iriam financiar a construção de 140 moradias, a maior parte destinada a aluguel.

Assim, a criação do IAPS, no governo Vargas, para Almeida (1997), tinha a intenção de organizar o setor previdenciário regulamentado no início de 1923, o qual foi aprovado pela Lei Elói Chaves, que deu origem às Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPS) e ainda conforme a autora acarretou em inúmeros recursos para o financiamento de habitações populares.

A partir de 1933 foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) destinados para os trabalhadores bancários, comerciários, industriários, condutores de veículos, servidores públicos dentre outros. Os Institutos de Aposentadorias teriam que garantir inicialmente as aposentadorias e pensões dos seus beneficiários, ficando para o segundo plano a construção ou aquisição de moradias. Cabe frisar que a atuação direta dos IAPS no setor habitacional restringiu-se até 1937, pois os recursos para o financiamento eram limitados. A partir disso, buscou-se através de dispositivo, regulamentar a atuação mais rigorosa dos Institutos para a provisão de moradias. Em virtude desses fatores, foram criadas as Carteiras Prediais de cada Instituto por meio do Decreto nº1. 749 (ALMEIDA, 1997).

Por esse decreto, os referidos órgãos ficariam autorizados a utilizar uma parte de suas reservas para a construção ou financiamento de moradias populares. A CAPS construiu somente três conjuntos habitacionais, principalmente no Rio de Janeiro, com 576 unidades para atender os funcionários públicos, 118 conjuntos em Belo Horizonte e Porto Alegre (BONDUKI, 1998).

Logo após a II Guerra Mundial, a crise no setor da habitação se intensificou e “Vargas ampliou mais uma vez o limite de aplicação das Carteiras Prediais dos IAPs e criou a Comissão de Aplicação das Reservas da Previdência Social (CARPS) para efetuar o controle e fiscalização de suas ações” (ALMEIDA, 1997, p. 74). Assim, com o fim do primeiro mandato do governo Vargas, foi interrompido um processo institucional que caminhava para a construção de uma política habitacional consistente.

No Maranhão, a atuação desses programas não foi suficiente para amenizar a crise habitacional no estado, em especial na capital, onde a população vivia em habitações precárias, às margens dos Rios Anil e Baganca, onde a atuação do Estado era bem limitada em providenciar o acesso à moradia para as famílias de baixa renda.

Burnet e Venancio (2008, p. 57) enfatizam que em São Luís, "a atuação decisiva será dos órgãos Federais, ligados aos bancários e aos comerciários, com a construção de 414 unidades, pois a produção dos órgãos estaduais será irrisória, somando apenas 38 habitações para seus associados". Assim, tal situação não atendeu as necessidades da cidade em termo de habitação, deixando de atuar para as classes mais carentes de serviços públicos, contribuindo ainda mais para a manutenção das formas anteriores de provisão habitacional aluguel e autoconstrução.

Considerando a atuação dos IAPs em São Luís, a construção de moradias na cidade foi expressa no conjunto habitacional “IPASE-Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado; IAPC - Institutos de Aposentadorias e Pensões dos Comerciários;

IPEM - Institutos de Aposentadorias e Pensões do Estado do Maranhão e o IAPB - Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários” (VASCONCELOS, 2014, p. 36). Estes institutos representam bem a realidade econômica da cidade que era e continua sendo o comércio e o serviço público.

### **3.3 Do Período Pós-Guerra a 1964**

Nos primeiros anos do período Pós-Guerra, ainda era visível a crise que perdurava no setor da habitação, com elevado déficit de moradia que atingia grande parcela da população carente do país, em virtude disso, as grandes transformações que ocorrera no cenário econômico, principalmente a desaceleração do desenvolvimento industrial, o qual fora responsável pelo acelerado processo de urbanização das cidades. Em relação a esse contexto, Almeida (2007) destaca uma série de fatores contribuíram para agravar ainda mais a questão da habitação, como o aumento dos preços dos materiais de construção, o fim do Estado Novo e a interrupção dos programas e projetos estabelecidos por Getúlio Vargas. Fatores esses que colaboraram para o agravamento da crise no setor habitacional.

A crise no setor da habitação serviu como base para as campanhas eleitoras de 1945. Para Bonduki (1998) os candidatos à disputa pela presidência eram obrigados a elaborar propostas para solucionar a crise da moradia. Dessa forma, “Gaspar Dutra, o candidato vitorioso, sucessor de Vargas, considerava o problema “grave, a ser resolvido com toda urgência”, propondo, em seu governo, a criação de uma Caixa Nacional de Habitação para construção de 100 mil casas populares” (BONDUKI, 1998. p. 116). Após vencer as eleições, priorizou a questão da moradia em seu governo, ressaltando sua preocupação com as classes sociais no intuito de ganhar a simpatia do povo.

Por consequência, as primeiras medidas do governo foi instituir por meio do Decreto N.º 9.218, de 1º de maio de 1946,

a Fundação da Casa Popular o primeiro Órgão, de âmbito nacional, voltado exclusivamente para a provisão de residências às populações de pequeno poder aquisitivo. Os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, antes dela, através das carteiras prediais, vinham atuando na área fragmentariamente, pois atendiam apenas a associados (AZEVEDO & ANDRADE, 2011, p. 01).

A função da FCP era de proporcionar a construção de inúmeras moradias para população de baixa renda em todo o Brasil, incluindo “a produção de habitação rurais em curto espaço de tempo, e realizar obras de abastecimento de água, esgotos e relacionadas à

energia elétrica” (ALMEIDA, 2007, p.78). Também buscava financiar as indústrias de construção casas populares, com preços mais em conta.

Assim,

Em dezoito anos, a Fundação da Casa Popular (FCP), primeiro órgão criado no âmbito federal com a atribuição exclusiva de solucionar o problema habitacional, produziu 143 conjuntos em 18.132 unidades habitacionais. No mesmo período, os Institutos de Aposentadoria e Previdência, que não tinham como objetivo específico enfrentar a questão da moradia, viabilizaram a edificação de 123.995 unidades habitacionais, sem cortar os milhares de apartamentos para a classe média (BONDUKI, 1997, p.115).

Baseado nesse contexto, percebe-se a atuação da FCP e os IAPS, produziram um número significativo de unidades habitacionais no período que vai de 1946 até 1950 (BONDUKI, 1997). Diversos eram os opositores à Fundação da Casa Popular, principalmente a indústria de construção civil, que reagiu com dúvida sobre o projeto, pois a intenção era de construir mais de 100 mil casas, e isso poderia comprometer a obtenção de materiais de construção para as empresas privadas e levaria ao prejuízo do lucro das incorporadoras (BONDUKI, 1997). Por um lado, a preocupação maior era com os altos investimentos públicos que financiariam a construção de casas através da FCP e por outro, faltava uma política consistente de apoio ao programa. Esses fatores contribuíram para a restrição do propósito inicial da fundação em número de construção de casas.

Nessa perspectiva, Taschner (1997) relatou os principais motivos do fracasso do plano FCP que foram, em primeiro lugar, a dependência dos recursos orçamentários, em segundo, a oposição das industriais de construção, em terceiro, “as burocracias dos IAPs, que iriam ser transferidas para a FCP, não gostaram do rompimento com a prática corporativa do Estado Novo, que garantia direito de acesso às unidades apenas dos associados” (TASCHNER, 1997 p. 10). Apoiado nesse contexto fica claro o fracasso das políticas habitacionais em promover moradias para população com baixa poder econômico, promovendo assim, as autoconstruções como uma alternativa.

Convém destacar que, a produção de moradias pela FCP na década de 1950 beneficiava os grandes centros urbanos, visto que “68% das construções habitacionais localizavam-se nas principais cidades da época, ou seja, população superior a 50 mil habitantes” (AZEVEDO & ANDRADE 2011, p. 15). A explicação para esse fato é que nessas cidades a situação era mais crítica, necessitando de rápida solução para o problema da moradia, ou seja, a carência da habitação era superior às demais urbe do país.

Apesar disso, o incremento habitacional por essas políticas foi escasso, na verdade não se tinha investimento necessário para a produção de moradias em escala nacional,

atrelado a esse fato, a limitação da renda da população, o alto preço do solo e a limitação dos investimentos do governo para subsidiar a produção de casas em todo o Brasil. Assim, “o pecado do populismo não estava nos subsídios, mas em subsidiar quase totalmente” o que limitou a abrangência e número de moradias construídas (AZEVEDO & ANDRADE 2011, p. 15).

A Fundação Casa Popular foi extinta em 1964, após frustradas tentativas de modificação, passando suas atribuições para o Banco Nacional da Habitação (BNH), sendo considerada uma “peça da engrenagem populista, a Fundação da Casa Popular seria rejeitada pelo novo regime, que tinha dela a imagem de um antro de “corruptos, incompetentes e comunistas” (AZEVEDO & ANDRADE 2011, p. 34). Assim, fortalecendo as ideias para a criação mais tarde do BNH.

No Maranhão a atuação da Casa Popular foi pouco expressiva, conforme a (Quadro 01), comparada com as demais cidades do Brasil. As disparidades na construção de casas populares pelo governo são concentradas, principalmente, nos grandes estados e na região Nordeste o destaque foi à construção de residenciais, sobretudo nos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco. Restringindo-se a apenas 50 unidades residenciais no estado do Maranhão, totalizando um conjunto residencial (AZEVEDO & ANDRADE 2011).

**Quadro 01.** Fundação Casa Popular. Casas e conjuntos construídos, por Estados, até 31 de dezembro de 1960.

Estados	Números de casas		Número de conjuntos	
	Construídos	%	Construídos	%
Rio Grande do Norte	240	1,5	7	5,0
Rio Grande do Sul	613	3,5	13	10,0
Minas Gerais	4.248	25,0	46	32,0
Bahia	100	0,5	4	3,0
Sergipe	65	0,5	1	1,0
Rio de Janeiro (antigo Estado da Guanabara)	3.993	24,0	5	30
São Paulo	2.959	17,0	24	17,0
Distrito federal (Brasília)	1.520	9,0	4	3,0
Espírito santo	294	2,0	2	1,0
Espírito santo	982	6,0	7	5,0
Pernambuco	160	0,5	2	1,0
Mato Grosso	141	1,0	2	1,0
Paraná	228	1,0	6	4,0
Paraíba	526	3,0	2	1,0
Ceará	180	1,0	4	3,0
Goiás	196	1,0	3	2,0
Santa Catarina	74	0,5	2	1,0
Piauí				

<b>Maranhão</b>	<b>50</b>	<b>0,5</b>	<b>1</b>	<b>1,0</b>
Alagoas	52	0,5	1	1,0
Ex- Rio de Janeiro	343	2,0	7	5,0
<b>TOTAL:</b>	16.964	100, 0	143	100,0

**Fonte:** Dados básicos: Fundação da Casa Popular, Rio de Janeiro. Fundamentos e bases de um plano de assistência habitacional. Rio, 1961, 60pp. (AZEVEDO & ANDRADE 2011).

Em vista disso, a produção de unidades habitacionais no município restringiu-se a apenas 50 casas, um conjunto somente, que segundo os autores Burnett; Venâncio (2008, p. 58).

Com suas 50 unidades, o conjunto da Popularzinha será a única realização voltada para as classes populares do Governo de Gaspar Dutra em São Luís e que, repetindo o ocorrido nos demais estados da federação, representa a total incapacidade do poder público em atender as necessidades habitacionais dos mais pobres.

Em linhas gerais, a atuação dos programas habitacionais para o Estado pode ser visualizada na (Quadro 02), na qual se apresenta a produção habitacional dos IAPs e FCP, conforme enfatiza Vasconcelos (2014), os conjuntos construídos quase sempre tinham menos de 50 unidades habitacionais, e não apresentavam equipamentos sociais, com exceção do conjunto Popularzinha, que apresentava uma praça, e o Filipinho, o maior conjunto construído pelos Institutos, com 326 casas destinadas aos comerciantes locais, constituído ainda por alguns serviços disponíveis para a população, com praças, sedes comercial e social.

**Quadro 02.** Atuação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões no Maranhão.

<b>ÓRGÃO</b>	<b>CONJUNTO</b>	<b>UNID.</b>	<b>OBS.:</b>
<b>IPASE</b>	José Bonifácio de Andrada e Silva	14	Primeiro conjunto residencial construído em São Luís.
<b>IPEM</b>	Largo de Santiago	24	Conjunto formado por dois modelos de bangalôs.
<b>FCP</b>	"Popularzinha"	50	No Nordeste, apenas São Luís, Fortaleza e Recife receberam conjuntos da FCP.
<b>IAPC</b>	Conjunto Nossa Senhora das Graças	40	Conjunto sofreu rejeição dos moradores ficando abandonado até 1964.
	Conjunto Filipinho	326	Maior conjunto de São Luís até 1969. Apresentava telhas de amianto, e seguia modelo modernista, mais tarde adotado pelas COHABs
<b>IAPB</b>	Conjunto dos Bancários	48	Primeiro conjunto de apartamentos de São Luís.
<b>TOTAL IAPs</b>	452	<b>TOTAL GERAL</b>	<b>502</b>

**Fonte:** (VASCONCELOS, 2007 adaptado por Apoliano, 2017).

### 3.4 Da criação do Banco Nacional de Habitação até o final do século XX

Período marcado pela Ditadura Militar, através do golpe de 1964, o regime ditatorial permaneceu no poder até 1985. Conforme destaca Taschner (1997), o Brasil estava em plena crise econômica, com alta inflação, diminuição do Produto Interno Bruto e o aumento da população urbana. Entretanto, as primeiras medidas do governo militar eram para conter a inflação, reduzindo-as progressivamente. A autora ainda evidencia que o estilo do desenvolvimento econômico do período militar nos primeiros anos era bem parecido com os desenvolvidos nos anos anteriores, conhecido com o “estado empreendedor” e de caráter desenvolvimentista.

Inicia-se um forte período autoritário e de intervenção militar, principalmente nas questões habitacionais. Assim, os novos líderes deram atenção à problemática da habitação que tinha um déficit habitacional da ordem de 7 a 8 milhões de residência, segundo Azevedo e Andrade, (2011, p. 39) “com a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que instituiu o Plano Nacional de Habitação e cria o Banco Nacional da Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, é dado o primeiro passo rumo a uma nova política habitacional”.

Então, o propósito da criação do BNH certamente era estimular a construção de casas populares para atender a população de classe com menor rendimento econômico. Nesse sentido, o BNH,

É investido nas funções de órgão central/ dos Sistemas Financeiros da Habitação e do Saneamento, com competência para “orientar”, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro da Habitação”. Para promover a construção e a aquisição de casa própria, especialmente pelas classes menos de renda. O parágrafo único do artigo 17 da mesma lei veda-lhe “operar diretamente em financiamento, compra e venda ou construção de habitação” (AZEVEDO & ANDRADE, 2011, p. 39).

O BNH representou uma novidade para a política habitacional, tornando-se um marco das políticas públicas do governo militar. Para Maricato (1998) inicia-se uma etapa de forte intervenção estatal na produção de moradias e uma nova estruturação do espaço urbano. O BNH teve por objetivo garantir o acesso à moradia para as classes sociais com baixo poder aquisitivo, as quais eram excluídas do mercado habitacional. Vale expor, que ele surge no momento importante para o governo autoritário, pois precisavam provar para a sociedade que combateriam os problemas sociais, principalmente a questão habitacional que necessitava de urgência para solucionar as elevadas taxas de déficit de moradia concentrado nas populações de baixa renda.

O modelo implantado pelo banco representava uma inovação, pois se tratava de um banco, diferentes das soluções encontradas anteriormente. Para Taschner (1997, p. 15), “a criação do BNH e do SFH obedeceu à estratégia do governo militar de canalizar as poupanças compulsórias (Fundo de Garantia Por Tempo de Serviço – FGTS) e Voluntárias (Cadernetas de Poupança) numa atividade que gerasse empregos e amenizasse os conflitos de classe e a concentração de renda”. Acrescenta-se ainda, que o BNH é designado como gestor do Fundo de Garantia, o banco passa a ser um grande instrumento de financiamento da produção de moradia. Para Rodrigues (1997) o capital financeiro em grande medida será representado na produção da cidade e da casa pelo BNH.

Quanto ao financiamento, há um agente específico para cada um dos segmentos do mercado definidos pelo BNH. Para o mercado popular, que inicialmente pretendia atingir as famílias com renda mensal de três salários mínimos, limite posteriormente ampliado para cinco, os agentes são Companhias Habitacionais (COHABs), que podem ser estaduais ou municipais. Os do chamado mercado econômico, encarregados, a princípio, da construção de moradias para mutuários com renda familiar entre três e seis salários mínimos, limite mais tarde estendido, têm nas cooperativas habitacionais, formadas basicamente de categorias profissionais, os interlocutores principais junto ao BNH. [...] (AZEVEDO & ANDRADE, 2011, p. 47).

Para produção social de moradia, esses programas ficariam responsáveis pela construção de conjuntos habitacionais para atendimento das classes populares. Azevedo e Andrade (2011) destacam alguns aspectos relevantes da política habitacional, no que diz respeito à atuação das Companhias Habitacionais – COHABs<sup>11</sup>. Divide em três etapas a atuação dessa Companhia, a primeira etapa compreende a implantação e expansão (1964 – 1969), nessa etapa entra em operação o BNH juntamente com o Sistema Financeiro da Habitação, SFH. Nessa fase inicial foram construídas mais de 40% de moradias, buscando dar prioridade na construção de habitação para o mercado popular.

Os anos posteriores que vai de 1970 a 1974, ficou conhecido como período de decadência, caracterizado pela incapacidade de produzir habitações, devido à perda do dinamismo das Companhias Habitacionais. O financiamento nesse período foi inferior aos anos anteriores, e no mercado popular restringiu-se o financiamento devido às inadimplências dos seus mutuários. Assim, após a crise no sistema, chega-se ao período de restauração que compreendem os anos de 1975 a 1980, caracterizado pelo revigoramento das COHABs e pela a construção de moradias destinadas principalmente para atender à classe média.

---

<sup>11</sup> Para o mercado popular, que inicialmente pretendia atingir as famílias com renda mensal de um a três salários mínimos, limite posteriormente ampliado para cinco, os agentes são as Companhias Habitacionais (Cohabs), que podem ser estaduais ou municipais (ANDRADE & AZEVEDO, 2011).

Neste sentido, percebe-se a prioridade da política habitacional na provisão de moradias para a população, porém nos primeiros anos de atuação o BNH, os investimentos eram destinados às classes populares, entretanto, como afirma Rodrigues (1997), no período de 1970 a 1975, o segmento popular passa para o segundo plano, voltando suas atenções a partir de 1975, e somente 18% de todos os recursos do BNH foram destinados para a habitação de interesse social.

Cabe destacar, para a faixa de interesse social, a criação de alguns programas como, o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados – (PROFILURB), com objetivo de oferecer uma alternativa de moradia dentro do SFH para as pessoas marginalizadas dos programas da Cohabs; o Pro-Morar (Programa de Reurbanização de Favelas), Projeto João de Barro (autoconstrução por regime de mutirão), foram criados para responder às críticas de que o BNH não atenderia as famílias de classe baixa (FERREIRA, 2014).

Um ponto a evidenciar, é que nesse período, uma das formas de acesso à moradia das famílias de baixa renda era a autoconstrução (Figura 03), devido à ausência da atuação do Estado em promover moradia para as classes populares, ou seja, obrigava uma parcela da população desprovida de financiamentos a ocuparem áreas e construir suas próprias moradias.

Assim sendo, esse tipo de autoconstrução, denominada de espontânea, é normalmente longa e custosa pela falta de condições mínimas de apoio do poder público. Nesse sentido Azevedo & Andrade (2011), defende a autoconstrução, não a autoconstrução espontânea sem condições mínimas de construção, mas, àquela apoiada por programas públicos, com facilidade de acesso a terra, com preços compatíveis com a renda da classe baixa. Nessa perspectiva, “quando o poder público atua no sentido de dinamizar esse processo, fornecendo informações, financiando o lote urbanizado, vendendo matérias de construção a preços acessíveis, os resultados podem ser promissores” (AZEVEDO & ANDRADE, 2011, p. 93).

**Figura 03:** Ausência de Política Pública – Autoconstrução



**Fonte:** Maricato, 1997

Nesse contexto, durante as décadas de 1970 e 1980, observa-se um aumento das famílias em áreas de ocupações desordenadas, as quais não eram atendidas pelos aparelhos sociais e que possibilitou o agravamento da problemática urbana, como falta de moradia, infraestrutura, saúde, etc.

Nesses termos, Gomes *et al.* (2003 p. 59), enfatizam que “nos anos de 1970 a 1980, os recursos do BHN ficaram escassos, tendo em vista, a inadimplência dos mutuários já contemplados com a casa própria e aumento do desemprego”, isso gera uma crise financeira que compromete o BNH e conseqüentemente a extinção do Programa, transferindo para a Caixa Econômica Federal suas atribuições. Após 22 anos de existência, o BNH deixou um grande déficit de moradia, uma carência de recursos e uma profunda desestruturação no setor habitacional do país. Após o fechamento do BNH, em 1986, a COHAB-MA perdia sua principal fonte de recursos, passando basicamente apenas a administrar o patrimônio já construído e os financiamentos já adquiridos pelos mutuários (VASCONCELOS, 2014).

No caso de São de Luís, os programas e recursos do BNH (figura 04) foram fundamentais para promover a construção de novos territórios na cidade, conforme previsto o plano diretor de 1974, que possibilitou à provisão de crédito habitacional para a população.

**Figura 04:** Informativo sobre o BNH em São Luís.



**Fonte:** Jornal Imparcial, 21 de Abril de 1970.

Ferreira (2014) destaca que através dos incentivos da União, via Sistema Federal de Habitação juntamente com o Banco Nacional de Habitação (SFH/BNH) criou-se em 1966 por meio da Lei nº 2.637, a Companhia de Habitação Popular do Maranhão (COHAB-MA) (figura 05), “cujo objetivo principal era ofertar unidades habitacionais subsidiadas para a população que recebia entre um a três salários mínimos; pretendia também, promover projetos habitacionais com o intuito de recuperar e/ou erradicar os aglomerados de sub-habitações” (FERREIRA, 2014, p. 50).

**Figura 05:** Casas Populares do programa COHAB-MA



**Fonte:** Vasconcelos, 2014, p, 49.

Nos primeiros anos de atuação o BNH, através do programa COHAB-MA (1967 e 1970), promoveu-se a construção de três conjuntos residenciais, que representaram um marco para as políticas públicas locais, com 2.438 unidades habitacionais, sendo 505 relativas ao Anil I, 516 ao Anil II e 1.417 decorrentes do Anil III (FERREIRA, 2014), valor bem expressivo para a cidade de São Luís. Assim, as construções das unidades residenciais proporcionaram para a capital a geração de emprego, renda e a valorização do espaço para as instalações de infraestrutura em atendimento aos conjuntos habitacionais. A cidade de São Luís, nesse período, vivenciava um forte dinamismo na economia, com a implantação de grandes projetos, como o Programa de Corredores de Exportação (Porto do Itaqui), o Programa Grande Carajás, a Rede Ferroviária da Companhia Vale do Rio Doce e o complexo siderúrgico da ALUMAR, responsáveis pela mudança na dinâmica da produção do espaço urbano da capital maranhense (VASCONCELOS, 2014).

Essa nova reestruturação do espaço urbano decorrente dos grandes empreendimentos instalados na cidade, apresenta um ritmo acelerado do crescimento populacional, aumentando a demanda por serviços públicos. Esse relativo crescimento demográfico, refletia o poder de atração que esses grandes projetos exerciam na cidade, que por sua vez, representava como principais faceta o aumento da população migrante, bem como ascendência de palafitas e áreas de ocupação (FERREIRA, 2014).

A partir de então, São Luís, passou a vivenciar um cenário de mudança de ordem socioeconômica e espacial, essencial para o desenvolvimento local, incentivados, principalmente através da ação do governo que no setor de infraestrutura, teve na habitação a atuação das Cohabs, impulsionando uma série de novos bairros e incrementando ao mesmo tempo, a indústria da construção civil e a economia urbana. Assim, efetivaram-se mais de 16 mil unidades em conjuntos habitacionais e mais outras 4.194 construídas pelas cooperativas habitacionais (VASCONCELOS, 2014).

Durante 20 anos de atuação, a COHAB-MA construiu na região metropolitana mais que a FCP em todo o Brasil em quase 30 anos (Quadro 03). Convém destacar que, o BNH, através da COHAB-MA, promoveu a valorização do espaço para a produção de conjuntos habitacionais e a geração de novos empregos ligados à construção civil. Conforme enfatiza Ferreira (2014) os empregos gerados pelas cooperativas somaram 12.564 (32,56%) e a COHAB gerou 26.024 (67,44%) de novos empregos ligados à construção de unidades habitacionais.

**Quadro 03:** Conjuntos Habitacionais produzidos pela COHAB-MA e Cooperativas até de 1980.

COHAB-MA			COOPERATIVIVAS		
Ano	Conjunto Residencial	Nº Unid.	Ano	Conjunto Residencial	Nº Unidades
1967	Cohab – Anil I	505	1970	IPASE	525
1968	Cohab- Anil II	516	1971	Maranhão Novo	432
1969	Cohab- Anil III	1.417	1974	Cohama	700
1970	Coheb – Sacavém	476	1977	Parque Timbiras	41
1972	Radional	366	1977	Cohatrac I	875
1975	Cohab – Anil IV	1.111	1978	Cohapam	100
1979	Vinhais	1.627	1978	Cohajap	331

1979	Bequimão	1190	1978	Coajoli	50
1979	Turú	767	1978	Cohaserma	364
1979	Rio Anil	345	1979	Coarev	160
1980	Angelim	654	1979	Cohajapa	38
1986	Cidade Operária	7.500	1980	Cohafuma	482
<b>Total: 16.474</b>			<b>Total: 4.194</b>		
<b>TOTALIZANDO: 20.668 Conjuntos Residenciais.</b>					

**Fonte:** Ribeiro Jr. 2001

Considerando o total de unidades habitacionais produzidas pela COHAB-MA, grande parte desses conjuntos era voltada para as camadas populares, com financiamentos oriundos do governo federal, que originou uma nova estruturação do espaço urbano de São Luís. Assim, como as COHAB-MA, as cooperativas também desempenharam um papel decisivo na produção de unidades habitacionais, porém estava direcionada para construção de unidades unifamiliares com melhor padrão e até apartamento (FERRREIRA, 2014). De fato, as produções dessas unidades habitacionais estão fortemente concentradas nos setores mais privilegiados da cidade, onde apresentam uma maior valorização do espaço e maior atendimento aos serviços públicos. Cabe destacar que, todos os conjuntos habitacionais da COHAB-MA (Figura 06) foram entregues com toda rede de serviços e infraestrutura, conforme a figura abaixo que representa o Conjunto Cohab Anil 1 (1967), o Cohab Anil III (1969) e Cohab Anil IV (1975).

O resultado da atuação da COHAB-MA foi atender uma população estimadas em mais de 80 mil habitantes, cerca de 32% da população urbana de São Luís em 1980, conforme o Censo para o ano de 1980 (VASCONCELOS, 2014).

**Figura 06:** Conjunto COHAB-MA 1 - Conjunto Cohab Anil I (1967); 2 - Cohab Anil III (1969); 3 e 4 - Conjunto Cohab Anil IV (1975)



Fonte: Vasconcelos, 2014, p, 72.

### 3.5 A Política Habitacional no Governo FHC

Após a extinção do BNH, o Brasil vivenciou um longo período de estagnação na política para habitação, o que repercutiu no agravamento das necessidades de moradia, representada principalmente pelo aumento das favelas e moradias precárias. A retomada da atuação do Estado nessa questão surge no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), incentivado pela conferência de HABITAT II organizada pela ONU (Organização das Nações Unidas), a questão da habitação voltou a despertar maior interesse e preocupação, procedendo na criação de uma nova política de habitação (BONANTES, 2008).

A nova Política Nacional de Habitação<sup>12</sup> proposta nesse governo, através da Secretaria de Política Urbana (SEPURB)<sup>13</sup>, em 1996, apresentava novas diretrizes para o setor habitacional, uma delas era a criação dos programas voltados para a produção e financiamento da casa própria. Os programas apresentavam características diferentes um dos outros, pois cada um atendia um público alvo e uma localidade específica. Os programas eram financiados

<sup>12</sup> A Política Nacional de Habitação – 1996 revela uma proposta sensível e atualizada com análise técnicas e críticas feitas pela oposição ao SFH, durante décadas (MARICATO, 2008).

<sup>13</sup> A criação da SEPURB representava já um esforço concreto de integração, ao colocar pela primeira vez, num mesmo órgão executivo, a gestão da política de habitação, de saneamento e de infraestrutura urbana (FERREIRA, 2014).

pelo Orçamento Geral da União, nesse caso, o programa Habitar Brasil e os demais programas receberam investimento via recursos do FGTS, como o Pró-Moradia e Prós-Saneamento, destinados ao setor público, a Carta de Crédito Associativo e a Carta de Crédito individual para pessoas físicas e entidades e o Programa de Apoio ao Produtor (RIBEIRO, 2014).

Os programas Habitar-Brasil e Pró-Moradia eram voltados para a recuperação de áreas habitacionais degradadas e habitadas por população de renda inferior a três salários mínimos, garantindo uma melhoria das habitações já construídas e infraestruturas dessas áreas. Uma crítica aos programas é que não visava à construção de novos conjuntos, mas sim o melhoramento das moradias já existentes (SANTOS, 1999). Além disso, eles não atuavam com o objetivo de combater o déficit habitacional, visto que não promoveram a produção de novas moradias.

No que diz respeito aos investimentos, cabia aos estados e municípios apresentarem projetos junto ao governo federal para a liberação de financiamento, ao receberem os recursos o poder público local realizava a reurbanização das áreas degradadas nos conjuntos habitacionais e em contrapartida, o governo local, na maioria dos casos, não exige qualquer valor da comunidade beneficiada. Dessa forma, a diferença entre os programas é que o Habitar-Brasil é destinado para as cidades de grande porte enquanto o Pró-Moradia para todo o território nacional, incluindo as cidades de pequeno porte.

Além disso, com a escassez de recursos para esses programas, acompanhada à falta de preocupação com a recuperação dos custos, limitaram seus objetivos. Segundo Santos (1999) de 1995-1998 o Pró-Moradia beneficiou 285.000 famílias enquanto o Habitar-Brasil 437.524 famílias contempladas com os investimentos do programa, gerando emprego e renda para a população.

Outra linha de atuação do governo no que diz respeito à questão da habitação foi o incentivo, em especial aqueles programas que facilitavam o crédito direto para aquisição do imóvel, através do Crédito Individual e também incentivou fortemente o Programa Crédito Associativo, destinados para os grupos organizados em associações em favor do financiamento da construção de pequenos condomínios coletivos. Para Santos (1999) o Programa Carta de Crédito – FGTS, financiou mais de 5 bilhões no período entre 1995 a 1998, mais que o dobro dos programas Pró-Moradia e Habitar-Brasil, contemplando cerca de 265 mil famílias gerando 144 mil empregos. Esses dados mostram a atuação do governo na provisão de moradias principalmente para o atendimento a classe média, faltando uma política consistente para as classes com baixo poder aquisitivo.

Vale ressaltar que, os Programas de Crédito tanto individual quanto Associativo são oriundos de recursos do FGTS e das cadernetas de poupanças (SBPE). Cabe destacar, a atuação do Programa Carta de Crédito Associativo, que promoveu o financiamento de conjuntos habitacionais coletivos, enquadrando nesse programa a autogestão<sup>14</sup> de moradia.

Dentro desse contexto, Maricato (1998, p.5) destaca os principais pontos relevantes da Política Habitacional de FHC, são os seguintes:

O reconhecimento da cidade ilegal e, portanto, da extensão dos direitos e da cidadania; Novo conceito de déficit incorporando a melhoria de áreas ocupadas precariamente aos programas da política urbana além do conceito da casa pronta; descentralização da operação dos programas de responsabilidade de governos municípios e estaduais; diversidade de programas rompendo com a rigidez e a padronização excessiva.

Os programas apresentados nos primeiros quatro anos não apresentaram repercussão esperada capaz de reduzir o elevado déficit de moradia. Já nos quatro anos seguintes (1999-2002) criaram-se mais dois programas, um destinado à população com renda de até três salários mínimos, o Programa de Subsídio à Habitação e outro destinado ao atendimento de famílias com até seis salários mínimos, Programa de Arrendamento Residencial – PAR (BONANTES, 2008). Todavia, os programas voltaram-se mais para a concessão de crédito direto à população e ao melhoramento da habitabilidade, incluindo os programas como Pró-Moradia e Habitar Brasil, destinados para atender os funcionários Estaduais e Municipais, que não apresentassem inadimplência o que certamente limitou-se seu desempenho.

O Programa de Arrendamento Residencial – PAR criado em 1999 pela medida provisória n. 1.823, de 29 de abril, através da Secretária Especial do Desenvolvimento urbano (SEDU), apresentava uma forma diferenciada do acesso à moradia, por meio de uma operação financeira chamada de “arrendamento mercantil” (BONANTES, 2008). Era uma forma de arrendamento do imóvel, o qual faz parte do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), tendo recursos provenientes de outras fontes, como FAS, FINSOCIAL, FDS, PROTECH e o FGTS, tendo a Caixa Econômica como gestora desse fundo.

---

<sup>14</sup> Segundo Rodrigues (201, p.02) “é o controle da gestão dos recursos públicos e da obra pelos movimentos populares, associações e cooperativas, como também a gestão do processo de produção da solução da habitação. Controle em toda a etapas, desde a definição do projeto, do terreno, da equipe técnica, que os acompanharam na construção, compra de matérias, contratação de mão de obra, organização do mutirão, prestação de contas e a organização da vida comunitária. Consiste não apenas na construção de moradias ou urbanização, mas da construção da comunidade atuantes que lutam por seus direitos, que avançam no sentido da melhoria da qualidade de vida para todos e todas”.

Sendo assim, a propriedade pertence à FAR, o arrendatário paga uma taxa mensalmente durante o período de 15 anos para obter definitivo seu imóvel. Inicialmente esse programa era destinado para a faixa de renda de até oito salários mínimos, sofrendo alterações no governo Lula, tendo como principais mudanças, “a maior abrangência da população de menor renda, ou seja, criou-se o PAR 2, que é um segmento do programa que se destina à população com renda de até quatro salários mínimos, cuja taxa de arrendamento é igual a 0,5% do valor do imóvel” (BONATES, 2008 p. 7).

O Modelo implantado pelo governo FHC não promoveu uma política sólida capaz de solucionar a crise que perdurava no setor da habitação. Os programas eram voltados principalmente para o atendimento à classe média, deixando uma grande parcela população brasileira excluída do acesso à moradia. É importante enfatizar que, nesse governo os programas do segundo grupo, em especial o PAR e a Carta de Crédito Associativo, foram aqueles que mais propiciaram à população o sonho da casa própria (BONATES, 2007), mas a implantação desses programas não conseguiu combater positivamente o déficit habitacional, principalmente na camada de baixa renda, visto que esses programas privilegiavam a classe média.

No que diz respeito à atuação dos programas do período de governo de FHC para a capital do Maranhão, através do Habitar-Brasil (1996-1997), Carta de Crédito de Assistência a Entidades (1998-1999) e do Pró-Moradia (1998), construíram-se mais de 733 casas contribuindo para a geração de 653 empregos (FERREIRA, 2014).

Segundo dados da Caixa Econômica Federal - CEF (2012) o Programa Habitar-Brasil durante os anos 1996 a 1997 construiu 211 conjuntos habitacionais, enquanto o Programa de Crédito de Assistência a Entidades nos anos seguintes à produção de casas não ultrapassou 162 unidades. Cabe o destaque para o programa Pró-Moradia que foi responsável por promover a construção de 360 casas para amenizar o déficit da capital.

Por outro lado, as ações do governo federal na produção de moradias intensificaram com o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) que durante o período de 1999 a 2007 produziu mais de 19.855 unidades, sendo 10.230 para construção de unidades residências e 9.625 apartamentos conforme enfatiza Ferreira (2014). Cabe destacar a atuação do Município na provisão de moradias pelo programa, através da Lei n. 3860/99<sup>15</sup> que

---

<sup>15</sup> Lei 3860/99 | Lei nº 3860 de 24 de novembro de 1999. Artº O Poder Executivo fica autorizado a adotar medidas visando à participação do Município no Programa de Arrendamento Residencial - PAR criado pela Medida Provisória nº 1.823, de 29 de abril de 1999, objetivando o atendimento do programa habitacional da população de baixa renda, assim definida pelo referido programa, com a consequente geração de novos empregos. Disponível em: <https://camara-municipal-de-sao-luis.jusbrasil.com.br/legislacao/577040/lei-3860-99>.

autoriza a participação do município no programa objetivando o atendimento da população de baixa renda, assim definida pelo referido programa, e conseqüentemente a geração de novos empregos.

É interessante ressaltar ainda, que a CEF já havia destinado o valor de R\$ 63 milhões do Programa para a construção de 3.204 unidades habitacionais, mas recursos para novos contratos. Dessa forma, através das ações do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) promoveu à produção de novas unidades habitacionais em articulação do governo federal, inserido a população de baixa renda (mil e duzentos reais) e os servidores públicos ao acesso a moradia com recursos do programa habitacional.

Conforme o noticiário do Imirante. Como no dia 12/09/2006:

SÃO LUÍS - O Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Estado do Maranhão (SINDUSCON) e a Caixa Econômica Federal assinam nesta quinta-feira (14), às 10h, mais quatro contratos do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) para construção de mais 944 apartamentos em quatro empreendimentos localizados no Turu. Os imóveis beneficiarão famílias com renda de até mil e duzentos Reais.

Vale dizer que, com os recursos do programa, as entidades gestoras foram responsáveis por novas construções de unidades habitacionais na capital, tendo o bairro Turu, Angelim e Filipinho como os principais beneficiários.

Em junho, as duas entidades chegaram a assinar contratos para construção de 1.024 apartamentos em seis empreendimentos no Turu, Angelim e Filipinho. Naquela ocasião participaram dos contratos as empresas Escudo, Treviso, Canopus e Dimensão. A Treviso está construindo 192 unidades no Angelim, totalizando R\$ 5 milhões e meio; a Escudo está construindo dois empreendimentos com 80 apartamentos no Turu e 192 no Filipinho, totalizando R\$ 7 milhões e 600 mil; a Canopus está construindo 80 apartamentos no Turu, totalizando R\$ 2 milhões e 240 mil e a Dimensão dois empreendimentos no Turu com 480 unidades, totalizando R\$ 3 milhões. Os empreendimentos receberam os seguintes nomes: Costa do Sauípe, Murici I e II, Rio Una, Rio Grajá e Arcoverde (IMIRANTE. COM EM 12/09/2006).

Sendo assim, nos dois mandatos de FHC foi notório agravamento do déficit de habitação principalmente nas camadas mais populares, visto que o governo dedicava-se para atender a classe média da sociedade.

### **3.6 A Política Habitacional no Governo Lula e Dilma**

No início do século XXI, o Brasil conquistou arcabouço legal para uma nova estruturação na política urbana do País, com a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001, que regulamenta diretrizes de ordem pública e interesse

social, na qual trata sobre a política urbana e do desenvolvimento sociais das cidades e da propriedade urbana.

Com a vitória de Lula para a Presidência da República, em 2003, iniciou-se uma nova fase das políticas públicas do Brasil, prometendo grandes mudanças e criando expectativa para melhorar a situação das condições de vida do povo brasileiro, principalmente os de menor poder aquisitivo. No primeiro momento, essas mudanças não foram aplicadas como se esperava: manteve-se a mesma postura dos governos anteriores, buscando assegurar uma estabilidade econômica e privilegiou discussões acerca de temas importantes para o desenvolvimento do país, como saúde, habitação, educação e segurança, foram amplamente discutidos e adquiriram novos contornos (ARAÚJO, 2013).

Cabe realçar que, o governo Lula continuou a operar os programas do governo de FHC. A esse respeito, Bonduki (2008) salienta que, a permanência de um elevado déficit de moradia concentrado na baixa renda é consequência da incapacidade dos governos anteriores em promoverem políticas de enfrentamento do problema. Entretanto, o governo Lula com os recursos do FGTS, continuou a agir nos programas com a Carta de Crédito, destinada para a classe com maior poder de compra entre 5 e 12 salários mínimos (BONANTES, 2008).

Uma importante medida desse período foi à criação do Ministério das Cidades, que representa um imenso desafio em promover o desenvolvimento urbano do país. Outro fator importante foram as Conferências das Cidades, que segundo o Plano Nacional de Habitação-PNH (2004, p.75) “constituem um primeiro passo – e que será necessário andar muito mais – para proporcionar a todos os cidadãos e a todas as cidadãs a oportunidade de exercerem plenamente o direito às cidades”.

É relevante dizer que, é de responsabilidade dos governos Estadual e Municipal promoverem o desenvolvimento do Plano Nacional de Habitação, juntamente com a implantação do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC I e II, através da Lei Federal n. 11.578 de 26 de novembro de 2007, que forneceu as bases para as transferências obrigatórias dos recursos financeiros pelos os órgãos e entidades da união aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios. O Programa mais importante e relevante direcionados para todas as classes sociais, especialmente as camadas populares economicamente desprivilegiadas, é o Programa Minha Casa Minha Vida. Percebe-se assim, o empenho do governo em criar melhores condições para população promovendo uma nova política urbana e habitacional do país.

A criação do Ministério das Cidades (MCID) representa o reconhecimento do governo em promover o desenvolvimento urbano do Brasil. As políticas urbanas ganharam

tratamento especial atendendo às reivindicações de diversos movimentos sociais e urbanos que se articulavam em torno da Reforma Urbana. Além disso, segundo Naime (2010), a proposta era implantar uma política sólida e consistente que promovesse o desenvolvimento urbano de longo prazo integrado aos setores como habitação, saneamento ambiental, transporte mobilidade urbana.

Segundo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, (2004) o objetivo principal da criação do MCID foi assegurar o acesso à moradia digna, a terra urbanizada, à água potável, ao ambiente saudável e à mobilidade com segurança. Para isso, foram criadas quatro secretárias nacionais: Secretaria Nacional de Habitação, Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Secretaria Nacional de Programas Urbanos. O Ministério passou a abrigar o Denatran e, como órgãos associados, a Companhia Brasileira de Trens Urbanos CBTU e a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre - TRENSURB. Fazia parte ainda dessa estrutura o Conselho Nacional das Cidades, mecanismo de controle social da política urbana (NAIME, 2010).

O Ministério das Cidades assume grande importância em propor medidas de ações sobre a problemática habitacional e urbana do país, buscando uma articulação maior com os Estados e Municípios visando promover uma política de desenvolvimento urbano que assegure o direito à cidade, a reforma urbana e as melhores condições de vida. Nesse sentido, fez-se necessário o trabalho articulado com os Estados, Municípios e os movimentos sociais, tendo a Caixa Econômica Federal como a principal gestora dos recursos financeiros de investimentos. Segundo Bonduki (2008) pela primeira vez pôde-se criar no país, a possibilidade de se planejar e articular a ação urbana.

Em outras palavras,

O Ministério, segundo a proposta, não deveria ter uma função executiva, mas de coordenação de toda a política urbana e habitacional no país, estruturando e implementando o Sistema Nacional de Habitação, elaborando o Plano Nacional de Habitação e estabelecendo as regras gerais do financiamento habitacional. Da mesma forma, Estados e Municípios deveriam criar, caso já não tivessem, secretarias de desenvolvimento urbano e habitacional, órgãos de gestão regional e local da política habitacional (BONDUKI, 2008 p. 94).

De forma que, essa articulação entre os Estados e Municípios tem que ser pautada na gestão democrática e participativa entre todos os segmentos empenhados em promover o desenvolvimento das cidades, inclusive representantes da sociedade, ligados geralmente aos movimentos sociais que também teriam voz ativa nas tomadas de decisões. O Ministério da Cidade realizou a primeira Conferência Nacional em 2003, para as discussões sobre o futuro das cidades brasileiras, bem como eleger delegados para a Conferência Nacional.

Cerca de 2.800 delegados (de movimentos sociais, entidades empresariais, sindicais, de pesquisadores, de universidades de ONGs, de profissionais de arquitetura, engenharia e geografia e ainda de instituições governamentais e legislativas) participaram dos encontros nacionais (MARICATO, 2008, p.216).

Nessa Conferência foi criado o Conselho Nacional das Cidades, previsto no Estatuto da Cidade (EC)<sup>16</sup>, juntamente com os quatro representantes técnicos que compõem a secretária da habitação, transporte e mobilidade, saneamento ambiental e programas urbanos que começaram a funcionar em 2004 (MARICATO, 2006). O Conselho das Cidades também aprovou a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos e o Programa Nacional de Regularização Fundiária, entre outros assuntos.

No âmbito da Habitação, foi criada a Política Nacional da Habitação (PNH) em 2004, a qual faz parte do caderno de discussões das Conferências e também fruto do processo democrático e participativo envolvendo todos os segmentos de representação das cidades, bem como, as pressões exercidas pelos movimentos sociais e urbanos. Assim, o PNH “visa promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social” (BRASIL/MCID, 2004, p. 29).

A meta primordial da Política Nacional de Habitação é garantir à população de baixa renda o acesso à moradia digna, e certamente é de extrema importância que haja uma integração entre a Política da Habitação e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) para que sejam atingidos os objetivos previstos nas diretrizes das políticas.

Entretanto, coube a PNH estabelecer as competências das políticas urbanas na esfera municipal, as quais são responsáveis pela concepção e viabilização de programas habitacionais na intenção de minimizar o déficit do município. Logo, é de vital a implantação de aparelhos que vão servir de base para essa política, tais como:

Os Planos Diretores Municipais que garantam a função social da propriedade urbana, os de regularização fundiária que ampliem o acesso da população de menor renda a terra urbanizada, bem como a revisão da legislação urbanística e edilícia, tendo em vista a ampliação do mercado formal de provisão habitacional (BRASIL/MCID, 2004, p. 29).

Cabe destacar que, a Política Nacional de Habitação possui uma série de medidas a serem implantadas para que haja um maior enfrentamento sobre a problemática habitacional, medidas essas como: a implantação do Sistema Nacional de Habitação (SNH), o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da

---

<sup>16</sup> Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.

Habitação e o Plano Nacional de habitação (BRASIL/MCID, 2004). Em relação ao Sistema Nacional de Habitação principal componente integrador do BNH, sua atuação articula todos os agentes envolvidos na questão habitacional. Entretanto, fez-se necessário a implantação de dois novos subsistemas: Habitação de Interesse Social, destinado à provisão de moradias para as classes de baixo poder aquisitivo, no qual é crescente o déficit habitacional e: a Habitação de Mercado, destinado à produção de habitação pelo mercado privado. Assim sendo, o Sistema Financeiro de Habitação é composto por uma instância de gestão e controle, articulada e integrada, conforme enfatizar o (BRASIL, 2004, p. 52),

pele Ministério das Cidades, pelo Conselho das Cidades, pelo Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, pelos Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais, pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e pelos Fundos Estaduais e Municipais de Habitação de Interesse Social (FEHIS e FMHIS). Integram, ainda, o Sistema Nacional de Habitação uma rede de agentes financeiros, promotores e técnicos envolvidos na implementação da Política Nacional de Habitação (PNH).

No que tange à regulamentação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse social, aprovada pela Lei n. 11.124 de 2005, articulam-se uma série de diretrizes de cunho social para ampara a população de menor poder de compra, propondo programas e políticas de investimento para o acesso a casa própria conforme enfatiza a presente lei.

No art. 2º fica instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, com o objetivo de:

I – Viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; II – Implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e III – Articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

Além disso, integra o SNHIS o Ministério das Cidades órgão principal, o Fundo Nacional de Interesse Social (FNIS), o Conselho Gestor, a Caixa Econômica Federal responsável financeiro do fundo, Conselhos das Cidades dentre os demais integrantes do fundo (BRASIL, 2005).

É de responsabilidade do sistema gerir todos os programas e projetos destinados a produção de moradias de interesse social. Os recursos do Sistema Nacional de Interesse Social são oriundos do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT), também do Fundo de Garantia de Tempo de Serviços (FGTS), bem como através do Fundo Nacional de Interesse Social (FNIS), esse constituído dos recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) (BRASIL, 2005).

A aplicabilidade dos recursos se dá em programas vinculados à moradia de caráter social, para construção de conjuntos habitacionais que atendam às camadas populares. Em outras palavras, os recursos do FNHIS são aplicados de forma integrada e articulada por mediação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que devem seguir os parâmetros legais para a captação dos recursos, seguindo as ações prescritas aos programas de interesse social, articulados com a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor de cada município. Dessa forma, cada município deverá elaborar seu próprio Plano local de Interesse Social, seguindo o plano maior que é o Plano Nacional de Habitação.

O Plano Nacional de habitação (PlanHab) é um dos mais importantes instrumentos para a implantação da nova Política Nacional Habitação. Criado pela Lei 11.124/05, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o Plano elaborado, e organizado pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, que contou com a presença de todos os segmentos sociais relacionados com o setor habitacional, conforme estabelecido no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01) que define, em seu capítulo sobre a Gestão Democrática (inciso II do artigo 2º), que:

A política urbana deve ser exercida com gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. (BRASIL/MCID, 2009, p. 20).

Tais concepções apontam que o PlanHab representa uma retomada na busca de soluções para o enfrentamento do problema habitacional, por meio de estratégias de longo prazo (2009-2023), que visa combater as mazelas sociais. Nesse sentido, é importante destacar que o foco principal do PlanHab é garantir o acesso à moradia digna, à terra urbanizada e garantir o direito à cidade para a população de baixa renda, onde é elevado o déficit habitacional. Portanto, o plano estruturou uma série de medidas para superar as dificuldades que tem impedindo o acesso à moradia aos mais pobres. Tendo como principal objetivo,

[...] formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando da melhor maneira possível, os recursos existentes e a serem mobilizados, e apresentando uma estratégia nos quatro eixos estruturadores da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil. Com ele se pretende implementar um conjunto de ações capazes de construir um caminho que permita avançar no sentido de atingir o principal objetivo da PNH: universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro (BRASIL, 2009, p.9).

Em outras palavras, garantir o acesso à habitação em um país com forte desigualdade social e econômica não é uma tarefa fácil de resolver, principalmente porque o

Brasil ainda apresenta significativa porcentagem de pessoas vivendo em pobreza absoluta, decorrência da forte herança resultante da ausência política habitacional atrelada ao processo de urbanização, que juntos resultaram em um enorme déficit de moradia e um número muito elevado de assentamento precário que concentra grande parcela da população carente do país. Dessa forma, o PlanHab propõe estratégias e ações para ampliação de recursos não-onerosos destinados à produção da habitação social, bem como o aumento dos subsídios para as famílias de baixa renda, gerando assim, a inclusão social e o desenvolvimento econômico do país (BRASIL/MCID, 2009).

Para melhor direcionar os recursos, foram criados grupos de atendimento, de acordo com a condição financeira de cada beneficiário e a capacidade de financiamento, objetivando melhorar a demanda e dimensionar as necessidades de recursos. Logo, o PlanHab propôs a definição de cinco faixas de grupos para o atendimento de acordo com sua capacidade de acessar o financiamento (BRASIL/MCID, 2009). Os grupos sistematizados, de acordo com o Plano Nacional de Habitação foram:

- (i) Grupo 1 - famílias sem renda ou com renda líquida abaixo da mínima necessária;
- (ii) Grupo 2 - famílias com renda mensal que permite assumir algum compromisso de pagamento (mensal) regular e estruturado e acessar financiamento imobiliário, mas em valor insuficiente para obter uma moradia adequada;
- (iii) Grupo 3 - famílias com renda mensal que permite assumir compromisso de pagamento mensal, mediante acesso a financiamento imobiliário, mas nem sempre suficiente para obter uma moradia adequada;
- (iv) Grupo 4 - famílias com capacidade de pagamento regular e estruturada, com plenas condições de assumirem compromisso de pagamento mensal relativo ao financiamento imobiliário;
- (v) Grupo 5 - famílias com plena capacidade de acesso a um imóvel adequado às suas necessidades, por meio de esquemas de financiamento de mercado (BRASIL/MCID, 2009).

Dessa forma, o Plano criou essa divisão para melhor atender os grupos sociais que mais carecem de políticas públicas voltadas para a provisão de moradia para essa classe. A diferença é que os grupos (1 e 2), não possuem renda suficiente para o financiamento da casa própria, porém o plano promove sua inserção. A implantação desses parâmetros legais certamente representa um grande avanço para as políticas habitacionais, mas ainda, é bastante frágil para solucionar a realidade excludente das cidades brasileiras. Sendo assim, podemos dizer que o país conquistou grande avanço no âmbito da política urbana nesse período, que desde 2003 vem atuando com a implantação de três programas de cunho extremamente popular.

O primeiro Programa criado foi o Crédito Solidário em 2004, em seguida Ação de Produção Social da Moradia (APSM), lançada em 2008, e por último o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009, a partir de então, as ações do governo se

intensificaram por intermédio desses programas. Cabe destacar, a atuação de cada um desses programas no contexto das políticas habitacionais.

O Programa voltado para os atendimentos aos movimentos sociais urbanos foi o Crédito Solidário (PCS), criado em 2004, tendo como objetivo maior “permite que as famílias de baixa renda agrupadas em cooperativas, associações ou entidade privada sem fins lucrativos utilizarem o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) para compra ou reforma da casa própria”,<sup>17</sup> regulamentado pelo Ministério das cidades nas disposições da Instrução Normativa 39 de 28 de dezembro de 2005. O programa foi fruto das manifestações dos movimentos de moradia e reforma urbana, vindo atender a demanda da construção sob a forma de mutirão, autoconstrução e autogestão, organizados em cooperativas, associações ou entidades da sociedade civil, atendendo as famílias organizadas de forma associativa com renda bruta mensal de até R\$ 1.125,00<sup>18</sup>. O Programa contribuiu para a diminuição do déficit habitacional, proporcionando o acesso à moradia para a população de baixo rendimento econômico, como também, incentivou o regime de cooperativismo habitacional e o princípio de ajuda mútua, garantindo a participação da população como protagonista na solução dos problemas habitacionais comuns, observadas as necessidades, características, usos e costumes locais (BRASIL/MCIDADES, 2009)<sup>19</sup>.

O Programa Crédito Solidário pode ser considerado uma grande conquista da casa própria para os movimentos de moradia. A partir dele as ações do governo federal se intensificaram por intermédio do programa, apesar de pouca duração devido à escassez do recurso, foi responsável por promover de 2004 até 2011 o total de 341 contratos de empreendimentos, envolvendo a construção de 21.695 unidades e somando aproximadamente 378 milhões de reais (FERREIRA, 2014). É importante enfatizar que o número máximo de unidades habitacionais construídas pelo programa levou em conta a população de cada município, de acordo com o (Quadro 04).

**Quadro 04:** Número de unidades habitacionais

<b>População do Município</b>	<b>Número máximo de unidades habitacionais por empreendimento, inclusive rurais.</b>	<b>Número máximo de unidades habitacionais urbanas dispersas.</b>
Até 50.000 habitantes	50	25

<sup>17</sup> Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/habitacao-popular/credito-solidario>

<sup>18</sup> Disponível em: <http://www.unmp.org.br/: programa-credito-solidario>.

<sup>19</sup> Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programas-e-aco-es-snh/67-snh-secretaria-nacional/programas-e-aco-es/95-programa-credito-solidario>

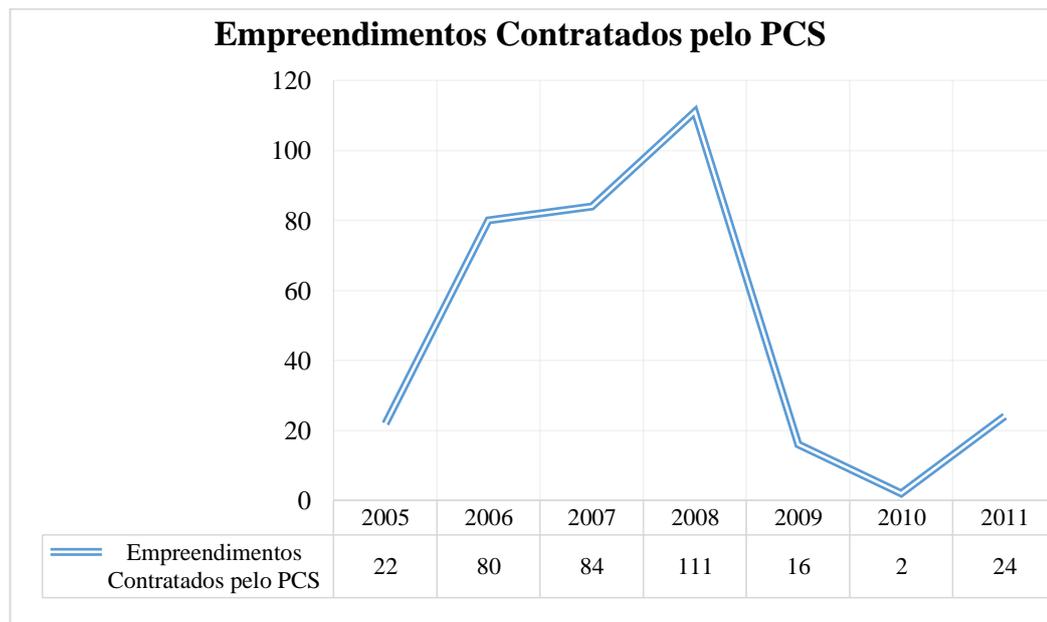
De 50.001 a 300.000 habitantes	100	25
Acima de 300.000 ou Capitais Estaduais	200	50

**Fonte:** Elaborado a partir de BRASIL, 2017.

Quanto ao financiamento da moradia, o programa financiava 95 % do valor da habitação, sendo de responsabilidade do contratante o aporte de 5% de contrapartida. Dessa forma, desde a sua criação, o programa facilitou a aquisição da casa própria para as famílias de baixa renda (Gráfico 01), ligadas aos movimentos de moradia.

É notório que entre os anos de 2005 a 2008, observa-se uma evolução dos números de empreendimentos contratados pelo programa, e uma queda considerável no período de 2009, em virtude da criação do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, lançado em 2009. Após o PCS, criou-se o PMCMV-Entidades. Vale destacar que no Estado do Maranhão o programa beneficiou a aquisição de 1.490 unidades habitacionais de acordo com os dados do ministério das cidades em (2010), conforme o (Quadro 05).

**Gráfico 01:** Número de contratos do Programa Crédito Solidário



**Fonte:** Elaborado a partir de Ferreira, 2014; Ministério das Cidades, 2010.

O segundo programa arquitetado foi a Ação de Produção Social da Moradia (APSM), elaborado em 2008, após as alterações no Sistema Nacional de Habitação de

Interesse Social (SNHIS), prevista na Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005, que garantiu que as cooperativas e associações tivessem acesso ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). A criação desse Programa Social de Moradia, inserido dentro do contexto da política habitacional, foi um reconhecimento das entidades organizadas em associações comunitárias e cooperativas populares como agentes promotores da habitação social (FERRIRA, 2014).

Motivados pelas pressões dos movimentos sociais, a criação da (APSM), tinha como principal objetivo:

Apoiar entidades privadas sem fins lucrativos, vinculadas ao setor habitacional, no desenvolvimento de ações integradas e articuladas que resultem em acesso à moradia digna, situada em localidades urbanas ou rurais, voltada a famílias de baixa renda, assim consideradas aquelas que recebam até R\$ 1.125,00 (um mil, cento e vinte e cinco reais) de rendimento mensal bruto<sup>20</sup>.

**Quadro 05:** Empreendimentos contratados no Maranhão (2005 até 2009).

Nº	Entidade organizadora	Empreendimento	Município	Ano da Contratação	UH
01	Associação Estadual de Apoio à Moradia Popular	João do Vale I	São Luís	28/12/2005	150
02	Associação Estadual de Apoio à Moradia Popular	João do Vale II	São Luís	28/12/2005	100
03	Sociedade Maranhense de Defesa da Moradia	Timon	Timon	28/12/2005	100
04	Associação dos Moradores da Vila Lobão	Vila Lobão	São Mateus do MA	11/04/2008	40
05	Soc. Maranhense Defesa da Moradia	Residencial Araguaia	Paço do Lumiar	13/03/2007	100
06	Associação Urbana de Zé Doca	Zé doca	Zé doca	11/04/2008	160
07	Cooperativa Habitacional do Grupo Comunitário Independente	Res. Nova Era - etapa I	São José de Ribamar	25/07/2008	200
08	Cooperativa Habitacional do Grupo Comunitário Independente	Res. Nova Era - etapa II	São José de Ribamar	05/08/2008	200
09	Cooperativa dos Confeccionistas de	Cooperativa dos confeccionistas de	Timon	02/09/2009	100

<sup>20</sup> Conforme definido no site da União Nacional por Moradia Popular. <http://www.unmp.org.br>.

	Timon/MA- CONFECTI	Timon – confecti			
10	Associação Estadual de Apoio à Moradia Popular	Maria Firmina I	Paço do Lumiar	28/10/2008	180
11	Associação Estadual de Apoio à Moradia Popular	Maria Firmina II	Paço do Lumiar	28/10/2008	160

**Fonte:** Elaborado a partir de Ministério das Cidades, 2010.

Além disso, o programa implantado mediante as seguintes categorias: Produção ou Aquisição de Unidades Habitacionais; Produção ou Aquisição de Lotes Urbanizados; e Requalificação de Imóveis (BRASIL/MCIDADES, 2008).

Cabe ressaltar que os recursos do Programa de Apoio à Produção Social da Moradia são provenientes do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado pela Lei 11.124/2005. O FUNHIS, segundo Ferreira (2014) é um fundo de caráter contábil composto por recursos de outros fundos de financiamento, como o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) e do Orçamento Geral da União.

O Programa teve curta duração devido à inviabilidade dos recursos disponíveis no fundo. Entretanto, as condições de aquisição e financiamento da casa eram semelhantes ao Programa Crédito Solidários, com renda inferior a 1.300, sem taxa de juros e com um longo período de financiamento, de até 240 meses.

Logo nos primeiros projetos de escolhas para aplicação do programa surgiram inúmeras dificuldades, em virtude do fundo financeiro não prever outros recursos que não os orçamentais, com isso não se poderia investir em produção de moradia popular pela autogestão, o que tornou inviável o programa.

Por último, considerado o mais importante programa do governo federal, o Programa Minha Casa Minha Vida, criado em março de 2009, através da medida provisória Nº 459, convertida na Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009<sup>21</sup>, estando ainda em funcionamento.

O PMCMV surgiu como uma estratégia do governo em promover o desenvolvimento do país e enfrentar os impactos decorrentes da crise econômica mundial. Nesse sentido, ele vem atuando de forma a viabilizar uma nova dinâmica na estruturação do espaço urbano, com a valorização do mercado imobiliário e o retorno aos investimentos. É a maior iniciativa de acesso à casa própria já criada no Brasil, “O programa, que mudou a

<sup>21</sup> A Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009 regulamenta o Programa Minha Casa Minha Vida. Posteriormente, a Lei nº 12.424, de 13 de junho de 2011.

história da habitação do País, prevê diversas formas de atendimento às famílias que necessitam de moradia, considerando a localização do imóvel na cidade e no campo, renda familiar e valor da unidade habitacional. Além disso, contribui para geração de emprego e renda aos trabalhadores da construção civil”<sup>22</sup>.

O programa foi criado com objetivo de construir mais de um milhão de unidades habitacionais em todo o país, sendo a meta renovada para dois milhões através da Lei N.º 11.424 de 16 de julho de 2011. Tem como unidade gestora o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal como operadora dos recursos, estes são provenientes dos fundos financeiros conforme escrito em seu “Art. 2º Para a implementação do PMCMV<sup>23</sup>, a União, observada a disponibilidade orçamentária e financeira:

I - concederá subvenção econômica ao beneficiário pessoa física no ato da contratação de financiamento habitacional; II - transferirá recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR e ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS de que tratam, respectivamente, a Lei no 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, e a Lei no 8.677, de 13 de julho de 1993; III - realizará oferta pública de recursos destinados à subvenção econômica ao beneficiário pessoa física de operações em Municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes; IV - participará do Fundo Garantidor da Habitação Popular - FGHab; e V - concederá subvenção econômica por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, sob a modalidade de equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros, especificamente nas operações de financiamento de linha especial para infraestrutura em projetos de habitação popular.

Pela primeira vez na história das políticas habitacionais o Estado disponibilizou forte incentivo e subsídio para o financiamento da habitação para as famílias com até dez salários mínimos, totalizando um investimento de 34 bilhões de reais para a construção de um milhão de unidades habitacionais para a primeira fase do programa. Segundo Pessoa (2013) desse total investido, a União disponibilizou a transferência de R\$ 25,5 bilhões, R\$ 8,5 bilhões provenientes do FGTS e mais de um bilhão do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES).

Ao analisar as bases gerais do programa, o Minha Casa Minha Vida é constituído de dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU e o Programa Nacional de Habitação Rural – PNRH. O PNHU<sup>24</sup> tem como principal objetivo promover a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais no espaço urbano. As concessões de benefícios pelo programa são feitas por faixa de renda, que são três, a faixa 1, de 0 à 03 SM, a faixa 2, de 03 à 06 SM e a faixa 3, de 06 à 10 SM (BRASIL/ 2009).

---

<sup>22</sup> Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv>

<sup>23</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/112424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112424.htm).

<sup>24</sup> LEI N° 12.424, DE 16 DE JUNHO DE 2011.

**Tabela 01:** Recursos destinados ao Programa Minha Casa Minha Vida

<b>PROGRAMA</b>	<b>UNIÃO</b>	<b>FGTS</b>	<b>TOTAL</b>
Subsídio para moradia	16,0	-	16,0
Subsídio em financiamentos do FGTS	2,5	7,5	10,0
Fundo Garantidor do FGTS	2*	-	2,0
<b>PROGRAMA</b>	<b>UNIÃO</b>	<b>FGTS</b>	<b>TOTAL</b>
Financiamento à Infraestrutura	5,0	-	5,0
<b>PROGRAMA</b>	<b>UNIÃO</b>	<b>BNDS</b>	<b>TOTAL</b>
Financiamento à Cadeia Produtiva	-	1,0	1,0
<b>TOTAL DE RECURSOS PMCMV</b>			<b>34 BILHÕES</b>

Fonte: Brasil, 2009 Folder do PMCMV.

Em 2011, com o primeiro mandato da ex-presidenta Dilma Rousseff, foi apresentada a segunda fase do PMCMV 2, composto pelo Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC), com meta de financiar até 2014 dois milhões de moradias. O recurso disponível é de R\$ 71, 7 bilhões<sup>25</sup>, desde total R\$ 62,2 provenientes do orçamento da União R\$ 9,5 bilhões do FGTS de investimentos.

Para a nova fase do programa, ocorreram mudanças no texto original através da Medida Provisória 514, onde foram alterados os critérios de rendas estabelecidos para os beneficiários, o teto salarial agora é de R\$ 4.650, dando prioridade para as famílias de baixa renda que necessitam de moradia. Houve também modificação no número total de unidades habitacionais a serem contratadas, além de promover uma melhor qualidade das moradias.

Segundo a Secretária Nacional de Habitação, Inês Magalhães, em seu pronunciamento no dia 03 de junho de 2011<sup>26</sup> no Fórum de Habitação de Interesse Social “A prioridade será para os que ganham menos e têm mais necessidade do atendimento das políticas públicas habitacionais”, de acordo com o Art. 3º<sup>27</sup> Para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverá ser observada os seguintes requisitos:

I - comprovação de que o interessado integra família com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais); II - faixas de renda definidas pelo Poder Executivo federal para cada uma das modalidades de operações; III - prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; IV - prioridade de atendimento às famílias com

<sup>25</sup> Disponível em: <http://www.programadogoverno.org/minha-casa-minha-vida-2/>.

<sup>26</sup> Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2011/06/novas-contratacoes-do-minha-casa-minha-vida-dependem-so-de-sancao-presidencial>

<sup>27</sup> LEI Nº 12.424, DE 16 DE JUNHO DE 2011.

mulheres responsáveis pela unidade familiar; V - prioridade de atendimento às famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

O programa teve como foco central a aquisição da casa própria para as famílias de baixa renda, onde são responsáveis por concentrar 91% do déficit habitacional do país (BONDUKI, 2014). Assim, o governo vem atuando através de incentivos e estratégias como o aumento no volume de créditos para as classes populares, com diminuição dos juros cobrados pela aquisição da casa própria e garantindo parcelas pequenas para não comprometer a renda dos beneficiários. Percebe-se através da atuação do governo que essas medidas adotadas visam não somente o acesso à moradia, mas também, movimentar o setor da construção civil.

Segundo Rolnik (2016) para a terceira fase do PMCMV, anunciada ainda pelo governo Dilma, estava previsto a contratação de três milhões de moradias. Nessa etapa, ocorreram algumas modificações nas regras de acesso ao programa (Tabela 02), com a criação de uma nova faixa 1,5, para famílias com renda de até R\$ 2.350 por mês. Esta faixa funcionará como hoje funciona a Faixa 2 do programa, ou seja, os beneficiários potenciais, aos bancos financiadores, devem comprovar que são capazes de suportar o pagamento de um crédito bancário, sem comprometer a renda familiar, entre outros. A diferença entre as duas faixas está no valor do subsídio, maior para esta Faixa 1,5.

**Tabela 02:** Alterações para o Programa Minha Casa Minha Vida 3.

**NOVO TETO PARA RENDA FAMILAR MENSAL**

<b>Faixa</b>	<b>Valor Antigo</b>	<b>Valor Novo</b>
<b>1,5</b>	R\$ 2.350	R\$ 2.600
<b>2</b>	R\$ 3.600	R\$ 4.000
<b>3</b>	R\$ 6.500	R\$ 9.000

**Fonte:** Ministério das Cidades, 2017.

Convém destacar que, com essas alterações o governo permite que mais unidades habitacionais se enquadrem ao programa. O governo também alterou a meta do programa que era de 380 mil unidades habitacionais em 2016 para 610 em 2017.<sup>28</sup> Cabe mencionar que, embora, haja a oferta de mercado para esta faixa de renda de 1,5, o déficit habitacional continua para as famílias de baixa renda que contempla a faixa 1 do programa que compõe o maior percentual das necessidades habitacionais do país. Assim, estimular a produção

<sup>28</sup> Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/02/entenda-as-novas-regras-do-minha-casa-minha-vida>.

habitacional para as famílias com maior rendimento não seria problema se a faixa 1 também fosse incentivada.

Sendo assim, diante da crise política que culminou com o processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, o atual governo de Michel Temer, continuou a operar com o Programa Minha Casa Minha Vida, mas com restrições de investimentos no setor de habitação. Entretanto, o atendimento a faixa 1 continua existindo, mas sem novas contratações, pois, ela depende totalmente de aportes do orçamento, atualmente comprometido pelo corte de gastos públicos e impossibilidade de utilizar recursos do FGTS como aporte para novas contratações. (ROLNIK, 2016).

Nesse contexto, as mudanças ocorridas pelo governo Temer no Programa Minha Casa Minha Vida, retomam a política habitacional implantada pelo Banco Nacional de Habitação, sem alternativas de acesso aos programas para as famílias de baixo rendimento econômico. Desse modo, o que se tem com essas mudanças é o agravamento da crise habitacional e a exclusão da grande parcela da população ao mercado de moradia.

No caso do Estado do Maranhão, o Programa Minha Casa Minha Vida tornou-se responsável pela produção de inúmeras unidades habitacionais em todo o território, incluindo construção de casas e apartamentos contemplando principalmente as famílias com renda de até 3 salários mínimos, incluídas na faixa 1 do programa. Em vista disso, os municípios de São Luís, São José de Ribamar e Paço do Lumiar tem se transformado em verdadeiros canteiros de obras (SOUZA, 2017), em virtude dos grandes recursos do programa social para a construção das unidades habitacionais.

Sendo assim, a atuação do PMCMV concentrou-se na construção de unidades habitacionais nos limites dos municípios de São Luís, São José de Ribamar e Paço do Lumiar (Quadro 06), com isso, o governo deflagrou um processo de concentração de moradias populares nas bordas do perímetro urbano das cidades e nas vizinhanças dos municípios (BURNET, 2012). Os conjuntos habitacionais edificados e financiados pelo Estado, “destinados à chamada população de baixa renda”, foram construídos em descontinuidade com o tecido urbano, em áreas sem infraestrutura e equipamentos de consumo coletivo” (RODRIGUES, 2007, p. 5).

**Quadro 06:** Unidades Habitacionais do PMCMV – (0 A 3 SM) na Ilha do MA.

<b>Principais Empreendimentos do PMCMV – Faixa 1 (2009/2013)</b>				
Empreendimento	Município	Nº U.H	Ano Contrato	Prefeitura Responsável.
LT. Jardim Primavera	Paço do Lumiar	934	2013	Paço do Lumiar
Res. Novo Horizonte	Paço do Lumiar	1947	2009	Paço do Lumiar
Res. Sítio Natureza	Paço do Lumiar	1199	2009	São Luís
Res. Morada do Bosque	Paço do Lumiar	1000	2012	Paço do Lumiar
Res. São José	São José de Ribamar	1207	2012	São Luís
Res. Nova Aurora	São José de Ribamar	1440	2010	São Luís
Res. Nova Terra	São José de Ribamar	4051	2009	São José de Ribamar
Res. Pitangueira	São José de Ribamar	864	2009	São Luís
Res. Recanto Verde	São José de Ribamar	994	2010	São Luís
Res. Turiuba	São José de Ribamar	3151	2009	São José de Ribamar
Res. Ribeira	São Luís	3000	2010	São Luís
Res. Amendoeira	São Luís	1600	2012	São Luís
Res. Vila Maranhão	São Luís	1488	2012	São Luís
Res. Morada do sol	São Luís	2176	2013	São Luís
Res. Mato Grosso	São Luís	3000	2013	São Luís
Res. Luiz Bacelar	São Luís	1000	2012	São Luís
Res. Santo Antônio	São Luís	720	2012	São Luís
<b>TOTAL:</b>		<b>29.771</b>		

**Fonte:** Elaborado a partir de Souza, 2017, p. 34.

O Programa Minha Casa Minha Vida tem sido apresentado como uma das grandes realizações do acesso à casa própria a população de baixa renda e vem marcando as cidades brasileiras de forma inapagável. No âmbito desse programa, foi criada a modalidade ligada aos movimentos sociais e reforma urbana, o PMCMV – Entidades, criado em 2009, através das pressões populares dos movimentos de moradia. O Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades substituiu o Programa Crédito Solidário e tem como principal objetivo atender às necessidades de habitação da população de baixa renda nas áreas urbanas, garantindo o acesso à moradia digna com padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2009).

Nessa perspectiva, o MCMV – Entidade trabalha com a finalidade de tornar a moradia acessível às famílias organizadas por meio de cooperativas habitacionais, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos<sup>29</sup>. Atualmente é o principal programa que atende a produção de moradias por autogestão, com amplo apoio aos movimentos de moradia e reforma urbana.

Nessa modalidade, a produção da moradia não é contratada por construtora imobiliária, mas sim, por organizações populares, cooperativas, associações e entidades. Ou seja, são os futuros moradores organizados em entidades, gerindo toda obra.

A produção do “Entidades” se localiza na chamada faixa um do Programa (atende famílias com renda de até 1.600 reais) e submete-se praticamente as mesmas regras da produção compreendidas pelas construtoras, com algumas especificidades. Herdeira do Programa Crédito Solidário, operando no mesmo fundo, Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), agora alimentada com recursos da União (RIZEK. Et.al. 2015, p. 173).

No contexto geral, do PMCMV- Entidades, as entidades organizadoras têm um papel importante no desenvolvimento e execução do empreendimento, a entidade, realiza o projeto junto com o corpo técnico, submete a caixa, após a provação, contrata a mão de obra, realiza a compra do terreno e dos materiais de construção e seleciona os beneficiários. A seleção dos futuros moradores leva em consideração: Famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; Famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; Famílias de que façam parte pessoas com deficiência (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2009).

A produção de moradias pela modalidade entidades no Maranhão é organizada pela Associação Estadual de Moradia Popular. Cabe a associação da organização de todas as etapas do Programa. A forma de provisão da habitação é pela autogestão, quando os futuros beneficiários participam dos projetos e das obras, conhecem seu terreno e entorno e tornou-se uma alternativa viável ao acesso a casa própria para as famílias de baixa renda ligadas aos movimentos populares.

---

<sup>29</sup>Disponível em: [http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/municipal/programas\\_habitacao/entidades/entidades](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/entidades/entidades).

**Quadro 07:** Produção de conjuntos habitacionais em São Luís entre 1933 até 1980

<b>ORGÃO</b>	<b>Unidades Habitacionais</b>	<b>Ano</b>
<b>Instituídos de Aposentadoria</b>		1933 – 1959
IPASE	14	
IPEM	24	
IAPC	366	
IAPB	48	
<b>Fundação Casa Popular (FCP)</b>	50	1946-1964
<b>COHAB-MA</b>		
Cohab - Anil I	505	1967
Cohab - Anil II	516	1968
Cohab - Anil III	1.417	1969
Coheb- Sacavém	476	1970
Radional	366	1972
Cohab - Anil IV	1.111	1975
Vinhais	1.627	1979
Bequimão	1.190	1979
Turú	767	1979
Rio Anil	345	1979
Angelim	654	1980
Cidade Operária	7.500	1986
<b>COOPERATIVAS</b>		
Ipase	525	1970
Maranhão Novo	432	1971
Cohafuma	700	1974
Parque Timbiras	41	1977
Cohatrac I	875	1977
Cohapam	100	1978
Cohajap	331	1978
Coajoli	50	1978
Cohaserma	364	1978
Coarev	160	1979
Cohajapa	38	1979
Cohafuma	482	1980

Fonte: Vasconcellos, 2014.

**Quadro 08:** Produção de Unidades Habitacionais na Ilha do Maranhão entre 1996 - 2016

<b>PROGRAMA</b>	<b>UNIDADES</b>	<b>ANO</b>
Habitare-Brasil	211	1996-1997
Carta de Crédito de Assistência a Entidades	162	1998-1999
Pró-Moradia	360	1998
Programa de Arrendamento Residencial	10.230	1999-2007
Crédito Solidário	250	2005-2009
Programa de Arrendamento Residencial	8.304	2010-2012
Minha Casa Minha Vida	Aprox. 38.229	2009-2016
Minha casa Minha Vida - ENTIDADES	550	2009-2017

**Fonte:** Organizado a partir de Ferreira *apud* Caixa, 2012. União Estadual por Moradia Popular/2016.

#### 4 SISTEMA DE PROVISÃO DE MORADIAS POPULARES

O presente capítulo tem por objetivo melhor definir e caracterizar os sistemas de provisão de moradias<sup>30</sup> populares, a partir de uma análise sobre as formas de produção da habitação realizadas pelo Estado e o mercado imobiliário, que constituem os agentes responsáveis pela produção de moradias, principalmente para o atendimento a família de baixa renda. No caso do Estado, Maricato (2009) enfatiza que, o mesmo pode participar diretamente na produção, como também pode financiar e contratar a construção, sendo um agente regulador da terra. Já o mercado é um grande beneficiado dos recursos das políticas de habitação, ocupando a posição de ator central dessa política de acordo com Shimbo (2013).

É evidente que na produção habitacional, o setor imobiliário e o Estado têm papéis fundamentais. O setor imobiliário é um dos principais responsáveis por promover grandes transformações no espaço urbano, construindo uma maior fragmentação e segregação espacial. Essa dinâmica de provisão e produção de moradias permeia-se pela relação constante entre o Estado e os promotores imobiliários.

Em vista disso, é importante enfatizar que na produção da habitação existem três modelos de produção social da moradia. No entanto, segundo Balbim e Krause (2014), por produção social da moradia compreendem-se as formas variadas da habitação que envolvem, em graus diversos, circuitos<sup>31</sup> formais da econômica, sejam públicos ou privados, mas que guardam a organização do processo e a definição das principais diretrizes do projeto e do pós-morar nas mãos e nos mecanismos de organização coletiva dos próprios moradores.

É interessante ressaltar ainda que no Brasil, geralmente, as construções de conjuntos residenciais populares se dão de duas formas, uma pela empresa de construção civil, conhecida como “modelo empresarial” designação dos empreendimentos conduzidos independentemente da intervenção direta de seus futuros moradores, mesmo que concebidos a partir da consideração dos seus desejos e preferências (MALARD *et al.* 2017), e a outra forma através da construção dos residenciais autogeridos por Cooperativismo e/ou Associação. Para

---

<sup>30</sup> “Formado pelas diversas tipologias resultantes de diferentes arranjos entre: o financiamento, a construção, a promoção, a comercialização, a participação da força de trabalho e o lugar ocupado pela propriedade da terra no contexto da regulação instituída (e praticada de forma discriminatória no Brasil e em toda América Latina) pela legislação de uso e ocupação do solo. O arranjo resultante do encontro desses agentes envolve, evidentemente, muitos conflitos. Como conflito básico, podemos citar o interesse daqueles que precisam de uma moradia para viver e aqueles que lucram com sua provisão” (MARICATO, 2009, 36).

<sup>31</sup> Para entender as desigualdades da sociedade urbana capitalista dos países subdesenvolvidos, Milton Santos no final de 1970, aborda sobre a existência de dois circuitos na economia brasileira, o primeiro chamado de circuito superior constituído pela classe alta e média, caracterizado pelo emprego de tecnologia moderna, serviços modernos, e o segundo chamado de circuitos inferiores, constituem o baixo emprego de tecnologia, caracterizado pelo informalidade e produção de bens de baixa qualidade (SANTOS, 1979).

Bonduki (1992) a autogestão habitacional é o trabalho de construção e gestão administrativa dos seus futuros moradores.

Sendo assim, para a elaboração deste capítulo fez-se necessário à utilização de autores que abordam as formas de produção de moradias para as classes de baixo poder aquisitivo, como Azevedo e Andrade (2011), Botelho (2005), Bonduki (1998), Carlos (2017), Rodrigues (2013), Shimbo (2013), dentre outros, os quais discutem sobre o papel do mercado imobiliário, onde o mesmo criou estratégias para incluir as faixas de baixa renda ao acesso à casa própria. A partir daí, abordaremos as formas de acesso à moradia, que se realiza através de três sistemas: empresarial, autoconstrução e autogestão. Destacaremos também, a importância dos movimentos de moradia e reforma urbana, que reivindicam o direito à moradia e à cidade a partir da participação social e da coletividade na produção habitacional.

#### **4.1 A produção empresarial**

O setor imobiliário, segundo Botelho (2005) não corresponde exatamente ao setor da construção civil, embora realize um papel importante na produção e expansão imobiliária. Entretanto, para garantir o crescimento e desenvolvimento imobiliário, faz necessária a atuação de diferentes agente envolvidos como participantes desse setor, agentes financeiros, da indústria, o comércio de construção, arquitetos, empresas da construção civil, proprietários fundiários, promotores e por fim corretores imobiliários. Dessa forma, o setor imobiliário é constituído pelas atividades de três sub-setores: as da indústria da construção civil, ligadas a construção de unidades habitacionais; as atividades da indústria produtora de matérias de construção e; aquela ligada ao setor terciário, responsável pelas atividades de compra venda loteamento e aluguel do terreno. O setor imobiliário se forma a partir do conjunto de atividades relacionadas às diversas etapas<sup>32</sup> de trabalho necessário para a produção de imóveis (WISSENBAACH, 2008).

No setor imobiliário formal, a produção é realizada através da atuação das empresas Construtora/Incorporadora, também denominada pela Caixa Econômica Federal como ENTIDADE ORGANIZADORA. Para Shimbo (2013) com a injeção de recursos financeiros provenientes, por um lado, de fundos públicos e semi-públicos e, de outro, do mercado de capitais, as empresas construtoras expandiram-se de modo vertiginoso. As

---

<sup>32</sup> Essas etapas compreendem: o segmento de matérias de construção (fabricação e comercialização); aquisição de terreno; processo de construção; promoção dos lançamentos imobiliários; a venda das unidades; os serviços de corretagem; a participação do setor bancário e financeiro; e por fim, após a conclusão do empreendimento, a administração de edifícios, segurança e limpeza, manutenção, alugueis vendas e reformas (SHIMBO, 2013).

empresas construtoras ou incorporadoras em geral são as grandes responsáveis pela provisão de moradia para as classes populares, com altos investimentos do governo federal (PMCMV) que, para Shimbo (2013, p. 152), “ao reduzir as taxas de juros e possibilitar a entrada de subsídio, o programa facilitou consideravelmente o acesso de famílias de faixa de renda mais baixas, ampliando, a faixa de consumo de produtos da empresa”.

Além disso, as empresas construtoras ou incorporadoras passaram a integrar nos seus projetos, moradias para atender às classes populares, onde se concentra um elevado déficit habitacional. De modo geral, essas empresas eram acostumadas a produzir habitação padrão mais elevadas, em espaços privilegiados, onde cobravam altos valores com a construção. Contudo, com os investimentos do governo federal, as grandes empresas incorporadoras do país têm concentrado seus empreendimentos em imóveis mais baratos. Nessa perspectiva, Shimbo (2013, p. 140) destaca:

Os esforços do mercado imobiliário para a produção de unidades residenciais mais acessível para faixa de rendas de renda mais baixas surtiram efeito e o segmento econômico contemplou uma demanda que não era anteriormente absorvida pelos agentes do mercado, que tampouco, se referia, em sua maioria, ao déficit habitacional brasileiro.

Nessa perspectiva, o mercado imobiliário se beneficia dos grandes volumes de recursos para a produção de unidades habitacionais, nesse caso, o Estado contempla uma necessidade do mercado de assegurar a expansão do mundo da mercadoria, que agora pode atingir uma parcela da sociedade que vivia excluída desse negócio, apesar de incluída precariamente através da produção do espaço (CARLOS, 2017). Acrescenta-se ainda que a produção imobiliária de mercado, voltada para moradia, possuiu uma ampla relação com o Estado e com capital financeiro, isso se deve ao fato que o setor de produção de habitação ter se tornado uma esfera da econômica cada vez mais produtiva e atrativa para a financeirização<sup>33</sup>.

Nessa abordagem, percebe-se a crescente inter-relação entre o setor imobiliário e o capital financeiro que, segundo Botelho (2007), através dessa relação surgem novas formas de apropriação de lucros gerados nesse setor e pela sociedade em geral por parte dos grandes instrumentos financeiros (Fundos de investimentos imobiliários), bem como outras formas de financiamentos independentes do capital bancário (Cooperativas, consócios imobiliários). Nessa lógica, a ação desses agentes financeiros move o setor de produção de moradias, financiando os grandes investimentos de construção de unidades habitacionais,

---

<sup>33</sup> Para Botelho (2007, p.95) “a financeirização não é exclusividade do setor imobiliário, mas um movimento geral da dinâmica do capitalismo.”

principalmente com incentivo à produção pelo Estado, com forte investimento ao setor de habitação e possibilitando o financiamento as famílias de baixa renda.

## 4.2 Autoconstrução

Considerada uma forma tradicional de acesso a moradia para as famílias sem condição de adquirir seu imóvel pelo sistema convencional, a autoconstrução<sup>34</sup> tornou-se uma alternativa encontrada por milhões de brasileiros que, sem dispor de condições para o financiamento da casa própria, encontrou nela uma garantia de produzir sua própria habitação, ou seja, é a construção da casa pelo próprio morador. Para Bonduki (1998), muitos são os nomes usados para designar essa forma de construção: casas domingueiras, casas de periferia, casas próprias autoconstruídas, casas de mutirão.

Uma das características desse tipo de construção é a administração de toda obra pelo o proprietário e morador, geralmente este adquire ou ocupam terrenos coletivamente e elabora sua própria construção<sup>35</sup>, viabilização a compra do material construindo sua moradia, sem ajuda técnica de especialista. Normalmente, esse tipo de edificação apresenta péssima qualidade de construção e de instalações de equipamentos. De acordo com Rodrigues (1997, p. 32) “a autoconstrução é um processo de trabalho extremamente penoso, com elevados custos individuais [...]. O produto - a casa – embora seja muito precário – pela qualidade do material de construção, da edificação – é uma alternativa de moradia”.

A autoconstrução produz a casa, e reproduz os lugares, em loteamentos das periferias sem infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos. Deve-se salientar que, a produção social da moradia pela autoconstrução, tornou-se o meio pelo qual as famílias de baixa renda excluída do mercado de habitação formal resolver o problema de morar, mesmo em espaços distantes dos centros das cidades. Nesse sentido, o processo de autoconstrução, já existe desde o século XX e torna mais ativo na década de 50 e 60, em virtude do processo de industrialização e urbanização (RODRIGUES, 1997).

Contudo, esse tipo de autoconstrução denominada espontânea (AZEVEDO & ANDRADE, 2011) é normalmente longa e custosa em decorrência da falta de condições mínimas de apoio às famílias. Dessa forma, os autores acreditam que se o poder público

---

<sup>34</sup> Para Lima (2005, p. 124) “A autoconstrução de moradias configura práticas enraizadas em tradições históricas, empreendidas por segmentos populares”.

<sup>35</sup> Segundo Lima (2005, p.126) “a autoconstrução agrega um somatório de economias incorporadas à unidade habitacional, tais como: a ausência de remuneração do trabalho, do pagamento de encargos sociais, dos impostos, da taxa de administração, dos lucros repassados aos agentes e empresas imobiliárias”.

atuasse no sentido de dinamizar esse processo, fornecendo informações, financiando lotes urbanizados, disponibilizando materiais de construção a preços compatíveis com a renda mensal das famílias, os resultados poderiam ser surpreendentes. Baseado neste contexto, afirmar-se, que a autoconstrução financiada pelo poder público poderia ser uma alternativa considerada viável devido ao baixo custo com a construção. Porém, há exatamente duas críticas a esse modelo de produção de moradia.

Uma, de viés eminentemente conservador, diz respeito ao impacto “perverso” sobre o mercado de construção civil, que ficaria reduzido caso se incentivassem procedimentos desse tipo. Nesse caso, vale lembrar que a esmagadora maioria do público-alvo de programas desse gênero não possui recursos para demandar os serviços do mercado formal. Outra crítica, com conotações progressistas, afirma que não se deve advogar e defender a autoconstrução, pois esse processo produtivo acarreta superexploração da força de trabalho, sendo que o pequeno tempo livre dos trabalhadores para lazer e descanso se transforma em jornada de trabalho (AZEVEDO E ANDRADE 2011, P. 94).

Considerando tais colocações, a forma de construir sua própria moradia, através do sistema de autoconstrução, não é bem vista pelo poder público, pois trata de inserir uma parcela da população desprovida de incentivo e excluída do mercado formal exatamente por não dispor de recursos suficientes para pagar a construção de sua moradia pelo mercado convencional. Em razão dessa situação, as classes populares são obrigadas a ocupar áreas das periferias e constroem suas próprias casas através da autoconstrução espontânea, sem a participação do poder público na produção. Nessa perspectiva, essa forma de construção de moradia, sem apoio dos recursos técnicos e financeiros disponíveis no sistema habitacional oficial, sem planejamento, aparece na literatura de forma muito associada com as condições precárias de moradia, em que vive grande parcela da população de baixa renda das grandes cidades (SÁ, 2005).

Não há dúvida de que o processo de autoconstrução é bastante dilapidador, no entanto, a obtenção da casa própria representa para essas famílias uma melhoria efetiva das suas perspectivas de vida, proporcionando-lhes favoráveis condições para sobreviver numa sociedade em que os direitos sociais inexistem ou são poucos (BONDUKI, 1998).

Nesta concepção, segundo Vidal (2008), apresentam-se algumas características do processo de autoconstrução, que podemos citar:

- a) Implantação em Lotes Clandestinos<sup>36</sup>;
- b) Implantação em lotes de altas declividades;
- c) Ausência de infraestrutura urbana em loteamentos;

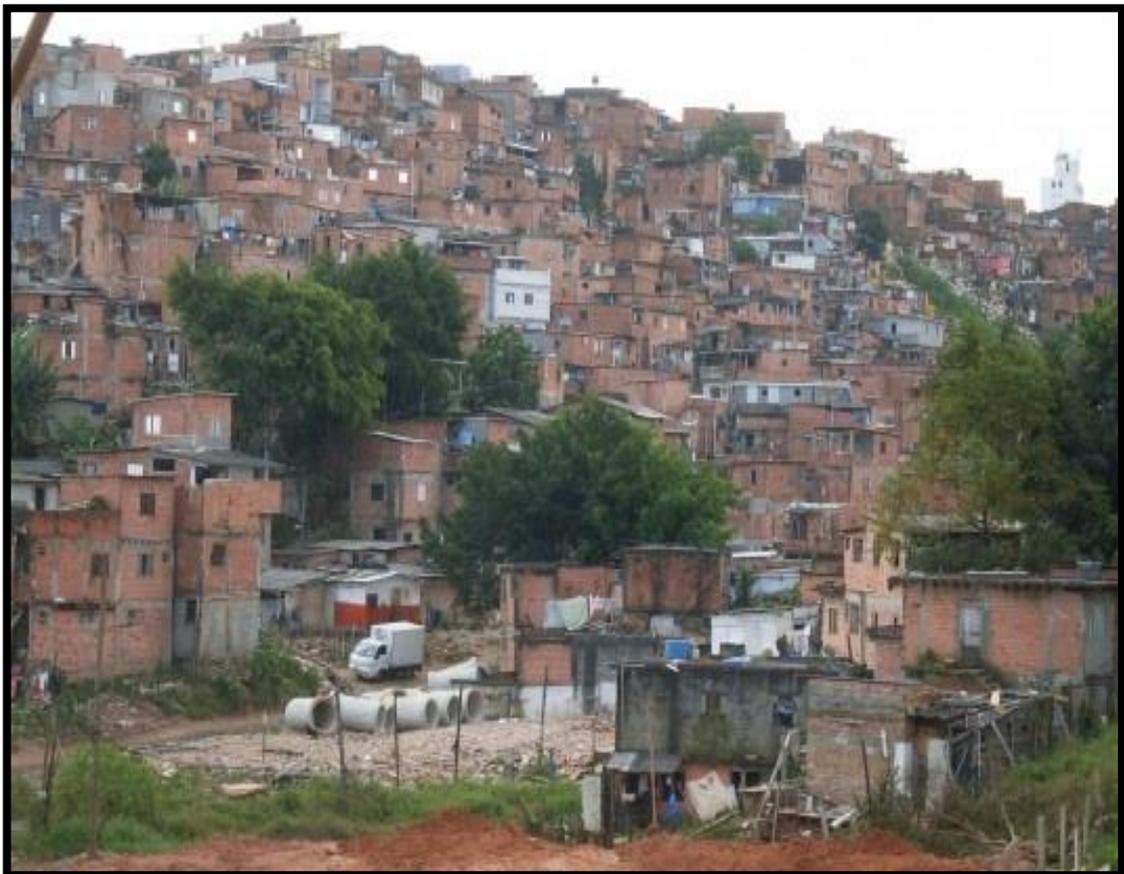
---

<sup>36</sup> Loteamentos clandestinos iniciam as vendas dos lotes mesmo sem registro no Cartório (TASCHNER, 1986).

- d) Desrespeitos a orientações dos códigos vigentes;
- e) Ausência de acompanhamento técnico;
- f) Superdimensionamento das peças de concreto causando desperdícios de material;
- g) Utilização de matérias de construção de baixa qualidade;
- h) Falta de qualificação de mão de obra;
- i) Construção evolutiva<sup>37</sup>.

Dessa maneira, o processo de autoconstrução tornou-se a alternativa encontrada para resolver o problema da moradia nas principais cidades brasileiras, em decorrência da ausência da atuação do Estado em promover o acesso ao financiamento da casa própria, levando uma parcela da população invadir terras e construir sua própria habitação, bem visualizado na (Figura 07).

**Figura 07:** Casas autoconstruídas em Paraisópolis, na cidade de São Paulo.



**Fonte:** Revista Vitruvius, 2013.

---

<sup>37</sup> Para Vidal (2008) é a casa considera como um “embrião”, ou melhor, dizendo, com alguns cômodos, como sala, cozinha e banheiro, e com o passar do tempo, em virtude do aumento da família, aumenta-se os cômodos.

Sendo assim, a autoconstrução foi a principal solução utilizada em todo o país pelas famílias carentes de atendimentos aos financiamentos para viabilizar a moradia. A autoconstrução através do mutirão, com famílias, vizinhos e parentes, tornou-se uma estratégia de sobrevivência tradicional. A construção por ajuda mútua e autogestão foi o passo seguinte que resultou do processo de organização em torno da luta por moradia (FERREIRA, 2014).

### 4.3 A autogestão

A autogestão<sup>38</sup> da produção habitacional como alternativa de acesso à moradia às famílias de baixa renda ligadas aos movimentos de sociais e de reforma urbana, entra nas discussões a partir da década de 1980, período este marcado pelas lutas dos movimentos populares reivindicando junto ao poder público ações diretas de acesso à moradia digna e a terra urbanizada para todos.

Para Ferreira (2014) a autogestão habitacional nasceu como uma das estratégias de construção de alternativas da população organizada, sem condições materiais para acessar sua habitação através do mercado convencional. A produção de moradias pela autogestão é considerada um processo coletivo, que se faz sob forma de mutirão<sup>39</sup>, que possibilita a construção da habitação pelas próprias famílias vinculadas aos movimentos populares, com a redução dos custos da mão de obra, em virtude dos próprios moradores produzirem suas casas. Consiste não apenas na construção de moradia ou de uma área urbanizada, mas da construção de comunidades atuantes, que lutam por seus direitos, que avançam no sentido de melhoraria da qualidade de vida dos integrantes dos movimentos (RODRIGUES, 2011).

Dentro desse contexto, a luta pela moradia está vinculada à luta pela terra urbanizada, ao acesso aos serviços públicos e especialmente ao direito à cidade, constituem as principais reivindicações dos movimentos sociais urbanos do Brasil. É importante salientar que esses grupos se organizaram em prol da defesa da população desprovida de assistência pelo poder público, onde se proliferaram propostas no campo da política urbana e habitacional. Nessa perspectiva,

---

<sup>38</sup> Autogestão na produção de moradia para Rodrigues (2011) é o controle da gestão dos recursos públicos e da obra pelos movimentos populares, associações e cooperativas. Além do controle das etapas, desde definição do terreno, do projeto, do corpo técnico que os acompanha na construção e na compra de matérias, contratação de mão de obra, organização dos mutirões, prestações de contas e a organização da vida comunitária.

<sup>39</sup> Para Cardoso e Abiko (2006, p.13) “o mutirão, também conhecido como sistema de ajuda mútua, é a alternativa habitacional baseada no esforço coletivo e organizado da comunidade – os chamados mutirantes – para a construção de suas próprias casas”.

Ao longo das décadas de 1970, 1980 e 1990, vão se constituir os principais movimentos sociais urbanos presentes hoje no cenário nacional, de alcance e organização em um número significativo de estados: a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM)<sup>40</sup>, a Central dos Movimentos Populares (CMP)<sup>41</sup>, o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM) e a UNMP (União Nacional por Moradia Popular) (FERREIRA, 2014, p. 68).

Esses movimentos de moradia vêm atuando em diversos segmentos da sociedade, principalmente na questão da habitação, cobrando uma maior atuação do poder público em promover moradia para as famílias com baixo poder econômico. Vale mencionar que os movimentos construíram parceiras importantes como o Fórum Nacional de Reforma Urbana, os movimentos populares, Organizações não governamentais e organizações sindicais (RODRIGUES, 2011). Dentre os movimentos de moradia citados, cabe destacar a atuação do Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM) e a União Nacional por Moradia Popular (UNMP).

O primeiro, criado em 1990, a partir do I Encontro Nacional de Movimentos de Moradia, surgiu em virtude das reivindicações dos sem teto que ocupavam grandes áreas dos centros urbanos e habitações precárias nos centros urbanos das principais cidades brasileiras principalmente na década de 80. Segundo Ferreira (2014) está presente em 18 estados do território brasileiro com uma sugestão de envolver a organização e articulação nacional dos movimentos de luta pela moradia e o direito à cidade.

O segundo UNPM, movimento de moradia que iniciou-se em 1989,

está presente atualmente em 19 estados brasileiros e sua atuação está centrada não somente na luta pelo direito à moradia, mas também por reforma urbana e autogestão, desenvolvendo processos de construção por ajuda mútua (ou mutirão) como estratégia para o fortalecimento do coletivo (FERREIRA, 2012, p. 04).

A UNMP defende a bandeira da autogestão, como uma alternativa de acesso a moradia para as famílias vinculadas aos movimentos. Convém destacar, que os movimentos são reconhecidos nacionalmente pelas suas atuações no cenário das políticas públicas, são bem organizados e articulados em fóruns (Nacional e Internacional), possuem um caráter reivindicatório em atendimento as camadas sociais.

Voltando às concepções iniciais, o modelo autogestionário vem sendo desenvolvido no Brasil como alternativa de garantir o acesso a inúmeras famílias ligadas aos movimentos populares. Nesse processo, a construção da moradia é de responsabilidade da

---

<sup>40</sup> Segundo Ferreira (2014) a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), surge em 1984, uma entidade que representa associações de bairros/moradores atuante em todo o território nacional.

<sup>41</sup> A Central de Movimentos Populares foi oficialmente criada apenas em 1993, após seu primeiro congresso, em Belo Horizonte, tendo como objetivo a articulação do conjunto dos movimentos sociais (FERREIRA, 2014).

comunidade beneficiária, através das associações de moradores, tanto do ponto de vista administrativo, quanto na gerência dos recursos (ABIKO, 1992). Entretanto, a autogestão não é um processo totalmente autônomo, está inserida dentro da política de habitação produzida com recursos do governo federal. A proposta autogestionária propõe que a comunidade controle todas as etapas de produção, desde a definição do terreno, projeto, da assessoria técnica, compra de matérias, contratação da mão de obra, organização do mutirão, prestação de contas. Ou seja, os futuros moradores juntos com a entidade, associação ou cooperativa terão o poder de decisão sobre a produção da moradia.

É importante evidenciar que a autogestão produzida no Brasil, com grandes empreendimentos em todo o território, principalmente no Estado de São Paulo<sup>42</sup> e Minas Gerais<sup>43</sup>, tem seguido o modelo autogestionário uruguaio<sup>44</sup>, com grandes empreendimentos autogeridos, tendo a participação efetiva dos moradores no processo de construção de suas próprias casas e obtendo resultados satisfatórios de produção. Essa experiência serviu de base para a implantação e desenvolvimento do processo de autogestão na habitação, como sendo o trabalho coletivo de produção e gestão administrativa direta realizada pelos futuros moradores. Conforme enfatiza Ferreira (2014, p. 167).

A experiência uruguaia das cooperativas de habitação por ajuda mútua remonta a década de 1960 e, até hoje, estão presentes como uma alternativa real para o acesso à moradia, difundindo-se este modelo para diversos países latino americanos. Ela está baseada no trabalho por ajuda mútua, no controle coletivo dos recursos e na propriedade coletiva. Na propriedade coletiva, as unidades habitacionais são escrituradas em nome da cooperativa de habitação ao invés da escritura em nome de cada indivíduo.

Desde então, o mecanismo de autogestão vem evoluindo no País, por meio do trabalho organizado pelos movimentos através da produção coletiva de moradia, com a participação da assessoria técnica no apoio das associações comunitárias dos futuros moradores. Cabe frisar, que as assessorias são constituídas de um corpo técnico composto de

---

<sup>42</sup> Segundo Conti (1999, p. 69) “Alguns projetos habitacionais piloto, especialmente em São Paulo (Vila Nova Cachoeirinha, Recanto da Alegria, AMAI, Vila Comunitária, Conjunto Adventista Fase 1, SAF II e Valo Velho), foram fundamentais para definir e calibrar a proposta de autogestão, servindo, também, como demonstração real de que as organizações populares, assessoradas por técnicos autônomos do poder público, eram capazes de administrar todo o processo produtivo.

O Prefeito Fernando Haddad sancionou ontem a lei 16.587 de autoria do Vereador Nabil Bonduki que trata da autogestão na moradia. Esta lei foi construída junto com os movimentos populares e assessorias técnicas, fortalece a luta contra a criminalização da autogestão e reserva recursos para programas em parceria com as associações e cooperativas. Disponível em: <http://autogestao.unmp.org.br/experiencias/lei-da-autogestao-em-sao-paulo/>.

<sup>43</sup> Em Ipatinga, experiências com resultados extraordinários na produção de moradias por autogestão.

<sup>44</sup> Para Moreira (2002) a influência do cooperativismo uruguaio no desenvolvimento da proposta autogestionária, foi essencial para demonstrar que é possível construir casas com ótimos resultados, na produção da habitação, com menores custos tendo a participação da família em todo o processo. Segundo Bonduki (1992, p. 35) “no Uruguai tinham sido construídas mais de 10.000 unidades habitacionais através de cooperativas de ajuda mútua”.

engenheiros civis, arquitetos e técnicos sociais, que são contratados pela união dos moradores, entidades e cooperativas (AIKO; CARDOSO, 2006). A escolha da equipe técnica é fundamental para a elaboração do projeto e o acompanhamento da obra, uma assessoria com compromisso com as causas dos movimentos. É importante destacar que as assessorias têm cumprido um importante papel na melhoria da qualidade dos projetos habitacionais e na coordenação do trabalho das comunidades, conforme enfatiza Conti (1999, p. 72),

A presença de uma assessoria técnica com autonomia em relação ao poder público pode introduzir significativas melhorias, como aperfeiçoamento do processo produtivo, com redução de desperdícios, racionalização do canteiro, visando ao aumento da produtividade, e não é novidade, nesse sentido, a criação de usinas de fabricação de componentes utilizados no processo de construção, o desenvolvimento de novas tipologias arquitetônicas, quebrando, assim, os estereótipos tipológicos sobre a moradia popular, e a adaptação de sistemas construtivos.

Na autogestão, a associação é o agente gerenciador<sup>45</sup> da produção, ficando responsável por todo o processo de construção do produto moradia. Vale ressaltar que o modelo autogestionário possui algumas diferenças do sistema empresarial de produção da habitação, pelo sistema convencional o empreendimento é construído independentemente daqueles que lá habitarão, segundo Rodrigues (2013), todas as etapas de produção (localização, projeto, forma de construção e ocupação) são definidas pelas construtoras e incorporadoras, ou seja, primeiro vem a casa e depois o morador. No caso da autogestão, a forma de produção se realiza ao contrário, primeiro se forma o grupo de famílias que serão contempladas no processo, e depois se constrói uma proposta de produção de moradia.

Sendo assim, a autogestão na moradia entra na agenda das políticas públicas a partir de 2004, em virtude das pressões exercidas pelos movimentos populares e de moradia. A partir de então, foram criados programas de financiamento para acesso a casa própria às famílias de baixa renda ligadas aos movimentos de moradia pela autogestão da construção. Assim sendo, a autogestão (Figura 08) tornou-se uma alternativa viável para a produção de moradias populares.

---

<sup>45</sup> é a associação, que contrata uma assessoria técnica como entidade autônoma em relação ao poder público, que, por sua vez, desenvolve, num processo de diálogo e discussão com os futuros moradores, o projeto habitacional e urbanístico, assim como outras peças técnicas necessárias à aprovação do financiamento, como memorial descritivo, orçamento detalhado, cronograma físico-financeiro, regulamento da obra, etc.(CONTI, 1999).

**Figura 08:** Residencial autogerido pela Associação dos Sem Teto de Conselheiro Lafaiete Dom Luciano – MG.



Fonte: UNPM/Informativo ASTCOL – março de 2016.

#### **4.4 União de Moradia Popular do Maranhão e sua atuação na construção de moradias**

A União Por Moradia Popular do Maranhão-UPMPM é uma entidade de caráter popular, ligada aos movimentos nacionais, foi fundada em 2002<sup>46</sup>, através da articulação com a União Nacional de Moradia-UNM, a Central Nacional de Movimentos Populares-CNMP e ao Fórum Nacional de Reforma Urbana-FNRU. Sua personalidade jurídica é de 2003 e vem atuando na produção de moradias populares através do processo autogestionário, sendo realizada via administração direta<sup>47</sup>.

A União tem como principal bandeira a luta pela a moradia digna e suas reivindicações é a garantia do acesso à terra em áreas infraestruturadas e com serviços públicos, no campo e na cidade e também pela garantia de acesso à terra que combata a mercantilização, a especulação imobiliária, os despejos forçados de comunidades pobres e a

<sup>46</sup> José Raimundo – Coordenador da União Por moradia Popular do Maranhão, em 10 de setembro de 2017.

<sup>47</sup> A autogestão se dá pela modalidade de administração direta que corresponde aos casos que a entidade gera o empreendimento, isto é, elabora os projetos, fornece a equipe técnica que gerencia a obra e administração todos os recursos financeiros (FERREIRA, 2015).

privatização dos serviços públicos, considerando que “moradia é direito, é política emancipatória e não é mercadoria” (UNPM, março de 2017).

É importante atestar que, a União Estadual de Moradia é atuante em três linhas de reivindicações, a luta contra os despejos forçados e Regularização Fundiária; Projetos habitacionais para população de baixa renda em parceria como Governo Federal e Controle social com participação nos Conselhos paritários e Fóruns deliberativos (UEMP, 2017). A união vem se destacando na produção de casas através da autogestão, possibilitando a inclusão de famílias ligadas ao movimento ter acesso à casa própria com ajuda dos programas federais destinados a essa modalidade. A entidade defende a produção autogestionária, isso porque segundo o coordenador da União<sup>48</sup> destaca que:

Esta aprovada quando os beneficiários são os donos e produzirem aquilo que eles querem se tem um resultado de qualidade e mais barato, na autogestão a gente visa à qualidade do produto a casa, a produção da casa pela autogestão é de melhor qualidade, apesar do pouco dinheiro, não fica obra inacabada e tem a participação das famílias esse é um ganho (Informações Verbais).

A União vem atuando com a produção de quatro unidades habitacionais (Quadro 09) construídas pela autogestão (Figura 09), com ajuda financeira do governo federal e a participação dos moradores na obra. Os programas que contemplam a autogestão é o crédito solidário e o Programa Minha Casa Minha Vida – entidades, responsáveis por produzir inúmeras unidades habitacionais para as famílias de baixa renda, vinculados aos movimentos, cooperativas e entidades.

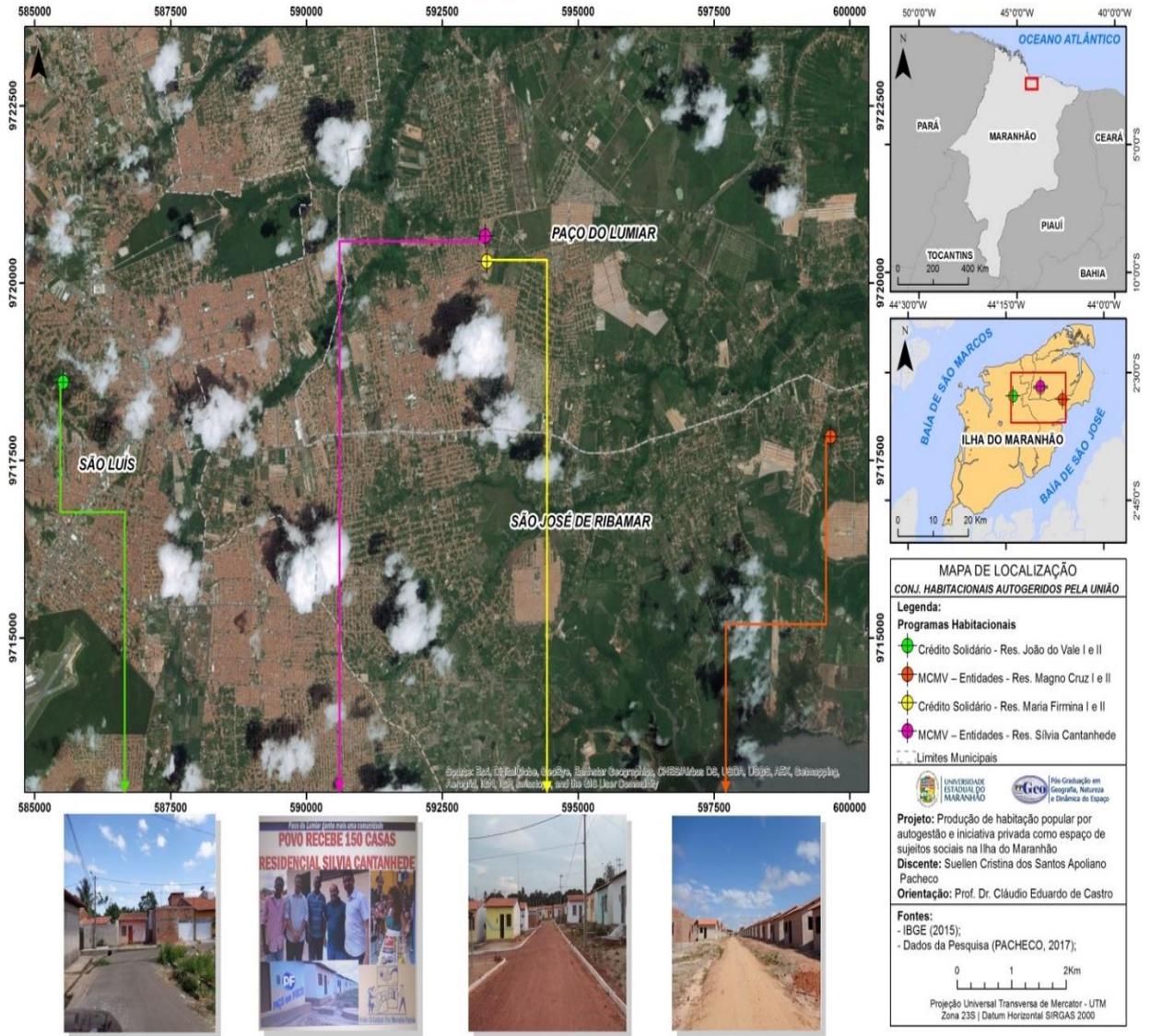
**Quadro 09:** Conjuntos Habitacionais Autogeridos no Maranhão

<b>CONQUISTA DA UNIÃO</b>				
<b>Conjuntos habitacionais autogeridos.</b>	<b>Nº de Família</b>	<b>Programas habitacionais</b>	<b>Órgãos Envolvidos</b>	<b>Situação</b>
João do Vale 1 e 2	250	Crédito Solidário	Federal	Entregue
Maria Firmina 1 e 2	340	Crédito Solidário	Federal	Entregue
Silva Cantanhede	150	MCMV – Entidades	Federal	Entregue
Magno Cruz 1 e 2	400	MCMV – Entidades	Federal	Em obra

Fonte: UMPM, 2016.

<sup>48</sup> José Raimundo – Coordenador da União Por moradia Popular do Maranhão, em 10 de setembro de 2017.

Figura 09: Mapa de Localização dos Conjuntos Habitacionais-Autogestão.



Fonte: Autor da pesquisa/2018

#### Residencial João do Vale<sup>49</sup>

A primeira experiência autogestionária no Maranhão<sup>50</sup>, financiado pela Caixa Econômica Federal, através do programa Crédito Solidário, valor da unidade habitacional R\$ 15.000. Teve sua contratação no ano de 2005, com início das obras em 2007 e entrega aos moradores em 2009.

#### Residencial Maria Firmina

Localizada no município de Paço do Lumiar (Figura 10), valor da unidade habitacional R\$ 17.000,00 sem contrapartida local, sem asfalto, sem equipamentos (crédito solidário). O financiamento é do Fundo de Desenvolvimento Social<sup>51</sup>, através do Programa Crédito Solidário. Esta é mais uma conquista da luta e persistência da União. A contratação aprovada em 2008 para a construção de 340 unidades habitacionais entregues à comunidade em 2011.

**Figura 10** Residencial Maria Firmina I e II.



**Fonte:** União Estadual por Moradia Popular/ 20

<sup>49</sup> Estudo de caso deste trabalho será mais detalhado posteriormente.

<sup>50</sup> Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/UEMP-SaO-LUIS-MARANHAO.pdf>.

<sup>51</sup> Disponível em: [http://www.unmp.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=255:ma-inauguracao-do-canteiro-de-obras&catid=56:noticias-dos-estados&Itemid=76](http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=255:ma-inauguracao-do-canteiro-de-obras&catid=56:noticias-dos-estados&Itemid=76).

## ✚ Residencial Silva Cantanhede

Localizado no Município de Paço do Lumiar (Figura 11), com 150 unidades habitacionais, financiada através do Programa Minha Casa Minha vida – Entidades, valor da moradia é de R\$ 57.000,00. Com obra iniciada em 2012 e entregue para as famílias com infraestrutura e equipamentos comunitários em 2014.

Cada casa custou R\$ 36 mil, apenas com recursos do Governo Federal – concedidos pela CAIXA. As unidades habitacionais foram construídas através do Projeto Minha Casa, Minha Vida Entidade e pelo modelo de autogestão (quando os próprios moradores ajudam nas obras) (Informações Verbais)<sup>52</sup>

**Figura 11:** Residencial Silva Cantanhede



Fonte: Paço em foco/ 2013.

<sup>52</sup> Fala da Coordenadora da União Creusamar de Pinho, em entrevista concedida ao jornal do Paço em 2013.

### Residencial Magno Cruz

O residencial Magno Cruz é o mais novo empreendimento construído através do processo de autogestão no Maranhão. Está localizado no município de São José de Ribamar, nas proximidades do residencial Turiúba. O conjunto habitacional Magno Cruz foi contemplado pelo programa Minha Casa Minha Vida- Entidades<sup>53</sup>, beneficiando 400 famílias em duas etapas, sendo considerada mais uma conquista da União por Moradia Popular do Maranhão, a principal gestora dos recursos. O investimento total para cada etapa do conjunto é de R\$ 10.986,147,00. Em relação ao financiamento, para as famílias que têm renda mensal bruta até R\$ 1.800,00, o Minha Casa, Minha Vida pode custear até 90% do valor do imóvel. O restante é dividido em até 120 meses (10 anos), com parcela mínima de R\$ 80,00 e máxima de R\$ 270,00<sup>54</sup>.

Os recursos provenientes do programa social foram destinados para a construção das unidades habitacionais e para a construção de uma quadra poliesportiva, um centro social e uma escola<sup>55</sup>. O conjunto teve sua contratação aprovada em 2014 para execução da obra em duas etapas totalizando 400 unidades habitacionais, sendo a primeira para o atendimento de 200 famílias ligadas ao movimento de moradia com previsão da finalização da obra em dezembro de 2018. O padrão arquitetônico é composto de sala cozinha, 02 quartos, lavanderia, casa toda forrada, com piso, compreendendo 40 m<sup>2</sup> (Figura 12).

Em relação à contratação do corpo técnico para a execução da obra, fica a cargo da Associação Estadual de Moradia contratar a equipe que fará parte da obra, envolvendo engenheiros, arquitetos, técnico social, serviço social para atender as futuras famílias e até mesmo moradores ligados ao movimento que serão contratados no regime assalariado.

Em geral, a seleção dos beneficiários dos programas federais que atendem a autogestão, visa atender a população ligada aos movimentos de moradia, associações ou cooperativas, famílias essas que não possuem meios de aquisição de uma casa pela habitação de mercado. Para essa modalidade, são levadas em consideração a situação socioeconômica, a cor e o sexo dos futuros moradores.

No caso do Magno Cruz, que está na fase de execução e é exigido pela a caixa econômica o Trabalho Técnico Social (TTS), realizado no canteiro de obra com os futuros

---

<sup>53</sup> Esta modalidade permite que famílias organizadas de forma associativa, por uma Entidade Organizadora -EO habilitada (cooperativas e associações, por exemplo), produzam suas unidades habitacionais.

<sup>54</sup> Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv/modalidades/mcmv-faixa-1-entidades>.

<sup>55</sup> Disponível em: <http://www.unmp.org.br/>

moradores para uma maior acomodação dos beneficiários no local de moradia e sua organização social. O Trabalho Técnico Social (TTS), segundo as diretrizes normativas do Ministério das Cidades, defini esse trabalho:

O Trabalho Social nos empreendimentos habitacionais para famílias de baixa renda é um conjunto de ações que visam promover a autonomia, o protagonismo social e o desenvolvimento da população beneficiária, de forma a favorecer a sustentabilidade do empreendimento, mediante a abordagem dos seguintes temas: mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda (BRASIL, 2009).

**Figura 12:** Conjunto Habitacional Magno Cruz



**Fonte:** Arquivo da pesquisa/2017.

Para Guimarães (2013), o TTS além de mapear os beneficiários para a Caixa Econômica e o Ministério das Cidades, tendo como objetivo proporcionar melhorias na qualidade de vida dos beneficiários e garantir uma boa relação de vizinhança nos conjuntos habitacionais. A realização do TTS é obrigatória em todas as construções de interesse social financiada pela Caixa Econômica Federal e mensalmente é necessário enviar junto à Caixa um relatório das atividades realizadas no canteiro de obra das construções, juntamente com todos os envolvidos no processo de construção dos conjuntos, visando à participação dos beneficiários, mediante trabalho educativo e de mobilização social, que favoreça a organização da população e a qualidade de vida de todos.

Assim, o TTS as estratégias de ação devem ser definidas de acordo com a necessidade da população, o porte do empreendimento, o número de unidades e disponibilidade de recursos.

Segundo a Caixa (2013), o Trabalho Técnico Social realizado no Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades<sup>56</sup> é de responsabilidade da Entidade Organizadora, que entre outras, tem como atribuições congregar, organizar e apoiar as famílias no desenvolvimento de cada uma das etapas dos projetos de engenharia e de TTS. Nesse sentido, o TTS deve ser elaborado levando em consideração o perfil dos beneficiários, criando estratégias de ação de acordo com a necessidade da população contemplada no programa social. Está prevista no Projeto temas como organização comunitária, educação ambiental e patrimonial, estímulo à organização comunitária e de interesse coletivo e a inclusão de outras atividades que visem o atendimento das necessidades específicas dos beneficiários.

No conjunto Magno Cruz é realizado o trabalho social mensalmente através de cursos, reuniões informativas, dentre outros, integrar, organizar e mobilizar os beneficiários do programa, para definir melhor a qualidade de construção e contar com a participação dos futuros moradores nas tomadas de decisões (Figura 13 e 14).

**Figura 13:** Trabalho Técnico Social no Canteiro de obra do Magno Cruz



Fonte: Arquivo da pesquisa/ 2017.

<sup>56</sup> Disponível em: [http://portal.cnm.org.br/sites/6700/6745/caderno\\_de\\_orientacao.pdf](http://portal.cnm.org.br/sites/6700/6745/caderno_de_orientacao.pdf). Acesso em: 20/06/2018.

Geralmente os encontros no canteiro do Magno Cruz ocorreu aos fins de semana, tendo todos os futuros moradores nas reuniões juntamente com as lideranças da união de moradia, responsáveis pelo processo de autogestão no estado. Nesses encontros faz necessário as discussões sobre o fortalecimento do vínculo com a casa e estabelecer a convivência com o conjunto e com os futuros vizinhos.

**Figura 14:** Trabalho Técnico Social no Conjunto Magno Cruz



Fonte: Arquivo da pesquisa/ 2017.

## **5 PRODUÇÃO DE MORADIAS POPULARES. O caso dos:**

Neste capítulo, busca-se analisar a produção social da moradia, através dos estudos de caso em dois conjuntos habitacionais destinados para a população de baixa renda. Foram selecionados os conjuntos João do Vale, construídos pelo processo de autogestão e o conjunto Nova Horizonte, construído pelo sistema empresarial de moradia. Serão apresentados elementos referentes às políticas e programas implantados pelo governo federal, além de instrumentos da política urbana e habitacional. Pretende-se também, apresentar dados coletados junto aos moradores dos conjuntos habitacionais em estudo em relação à satisfação dos residentes sobre o espaço construído e ocupado no contexto da política de interesse social, bem como, o acesso à infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos e comunitários. Além de entender o sentimento de pertencimento e de construção de identidade dos moradores residentes nos diferentes tipos conjuntos habitacionais.

### **5.1 Conjunto Autogerido João do Vale I e I**

O residencial João do Vale, como já mencionado foi o primeiro empreendimento construído pelo processo de autogestão no Maranhão. Está localizado no município de São Luís, especificamente no bairro da Aurora, acerca de 12 km do centro da capital (RODRIGUES, 2011). Situa-se nas proximidades do bairro Anil e da Vila Cafeteira, tais bairros dão suporte em termos de serviços públicos em atendimento à comunidade do João do Vale.

O residencial foi contemplado pelo programa Crédito Solidário, beneficiando 250 famílias em duas etapas, tendo a Associação de Apoio à Moradia como a principal gestora dos recursos, o investimento total, incluindo o valor da unidade habitacional mais a compra do terreno para a construção foi de R\$ 3.750.000,00<sup>57</sup>. Em relação ao financiamento, 95 % foram oriundos dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e os 5 % é a contrapartida paga dos beneficiários.

Os recursos provenientes do governo federal eram destinados apenas para as construções das unidades habitacionais, sem recursos para a infraestrutura do residencial. O conjunto João do Vale teve sua contratação aprovada em 2005 (Figura 15) e foi oficialmente entregue em 2008. O padrão arquitetônico das 250 moradias deste conjunto habitacional é

---

<sup>57</sup> Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/UEMP-SaO-LUIS-MARANHaO.pdf>.

caracterizado por dois quartos, uma sala, uma cozinha e uma área de serviço, compreendendo área construída total de 42 m<sup>2</sup>.

A Associação Estadual de Moradia Popular foi responsável por todo o processo de elaboração do projeto, contratação do corpo técnico e contratação da mão de obra, que envolvia a contratação de trabalhadores ligados ao movimento e até mesmo os próprios moradores, através do regime remunerado.

O residencial, construído em um terreno livre de benfeitorias, porém com proprietário chamado Vacaria, cuja família vendeu para a Caixa Econômica Federal, mediante a regulação da documentação. O nome do conjunto é em homenagem ao compositor maranhense João do Vale e as ruas do residencial em homenagem aos militantes do movimento, ao todo o conjunto possui 8 ruas.

A seleção dos beneficiários se realiza através do processo de inscrição de adesão a associação, a partir do projeto aprovado, a caixa analisa a situação de cada beneficiário para saber se mesmo segue os critérios para essa modalidade, a avaliação é feita de acordo com a situação econômica de cada um, sem análise do serviço de proteção ao crédito (Informação verbal).<sup>58</sup>

Nessa perspectiva, além das informações acima citadas, são levadas em consideração também a situação socioeconômica, a cor e o sexo dos futuros moradores, pois a preferência é para as famílias de baixa renda e mulheres negras.

**Figura 15:** Início das obras do residencial João do Vale



**Fonte:** Ministério das cidades/ 2009.

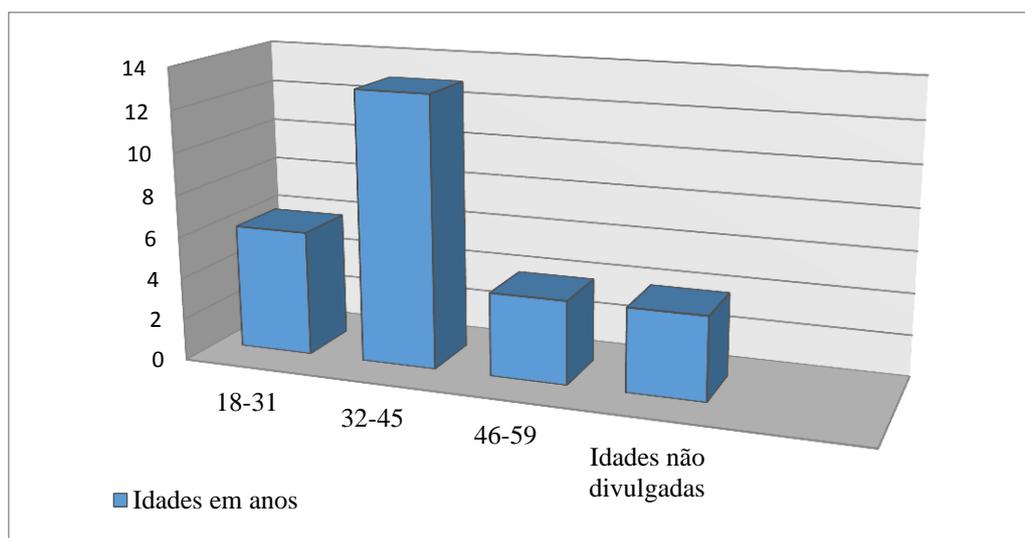
<sup>58</sup> Fala da secretária de comunicação da União Por Moradia Popular do Maranhão Janeth Amorim, em novembro de 2016.

### 5.1.2 Caracterização Socioeconômica dos beneficiários

Para melhor compreender a situação socioeconômica dos moradores do João do Vale, faz-se necessário analisar os seguintes indicadores: escolaridade, sexo, faixa etária, renda mensal, ocupação, quantas pessoas residem na casa, bairro de origem e qual era o tipo de moradia, para melhor entender a realidade da qual se está analisando.

Foram aplicados 27 questionários com os moradores do residencial, com maioria dos participantes da amostra do sexo masculino, com 52%. Com relação à faixa etária é composta de idades variadas, com predomínio nas faixas que vão de 32 a 45 anos, compreendendo 48% dos moradores, sendo a maioria em idades produtiva, 22% na faixa de 18 a 31 anos população mais jovem, em menor número com 15% a faixa de 46 a 59 anos e com 15% também os que não declararam a idade. A média encontrada é acerca de 37 anos, sendo a menor idade 18 anos e a maior, 55 anos, conforme demonstrado no (Gráfico 02).

**Gráfico 02:** Faixa Etária dos moradores do residencial João do Vale



**Fonte:** Dados da pesquisa, 2017.

No que diz respeito ao grau de escolaridade, segundo dados publicados pelo IBGE (2016), o aumento do acesso à educação básica e superior tem como consequência a elevação da escolaridade da população brasileira à medida que as gerações mais educadas substituem as menos educadas, elevando sua representatividade na população total, ou seja, o grau de instrução da população brasileira tem aumentado nos últimos anos, em virtude de uma série

de políticas públicas<sup>59</sup> favoráveis para estimular o acesso à educação e a qualificação da população do país.

O Brasil apresentou melhorias significativas na queda do nível de analfabetismo e aumento da taxa de escolaridade, no entanto, a situação educacional ainda não é satisfatória. Nesse entendimento, ao analisar o nível de escolaridade dos beneficiários do residencial João do Vale, verificou-se que a grande maioria teve a oportunidade de concluir a educação básica e em 18% dos entrevistados terem completado o ensino superior, conforme o (Quadro 10).

**Quadro 10:** Nível de escolaridade dos moradores do Residencial João do Vale

<b>Escolaridade</b>	<b>Nº de moradores</b>	<b>Porcentagem %</b>
<b>Ensino Fundamental Incompleto</b>	-	-
<b>Ensino Fundamental Completo</b>	5	19%
<b>Ensino Médio Incompleto</b>	1	4 %
<b>Ensino Médio Completo</b>	16	59 %
<b>Ensino Superior Incompleto</b>	-	-%
<b>Ensino Superior Completo</b>	5	18 %
<b>Total:</b>	27	100 %

**Fonte:** Dados da pesquisa, 2017.

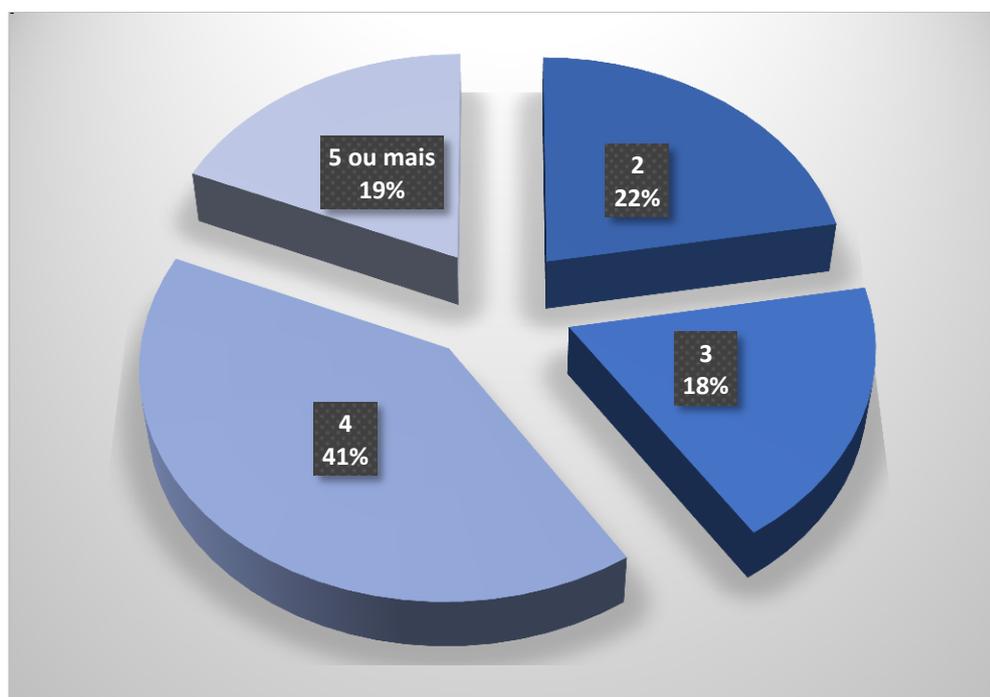
Convém comentar que apesar de tratar-se de um residencial de autogestão, os níveis escolares são bastante elevados, se consideramos tratar-se de moradias para população de baixa renda, onde 59% da amostragem possuem o ensino médio completo.

A estrutura familiar encontrada nas unidades habitacionais destinados a família de baixa renda é formada por um núcleo central composto por um casal e uma quantidade variada de filhos, na maioria dos casos (LACERDA, *et al*, 2011). O conjunto estudado segue esse perfil (Gráfico 03), quase todos os moradores pesquisados encontram-se dentro dessa situação. As casas possuem 42 m<sup>2</sup>, com poucos cômodos e com número previsto para comportar de 3 a 4 residentes por habitação. Entretanto, o que se percebe nos conjuntos

<sup>59</sup>“Essas políticas vão desde o aumento das reservas de vagas nas instituições públicas direcionadas aos alunos de diferentes perfis (portador de deficiência, procedente de escola pública, com baixa renda familiar, etnias específicas etc.) até o aumento do financiamento estudantil reembolsável (como o Fundo de Financiamento Estudantil - FIES) e não reembolsável (como o Programa Universidade para Todos - ProUni), disponível aos alunos das instituições privadas” (IBGE, 2016).

habitacionais populares é uma quantidade superior de habitantes morando nas pequenas casas padronizadas pelo poder público. Porém, no conjunto João do Vale, constatou-se que são poucas casas que ultrapassam o número de habitantes recomendado pelo programa. Vale lembrar ainda que não há casas estruturadas para as pessoas com necessidades físicas.

**Gráfico 03:** Número de ocupantes na unidade habitacional



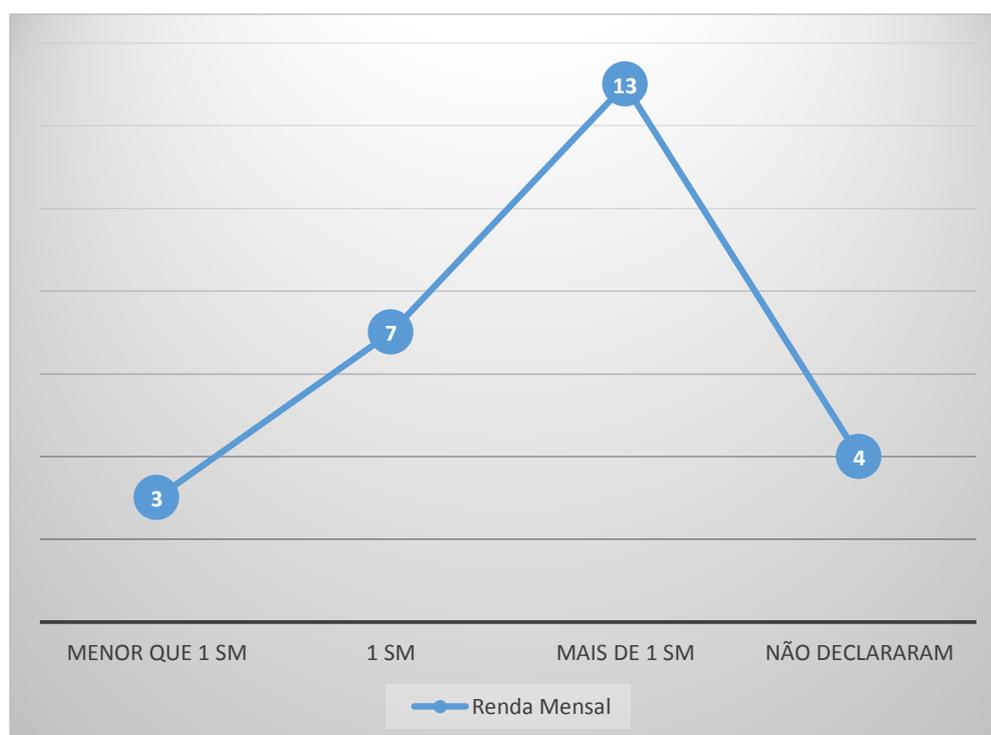
**Fonte:** Dados da pesquisa, 2017.

Outro indicador importante na análise socioeconômico dos beneficiários é o número de moradores inseridos no mercado de trabalho ou desenvolvendo algum tipo de atividade remunerada. Atualmente, o Brasil tem vivenciado uma grande instabilidade econômica, com elevada taxa de desemprego e sem perspectiva de melhora (IBGE, 2016), no conjunto João do Vale, encontramos um número significativo de moradores inseridos no mercado de trabalho formal, e uma pequena parcela vivendo de atividades informais, ou seja, por conta própria, como meio de obter uma renda para o sustento da família. O total de moradores exercendo atividade remunerada, como os com carteira assinada, é de 81% da amostra, dentro das atividades podemos citar: Assistente Social, Professor, Técnico Administrativo, Escriturário, dentre outros. E 19 % compreendendo o serviço informal como autônomos, manicure, etc.

Nessa perspectiva, um indicador necessário para analisar a situação econômica em que vivem os moradores do conjunto e que implica necessariamente no modo de vida da população está relacionado com renda mensal da amostragem. Constatou-se ao analisar a

renda da população (Gráfico 04), que os maiores percentuais estão entre os que recebem acima de um salário mínimo<sup>60</sup>, ou seja, um percentual elevado comparado com as exigências do programa de interesse social, sendo que os programas que contemplam a autogestão são destinados para as famílias que possuem uma renda bruta mensal de até R\$ 1.125,00, no caso do Programa Crédito Solidário, principal financiador do conjunto, através dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Social.

**Gráfico 04:** Renda Mensal da amostragem do conjunto João do Vale



**Fonte:** Dados da pesquisa, 2017.

Percebe-se que grande parcela da amostragem está acima do teto permitido pelo programa social e isso pode estar relacionado ao fato que, no momento da contratação do financiamento utilizaram outras pessoas com renda inferior que se enquadrava ao programa, conforme nos informou um dos entrevistados.

Aqui tem servidores públicos, com renda superior permitido pelo programa, mas na hora da contratação colocaram nomes de outras pessoas. Na época na detectaram porque quem ia era as pessoas e não os que tomaram posse da casa depois<sup>61</sup> (Informação verbal).

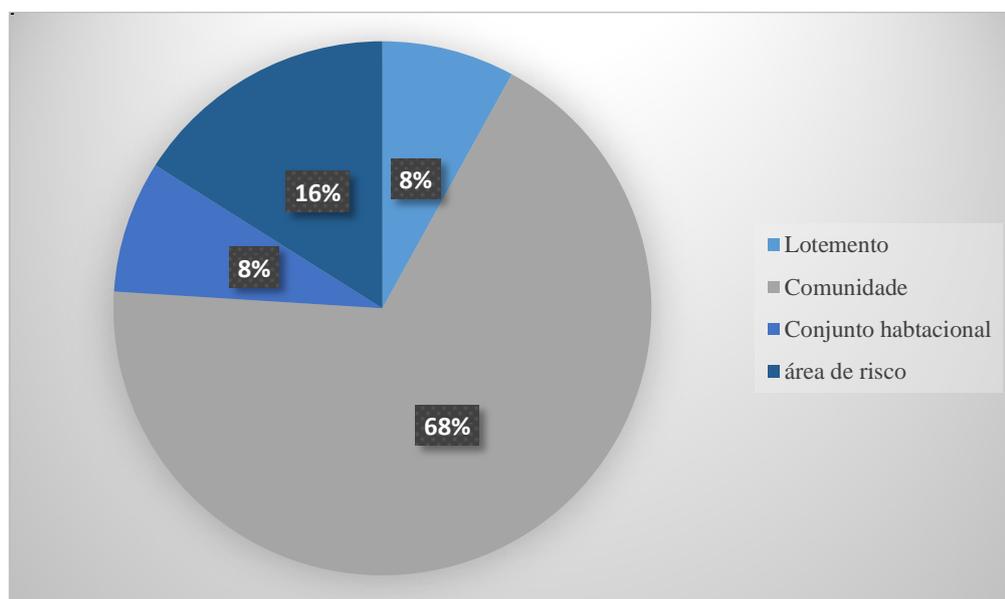
<sup>60</sup> Salário Mínimo em 2017 corresponde a R\$ 937.

<sup>61</sup> Fala do morador do conjunto habitacional João do Vale, Glébio Jorge, em out/2017.

Antes de serem contemplados pelo o programa do governo federal para a aquisição da casa própria, os moradores que participaram da pesquisa, em sua maioria, moravam na capital, 89 % da amostragem, esses beneficiários são oriundos de bairros como: Coroadinho, Liberdade, Anjo da Guarda, Cidade Olímpica, dentre outros, os 11% restantes, provenientes de outras cidades do Maranhão.

Em relação ao tipo de moradia anterior de cada entrevistado, a grande parte vem de comunidades (Gráfico 05) carentes, carentes de serviços públicos e infraestrutura, provenientes de casas alugadas, casas de parentes, ocupações em lotes clandestinos e, até mesmo, de áreas de risco nas proximidades do bairro Salina do Sacavém, espaços ambientalmente frágeis e inapropriados para a habitação, sendo os mesmos condenados pela Defesa Civil (SILVA & PIRES, 2010). Dessa forma, a grande parcela da população que residem no Conjunto João do Vale vem de bairros da capital, tradados no questionário como comunidade.

**Gráfico 05:** Tipo de moradia anterior



**Fonte:** Dados da pesquisa/2017.

No que diz respeito, a satisfação dos moradores com suas casas 78 % dos entrevistados afirmaram estarem satisfeito com a moradia, embora o conjunto necessite uma série que equipamentos públicos e infraestrutura urbana.

Eu, com 32 anos, conquistei uma casa, meu pai trabalhou uma vida e nunca conseguiu uma casa. Então assim, alguma coisa melhorou! Então a autogestão é uma

alternativa boa e abri um leque de oportunidades para quem não tem uma renda boa, para conquista uma casa (Informação Verbal).<sup>62</sup>

### 5.1.3 Serviços disponíveis no residencial

Neste tópico discute-se as principais Leis Urbanísticas que regulamentam a gestão e a organização da função social da cidade<sup>63</sup>, a fim de abordar as garantias que a lei proporciona no tocante ao desenvolvimento urbano e o bem-estar dos seus habitantes.

A Lei nº 10.257, de 10 de Junho de 2001, criou o Estatuto da Cidade e, “estabeleceu normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos, bem como o pleno desenvolvimento das funções sócias da cidade e da propriedade urbana” (Art.2º).

Nesse sentido, a cidade tem que cumprir sua função de garantir aos cidadãos o direito à terra urbanizada, à moradia digna, à infraestrutura urbana, aos transportes, e aos demais serviços públicos indispensáveis para a vida do homem na urbe. Nessa perspectiva, o Estatuto da Cidade define as diretrizes gerais que deverão ser aplicadas e gerenciadas pelos Estados e Municípios.

Rodrigues (2007) enfatiza que, o Estado parece ausente em promover o acesso universal aos meios e equipamentos de uso e consumo coletivo para o bem-estar da população e frequentemente se relaciona à falta ou à precariedade de moradia, saneamento, de estabelecimentos de ensino, de tratamento de saúde, de transportes coletivos com a ausência de investimento estatal, criando péssimas condições de vida na cidade. Dessa forma, Villaça (1986) destaca que, o Estado age nas regiões onde se concentram as camadas de mais alta renda, enormes investimentos em infraestrutura urbana, especialmente no sistema viário.

Desse modo, dependendo da localização da moradia, o acesso aos serviços públicos será limitado como enfatiza Maricato (1995, p. 29).

À dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc.) somam-se menos oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial,

---

<sup>62</sup> Glébio Jorge, morador do conjunto João do Vale, São Luís, em Fevereiro de 2017.

<sup>63</sup> LEI Nº 4669, DE 11 DE OUTUBRO DE 2006. “é a função que deve cumprir a cidade para assegurar a plena realização dos direitos de todos os cidadãos à moradia digna, aos serviços públicos de saneamento ambiental, infraestrutura, transporte, educação, saúde, cultura, esporte, lazer, trabalho, segurança, acessibilidade e mobilidade, informação, participação e decisão no processo de planejamento territorial municipal” Plano Diretor de São Luís.

discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer.

Nesses termos, a localização do terreno urbano implica em sua acessibilidade aos serviços, ou seja, quanto mais longe do centro da cidade, a disponibilidade dos serviços públicos tende a diminuir, conforme enfatiza Villaça (1986, p. 35).

A acessibilidade e a disponibilidade dos serviços públicos determinam o preço dos terrenos que, por sua vez, influenciam a conhecida distribuição espacial não só das classes sociais (a chamada segregação urbana), mas também a de seu comércio, serviços e indústrias. Os terrenos melhores (melhor localizados e equipados) ficam com os que podem pagar mais e os piores (os mais afastados e desequipados), ficam para os pobres, embora a recíproca não seja verdadeira.

Essa é uma realidade presente nos conjuntos habitacionais destinados para a população carente, uma vez que a maioria dos residenciais está localizada nas periferias das cidades, distante dos empregos, desarticulada da malha urbana existente ou de planos de expansão urbana, com projetos de moradias sem qualidade arquitetônica nem identidade com as comunidades locais (BONDUKI, 2014).

Nesse contexto, buscou-se caracterizar a disponibilidade de serviços públicos, bem como a qualidade desses no conjunto habitacional estudado. O conjunto João do Vale apresenta uma grande dependência dos serviços públicos disponíveis nos bairros de entorno, visto que, o projeto não contemplava construção de equipamentos públicos, cabendo ao Estado e Município essa tarefa de disponibilizar tais serviços à comunidade.

Entretanto, quando se pensa em construir casas para atender as famílias de baixa renda, a localização desses conjuntos se torna importante para a qualidade do acesso à cidade e às oportunidades que ela oferece para a sociedade.

Cabe ressaltar que, o conjunto estudado localiza-se no bairro Aurora, o qual apresenta uma carência em termos de disponibilidade de equipamentos públicos, onde a população é obrigada a procurar atendimento em outros bairros, principalmente o bairro do Anil, que apresenta melhores condições de infraestrutura conforme a (Quadro 10). Como mencionado anteriormente, o conjunto, não apresenta serviços públicos disponíveis para atender a comunidade, os resultados estão relacionados com os bairros vizinhos que atendem o residencial.

O conjunto João do Vale possui apenas para casas e ruas, sem dispor de espaços e de serviços públicos para atender a população. E de acordo com os instrumentos da pesquisa, constatou-se que um das principais demandas é a educação e o acesso a esse serviço que é restrito no conjunto. Quando se constrói um conjunto habitacional, principalmente em áreas

distantes dos centros urbanos, deve-se pensar na estrutura que irá atender a população do conjunto, o que não acontece na realidade.

**Quadro 11:** Qualidade dos serviços disponíveis no conjunto João do Vale

Itens Avaliados	Ótimo	Bom	Regular	Não possui	Total %
<b>Creche</b>	8%	64%	16%	12%	100%
<b>Ensino Fundamental</b>	7%	67%	15%	11%	100%
<b>Ensino Médio</b>	11%	65%	12%	12%	100%
<b>Posto de Saúde</b>	8%	17%	62%	13%	100%
<b>Posto Policial</b>	-	-	52%	48%	100%
<b>Transporte Público</b>	4%	26%	59%	11%	100 %
<b>Equipamentos de Lazer</b>	4%	4%	37%	55%	100%
<b>Centro Comunitário</b>	-	4%	26%	70%	100%

Fonte: Dados da Pesquisa, 2017.

No que diz respeito, às instituições escolares como creche, escola de ensino fundamental e ensino médio, o residencial é atendido pelo bairro adjacente. A única escola de ensino infantil (Figura 16) existente está no bairro da Aurora que atende uma pequena parcela dos filhos dos moradores, sendo que os demais são atendidos pelas escolas Cintra e Professor Sá Valle no bairro do Anil.

Conforme a (Tabela 06), um dos problemas que mais causam insatisfação dos moradores está relacionado à indisponibilidade de serviços de saúde. Do total de 27 entrevistados, 13% da amostragem declaram ruim a qualidade do serviço de saúde no conjunto, e apesar de 62% declararem regular, essa opinião se vincula apenas ao fato de disporem de atendimento do serviço público, que se dá somente no bairro Anil.

E o mesmo apresenta uma grande demanda em atendimento, pois também contempla os bairros vizinhos, gerando a insatisfação dos habitantes do João do Vale. Levando em consideração que a saúde, segundo Barata (2008), é vista como necessidade humana essencial, beneficiária do Estatuto de Direito Social, então sua garantia, através de procedimentos que visem à promoção, a prevenção, a manutenção e a recuperação, deverá ser objeto de políticas públicas universais e igualitárias assumidas como responsabilidade ética por toda a sociedade.

**Figura 16:** Escola Infantil UEB pequeno Polegar, Bairro Aurora.



**Fonte:** Dados da pesquisa/2017.

Em seguida, os entrevistados apontaram também outro problema no que diz respeito ao serviço de policiamento no conjunto, não há uma delegacia próxima ao João do Vale, e o patrulhamento só é realizado quando se tem alguma ocorrência em que a comunidade aciona o serviço. 48% dos entrevistados destacaram que não existe atuação desse aparelho no conjunto, só em casos de alguma emergência e os demais classificaram como regular com 52% indicando a precariedade do serviço de policiamento.

Em relação ao transporte coletivo, Gomide (2006) enfatiza que, a dificuldade de acesso ao transporte, restringindo a mobilidade para fins laborais impendidos o desenvolvimento das capacidades humanas e provocando desigualdade de acesso a grupos sociais, colabora para a exclusão do círculo vicioso da exclusão social. Dessa forma, o transporte coletivo não eficiente deixa de ser um instrumento de promoção da inclusão social e pode colocar como um fator de restrição da sociabilidade (SOUSA, 2015).

Vale realçar que, a mobilidade e a acessibilidade urbana são elementos facilitadores dos deslocamentos das pessoas nas cidades, promovendo a inclusão social. Assim, quando a mobilidade não é exercida de forma satisfatória para atender a comunidade, esta pode ser considerada como componente inibidor de uma sociabilidade mais ampla para

moradores de locais segregados, fazendo aumentar o seu afastamento em relação à cidade (SOUZA, 2015).

Para Santos (2013), as carências em serviços alimentam a especulação, pela valorização diferencial das diversas frações do território urbano, ou seja, a organização dos transportes obedece a essa lógica e torna ainda mais pobre a população que reside longe dos centros e com indisponibilidade de serviços públicos que atendam a demanda da população que vive nas periferias das cidades, em que o poder público é incapaz de resolver o problema da sociedade. Sendo assim, a população é forçada a pagar mais caro pelos precários serviços de transporte coletivo e os demais bens indispensáveis para o consumo.

À vista disso, os moradores estão subordinados aos transportes coletivos de péssima qualidade, que tem afetado a mobilidade para as áreas externas ao conjunto. Grande parcela da população está insatisfeita com o serviço de transporte público, pois os ônibus que circulam na comunidade são oriundos do bairro da Aurora, e apenas uma linha de ônibus o Popular-IPASE que atende as demandas do conjunto João do Vale e dos bairros das adjacências, principalmente Cohab e Isabel Cafeteira, cujas os serviços são prestados de forma precária, o que inclui veículos velhos e sujos, poucos horários de linha, o que mantém os usuários reféns desse serviço, dificultando o acesso à cidade pelos seus habitantes. Percebe-se que no conjunto 59% dos moradores utilizam o transporte coletivo (Tabela 03).

**Tabela 03:** Transportes utilizados pelos moradores para seu deslocamento.

<b>Transporte</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
<b>Ônibus</b>	16	59 %
<b>Automóvel</b>	5	19 %
<b>Motocicleta</b>	3	11 %
<b>Bicicleta</b>	3	11 %
<b>Transporte alternativo</b>	-	-
<b>Total</b>	27	100%

**Fonte:** Dados da pesquisa/2017.

Fica evidente a necessidade do transporte público de qualidade para os moradores do conjunto, sendo que grande parte depende do transporte coletivo para seu deslocamento diário para outras áreas da cidade, conforme destaca Villaça (2001, p. 20):

O espaço intraurbano é estruturado de forma fundamental pelas condições de deslocamento do ser humano, seja como portador da mercadoria força do trabalho –

como no deslocamento casa/trabalho -, seja enquanto consumidor – reprodução da força do trabalho, deslocamento casas-compras, casa-lazer, escola.

Levando em consideração os dados da pesquisa, a grande parcela da amostragem 50% tem o Centro como local do trabalho áreas longe do lugar da moradia e, portanto, utilizam diariamente o transporte público. Fica claro a insatisfação dos moradores em relação aos serviços de transporte público na comunidade, onde estão condenados a utilizarem os serviços de péssima qualidade pagando por eles um valor absurdo pelo péssimo atendimento do serviço de transporte. Sendo assim, 63 % dos entrevistados apontaram que o transporte coletivo não atende as necessidades dos beneficiários, seguindo de 37 % que acham suficiente para a comunidade, segundo informações do morador o “Popular- IPASE é o pior de todas as linhas que circulam na cidade, todos sujos e quebrados” (Informação Verbal).<sup>64</sup>

Em relação à situação da área de lazer no conjunto, obteve-se, também, um resultado insatisfatório, isso por que, os recursos na época da construção visavam somente à produção das casas e não contemplava a construção de áreas sociais para a população. A área de lazer do conjunto é representada por um campo de futebol e um pequeno parquinho (Figura 17) construído recentemente pela própria comunidade. A ausência de um espaço de lazer faz com que a maior parte (55%) dos moradores de todo o residencial sintam falta de um espaço para uso coletivo, uma área social de recreação. Desse modo, Guerra (1994) enfatiza que, os bairros sociais são, para além de espaços segregados e estigmatizados, lugares caracterizados por uma escassez de espaços de lazer e de sociabilidade.

Outro fator que causa insatisfação dos moradores do conjunto é a falta de um centro comunitário, lugar no qual a comunidade possa se reunir, discutir sobre os projetos de melhoramento do conjunto. Um centro em que diversas atividades poderiam ser desenvolvidas, desde cursos, festas, palestras, etc.

Em relação ao serviço de infraestrutura urbana do residencial, segundo o Plano Diretor Municipal de São Luís Lei nº 4.666 de 11 de outubro de 2006 no Art. 4º Inciso I destaca o, município sendo o principal instrumento normativo que visa promover políticas públicas que elevem a qualidade de vida da população, particularmente no que se refere à saúde, à educação, à cultura, esporte e lazer, às condições habitacionais, à infraestrutura, saneamento básico e aos serviços públicos, promovendo a inclusão e reduzindo as desigualdades sociais.

Segundos dados do IPEA (2004), entre os graves problemas que atrasam o desenvolvimento do Brasil, um especialmente, requer providências urgentes. Ele afeta a saúde

---

<sup>64</sup> Morador do Residencial João do Vale Glébio Jorge, em fevereiro de 2017.

das pessoas, a qualidade do seu trabalho, sua produtividade e a economia do País como um todo é a carência de saneamento básico.

**Figura 17:** Área de lazer do residencial João do Vale



**Fonte:** Dados da pesquisa/2017.

Nessa perspectiva, cabe também como competência do município, prevista na Lei, a efetivação da aplicação dos instrumentos de política urbana voltados à garantia do direito à moradia e à cidade, bem como deverá promover a moradia digna como direito e vetor de inclusão social.

Partindo desse pressuposto, encontramos no residencial João do Vale uma grande carência em serviços públicos e infraestrutura do entorno das moradias. Os resultados apontam que a maioria das famílias residentes do conjunto não dispõe de tais equipamentos urbanos gerando uma grande insatisfação dos moradores, conforme a (Quadro 12).

Grande parte dos conjuntos habitacionais para a população de baixa renda, não possuem coleta de esgoto adequado para atender os moradores dos residenciais. A comunidade tem que conviver com os esgotos domésticos a céu aberto, expostos a proliferação de doenças, o que tem gerado uma grande insatisfação dos residentes do conjunto. Quando não há coletas e destinação para o tratamento dos esgotos nas estações, os resíduos ficam expostos nas ruas (Figura 18) servindo de criadores de mosquitos, geram também odores desagradáveis e são lançados diretamente nos cursos d'água.

**Quadro 12:** Serviços de infraestrutura urbana

Itens Avaliados	Ótimo	Bom	Regular	Péssimo	Total
Fornecimento de água	89%	11%	-	-	100%
Serviço de esgoto	-	4%	18%	78%	100%
Energia Elétrica	18%	74%	4%	4%	100%
Rede telefônica	-	7%	41%	52%	100%
Serviço de lixo	74%	22%	4%	-	100%
Pavimentação	19%	23%	46%	12%	100%

**Fonte:** Dados da pesquisa, 2017.

As carências em infraestrutura de esgotamento sanitário representam riscos elevados para a saúde coletiva por contato primário ou pela proliferação de vetores de doença, fontes de poluição concentradas que podem resultar em redução da disponibilidade hídrica por deterioração de qualidade da água dos meios receptores, perdas generalizadas de qualidade ambiental e desconfortos causados pelos odores e problemas estéticos (BRASIL, 2005, p. 104).

Dessa maneira, a presença de resíduos sólidos ou líquidos lançados de forma inapropriada, está diretamente ligado a problemas de saneamento básico, envolvendo serviços de coleta e tratamento de esgotos, bem como sistema de drenagem insuficiente para atendimento da demanda local.

**Figura 18:** Lançamentos de esgotos nas ruas do conjunto João do Vale

**Fonte:** Dados da pesquisa/2107.

Diante desse contexto, percebe-se a carência em infraestrutura e serviços, destinados à população de baixa renda que vive em moradias precárias e com falta de saneamento adequado. A (Figura 19) apresenta a única via de acesso do conjunto João do Vale e a mesma encontra-se com precariedade de infraestrutura, já que o conjunto não possui sistema de drenagem e em dia de precipitação há acúmulo significativo de água nessa área dificultando o deslocamento dos moradores pelas ruas do conjunto. Esse acúmulo de água nas ruas causa desconforto e riscos aos seus residentes, pois, segundo alguns relatos, a água acumulada permanece por longos dias sem escoar e nesse caso, pode atrair vetores colocando em risco a saúde dos moradores.

**Figura 19:** única via de acesso ao conjunto habitacional João do Vale



**Fonte:** Dados da pesquisa/ 2017.

Nesse contexto, a moradia digna está diretamente ligada à segurança, infraestrutura básica (água, energia e saneamento), acessibilidade e à disponibilidade de uso de serviços públicos (saúde, educação, transporte coletivo, coleta de lixo). Entretanto, em muitos dessas exigências em serviço e infraestrutura, há precariedade de fornecimento, dificuldades enfrentadas pelos moradores do conjunto habitacional João do Vale agravada pela ausência da atuação do poder público em solucionar tais problemas (Figura 20).

**Figura 20:** Disposição de resíduos sólidos no conjunto João do Vale próximo ao Rio Anil



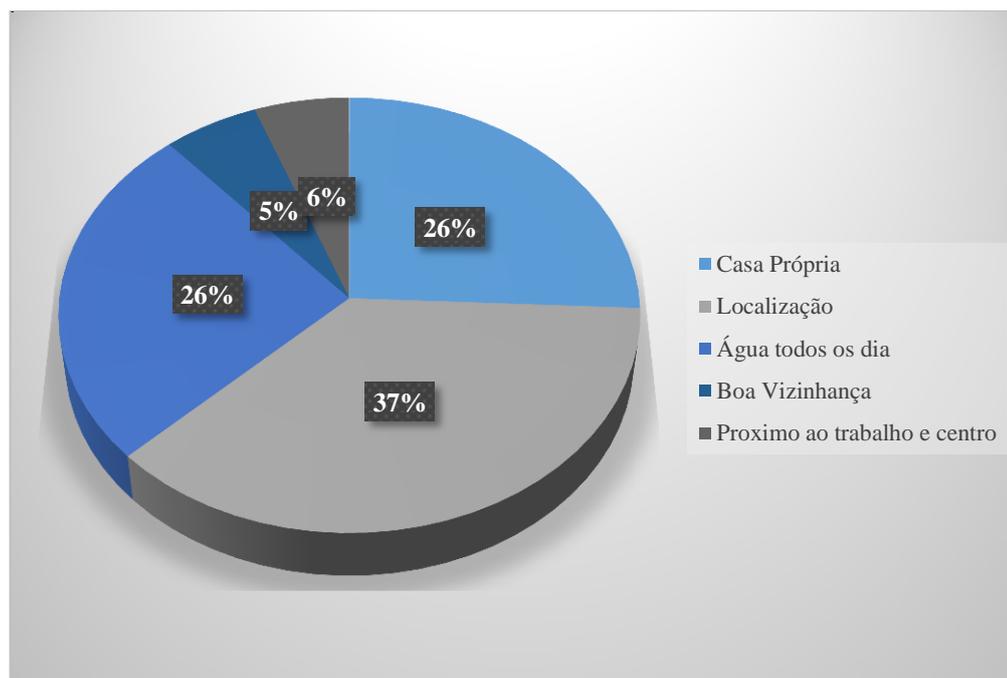
Fonte: Dados da pesquisa/2017.

#### 5.1.4 Percepção dos moradores sobre o conjunto

Para a discussão da percepção dos residentes em relação ao conjunto, faz-se necessário abordar os seguintes itens avaliativos: os pontos positivos de morar no conjunto; as principais dificuldades encontradas; a qualidade das casas; o custo com o financiamento; aparência do conjunto/casa; mobilidade urbana; segurança e privacidade.

No conjunto habitacional analisado, um dos pontos positivos apontados pelos moradores diz respeito à localização do residencial, com 37% da amostragem (gráfico 06), embora, o João do Vale apresente algumas dificuldades relacionadas com a indisponibilidade de serviços públicos, os residentes estão satisfeitos com a proximidade do conjunto com o centro da cidade. Também foi evidenciado como satisfação dos beneficiários o acesso à casa própria e à disponibilidade de água todos os dias, em virtude do conjunto possuir um poço artesiano que abastece a comunidade.

**Gráfico 06:** Satisfação dos moradores do conjunto João Vale em relação as casas.



Fonte: Dados da pesquisa/2017.

As principais dificuldades relatadas pelos entrevistados dizem respeito à localização das paradas de ônibus, com 50 % da amostragem, pois o ponto mais próximo está no bairro da Aurora, seguido de 23 % por assaltos que vêm ocorrendo constantemente no conjunto e as demais reclamações dos moradores estão relacionadas ao crescimento da criminalidade e tráfico, com 9 %, distanciamento das creches e escolas para atendimento à comunidade, 9%, e ausência de área de lazer, também 9 %, dos entrevistados. Em relação à satisfação de morar no residencial, 70 % declararam contentamento.

No que diz respeito à percepção dos moradores em relação a qualidades das casas do conjunto, 48 % dos entrevistados estão insatisfeitos com a sua moradia, 16% consideraram regular e 36 % avaliaram a moradia como boa. Esse percentual está relacionado com a avaliação dos materiais de construção, porque muitos moradores alegaram que as casas foram construídas com materiais de péssima qualidade e de baixo custo. Esse fato foi confirmado nas conversas com os moradores, que segundo eles o material comprado foi mais barato (Informação Verbal)<sup>65</sup> e pelo valor do financiamento, foi o que a união conseguiu fazer de melhor (Informação verbal)<sup>66</sup>.

Além da qualidade das casas, buscou-se avaliar também a qualidade dos materiais de construção das unidades habitacionais. Uma boa parte da amostragem, 48%, avaliou como

<sup>65</sup> Fala da Moradora Cristiane de Sousa do residencial João do Vale, em Outubro de 2017.

<sup>66</sup> Fala do Morador Arnaldo dos Santos do residencial João do Vale, em outubro de 2017.

regular os materiais utilizados na edificação (Figura 21), seguido de 28% que acharam bom o serviço, 16% ruim, 4% péssimo e 4% consideraram como ótima a qualidade dos materiais.

**Figura 21:** Fachada frontal das casas do conjunto João do Vale.



**Fonte:** Dados da pesquisa/2017.

Foram também avaliados os principais problemas pós-ocupação das casas, se as mesmas apresentaram alguma deformidade em suas instalações, em virtude dos materiais de baixa qualidade e de baixo custo que afetam a qualidade de vida dos moradores. Grande parte dos conjuntos habitacionais populares apresenta uma série de defeitos assim que entregues. De forma geral, os imóveis apresentaram diversos problemas relatados pelos próprios moradores do conjunto, conforme apresentado na (Tabela 04) abaixo.

**Tabela 04:** Problemas encontrados no pós-ocupação.

<b>PROBLEMAS PÓS- OCUPAÇÃO</b>	<b>%</b>
Fiação Elétrica	22 %
Sistema Hidráulico	22 %
Portas e janelas empenadas	15 %

Telhado respigando	15 %
Infiltração	11 %
Péssima qualidade dos pisos	7 %
Banheiro pequeno	4 %
Rachaduras nas paredes	4 %

**Fonte:** Dados da pesquisa/ 2017.

Observa-se que os problemas construtivos apresentados referem-se majoritariamente à parte elétrica, que segundo os entrevistados, constituem-se de fiação exposta, colocando em risco a vida dos moradores. Outra insatisfação relevante apontada diz respeito ao sistema hidráulico, declarado que desde o início da entrega do conjunto sempre foi motivo de reclamação e até hoje persiste o problema, causando vazamento, infiltração e rachadura nas casas (Figura 22).

**Figura 22:** Rachadura no piso



**Fonte:** Dados da pesquisa/2017.

Aprofundando sobre a visão dos beneficiários em relação ao tamanho da casa, constatou-se que 59% dos entrevistados acham o tamanho ideal para suas famílias, enquanto que 41% declaram ter uma família grande para pouco espaço na moradia.

Em relação ao custo, com o financiamento do imóvel para as famílias de baixa renda, conjunto teve como agente financiador o Fundo de Desenvolvimento Social do Programa Crédito Solidário, em que a população entrou com uma contrapartida de apenas 3% para o pagamento do imóvel ficando 97% para o fundo. Com isso, o valor pago foi acessível à renda dos moradores, sendo o menor valor da prestação R\$ 48,00 e a maior prestação de R\$ 83%. O valor da moradia é considerado compatível com a renda da família. Informações essas relatadas pelos próprios moradores, o valor é bom, mas o prazo é de vinte anos e as prestações é decrescente (Informação Verbal)<sup>67</sup>. Custo bom, cabe no orçamento da família (Informação Verbal)<sup>68</sup>.

No que diz respeito à percepção sobre a segurança do conjunto e do bairro, ambos obtiveram resultados negativos (Tabela 05), em virtude da crescente criminalidade que vem ocorrendo na comunidade. Então o sentimento de insegurança dos moradores é visível na amostragem. Vieira (2002) enfatiza que a falta de segurança urbana reflete em ambientes residenciais, mais especificamente em conjuntos habitacionais, tendo um forte impacto na qualidade de vida, atitudes e comportamento dos usuários.

**Tabela 05:** Segurança no conjunto habitacional do conjunto João do Vale

<b>Itens Avaliados</b>	<b>Ótimo</b>	<b>Bom</b>	<b>Regular</b>	<b>Ruim</b>	<b>Péssimo</b>	<b>Total</b>
<b>Segurança</b>						
Conjunto	4 %	20 %	16 %	52 %	8 %	100 %
Bairro	3 %	16 %	13 %	34 %	34 %	100 %

**Fonte:** Dados da pesquisa/ 2017.

A privacidade (Tabela 06) também foi considerada na análise da pesquisa que teve como indicadores a percepção dos moradores em relação aos próprios residentes do imóvel, e a relação social de vizinhança entre os beneficiários do conjunto.

<sup>67</sup> Morador Glébio Jorge em Outubro/2017.

<sup>68</sup> Morador Arnaldo dos Santos em Outubro/2017.

**Tabela 06:** Privacidade e relação de vizinhança do conjunto João do Vale.

<b>Itens Avaliados</b>	<b>Ótimo</b>	<b>Bom</b>	<b>Regular</b>	<b>Ruim</b>	<b>Péssimo</b>	<b>Total</b>
<b>Segurança</b>						
Privacidade	4 %	44 %	48 %	-	4 %	100 %
Relações de Vizinhança	-	50 %	42 %	8 %	-	100 %

**Fonte:** Dados da pesquisa/2017.

Ao entrevistar os moradores, identificou-se que a privacidade é um item importante na percepção dos mesmos. Ao serem avaliados sobre privacidade, conforme a (Tabela 06) percebe-se que, 4% declarou ruim a privacidade, seguindo de 48% que classificaram como regular e 48% que declararam a privacidade boa ou ótima. Esse resultado mostra que apesar das casas serem próxima uma das outras não compromete o nível de privacidade entre a vizinhança. Nesse conjunto, possivelmente pela sua longevidade, as relações sociais tenderam ao equilíbrio e consenso coletivo, permitindo que as relações se estabelecessem em patamares aceitáveis de convívio, apesar da realidade típica comum aos conjuntos habitacionais.

Em relação à avaliação das relações de vizinhança grande parcelas dos entrevistados declaram que possuem um bom relacionamento com os moradores do conjunto analisado. Embora uma parcela pequena dos entrevistados apontasse para uma fragilidade dessa relação.

Além de analisar a percepção dos moradores em relação ao item anterior, também foi investigada organização social do conjunto. Inicialmente perguntou-se aos residentes se existia uma associação comunitária no conjunto. A maioria, 68% disse que existe sim uma associação e 32 % declararam que não. Por tanto, a maioria reconhece a existência da associação dos moradores do conjunto. Quando perguntado sobre a atuação da associação no conjunto, percebe-se uma insatisfação muito grande dos moradores. Isso porque ela não atua de forma direta, promovendo o melhoramento da comunidade e lutando pelas causas dos moradores. De acordo com os moradores, a associação vem atuando só na administração do poço artesiano e na cobrança da taxa mensal da água que é disponibilizada no conjunto (Informações Verbais).<sup>69</sup>

<sup>69</sup> Morador do Conjunto João do Vale Gilson Ribeiro. Outubro/2017.

No conjunto João do Vale foi possível perceber, através dos itens avaliados e da percepção dos moradores, a grande carência em termos de serviços públicos e infraestrutura urbana, bem como a falta de atuação do Estado em promover o melhoramento do conjunto e a qualidade de vida da comunidade. Levando em consideração que o conjunto João do Vale é o mais antigo dos conjuntos analisados e com uma localização diferenciada dos demais.

Sendo assim, para as famílias que residem no conjunto, a conquista da casa própria, traz um sentimento de satisfação e gratidão que os problemas estruturais do conjunto tornam-se menores para o tamanho dessa realização. Para o morador Gilson Ribeiro (informação verbal)<sup>70</sup> a casa é considerada uma conquista, mesmo com pouca qualidade dos materiais, mas é um sonho realizado.

---

<sup>70</sup> Morador do Conjunto João do Vale

## 5.2 CONJUNTO HABITACIONAL NOVA HORIZONTE - INICIATIVA PRIVADA

O conjunto habitacional Novo Horizonte, construído pelo sistema empresarial de habitação, está localizado no município de Paço do Lumiar, precisamente no bairro Roseana Sarney, acerca de 4,8 km do bairro Maiobão, principal centro comercial e administrativo do município, e que ao longo de sua existência passou a oferecer suporte, no que diz respeito ao atendimento de serviços públicos para as comunidades adjacentes.

O Novo Horizonte, contemplado com o Programa Minha Casa Minha Vida, beneficiou um total de 1.947 famílias com renda entre 0 a 3 salários mínimos. O conjunto foi construído pela empresa Canopus Construtora com recursos provenientes do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) em atendimento as famílias de baixa renda<sup>71</sup>.

A obra habitacional foi dividida em cinco etapas, sendo construída na primeira fase 274 unidades de moradias com o valor estimado em R\$ 10.138.000,00 (dez milhões e cento e trinta e oito mil reais), na segunda etapa foram construídas 500 unidades habitacionais no valor estimado de R\$ 18.500, 00 (dezoito milhões e quinhentos reais), na terceira etapa foram beneficiadas mais 421 famílias com o valor das unidades em aproximadamente R\$ 15.577.000,00 (quinze milhões e quinhentos e setenta e sete reais), depois mais 500 casas foram construídas na quarta etapa do conjunto com a utilização de R\$ 18.500.000,00 (dezoito milhões e quinhentos mil reais) e a última etapa contemplando mais 252 unidades habitacionais teve um gasto de R\$ 9.324,00,00 ( nove milhões e trezentos e vinte quatro mil reais).

Vale frisar que os recursos provenientes do fundo foram destinados tanto para a construção das unidades habitacionais como também para a infraestrutura do conjunto. O Novo Horizonte teve sua contratação em 2009 e entregue a comunidade em 2012<sup>72</sup>. O terreno onde foi construído o conjunto pertencia a própria construtora e o mesmo foi negociada pelo valor de R\$ 3.200.061,36.

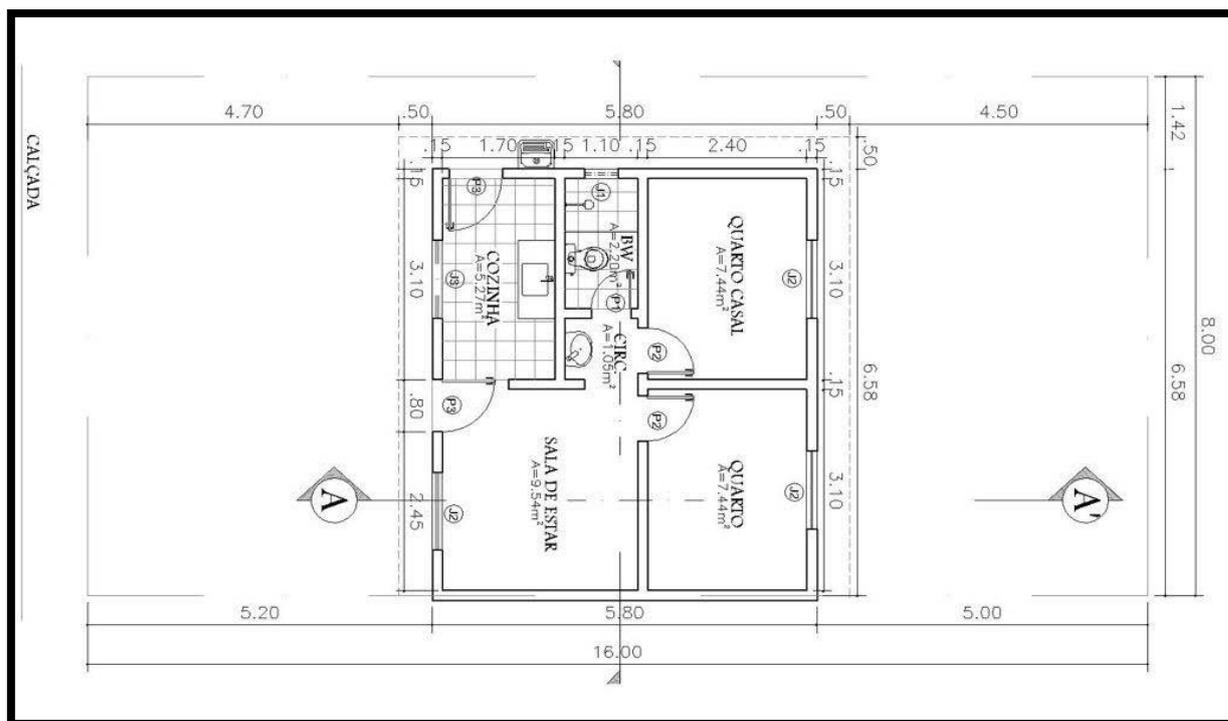
O padrão arquitetônico das casas do conjunto é composto por dois quartos, uma sala de estar, uma cozinha e um banheiro social que compreende uma área total de 38,13 m<sup>2</sup> ( Figura 23). É um modelo único independente das peculiaridades que caracterizam as famílias que vivem nessas casas. Por outro lado, diferente do processo autogestionário, a construtora é responsável por todo o processo de elaboração e execução da obra, sem a participação dos futuros moradores.

---

<sup>71</sup> Dados disponível em [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br).

<sup>72</sup> Dados fornecidos pela Canopus Engenharia/2018.

**Figura 23:** Planta baixa do conjunto Novo Horizonte



**Fonte:** Canopus Engenharia/2012.

No âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida na modalidade empresas, que são responsáveis pela larga produção de conjuntos no programa, segundo Depieri (2016) uma das suas principais vantagens diz respeito ao processo de aquisição de terrenos por parte do programa para as construções dos conjuntos, tendo em vista que os terrenos são adquiridos pelo mesmo preço, independentemente de sua localização na cidade. As empresas do setor de construção civil são as maiores detentoras de terrenos nas urbes, sendo assim, oferecem os espaços que adquiriram com baixo custo financeiro, ou seja, áreas situadas na periferia das cidades, e constroem os conjuntos habitacionais para as famílias de baixa renda contempladas no programa, geralmente distantes dos serviços públicos disponíveis nos centros urbanos, a exemplo do conjunto em estudo.

Nesses termos, corroborando com o autor, a grande maioria desses conjuntos habitacionais são construídos em terrenos da própria construtora, sendo que as mesmas são as maiores detentoras das terras nas cidades, como exemplo claro tem-se o conjunto Novo Horizonte, terreno de domínio da construtora cuja mesma vendeu ao programa social Minha Casa Minha Vida que ofereceu as classes de menor poder aquisitivo casas bem distantes dos aparelhos sociais, situadas em áreas na qual a carência de serviços públicos é uma realidade notável (Figura 24).

**Figura 24:** Conjunto Habitacional Novo Horizonte

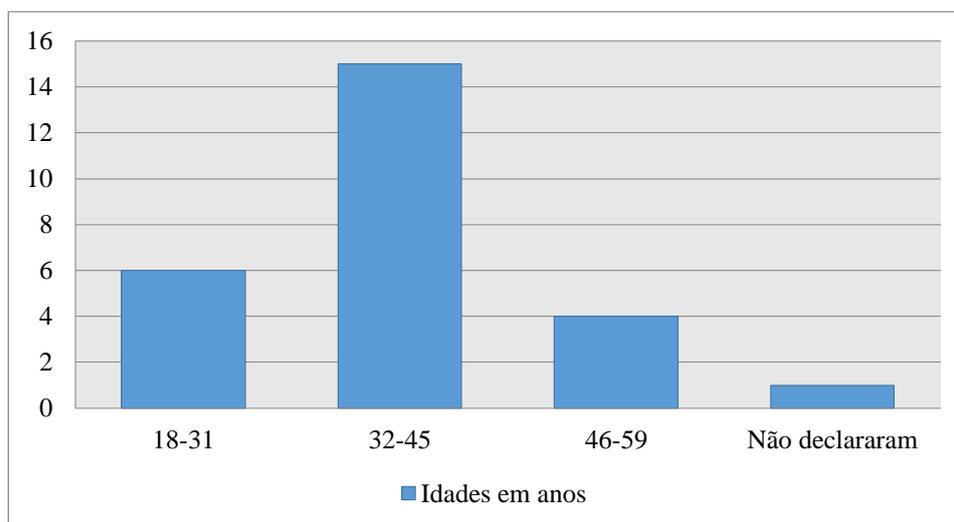


Fonte: Canopus Engenharia/2009

### 5.2.1 Caracterização Socioeconômica dos beneficiários

A fim de apresentar informações relativas aos moradores do conjunto habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida torna-se necessário considerar os seguintes indicadores socioeconômicos, seguindo a mesma dinâmica do primeiro conjunto estudado: conjunto habitacional em que residem, bairro de origem, sexo, idade, tempo de residência no conjunto habitacional, situação de trabalho e renda.

Fizeram parte da amostragem 26 beneficiários residentes na primeira etapa do conjunto Novo Horizonte, localizado no município de Paço do Lumiar, sendo a maioria de sexo feminino compreendendo 73% da amostragem, levando em consideração que a grande maioria dos contratos da Caixa é assinado por mulheres na faixa 1. Sendo assim, constatou-se, em relação à faixa etária do grupo selecionado, a composição de idades variadas com predomínio na faixa que vai de 32 a 45 anos de idades, compreendendo 58% dos beneficiários do conjunto, sendo a grande maioria em idade produtiva, ou seja, 23% na faixa de 18 a 31 anos, equivalente a população jovem e em menor percentual com 15% a população que compreende as faixas de 46 a 59 anos, e com 4% os que não declararam a idade. Conforme demonstrado no (Gráfico 07).

**Gráfico 07:** Faixa etária dos moradores do conjunto Novo Horizonte

**Fonte:** Dados da pesquisa. 2018.

Segundo dados do IBGE (2016) a escolaridade é um atributo importante não somente por contribuir para a caracterização do perfil da mão de obra, como permite ainda identificar as assimetrias de qualificação entre oferta e demanda de trabalhadores. Quanto ao nível de escolaridade, percebe-se que a grande maioria dos beneficiários do programa Minha Casa Minha Vida são pessoas com escolaridade baixa e sem muita oportunidade no mercado de trabalho formal.

**Quadro 13:** Escolaridade dos beneficiários pela amostragem

<b>Escolaridade</b>	<b>Nº de moradores</b>	<b>Porcentagem %</b>
<b>Analfabeto</b>	1	4%
<b>Ensino Fundamental Incompleto</b>	4	15%
<b>Ensino Fundamental Completo</b>	6	23%
<b>Ensino Médio Completo</b>	10	39%
<b>Ensino Superior Completo</b>	5	19%
<b>Total:</b>	26	100%

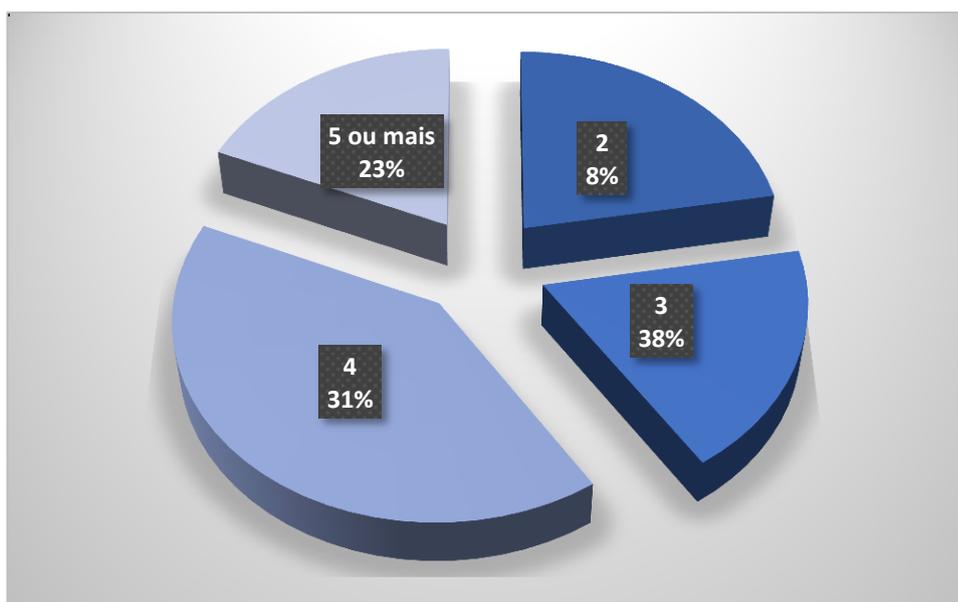
**Fonte:** Dados da pesquisa, 2018.

Nesta perspectiva, observa-se que a grande maioria dos beneficiários do programa tiveram a oportunidade de concluir a educação básica, nesse sentido, segundo dados IBGE (2016), o aumento do acesso à educação básica e superior tem como consequência a elevação

da escolaridade da população brasileira à medida que as gerações mais educadas substituem as menos educadas, elevando sua representatividade na população total.

Em relação ao número de ocupantes das unidades habitacionais, constatou-se que no conjunto em estudo o tamanho das moradias não acomoda de forma satisfatória as famílias, no que diz respeito a quantidade de pessoas pertencente a cada uma delas (Gráfico 08). “A padronização da construção acaba gerando moradias impessoais, sem referências com a diversidade de moradores que ali irão habitar” (LACERDA, *et, al*, 2011, p. 309). Além disso, as moradias são construídas com dimensões menores se comparadas com outro conjuntos habitacionais, visando diminuir o custo das obras. Dessa forma, a estrutura familiar residente no conjunto é formada na grande maioria de um núcleo familiar central, ou seja, os pais e os respectivos filhos. Nesses termos, uma das grandes reclamações dos moradores do conjunto em estudo diz respeito ao tamanho das casas, tendo em vista que a padronização das moradias é de 38 m<sup>2</sup>, com pouco espaço para acomodar, de forma satisfatória, a quantidade de moradores que residem nas pequenas habitações.

**Gráfico 08:** Número de ocupantes na unidade habitacional do conjunto Novo Horizonte



**Fonte:** Dados da pesquisa, 2018.

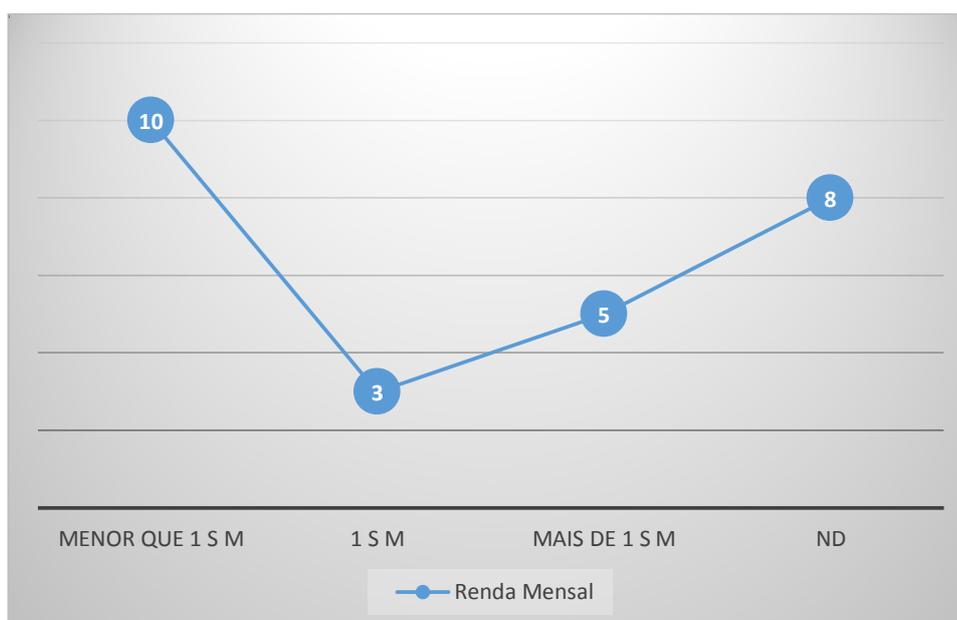
Em relação ao número de beneficiários inseridos no mercado de trabalho, um aspecto determinante para analisar o perfil econômico da amostragem, tem a ver com a constatação na qual a grande maioria dos entrevistados encontram-se fora do mercado formal e vivendo na informalidade, sem condições dignas de trabalho e dependendo muitas vezes do benefício do Bolsa Família. Vale também frisar que apenas 12 % dos entrevistados disseram

possuir um emprego de carteira assinada. Essa é uma realidade presente nos conjuntos habitacionais destinados às famílias de baixa renda, o qual o acesso ao mercado formal de trabalho está cada vez mais restrito, devido, principalmente, à baixa qualificação profissional da população inserida nessa faixa social.

É importante destacar que a baixa qualificação e escolaridade de moradores dos conjuntos habitacionais contribuem para o perfil profissional que compõem os considerados chefes de família, constituído na maioria por domésticas, autônomos, trabalhadoras do lar e prestadores de serviços em geral, cuja baixa remuneração contribui para perpetuar a condição de baixos salários e de vulnerabilidade social (CARVALHO; STEPHAN, 2016).

Para melhor entender como vivem a população do conjunto em estudo, faz-se necessário analisar a renda mensal dos moradores, um indicador indispensável para determinar as condições de vida da comunidade. Dessa forma, ao analisar a renda da comunidade do Novo Horizonte observou-se (Gráfico 09) que a grande maioria da amostragem está em percentuais abaixo de um salário mínimo, seguindo os parâmetros de exigências do programa social destinado a faixa 1 do Minha Casa Minha Vida. Vale mencionar que grandes partes desse percentual recebem benefício do governo, através do Programa Bolsa Família<sup>73</sup>.

**Gráfico 09:** Renda mensal da amostragem



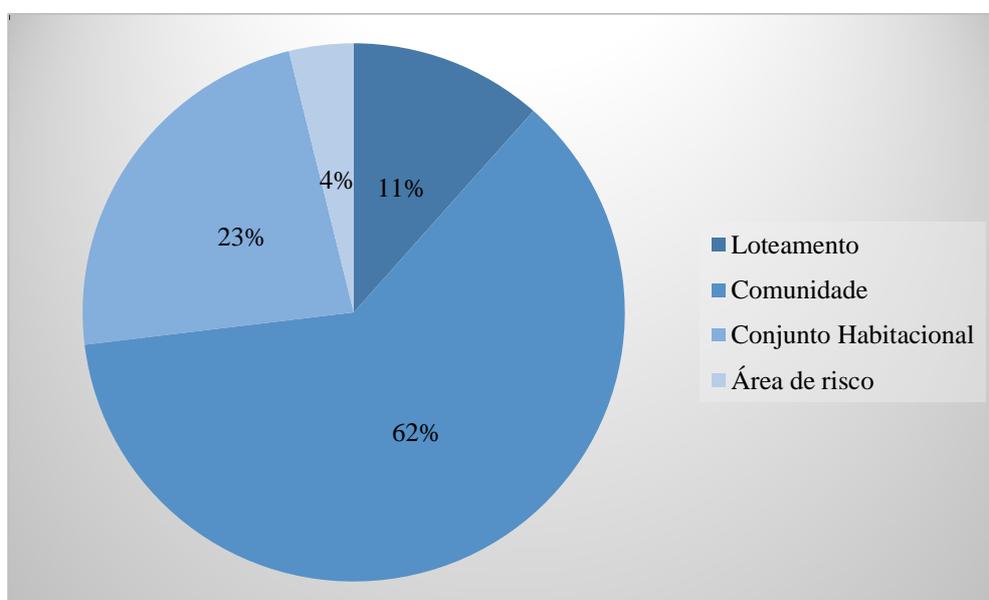
**Fonte:** Dados da pesquisa, 2018.

<sup>73</sup> É um programa de transferência direta de renda, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/paginas/default.aspx>.

Uma pequena parcela da amostragem tem o auxílio do Bolsa Família como a única renda familiar, e isso implica dizer que o programa social tem contribuído para a sobrevivência dessas pessoas, que além de pagarem o financiamento da casa precisam comprar alimentação. Destaca-se ainda que um grande percentual dos entrevistados sobrevive de trabalhos autônomos, sem carteira assinada, e no que diz respeito às mulheres chefe de família, trabalham fora, são diaristas, faxineiras e, às vezes, empregadas domésticas que se encontram na informalidade, por esse motivo, segundo Guimaraes (2013, p. 90) “não são amparadas pelas leis trabalhistas e pela seguridade social, o que as mantém excluídas de vários benefícios, dentre eles férias remuneradas, décimo terceiro salário, licença maternidade seguro desemprego, e principalmente o benefício da aposentadoria”. Dessa forma, os dados socioeconômicos destacados mostram a grande vulnerabilidade social que os moradores do conjunto Novo Horizonte estão exposto no que diz respeito ao trabalho, renda e principalmente a falta de qualificação do público alvo.

Quanto aos bairros de origem, a grande parcela da amostragem é proveniente de comunidades rurais do município de Paço do Lumiar, com 74% dos resultados. Dentre os bairros de origem dos beneficiários podemos citar: Iguaíba, Vila São José, Vila do Povo, Vila Cafeteira. Bairros carentes no qual se concentra as camadas populares do município e o restantes correspondente a 24% são oriundos de bairros da capital do Estado.

**Gráfico 10:** Moradia anterior



**Fonte:** Dados da pesquisa, 2018.

Com relação à satisfação do beneficiário em relação à sua moradia atual, verificou-se que 65% estão satisfeitos com o padrão da moradia e que muitos deles ainda pretendem realizar reformas em suas casas. A grande maioria dos entrevistados manifesta alguma insatisfação em relação à segurança e ao acesso a serviços de qualidade que inexistem no conjunto. Contudo, vale observar que, embora o conjunto necessite de uma série de serviços públicos, os moradores expressam um sentimento de contentamento pela aquisição da casa própria quando chegam a relatar que “é uma casa simples que ao mesmo tempo nos trouxe conforto e tranquilidade” (informações verbais).<sup>74</sup>

### 5.2.2 Serviços disponíveis no residencial Novo Horizonte

Seguindo os princípios que regem as principais Leis Urbanísticas das cidades, no que diz respeito a regulamentação quanto ao uso e ocupação do solo urbano para habitação, o Estado tem a missão de cumprir com o papel que lhe cabe de garantir o desenvolvimento urbano e o bem-estar dos habitantes da cidade. Nesse sentido, deve fornecer uma política de investimentos públicos com a demanda de terras e serviços urbanos para os diversos segmentos da sociedade. Além disso, em 2011 foram inseridos alguns artigos na Lei 11.799/2009 através da Lei nº12.424, destacando-se dentre eles o art. 5º que dá ênfase à localização dos empreendimentos:

Art. 5o-A. Para a implantação de empreendimentos no âmbito do PNHU, deverão ser observados:

- I - localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo Federal, observado o respectivo plano diretor, quando existente;
- II - adequação ambiental do projeto;
- III - infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica; e
- IV - a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público.

Nessa perspectiva, os instrumentos que regularizam o desenvolvimento sustentável das cidades, asseguram quanto a utilização dos espaços adequados para a produção de moradias sociais para o atendimento às famílias de baixa renda, com a disponibilização de serviços de infraestrutura e equipamentos públicos em atendimento a essas famílias. Entretanto, a realidade é bem diferente do discurso, o Estado parece omissivo em cumprir os

---

<sup>74</sup> Francisco Benício Santos, morador do conjunto Novo Horizonte, em 25 de julho de 2018.

parâmetros legislativo, quando suas ações comprometem a qualidade de vida da população nas cidades.

A atuação do Estado, como instrumento legal, produz grandes transformações no uso do solo urbano, reproduzindo segundo Carlos (2017) profundas desigualdades na metrópole, interferindo nas formas marcantes de apropriação do espaço, principalmente quando se investi intensamente em infraestrutura nas áreas centrais das cidades.

Dessa forma, Villaça (1986, p. 47) afirma que, “o Estado transfere suas próprias instalações para a mesma direção de crescimento da classe dominante, mostrando claramente através do espaço urbano, seu grau de captura por essa classe”. Nesse termos, o Estado tem presença marcante na produção dos equipamentos urbanos necessários para manutenção das cidades, e o mesmo age promovendo exclusão de uma grande parcela da população. Uma realidade presente na atualidade, na qual há uma hierarquização na distribuição da infraestrutura, que tende a distribuir mais equipamentos nos bairros de classe média e alta, e distribui precariamente nos bairros ocupados por população de baixa renda (GUIMARAES, 2013).

Desse modo, a maior parte das habitações produzidas pelo Estado para a população de baixa renda, muitas vezes, são localizadas em áreas periféricas das cidades, com carência de infraestrutura urbana e difícil acesso às outras partes da urbe. Além da carência em serviços urbanos, também é frágil o acesso a outros serviços como saúde, educação, saneamento básico e transporte público.

Conforme enfatiza Ferreira (2012),

a infraestrutura urbana, como transporte público, pavimentação das ruas, saneamento, energia elétrica, se determinados empreendimentos são construídos sem que ela exista, essa é, sem dúvida, questão que deveria competir ao Estado. De fato, não se pode culpar os empreendedores por construírem em locais sem infraestrutura urbana mínima, mas sim o poder público municipal, que autoriza a obra em locais inadequados.

Nesse contexto, a construção de casas populares em áreas distantes dos centros urbanos e sem infraestrutura é devido o baixo valor da terra, porém, torna-se onerosa para o Estado que será obrigado a fazer importantes investimentos públicos. Sendo assim, com o programa Minha Casa Minha Vida, o Estado passa a incluir uma parcela da população que vivia excluída do mercado de moradia, agora incluída precariamente através da produção do espaço (CARLOS, 2017).

Essa é uma realidade presente nos conjuntos habitacionais em atendimento as classes populares, uma vez que a construção de moradias são realizadas em áreas afastadas

seja em volta das sedes municipais ou nas vizinhanças de bairros consolidados. Assim, os novos núcleos habitacionais implantados pela iniciativa privada são verdadeiros novos bairros, sem história e sem cidade (BURNET, 2012).

Nesse contexto, buscou-se analisar a atuação da iniciativa privada na construção de moradias populares, tendo como exemplo o conjunto Novo Horizonte, situado no município de Paço do Lumiar. Os conjuntos habitacionais financiados pelo programa compreendendo a faixa 1 são construídos em áreas distantes dos centros comerciais, com carência de serviços públicos e com projetos que não seguem os padrões exigidos por lei. Corroborando com essa afirmação, Bonduki (2009) afirma que a localização dos empreendimentos financiados pelo programa são construídos em regiões periféricas, com carência de emprego, infraestrutura e equipamentos coletivo.

Dessa forma, o conjunto em estudo segue essa lógica de construção financiada pelo Estado, construído distante do centro da cidade e com grande carência de serviços públicos. Vale frisar que o Novo Horizonte, em termos de disponibilidade de serviços prestados, usufrui do atendimento viabilizado pelo bairro Maiobão, cuja importância para o município de Paço do Lumiar pode ser visualizado de acordo com a apresentação da (Tabela 12) que segue no texto. Sendo assim, pretende-se analisar, através dos dados obtidos pelos moradores, a qualidade dos serviços disponíveis pelo poder público nos conjunto habitacional financiado pelo governo federal para a população de baixa renda, em relação a localização, o acesso aos equipamentos urbanos, coletivos, as condições de sociabilidade e a relação de vizinhança entre os residentes do conjunto habitacional.

Nesses termos, segundo Villa (2015), como consequência, a ausência de equipamentos coletivos e de espaços verdes, somada à escassez de oportunidades econômicas e culturais, geralmente observadas nesses conjuntos habitacionais, dificulta a apropriação do lugar por parte de seus usuários. Assim, para se habitar com cidadania é necessário garantir o acesso da população de baixa renda aos serviços básicos, como educação, saúde e lazer, tendo em vista que o acesso aos serviços básicos define a situação de bem estar de uma família no local onde mora (FREITAS, 2004).

Com base nos dados acima, o conjunto Novo Horizonte, financiado através do programa Minha Casa Minha Vida para a faixa 1, que atende à demanda popular, apresenta uma certa carência em serviços públicos que deveriam ser fornecidos pelo Estado como forma de garantir o bem-estar e acessibilidade dos moradores à habitação de interesse social. Nessa perspectiva, os espaços de habitação social são desprovidos de serviços de infraestrutura, transportes, escola de educação básica, saneamento básico, posto de saúde e espaços de lazer

para a comunidade e que desencadeia, segundo Silva (2014), uma forma de desequilíbrio social. Já, em contrapartida, nos espaços da cidade direcionados para atender a população de maior poder aquisitivo, o Estado atua de forma presente disponibilizando serviços de infraestrutura, saneamento básico, lazer, acesso à escola e posto de saúde.

Conforme a (Quadro14), o Novo Horizonte possui certa deficiência em relação a disponibilidade de instituições escolares como creches, escola de ensino fundamental e médio.

**Quadro 14:** Qualidade dos serviços disponíveis no conjunto

Itens Avaliados	Ótimo	Bom	Regular	Não possui	Total %
<b>Creche</b>	27%	58%	15%	-	100%
<b>Ensino Fundamental</b>	-	8%	54%	38%	100%
<b>Ensino Médio</b>	-	-	42%	58%	100%
<b>Posto de Saúde</b>	-	-	65%	35%	100%
<b>Posto Policial</b>	-	-	75%	25%	100%
<b>Transporte Público</b>	4%	15%	81%	-%	100 %
<b>Equipamentos de Lazer</b>	-	-	46%	54%	100%
<b>Centro Comunitário</b>	4%	8%	69%	19%	100%

Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

A população é contemplada somente com uma creche (Figura 25) que faz atendimento aos filhos dos moradores, ressaltando que a creche não é de iniciativa do poder público e sim da atual líder comunitária, dona Nancy, que junto com a comunidade criaram na própria associação um estabelecimento educativo para atender as crianças do conjunto. E com relação a educação básica, relativo ao ensino fundamental e médio, o conjunto é assistido pelas escolas das comunidades adjacências. A ausência de instituição escolar é ainda uma das grandes reclamações dos moradores que acabaram por classificar esses itens como regular ou que não possui esse atendimento.

**Figura 25:** Associação dos moradores/ Creche Escolar Novo Horizonte



**Fonte:** Arquivo da pesquisa/2018.

No que diz respeito ao serviço de saúde, o acesso ao sistema é restrito e limitado, a comunidade precisa procurar atendimento em outros bairros, visto que no conjunto possui um posto de saúde (Figura 26), porém, o mesmo está abandonado, ou melhor, nunca foi entregue a comunidade, um descaso com os moradores sendo que o posto foi construído com o dinheiro público para atender a demanda local, entretanto, até agora sem finalidade, obrigando a população a buscar atendimento, muitas vezes precários em outros locais.

Diante do que foi exposto, do total da amostragem, 65% declararam o serviço prestado como regular, sendo que essa classificação foi pensando a partir do atendimento que a comunidade possui nos bairros adjacentes, por outro lado 35 % dos entrevistados relataram não possuir esse serviço no Novo Horizonte. E destacando a importância desses serviços para a comunidade local, considerando ainda o desperdício de dinheiro público, a comunidade sofre ainda com o abandono do posto de saúde que deveria atender os moradores. Vale frisar que precariedade dos serviços de saúde afeta a população local de forma direta, nesses termos, é importante ressaltar que “quanto melhor e mais transparente a administração dos espaços,

serviços e bens públicos maiores serão os laços sociais entre seus cidadãos” BERTUCCI (2011).

**Figura 26:** Prédio do posto de saúde do conjunto Novo Horizonte



**Fonte:** arquivo da pesquisa/2018.

Dando continuidade a amostragem, o público entrevistado destacou também outro problema de suma importância, no que diz respeito aos serviços prestado a comunidade pelo policiamento a ser realizado no conjunto. Assim, como acontece na maioria dos conjuntos habitacionais de baixa renda, o aumento da criminalidade é visível e intenso, não há delegacia nem posto policial na comunidade. O tráfico de droga é uma das principais reclamações dos moradores, visto que é uma atividade presente na comunidade e a falta do serviço de policiamento ostensivo agrava essa problemática. Dessa forma, 69% dos entrevistados destacaram esse serviço como regular e 31% relataram que não existe atuação desse serviço no conjunto.

Outro item avaliado está relacionado ao transporte coletivo que segundo Bertucci (2011) “é um serviço fundamental para permitir o acesso às necessidades básicas do cidadão moderno, que precisa deslocar-se de um ponto a outro”. O autor ainda enfatiza que, para que a cidade funcione bem e desempenhe a função social é preciso que todos os serviços públicos seja eficiente, inclusive o transporte público

“que serve também como espaço de socialização e integração, o que se faz ao longo do trajeto – ao se encontrar em espaços públicos, as pessoas podem debater todo tipo de questões, desde os jogos da sua seleção de futebol até eventos políticos e culturais na cidade” (BERTUCCI, P. 82, 2011).

Sendo assim, o serviço de transporte coletivo oferecido torna-se essencial para que a população possa usufruir de seus direitos civis de forma satisfatória, com acesso as vantagens, em todos os aspectos que a cidade moderna pode oferecer, como lazer, educação, integração social e participação política (CLARK;SOUZA, 2017). Nesses termos, as precárias condições de infraestrutura urbana dos conjuntos habitacionais de baixa renda é evidenciada, também, pela dependência dos residentes ao transporte coletivo, importante em termos de mobilidade e locomoção para áreas internas e externas aos conjuntos populares.

No caso do conjunto em estudo, o transporte coletivo é percebido como um problema grave na visão dos moradores, pois os serviços oferecidos são de péssima qualidade. A maioria dos residentes estão insatisfeitos com o serviço prestado a comunidade devido, principalmente, a precariedade dos veículos que circulam no conjunto, tendo em vista que a grande maioria dos ônibus são sucateados. É importante destacar que além dos transporte oferecidos à comunidade pela prefeitura, também circulam no conjunto as vans e carros pequenos que, de certa forma, ajudam na mobilidade dos moradores para além do conjunto, mesmo sendo oferecidos esses trabalhos de forma precária e sem fiscalização.

Desse modo, de acordo com os resultados da pesquisa, 50% da amostragem utilizam o transporte coletivo, seguido de 31% que utilizam os transportes alternativos (Tabela 07).

**Tabela 07:** Transportes utilizados pela amostragem do conjunto Novo Horizonte

<b>Transporte</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
<b>Ônibus</b>	13	50 %
<b>Automóvel</b>	3	11 %
<b>Motocicleta</b>	1	4 %
<b>Bicicleta</b>	1	4%
<b>Transporte alternativo</b>	8	31
<b>Total</b>	26	100%

**Fonte:** Dados da pesquisa/2018.

Os resultados são claros em relação à necessidade de melhoria no transporte público de qualidade que venha atender os moradores, principalmente, dos conjuntos habitacionais populares, pois a demanda é grande, entretanto, o serviço oferecido é de baixa qualidade, tendo em vista que a classe popular é a que mais utiliza tal serviço. Segundo Furlan e Santos (2016) os usuários dos serviços de Transporte Público são constituídos em sua maioria por pessoas de baixa renda que realizam seus deslocamentos majoritariamente para o trabalho, escola e lazer.

É importante ressaltar que grande parcela da amostragem utiliza diariamente o serviço de transporte, pois trabalham e estudam distante do conjunto Novo Horizonte. Sendo assim, 81% dos entrevistados declararam que os serviços e equipamentos disponibilizados pelo poder público não atende à demanda da comunidade, gerando uma grande insatisfação dos moradores com as instituições envolvidas para garantir o bem-estar da população.

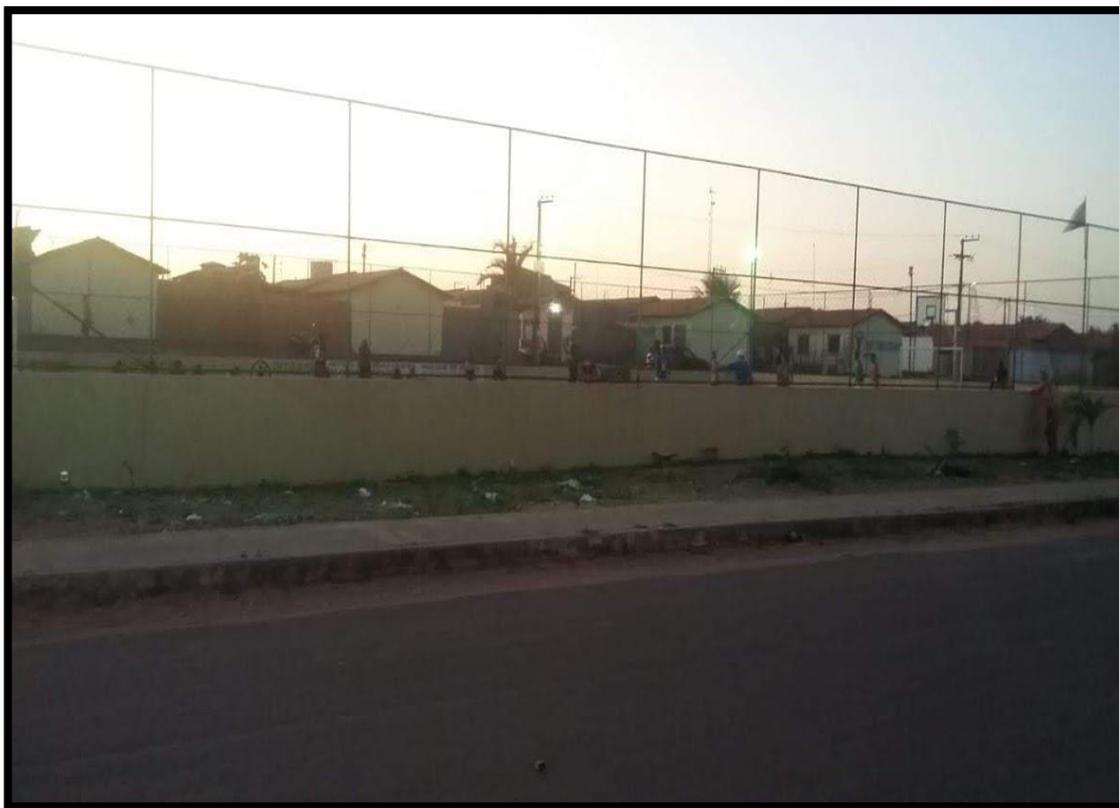
Outro indicador importante que pode refletir na qualidade de vida da população, está relacionado às áreas destinadas para o lazer da comunidade, e que promove uma maior integração e inclusão social entre os moradores. Para Araújo *et. al.* (2009) espaços públicos de lazer trazem inúmeros benefícios para a melhoria da qualidade de vida do habitante do meio urbano. Em geral, os projetos construtivos do programa prevê não somente a produção de moradia, mas também a disponibilidade de serviços de lazer que venha atender a comunidade. Esses equipamentos são compostos por playgrounds, quadra poliesportiva, centro comunitário e áreas verdes. Assim, de maneira geral, o que se observa na prática são conjuntos habitacionais sem espaços externos que deveriam ser destinados para a socialização de seus moradores. No caso do Novo Horizonte, o conjunto possui uma quadra poliesportiva que foi entregue aos moradores, porém a mesma precisa de manutenção devido ao mal-uso público.

Dessa forma, a ausência de áreas coletivas, destinadas para o lazer dos moradores, passa a ser considerada o principal inibidor das práticas de socialização. E segundo os dados da pesquisa, 62% dos entrevistados declararam esse serviço como regular, visto que as áreas de lazer existentes precisam urgentemente de reforma e manutenção, enquanto 27% apontaram que não existe nenhum tipo de equipamento de lazer para atender o conjunto, apesar de haver uma área destinada a uma quadra poliesportiva, que não foi terminada (figura 27).

Outro indicador que causa insatisfação dos moradores dos conjuntos populares é a ausência de centro social, no caso do Novo Horizonte o residencial possui um salão comunitário, no qual são oferecidas palestras, consultas para a comunidade, além de servir como creche escolar para atender as crianças do conjunto. Na avaliação desse item, fica claro

o desagrado da comunidade em relação a atuação desse centro, tendo em vista que 69% apontaram como regular o serviço e a atuação do líder comunitário.

**Figura 27:** Quadra poliesportiva.



**Fonte:** Arquivo da pesquisa/2018.

Em relação ao serviço de infraestrutura urbana do referido conjunto, segundo o Plano Diretor Municipal de Paço do Lumiar Lei nº 335 de 11 de outubro de 2006 no Art. 3º Inciso I destaca que, o município tem que garantir o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e rural, através do direito à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana e rural, à saúde, educação ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e renda justa, à cultura e lazer de qualidade para todos os cidadãos. Nessa perspectiva, é de competência do município de Paço do Lumiar promover o acesso aos espaços, equipamentos e serviços público para todos os cidadãos, além de promover a população o acesso ao sistema de saúde e os serviços de educação, cultura, esporte e lazer.

Partido desse pressuposto, encontramos no conjunto em estudo uma deficiência em serviços oferecidos pelo município previsto no plano diretor. Como já mencionado o conjunto é localizado numa área carente e distante dos aglomerados urbanos, necessitando de uma maior efetivação e aplicação das Leis que regulamentam a função social da cidade.

**Quadro 15:** Serviços de infraestrutura urbana do Novo Horizonte.

Itens Avaliados	Ótimo	Bom	Regular	Péssimo	Total
Fornecimento de água	15%	58%	15%	12% -	100%
Serviço de esgoto	4% -	50%	35%	11%	100%
Energia Elétrica	15%	39%	46%	-	100%
Rede telefônica	-	15%	19%	66%	100%
Serviço de lixo	15%	35%	38%	12%	100%
Pavimentação	-		38%	62%	100%

**Fonte:** Dados da pesquisa/2018.

Em termos de infraestrutura e acesso aos serviços básicos, Freitas (2000, p. 110) enfatiza que :

Para se habitar com cidadania é necessário garantir o acesso da população de baixa renda aos serviços básicos, como educação, saúde e lazer. É preciso que estes loteamentos sejam atendidos pelas redes de infraestrutura (transporte coletivo, água, esgoto, luz, coleta de lixo, telefone, pavimentação). Um sistema de transporte público eficiente é fundamental para a garantia da mobilidade da população de baixa renda. O acesso aos serviços básicos define a situação de bem estar de uma família no local onde mora.

Nesse contexto, é possível observar que o conjunto, segundo os dados da pesquisa, possui acesso aos serviços básicos, embora ainda insuficiente para atender a demanda da comunidade. O serviço de infraestrutura urbana nos conjuntos habitacionais de baixa renda é marcado pelas precárias condições de equipamentos e serviços. Nesse sentido, para Rolnik, (2015) grande parte dessas dos conjuntos populares apresentam pouca diversidade funcional, um tecido urbano fragmentado e carência de infraestrutura, equipamentos, serviços públicos e empregos.

Dessa forma, os resultados mostram que a maioria das famílias residentes no conjunto Novo Horizonte dispõe de tais equipamentos, como abastecimento de água, com

maior cobertura e serviços de esgoto, ambos de competência da BRK Engenharia, que vem atuando no município desde 2015 englobando todas as etapas de captação, produção, tratamento e distribuição de água para os moradores, além da coleta de resíduos sólidos, o trabalho de asfalto, o tratamento e a disposição final de esgotos na cidade.

Em relação aos itens avaliados negativamente pelos moradores, está o serviço de rede telefônica e pavimentação de ruas, esses com menor cobertura. No caso do serviço de pavimentação, uma das principais reclamações dos moradores diz respeito ao fato que no conjunto somente as ruas de acesso possuem pavimentação, embora relatem que é de péssima qualidade, além disso as demais ruas do conjunto não foram pavimentadas, apenas colocaram camadas de piçarra (Figura 28) para amenizar o deslocamento dos residentes. Vale ressaltar que, a grande maioria dos projetos dos conjuntos da Minha Casa Minha Vida prevê a pavimentação do conjunto como todo, entretanto, como forma de diminuir os custos, as empresas construtoras somente realizam o serviços nas principais vias dos conjuntos habitacionais, deixando sob a função dos órgãos públicos municipais a construção dos serviços de infraestrutura.

**Figura 28:** Rua do conjunto Novo Horizonte



**Fonte:** Arquivo da pesquisa/2018.

Dessa forma, a má qualidade dos serviços de infraestrutura urbana, sobretudo do nos acessos aos conjuntos habitacionais de baixa renda, como ausência de calçada, pavimentação inadequada, falta de pavimentação em grande parte do conjunto, deficiência na

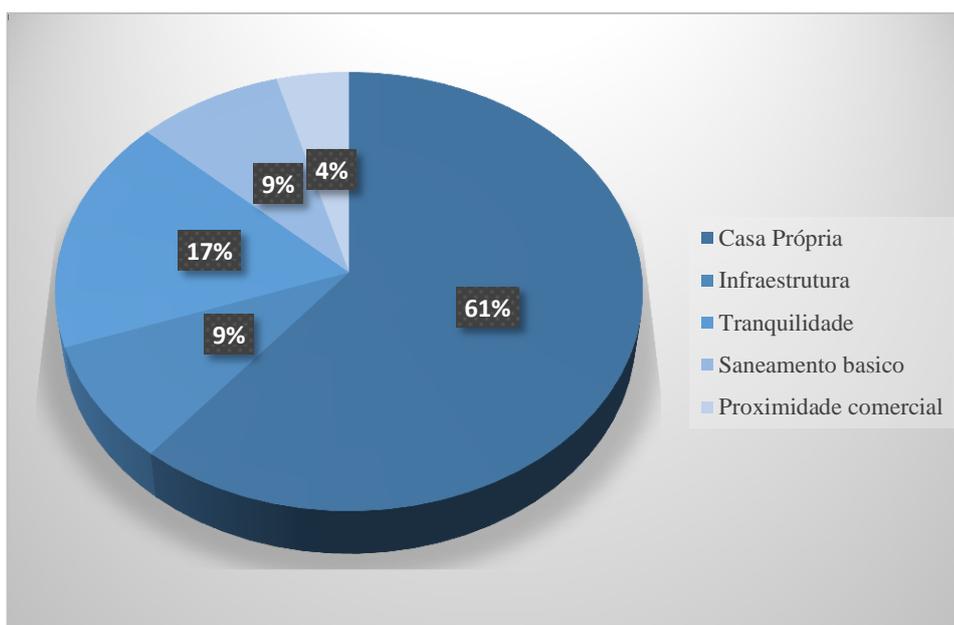
iluminação pública, isolam os moradores do restante da cidade e também reforçam a segregação social-espacial ( CARVALHO: STEPHAN, 2016)

### 5.2.3 Percepção dos moradores sobre o conjunto

Com relação à análise e percepção dos entrevistados sobre aspectos do conjunto, no que diz respeito aos itens avaliativos como: pontos positivos em morar nele; as principais dificuldades encontradas; a qualidade das casas; o custo com o financiamento; a aparência do conjunto/casa; mobilidade urbana; segurança e privacidade, seguindo a mesma dinâmica do conjunto autogerido.

No conjunto habitacional analisado, um dos pontos positivos evidenciados pelos entrevistados diz respeito a conquista da casa própria, com 61% da amostragem (Gráfico 11), pois a grande parte dos moradores são oriundos de casas alugadas. Dessa forma, o acesso a casa trouxe satisfação para os moradores, muito embora o conjunto apresente algumas deficiências no serviço público. Outro item que também foi avaliado positivamente segundo os entrevistados é a tranquilidade do conjunto com 17% da amostragem.

**Gráfico 11** : Satisfação dos moradores em relação ao conjunto



**Fonte:** Dados da pesquisa/2018.

As principais dificuldades encontradas no conjunto segundo os dados da pesquisa, diz respeito à disponibilidade de transporte público para atender a comunidade com 18% da amostragem, embora circule no conjunto ônibus e carro alternativo ainda é precário tal

atendimento. Outras dificuldades também foi evidenciadas pelos entrevistados, é a questão da segurança do conjunto com 16%, pois com o aumento da criminalidade e do tráfico, os moradores se sentem inseguro com o local de moradia, principalmente, pela falta de policiamento no conjunto. Dentre as dificuldades relatadas pelos moradores também está a ausência de escola, correspondendo a 13% dos entrevistados, e o distanciamento do conjunto com outros bairros centrais com um percentual de 13% da amostragem.

Outro item de grande importância na percepção dos moradores é avaliação da qualidade das casas do conjunto, 50% da amostragem estão descontente com sua moradia, muitos relatam em sus falas sobre a péssima qualidade dos matérias de construção utilizado na produção da moradia. Além disso, há reclamações devido as moradias serem conjugadas uma do lado da outra, dificultando a privacidade dos moradores. Esses modelos de moradia estão sendo desenvolvido pelo programa como forma de produzir mais moradias, com um custo mais baixo e lucratividade maior para as empresas de construção. Segundo os moradores a casa quando entregue a comunidade não tinha uma infraestrutura consolidada.

**Figura 29:** Casas Conjugadas do conjunto Novo Horizonte



**Fonte:** Arquivo da pesquisa/2018

Com relação à qualidade dos materiais, item esse também avaliados pelos os moradores do conjunto, torna-se evidente a baixa qualidade dos matérias utilizados na

construção das casas. A grande maioria dos entrevistados, cerca de 46%, declararam insatisfeito com a construção da moradia. Foram identificados falhas na construção, assim como se notou a baixa qualidade dos materiais utilizados na construção. Nesse sentido, apesar do programa oferecer a oportunidade de acesso a casa própria, em todo o país, os proprietários das residenciais reclamam de vícios construtivos e da baixa qualidade das unidades entregues, que segundo Orsi (2016) o reduzido tamanho das construções e dos terrenos, a baixa qualidade dos materiais utilizados e do próprio projeto arquitetônico são a tônica das críticas.

Além da quantidade e qualidade dos materiais (Tabela 08), buscou-se também analisar os principais problemas de pós-ocupação das moradias, segundo as falas dos moradores, as unidades habitacionais foram entregues faltando uma série de serviços estruturais nas moradias. De forma geral, o que se percebe é uma péssima qualidade na construção ambiente de moradia, sendo notório a insatisfação dos moradores em relação a qualidade de sua casa.

**Tabela 08:** Problemas Pós-ocupação do conjunto Novo Horizonte

<b>PROBLEMAS PÓS- OCUPAÇÃO</b>	<b>%</b>
Banheiro pequeno	4 %
Fiação Elétrica	4 %
Rachaduras nas paredes	11%
Ausência de pisos	46 %
Portas e janelas empenadas	23 %
Forro de péssima qualidade	12 %

**Fonte:** Arquivo da pesquisa/2018

A maior parte dos problemas de ordem construtiva refere-se a ausência de pisos nas moradias e que de acordo com os moradores, essas casas foram entregues sem piso, com uma serie de defeitos como rachaduras nas paredes, portas e janelas empenadas ou quebradas<sup>75</sup>(Informações verbais). Essas são umas das principais críticas as empresas construtoras, pois realizam obras com o custo mais barato, sem levar em consideração a satisfação dos moradores com as futuras instalações de suas residências.

<sup>75</sup> Morador do conjunto Francisco Benicio

Outro item avaliado na visão dos beneficiários, tem a ver com o tamanho das unidades habitacionais, verificou-se que 65% dos entrevistados acham o tamanho ideal para suas famílias, enquanto 35% declararam que o tamanho é pequeno em relação à média dos ocupantes das residências. Todavia, a grande maioria das moradias são compostas por três pessoas ou mais, levando futuramente a estender esses ambientes e também a construir outras áreas importantes para a residência.

Em relação ao custo com o financiamento do imóvel, o programa Minha Casa Minha Vida na faixa 1, que compreende a renda familiar de até 1800 por mês, financia até 90% do valor do imóvel. Pago em até 120 prestações mensais de, no máximo, R\$ 270,00, sem juros<sup>76</sup>. Dessa forma, com o subsídio de 90 %, o valor a ser pago torna-se mais acessível as famílias com renda inferior ao programa. No caso do conjunto em estudo, o valor mínimo pago pela moradia é de R\$ 22, 00 e a maior parcela encontrada foi de R\$ 78,00. Dessa forma, segundo os moradores o valor é considerado compatível com a renda e não atrapalha no orçamento familiar.

No que diz respeito à percepção dos moradores sobre o item segurança do conjunto e do bairro, ambos obtiveram resultados negativos (Tabela 09), onde predominam a insegurança e a violência no conjunto. Esse sentimento de insegurança é perceptível nos resultados obtidos na pesquisa. Nesse contexto, segundo Sousa et. Al. (2016) a falta de iluminação pública, habitações precárias áreas abandonadas e estruturas viárias caóticas, possibilitaram o desenvolvimento de espaços favoráveis às manifestações de violência. Assim, o sentimento de medo e de insegurança passam a fazer parte da vida dos moradores que habitam em áreas carentes.

**Tabela 09:** Segurança do Conjunto e do bairro Novo Horizonte

<b>Itens Avaliados</b>	<b>Ótimo</b>	<b>Bom</b>	<b>Regular</b>	<b>Ruim</b>	<b>Péssimo</b>	<b>Total</b>
<b>Segurança</b>						
Conjunto			12%	19%	62%	100 %
Bairro			15%	35%	50%	100 %

**Fonte:** Dados da pesquisa/2018

No conjunto em estudo, o aumento do índice de criminalidade está associado à constante tráfico de drogas que circula no residencial, e isso é um problema grave que gera medo para a população, pois passou a crescer o número de assaltos e homicídios na

<sup>76</sup> Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv>.

localidade. De acordo com os dados da pesquisa, os moradores evidenciam que uma das soluções para minimizar o crescimento da violência no conjunto seria mais atuação do policiamento e implantação de um posto policial nas proximidades. Assim, segundo Sousa et. Al (2016), o isolamento espacial dos conjuntos de baixa renda terminam por construir um território blindado, sem leis, onde dificilmente a polícia aparece para coibir essas ações que eventualmente estão associadas, inclusive, a pessoas estranhas aos conjuntos.

Vale frisar, segundo as falas dos moradores, o fato das casas não serem muradas contribui significativamente para o aumento da insegurança e do medo entre os moradores. Dessa forma, ausência de policiamento, mais o fato das casas não serem a muradas foram as maiores reclamações dos moradores nesse quesito.

Em relação a privacidade, um item considerado importante na avaliação dos moradores, identificou-se que os residentes do conjunto, embora insatisfeito com o padrão construtivo das casas, uma próxima da outra, mantem uma relação agradável com os demais vizinhos (Tabela 10). Nesse sentido, as relações sociais é compartilhadas pelos moradores cuja a interação social produz suas teias relacionais solidárias. Assim, grande parcela da amostragem declararam ter um bom relacionamento com os vizinhos e um melhor percentual evidenciaram uma fragilidade nessa relação.

**Tabela 10:** Privacidade no Conjunto Novo Horizonte

<b>Itens Avaliados</b>	<b>Ótimo</b>	<b>Bom</b>	<b>Regular</b>	<b>Ruim</b>	<b>Péssimo</b>	<b>Total</b>
<b>Privacidade</b>						
Conjunto	-	54%	19%	4%	23%	100 %
Bairro	8%	62%	19%	-	11%	100 %

**Fonte:** Dados da pesquisa/2018.

Além de analisar a percepção dos moradores sobre a privacidade, também fez necessária avaliar a situação organizacional do conjunto. Em primeiro momento foi perguntado a amostragem sobre a existência da associação comunitária no conjunto. Nesses termos a grande maioria dos entrevistados correspondente a 77% declararam saber da existência da associação comunitária no conjunto, enquanto 23% da amostragem declaram que não existe ou não sabiam da sua existência. Quando perguntado se havia representante na comunidade, 73% afirmaram que sim e 27% não reconhece. Alguns dos entrevistados afirmaram que a líder comunitária atua mas na área da educação, pois a mesma é diretora da creche que existe no conjunto.

Assim, no conjunto Novo horizonte foi evidenciado através das análises dos questionários e da percepção dos moradores, a ausência da atuação do Estado em promover qualidade de vida urbana para os moradores. Segundo as falas dos residentes:

“falta tudo no nosso conjunto, desde posto policial, posto de saúde e escola” (Informações Verbais)<sup>77</sup>.

“Falta escola, transporte e posto policial, sem falar da distância dos outros bairros” (Informações verbais)<sup>78</sup>

“Por ser Minha casa Minha Vida deveria ser melhor em termos de segurança, saúde e educação”( Informações verbais)<sup>79</sup>

“Indignação com o descaso na infraestrutura do conjunto, abandono de prédios e espaços públicos” (Informações verbais)<sup>80</sup>

É visível a insatisfação dos moradores em relação a estrutura do conjunto e a prestação de serviços públicos por parte das autoridades competentes. As vozes dissonantes são elevadas e traz à tona as angústias e inquietações dos moradores residente no conjunto, eles evidenciam em suas falas as deficiências e necessidades da comunidade, entretanto existe um sentimento de satisfação por parte dos moradores pelo fato de adquirirem o sonho da casa própria percebido na voz de um morador quando ele diz :“ Sou muito grata por ter minha casa” (Informações verbais)<sup>81</sup>, uma conquista que representa o sonho de milhões de pessoas no país,

---

<sup>77</sup> Moradora do Conjunto Maria Graciete Trindade

<sup>78</sup> Morador José Raimundo

<sup>79</sup> Moradora Milena Leticia.

<sup>80</sup> Moradora Geisylene Rosa de Jesus.

<sup>81</sup> Moradora Samira Caroliny

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente pesquisa buscou-se construir uma análise sobre as políticas habitacionais de interesse social, através de dois modelos de produção habitacional, o modelo autogestionário, geridos pelos futuros moradores, e o empresarial, empreendimentos conduzidos sem a intervenção direta de seus futuros moradores. As questões discutidas neste estudo, referente à produção de moradias, foram abordadas de maneira crítica, possibilitando reflexões inerentes a atuação das políticas públicas na provisão de moradias em atendimento as famílias de baixa renda.

O estudo contemplou dois conjuntos habitacionais de cunho social, ambos implantados com os recursos do governo federal, um construído pela autogestão, o conjunto João do Vale, localizado no município de São Luís, tendo como principal programa o Crédito Solidário e o outro pelo sistema empresarial que compreende as grandes construtoras, sendo esse o conjunto Novo Horizonte, situado no município de Paço do Lumiar, tendo como financiador o Programa Minha Casa Minha Vida. Vale frisar que esse programa é responsável por promover o acesso à moradia para as classes até então excluídas do mercado formal. Para tanto, também tornou-se necessário problematizar as principais transformações que ocorre no espaço urbano em virtude da implantação desses conjuntos habitacionais.

O trabalho foi desenvolvido mediante o uso de aparatos teóricos e conceituais norteados pelo método do materialismo histórico dialético, que nos possibilita, de forma apropriada, analisar as contradições existentes na produção capitalista, em especial no mercado de moradia, no contexto da produção habitacional para a população de baixa renda, cujo recorte de espaço, nesta pesquisa, está situado na Ilha do Maranhão.

No primeiro momento foi construída uma análise da problemática habitacional no país e um breve histórico das políticas públicas de habitação, com a intenção de compreender a atuação do Estado em promover o acesso à casa própria, em especial para as famílias de baixo poder aquisitivo. Ao longo da história das políticas habitacionais uma série de programas e ações surgiram como forma de amenizar o elevado déficit habitacional que se concentra nessa camada social.

Nessa perspectiva, as primeiras manifestações de ordem social surgiu no início do século XX, denominada os primórdios da problemática habitacional, no qual foi marcada pelo surgimento das cidades. Em decorrência desse crescimento surgiram as habitações coletivas, incluindo os cortiços e vilas operárias, apontados como um dos principais elementos causadores da precariedade de higienização e insalubridade urbana. Já nos anos de 1930, o

governo propões pela primeira vez uma política social de habitação, promovida pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPS) que inicialmente tinha o objetivo de garantir as aposentadorias e pensões dos seus beneficiários, ficando a construção ou aquisição de moradias para o segundo plano. Logo seguida criou-se em 1946 um órgão exclusivo para a provisão de moradias às populações de pequeno poder aquisitivo, a Fundação Casa Popular.

Em 1964, considerado um marco importante das políticas habitacionais, foi criado o Banco Nacional da Habitação, surgiu com objetivo de promover a construção e aquisição da casa própria às famílias de baixa renda. Todavia, essas ações do Estado tinha como proposito promover o acesso à moradia por parte das classes de menor renda, e assim minimizar a problemática habitacional. No entanto, o que conseguiu-se foi um grande déficit de moradia, uma carência de recursos, uma profunda desestruturação no setor habitacional, além de uma significativa desigualdade social.

Assim, as políticas habitacionais foram ineficientes na promoção de moradias para atender a classe popular. Com isso, no ano de 2003, o Brasil conquistou um arcabouço legal para uma nova estruturação na política urbana. O governo Lula retoma as discussões sobre questão habitacional. Uma das primeiras atuações foi a criação do Ministério das Cidades que tinha como principal objetivo a elaboração de um Plano de Desenvolvimento exclusivo para os projetos habitacionais. Em seguida uma série de programas são criadas para conter o agravamento das questões de acesso à moradia, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Interesse Social (FNHIS). Em 2004 o Programa Crédito Solidário, através da Medida Provisória nº 459 de 25 de março de 2009 implantou o programa Minha Casa Minha (PMCMV), que pode receber o status de uma nova Política Habitacional para País (MARICATO, 2005). Dessa forma, o governo incumbiu a Caixa Econômica Federal (CEF) à gestão do programa e recursos.

O segundo momento foi organizado de forma a descrever a problemática habitacional na ilha do Maranhão, destacado a atuação de dois programas federais destinados ao financiamento de moradias para famílias de baixa renda, o Crédito Solidário, primeiro programa de habitação social voltado para autogestão, hoje substituído pelo Minha Casa Minha Vida - entidade e o Minha Casa Minha Vida para a faixa 1. O primeiro foi responsável pelo financiamento do conjunto autogerido João do Vale e o segundo pela construção do Novo Horizonte. O Crédito Solidário era destinado as famílias ligadas aos movimentos sociais, associações e cooperativas, e o Minha Casa Minha vida, atualmente, considerado principal programa habitacional, cuja a finalidade está na construção de moradias populares.

É importante destacar a atuação da União Estadual de Moradia Popular do Maranhão, na qual sua principal bandeira é a luta pela moradia digna e a garantia do acesso à terra urbanizada em áreas com infraestrutura e serviços públicos. A União é a principal gestora do modelo autogestionário no Estado e vem atuando na construção de conjuntos habitacionais para as famílias de baixa renda vinculadas aos movimentos sociais, cooperativas e entidades.

Assim, para o desenvolvimento desta pesquisa foram utilizados como indicadores socioeconômicos, a faixa etária, a escolaridade, o sexo, a renda mensal, ocupação, bairro de origem, quantidade de pessoas que residem na casa. E através da análise desses indicadores pode-se compreender a realidade dos beneficiários contemplados com o programa social. Além disso, observou-se que em relação ao nível de escolaridade, a grande maioria dos beneficiários do programa tiveram a oportunidade de concluir a educação básica. Um avanço se considerarmos as dificuldades em termos de oportunidades e condição econômica dos moradores de habitação popular.

Constatou-se também, em relação a renda e ocupação dos beneficiários do programa, que no conjunto João do Vale, 81 % da amostragem estão no mercado de trabalho exercendo atividade remunerada, enquanto no conjunto Novo Horizonte, a grande maioria dos entrevistados estão fora do mercado de trabalho, são trabalhadores autônomos e possuem apenas o auxílio do bolsa família como a principal renda familiar. Dessa forma, os dados socioeconômicos destacados mostram a grande vulnerabilidade social que os moradores do conjunto Novo Horizonte estão expostos no que diz respeito ao trabalho, renda e principalmente a falta de qualificação do público alvo.

Além disso, um dado interessante que pode ser verificado na pesquisa, relacionado a renda da amostragem, no conjunto João do Vale grande parte dos moradores recebem acima do teto permitido pelo programa social, ou seja, um percentual elevado comparado com as exigências do programa de interesse social. Já no conjunto Novo Horizonte, destaca-se que um grande percentual da amostragem sobrevive de trabalhos informais, sem carteira assinada e tendo as mulheres como chefe de família.

No contexto sobre os serviços disponíveis nos conjuntos em estudo, no que diz respeito a infraestrutura urbana, os dados da pesquisa revelam que nenhum dos conjuntos apresentam equipamentos públicos eficientes para atender a comunidade. Nesses termos, a dificuldade de acesso aos serviços e a infraestrutura implica nas péssimas condições de vida vivenciadas pelos moradores dos conjuntos.

Já a precariedade do acesso aos serviços públicos, como educação, saúde, transporte público, fornecimento de água, de energia elétrica, esgotamento sanitário, coleta de lixo, segurança, lazer e comunicação, são considerados fatores de segregação socioespacial, pois afeta diretamente a população residente nos conjuntos habitacionais de baixa renda.

Nesses termos, foi diagnosticado que entre os itens avaliados sobre a qualidade dos serviços prestados pelo poder público, os que representam maiores insatisfações por parte dos moradores dos conjuntos está relacionado ao acesso a serviços de segurança, ao posto de saúde, a escola, ao transporte público e áreas de lazer, sendo assim caracterizados como problema grave, em virtude das dificuldades de acesso aos serviços e a precariedades do atendimento à população. Da mesma forma, a falta dos equipamentos urbanos contribui para o agravamento das desigualdades existentes entre as classes sociais que compõem uma sociedade instituída na cidade.

Nesse contexto, os itens relacionados a infraestrutura (fornecimento de água, serviço de esgoto, energia elétrica, rede telefônica, serviço de lixo e pavimentação) foi avaliado negativamente pelos moradores, tais carências vinculadas a localização dos conjuntos reforçam a segregação socioespacial que isolam os moradores do restante da cidade (CARVALHO; STEPHAN, 2016). Dessa forma, no conjunto João do Vale, o serviço de esgoto e fornecimento de rede telefônica configurou-se como um dos principais problemas enfrentados pela população local. Já no conjunto Novo Horizonte os dados mostram a grande insatisfação dos residentes em virtude da péssima qualidade da pavimentação do conjunto, seguido da precariedade do serviço de telefonia. Sendo assim, a precariedade dos serviços urbanos oferecidos pelo poder público aos conjuntos habitacionais de baixa renda, refletem na qualidade de vida dos moradores criando péssimas condições de vida na cidade.

Além dos problemas estruturas dos conjuntos, outros relacionados à qualidade das casas e dos materiais utilizados na construção foram avaliados negativamente pelos moradores. As casas foram construídas com matérias de péssima qualidade e de baixo custo. No caso do Novo Horizonte a situação é mais crítica, pois as casas são conjugadas, dificultando a privacidade entre os moradores. Esse modelo de moradia está sendo desenvolvido pelo programa como forma de produzir mais habitações, com um custo mais baixo e que possibilita lucros maiores para as empresas de construção. Vale lembrar que os imóveis, na grande maioria, apresentam diversos problemas na sua estrutura construtiva, relatados pelos moradores de ambos os conjuntos.

Como já analisado no decorrer da pesquisa, o conjunto João do Vale, construído pelo processo de autogestão, apresenta, segundo os dados da pesquisa, localização

diferenciada dos demais conjuntos construídos pelo programa Minha Casa Minha Vida. Porém, não se difere dos problemas estruturais encontrados nesses conjuntos habitacionais. Dessa forma, através dos itens avaliados e da percepção dos moradores, o conjunto apresenta más condições de serviços urbanos que compromete a qualidade de vida da comunidade. Todavia, para as famílias que residem no conjunto, há um sentimento de pertencimento com a conquista da casa própria, sendo que a grande maioria dos beneficiários do programa, que atende a autogestão, são famílias carentes e ligadas aos movimentos sociais. Ademais, uma das vantagens desse processo é a construção da casa com ajuda do próprio morador, sendo esse vinculado aos movimentos populares. Nessa perspectiva, o processo de autogestão na construção da moradia tem contribuído no acesso à casa própria por parte de inúmeras famílias que são excluídas do sistema formal de habitação, embora a produção seja ainda muito pequena, se comparada com a produção de mercado na mesma faixa de renda.

É possível perceber que essa realidade também está presente no conjunto Novo Horizonte, construído pelo setor empresarial, cuja casas apresentam péssima qualidade arquitetônica, com precariedades no que diz respeito ao acesso à serviços públicos, falta de infraestrutura, considerando ainda que o conjunto apresenta um agravante, sua localização com relação ao centro da cidade, típico dos empreendimentos construído para atender a população de baixa renda. Os conjuntos são construídos nos perímetros urbanos das cidades, em áreas desprovidas de urbanização e com carência de serviços para atender a comunidade, muitas vezes são construídos em áreas ambientalmente frágeis, com grande ameaças para a qualidade de vida. Nesses termos, dependendo da localização do conjunto, o acesso aos serviços públicos será limitado, contribuindo para o aumento da segregação socioespacial, das desigualdades econômicas e da exclusão social.

Observou-se que o mesmo sentimento de pertencimento ao acesso à casa própria também foi mencionado pelos moradores do conjunto Novo Horizonte, ainda que a infraestrutura do conjunto não esteja atendendo totalmente a comunidade, como deveria. Entretanto, através do programa o Estado inclui precariamente uma parcela da população que vivia excluída do mercado da habitação, apesar de incluída precariamente através da produção do espaço (CARLOS, 2016).

Sendo assim, entende-se que ao analisar a produção de moradias para as classes populares, através dos modelos de provisão de habitação, a autogestão e o modelo empresarial, contribui-se para novas pesquisas acerca da problemática habitacional e do acesso à moradia para as famílias de baixa renda, através do programa Minha Casa Minha Vida.

A partir das questões abordadas nesta pesquisa e dos resultados obtidos através dos estudos dos conjuntos habitacionais, aqui apresentados mediante duas formas de produção habitacional, a pesquisa aponta para necessidade da produção de conhecimentos voltados para temáticas como essa que abordam a complexidade de acesso à moradia por parte das camadas populares. Questionando, de forma crítica, a negligência e abandono, por parte do Estado, em proporcionar melhores condições de vida para as pessoas que habitam esses conjuntos de baixa renda, no tocante ao acesso a serviços públicos e infraestrutura urbana.

Para tanto, a pesquisa contribui para compreensão das transformações que ocorreram e ainda ocorrem no espaço urbano, em virtude dos projetos de implantação dos conjuntos habitacionais decorrentes de programas sociais de competência do governo federal voltados para famílias de baixa renda. Além disso, traz à tona os principais problemas decorrentes do processo de produção da moradia e sua obtenção, as dificuldades enfrentadas pelos moradores no que diz respeito às prestações de serviço público como a viabilidade de transporte, atendimento médico, segurança e outras necessidades consideradas básicas para a vida social. Enfim, a presente pesquisa deixa uma contribuição significativa para academia, tendo em vista que trabalhos que seguem essa dinâmica de abordagem podem servir como paradigma para análise de outras realidades com contextos semelhantes, levando em consideração que os objetos de pesquisa variam em espaço e tempo distintos, mas as práticas podem se aproximar.

## REFERÊNCIAS

ABIKO, Alex Kenya. **Introdução à gestão habitacional**. São Paulo, EPUSP, 1995. Texto técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/12.

ALMEIDA. Carliane Crystine Oliveira. **Habitação Social: Origem e produção**. Natal (1889-1964). 2007.235f. Dissertação (Arquitetura e urbanismo) Universidade de São Paulo, 2007.

ARAÚJO, D,C: CANDIDO,C, Débora Regina: LEITE, F. Caroline. **ESPAÇOS PÚBLICOS DE LAZER: UM OLHAR SOBRE A ACESSIBILIDADE PARA PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS**. Licere, Belo Horizonte, v.12, n.4, dez./2009. Disponível em: <https://seer.ufmg.br/index.php/licere/article/viewFile/564/454>. Acesso em: 10/10/2018.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís A.da Gama. **Habitação e poder. Da fundação da casa popular ao banco nacional de habitação**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

BALBIM. R: KRAUSE.C. **PRODUÇÃO SOCIAL DA MORADIA: Um olhar sobre o planejamento da habitação social no Brasil**. Revista: estudos urbanos e regionais v. 16, n.1, p. 189-201, maio 2014.

BARATA. R. B. **Acesso e uso de serviços de saúde considerações sobre os resultados da Pesquisa de Condições de Vida**. São Paulo em Perspectiva, v. 22, n. 2, p. 19-29, jul./dez. 2008.

BECKER, Elsberth . **A Geografia e o Método dialético**. VIDYA, v. 25, n. 2, p. 51-58, jul/dez, 2005 – Santa Maria, 2007.

BONDUKI. Nabil. Georges. **Origens da Habitação Social no Brasil**. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

\_\_\_\_\_ **Do mutirão à autogestão na produção da moradia: qualidade e produtividade a baixo custo**. In: **Mutirão Habitacional** - Curso de Formação em Mutirão. v. 1. Escola politécnica da USP, Politécnico, União Européia, São Paulo. 1992, p. 114.

\_\_\_\_\_ **Os pioneiros da habitação social no Brasil: cem anos de construção de política pública no Brasil**. São Paulo: UNESP: SESC, Volume 1, 2014.

BOTTOMORE, Tom. 2001. *Dicionário do pensamento marxista*. (trad. Waltensir Dutra; org. Antonio M. Guimarães) Rio de Janeiro: Zahar. [1983].

BOTELHO. Adriano. **O financiamento e a financerização do setor imobiliário: uma análise da produção do espaço e a segregação sócio espacial através do estudo do mercado imobiliário de São Paulo**. 2005, 360f. Tese (doutorado em Geografia Humana). Universidade de São Paulo, 2005.

BONANTES. Maria Fialho. **Ideologia da Casa Própria, sem casa própria. O Programa de Arrendamento Residencial na cidade de João Pessoa - PB**. 2007, 291f. Dissertação (Mestrado em arquitetura e urbanismo), Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

\_\_\_\_\_ **O Programa de Arrendamento Residencial – PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade.** Revista de Arquitetura e Urbanismo, eesc-usp, 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/44729>

BURNETT, C. **Metropolização e gestão urbana na ilha do Maranhão: efeitos socioambientais da produção imobiliária de baixa renda.** Revista de Políticas Públicas (UFMA). p.353-362, 2012a. Número Especial.

BURNETT, Frederico Lago, VENÂNCIO, Marluce Wall. Breve Histórico da Habitação Popular em São Luís. In. BRASIL, Ministério da Cultura, Cidade de São Luís. SEVILLA, Ministério de Assuntos Exteriores y de Cooperación, AECID. **São Luís. Ilha do Maranhão e Alcântara: Guia de Arquitetura e Paisagem** Ed. Bilingue. - Sevilla: Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Arquitectura y Vivienda, 2008.

CARDOSO, A.; ARAGÃO, T.; ARAUJO, F. **Habitação de Interesse Social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano.** In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2011, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: 2011.

CARVALHO. Lygia Nunes. **As políticas públicas de localização da habitação social induzida a expansão urbana em Aracajú- SE.** 2013, 213f. Dissertação (Arquitetura e Urbanismo) Universidade de São Paulo, 2013.

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa : STEPHAN, Italo Itamar Caixeiro. **Eficácia social do Programa Minha Casa Minha Vida: discussão conceitual e reflexões a partir de um caso empírico.** Disponível em: Cad. Metrop., São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 283-307, abr 2016 <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3513>. Acesso em: 18/10/2018.

CARTILHA MINHA CASA MINHA VIDA. 2013. Disponível em: <<http://altinopolis.sp.gov.br/wp-content/uploads/2013/10/06CARTILHA-MINHA-CASAMINHA-VIDA.pdf>>. Acesso em: Outubro/2017.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Minha Casa Minha Vida. Cartilha Disponível em <<http://www.caixa.gov.br>>. Acesso em setembro /2017.

CLARK. Sarah Fernanda Pereira : SOUZA; Priscilla Ribeiro Moraes Rêgo. **O TRANSPORTE PÚBLICO DE QUALIDADE COMO UM DIREITO PREVISTO NO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR .** VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas. Disponível em: [www.joinpp.ufma.br/.../otransportepublicopublicodequalidadecomoumdireitoprevis](http://www.joinpp.ufma.br/.../otransportepublicopublicodequalidadecomoumdireitoprevis). Acesso em: 20/10/2018.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano.** São Paulo: Editora Ática, 2002.

CONTI, A. **A experiência da autogestão em Ipatinga: uma busca pelo conceito.** (Dissertação) Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Arquitetura, UFMG, 1999.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra.** São Paulo: Global Editora, 1985.

ENGELS, Friedrich. **Para a Questão da Habitação**. Disponível em [http://resistir.info/livros/engels\\_q\\_habitacao.pdf](http://resistir.info/livros/engels_q_habitacao.pdf). Acesso em agosto/2017.

FERREIRA, Antônio José Araújo. **A produção do espaço urbano em São Luís do Maranhão: passado e presente; há futuro** – São Luís: EDUFMA, 2014.

\_\_\_\_\_. **O Estado enquanto agente social do urbano**. Geoup. São Paulo, v. 4, p. 27-37, 1998.

FERREIRA, Regina Célia. **Autogestão e Habitação: entre a utopia e o mercado**. 2014. 212f. Tese (Dourado em planejamento urbano) Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

FERREIRA, Antônio Domingos Dias. **Habitação de interesse social: aspectos históricos, legais e construtivos**. 1 ed. – Rio de Janeiro: Interciência, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>>. Acesso em: 02 jun. 2017.

FREITAS, Eleusina Lavôr Holanda de F936c **Como qualificar conjuntos habitacionais populares**/Eleusina Lavôr Holanda de Freitas. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2004. 200p.

Mestrado (Arquitetura e Urbanismo). Universidade de Campinas, 2002.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais**. Políticas sociais: Acompanhamento e análise, 12 de fev. 2006. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/ensaio5\\_alexandre12.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio5_alexandre12.pdf). Acesso em: Nov/2017.

GOMIDE, Denise Carvalho. **O materialismo histórico-dialético como enfoque metodológico para a pesquisa sobre políticas educacionais**. In: SAVIANI, D. [et al.] Anais da **XII Jornada** do. Histedbr e Seminário de Dezembro A crise estrutural do capitalismo e seus impactos na educação pública brasileira. Caxias, MA:/ CESC, 2014. Disponível em [www.histedbr.fe.unicamp.br/.../jornada/jornada11/.../artigo\\_simposio\\_2\\_45\\_dcgomid](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/.../jornada/jornada11/.../artigo_simposio_2_45_dcgomid). Acesso em nov/2017.

GOMES, R, Cássia; SILVA, B. Anieres; SILVA, P, Valdenildo: **REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES** Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 Vol. VII, núm. 146(083), 1 de agosto de 2003. Disponível: [http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(083\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(083).htm). Acesso: 06/09/20116.

GUERRA, Isabel. **As Pessoas Não São Coisas Que se Ponham em Gavetas**. Sociedade e Território, nº 20, Ed. Afrontamento. Porto, 1994.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

\_\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço**. Tradução Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama Nacional e Internacional de Produção de Indicadores**. Ed. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/pt/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=298624>. Acesso em nov/2017.

IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **REGULAÇÃO ÁGUA E ESGOTO. 2004 1 EDIÇÃO 5 1/12/2004**. Disponível: <http://www.ipea.gov.br/desafios>. Acesso em 20 de novembro de 2017.

LACERDA. A. E. F; MARROQUIM. F. M.G; ANDRADE. S.S. **Avaliação Pós-Ocupação de Unidades Habitacionais do Conjunto Antônio Mariz, João Pessoa-PB**. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE QUALIDADE DO PROJETO NO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 2, 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANTAC, 2011. p. 01 - 11.

LEAL, Eduardo Martinelli. **Da porta pra fora: a construção de um problema social**. Pontourbe – Revista do Núcleo de Antropologia Urbana da USP, Ano 1, Versão 1.0, julho, 2007.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. **Financiamentos habitacionais existentes**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

\_\_\_\_\_ **O direito à Cidade**. São Paulo. Centauro, 1991.

MARICATO. Ermínia. **Habitação e cidade** – São Paulo: atual, 1997 – (Espaço & Debate).

\_\_\_\_\_ **O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. Carta Maior**, maio de 2009. Disponível em <<http://cartamaior.com.br>>. Acesso em: Nov/2017.

\_\_\_\_\_ **Política Urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo de FHC**. Revista Praga. São Paulo. Hucitec, v, 1 n. 6, 1998.

\_\_\_\_\_ **Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação** Cadernos Metrópole (PUCSP), v.21, p.33-52, 2009. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/viewFile/5954/4308>. Acesso em: nov/2017.

MALARD. M. L; SANTOS. A. P. B; PONTES. M. M. **Autogestão habitacional e gestão de projetos: conflitos e compatibilidades**. ENTAC 2006 - a construção do futuro - XI Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído. 2006. Disponível em: [www.arq.ufmg.br/eva/art008.pd](http://www.arq.ufmg.br/eva/art008.pd). Acesso em: out/2017.

MOTTA, Luana: **A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade**. Disponível em: [http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA\\_Luana\\_-\\_A\\_questao\\_da\\_habitacao\\_no\\_Brasil.pdf](http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf). Acesso: 06/09/2016.

NASCIMENTO, Denise Morado; BRAGA, Raquel Carvalho de Queiroz. **Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida?** Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo, São Paulo, v.9, p 98-109, 2009. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/risco/article/view/44765>, acesso em 20 de abril de 2017.

NAIME, Jéssica. **A política de habitação social no governo lula: dinâmicas e perspectivas.** IN. **Seminário nacional de governança urbana e desenvolvimento metropolitano.** 2010, Rio Grande do Norte. UFRG, 2010. Disponível em: [www.cchla.ufrn.br/seminariogovernanca/cdrom/ST3\\_Jessica\\_Naime](http://www.cchla.ufrn.br/seminariogovernanca/cdrom/ST3_Jessica_Naime). Acesso em: jun/2017.

NAIME, Jéssica. **Os interesses em torno da Política de Habitação Social no Brasil: a autogestão no Programa Crédito Solidário.** 192f. 2009. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.

OLIVEIRA, Viviane Fernanda. **DO BNH AO MINHA CASA MINHA VIDA: MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS NA POLÍTICA HABITACIONAL.** Caminhos de Geografia Uberlândia v. 15, n. 50 Jun/2014 p. 36–53.

ORSI, A. Rafaela. **(DES) CONFORTO TÉRMICO E QUALIDADE DE VIDA EM CONJUNTOS HABITACIONAIS PERIFÉRICOS CONSTRUÍDOS ATRAVÉS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA.** Disponível em: [www.fau.ufal.br/evento/pluris2016/files/Tema%204%20.../Paper830.pdf](http://www.fau.ufal.br/evento/pluris2016/files/Tema%204%20.../Paper830.pdf)

acesso em 28/10/2018.

PECHMAN, Robert M.; RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz. **O que é questão da moradia.** Coleção Primeiros Passos, nº92. São Paulo: editora Brasiliense. 1983).

PETT, R. **O desenvolvimento da geografia radical nos Estados Unidos.** IN. CHRISTOFOLLETI, A (org). **Perspectivas da geografia.** São Paulo: DIFEL, 1982.

PEREIRA, Patrícia Maria de Freitas. **ANÁLISE DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA NA CIDADE DE MONTE ALEGRE DE MINAS- MG.** 137f. Dissertação ( Políticas Públicas e Gestão do Território). Universidade de Uberlândia, 2017.

RODRIGUES. Arlete Moyses. **Moradia nas cidades brasileiras.** 7. Ed- São Paulo: Contexto, 1997.

\_\_\_\_\_. **Desigualdades Socioespaciais – a Luta Pelo Direito à Cidade.** CIDADES, v. 4, n. 6, 2007, p. 73-88.

RODRIGUES. E. **Minha casa minha vida entidades: autogestão coletiva na produção de moradia popular.** Curso de Capacitação - São Paulo, 2011.

RILZEK. C.S; AMORE.C.S; CAMARGO.C.M. **Política habitacional e políticas sociais: urgências, direitos e negócios.** IN. CARLOS, Ana Fani (org). **A cidade como negócio –** São Paulo: Contexto, 2015.

RONILK, Raquel. **O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação.** Disponível em: Cad. Metrop., São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 127-154, maio 2015 <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3306>. Acesso em 12/10/2018.

RIBEIRO JUNIOR, José Reinaldo Barros. **Formação do Espaço Urbano de São Luís: 1612-1991.** 2 ed. São Luís: FUNC, 2001.

SÁ, W.L.F. **Autoconstrução da cidade informal: Relações com a Política Habitacional e as Formas e Financiamento.** 2009,176f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano). Universidade Federal de Pernambuco, 2009.

SANTOS, Cláudio Hamilton. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998.** Texto para discussão nº 654. Brasília: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), 1999.

\_\_\_\_\_. **Urbanização brasileira.** -5 ed., 3. Reimpressão–São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

SANTOS, Milton. **Espaço Dividido: Os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos.** Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

SILVA, Analucia Azevedo. **Um Sonho Distante: Reflexões sobre acessibilidade nos conjuntos habitacionais do PMCMV faixa 1 na região metropolitana de Natal.** 231p. Dissertação (Estudos urbanos e regionais) Universidade federal do Rio Grande do Norte.

SOUSA, Isabella. Gaspar. **Habitação Social no Programa Minha Casa Minha Vida: avaliação do residencial pitangueiras, São José de Ribamar/Ma, sob as preferências do usuário.** 2017. 147f. Dissertação (arquitetura e urbanismo - FAU) Universidade de Brasília. Brasília, 2017.

SHIMBO, Lúcia. **Habitação Social e Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro.** 2010. 363f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade de São Paulo, 2010.

SPOSITO, Eliseu Savério. **Geografia e filosofia: contribuição para o ensino do pensamento geográfico.** São Paulo. Editora UNESP, 2004.

TASCHNER, S.P. **A cidade dos sem terra.** Sinopses, nº9, p. 267-304. 1986.

TASCHENER, S.P. **Favela e cortiço no Brasil. 20 anos de pesquisas e políticas.** IN: cadernos de pesquisas do laboratório de pesquisas sobre urbanização, arquitetura e preservação. FAU/USP, 1997.

VASCONCELLOS, S.E.P. **Política Habitacional e Estado Autoritário em São Luís (1964-1985).** 2014. 130 f. Dissertação (Curso de Desenvolvimento Sócio Espacial e Regional, Universidade Estadual do Maranhão) 2014.

VIDAL, F.E.C. **Autoconstrução e o Mutirão assistidos como alternativas para a produção de Habitações de Interesse Social.** 2008. 165f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade de São Paulo, 2008.

VIEIRA, L. B. "**Influência do espaço construído na ocorrência de crimes em conjuntos habitacionais**". 2002. 310f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) Universidade do Rio Grande do Sul.

VILLAÇA, Flávio. **O espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: FAPESP, 2001.

\_\_\_\_\_. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.

VALENÇA. M.M. **Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar**. Cadernos metrópole, N. 9, pp. 165-171, 1º sem. 2003.

VOLOCHKO, Danilo. **A moradia como negocio e a valorização do espaço urbano metropolitano**. IN. CARLOS, Ana Fani (org). **A cidade como negócio** – São Paulo: Contexto, 2015.

WISSENBACH, Tomas Cortez. **A cidade e o mercado imobiliário: uma análise da incorporação residencial paulistana entre 1992 e 2007**. 142f. 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) Universidade de São Paulo, 2008.

## DOCUMENTOS OFICIAIS

BRASIL. Ministério das cidades. **Política Nacional de Desenvolvimento urbano**. 2004. 92f.

BRASIL. Ministério das Cidades. Disponível em [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br). Acesso entre junho 2017 e Jul 2017.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

\_\_\_\_\_. **Ministério das Cidades: Resultados, projeções, ações**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

MARANHÃO, Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais, Secretaria de Planejamento. **Pesquisa socioeconômica dos conjuntos habitacionais da COHAB em São Luís**. São Luís, 1981

## LEGISLAÇÃO CITADA

BRASIL. Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estabelece diretrizes gerais da política urbana**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. Acesso: em 15/07/2017.

BRASIL. Lei Federal nº 8.677 de 13 de julho de 1993. **Dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento Social, e dá outras providências**. Acesso em 05 Jul. de 2017. Disponível em <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1993/8677.htm>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm). Acesso em: junho/2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.124 de 16 de julho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm)>. Acesso em: Agosto/2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm)>. Acesso em: 20 Outubro/2017.

\_\_\_\_\_ Lei 12.424 de 16 de junho de 2011. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1028025/lei-12424-11>>. Acesso em: Outubro/2017.

\_\_\_\_\_ LEI Nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Saneamento Básico. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm). Acesso em: Outubro/2017.

**LEI Nº 4.669 DE 1 DE OUTUBRO DE 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de São Luís e dá outras providências.** Disponível em: [www.gepfs.ufma.br/legurb/LEI%204669.pdf](http://www.gepfs.ufma.br/legurb/LEI%204669.pdf). Acesso em nov/2017.

**LEI Nº335/2006. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de São Luís e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.pacodolumiar.ma.gov.br/legislacao/plano-diretor/1>

## **PERÍODICOS**

O IMPARCIAL, Jornal. **Diretor do BNH VISITA SÃO LUIS.** 12 de abril de 1970.

O IMPARCIAL, Jornal. **Habitação nas Casas dos Milhões.** 31 de janeiro de 1977.

IMIRANTE. Com. **Contratos do Programa de Arrendamento Residencial (PAR)** 12 de setembro de 2006.

## APÊNDICES



**Universidade Estadual do Maranhão-UEMA**

**Programa de Pós – Graduação em Geografia – PPGEO**

**“Habitação Social e a Produção de Moradias Populares na Ilha do Maranhão”.**

---

**1. IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO**

**Nome:**

**Sexo:** ( ) Masc. ( ) Fem.

**Idade:**

**Escolaridade:**

**Ocupação:**

**Residencial:**

**Horário de início:**

**Horário de fim:**

---

**1. Do que o Sr. (a) mais gosta desse residencial?**

---

---

---

**2. O que o Sr.(a) menos gosta aqui no residencial?**

---

---

**3. Antes de ser contemplado pelo Programa você morava aonde?**

---

---

**4. Ao receber sua casa era o que você esperava?**

---

---

**5. O que falta no bairro?**

---

---

**6. Em geral, o que você acha de morar aqui nesse conjunto?**

( ) Ótimo ( ) Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( ) Péssimo

## 7. EQUIPAMENTOS URBANOS

- |                          | Ótimo | Bom | Regular | OBSERVAÇÕES |
|--------------------------|-------|-----|---------|-------------|
| a) Creche                |       |     |         |             |
| b) Escola Fundamental    |       |     |         |             |
| c) Escola Ensino Médio   |       |     |         |             |
| d) Posto de Saúde        |       |     |         |             |
| e) Posto Policial        |       |     |         |             |
| g) Transporte Público    |       |     |         |             |
| h) Equipamentos de Lazer |       |     |         |             |
| i) Centro Comunitário.   |       |     |         |             |

## 8. INFRAESTRUTURA DO RESIDENCIAL

Em relação aos serviços básicos, qual seu ponto de vista?

- |                      | Ótimo | Bom | Regular | Péssimo | OBSERVAÇÕES |
|----------------------|-------|-----|---------|---------|-------------|
| a) Água              |       |     |         |         |             |
| b) Serviço de esgoto |       |     |         |         |             |
| c) Energia elétrica  |       |     |         |         |             |
| d) Rede telefonica   |       |     |         |         |             |
| e) Coleta de lixo    |       |     |         |         |             |
| f) Pavimentação      |       |     |         |         |             |

## 9. Qualidade das casas

Em relação à qualidade das casas do conjunto, como você classifica:

( ) Ótimo ( ) Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( ) Péssimo –

Observação: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**10. As casas foram construídas como matérias de qualidade em sua opinião?**

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**11. Quais principais problemas encontrados nas casas quando entregues a vocês?**

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**12. O tamanho das casas é ideal para você e sua família?**

( ) Sim ( ) Não

Observações: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

### **13. Transporte**

**1. Onde você trabalha?** \_\_\_\_\_

**2. Qual o tipo de transporte que você utiliza?** \_\_\_\_\_

**3. Você gosta da localização do conjunto residencial?** \_\_\_\_\_

### **4. Segurança**

**1. Em geral, o que você acha da segurança no seu conjunto?**

( ) Ótimo ( ) Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( ) Péssimo –

Observação: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

### **2. Áreas de lazer**

Como você classifica a área de lazer do residencial?

( ) Ótimo ( ) Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( ) Péssimo –

Observação: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



Universidade Estadual do Maranhão-UEMA

Programa de Pós – Graduação em Geografia – PPGeo

“Habitação Social e a Produção de Moradias Populares na Ilha do Maranhão”.

### 1. IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO – CONJUNTO AUTOGESTIONÁRIO

Nome:		Quantas pessoas residem com você?	
Sexo: ( ) Masc. ( ) Fem.	Idade:	Escolaridade:	
Ocupação:			
Residencial:			
Horário de início:		Horário de fim:	
Você está vinculado a algum movimento social?			

a) Como se deu a conquista da casa própria?

---

---

---

b) Em sua opinião, a União Por Moradia Popular teve o papel decisivo nessa conquista?

---

---

---

c) Do que o Sr. (a) mais gosta desse residencial?

---

---

---

d) O que o Sr.(a) menos gosta aqui no residencial?

---

---

e) Antes de ser contemplado pelo Programa você morava onde?

---

---

f) Ao receber sua casa era o que você esperava?

---

---

g) O que falta no bairro?

---

---

h) Em geral, o que você acha de morar aqui nesse conjunto?

( ) Ótimo ( ) Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( ) Péssimo

## 2. EQUIPAMENTOS URBANOS

a)	Creche	Ótimo	Bom	Regular	OBSERVAÇÕES
b)	Escola Fundamental				
c)	Escola Ensino Médio				
d)	Posto de Saúde				
e)	Posto Policial				
g)	Transporte Público				
h)	Equipamentos de Lazer				
i)	Centro Comunitário.				

## 3. INFRAESTRUTURA DO RESIDENCIAL

Em relação aos serviços básicos, qual seu ponto de vista?

		Ótimo	Bom	Regular	Péssimo	OBSERVAÇÕES
a)	Água					
b)	Serviço de esgoto					
c)	Energia elétrica					
d)	Rede telefônica					
e)	Coleta de lixo					
f)	Pavimentação					

## 4. Qualidade das casas

Em relação à qualidade das casas do conjunto, como você classifica:

( ) Ótimo ( ) Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( ) Péssimo –

Observação: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**5. As casas foram construídas como matérias de qualidade em sua opinião?**

---

---

**6. Quais principais problemas encontrados nas casas quando entregues a vocês?**

---

---

---

**7. O tamanho das casas é ideal para você e sua família?**

( ) Sim ( ) Não

Observações: \_\_\_\_\_

**8. Transporte**

a) Onde você trabalha? \_\_\_\_\_

b) Qual o tipo de transporte que você utiliza? \_\_\_\_\_

c) Você gosta da localização do conjunto residencial? \_\_\_\_\_

**9. Segurança**

a) Em geral, o que você acha da segurança no seu conjunto?

( ) Ótimo ( ) Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( ) Péssimo –

Observação: \_\_\_\_\_

---

**10. Áreas de lazer**

Como você classifica a área de lazer do residencial?

( ) Ótimo ( ) Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( ) Péssimo –

Observação: \_\_\_\_\_

---

---

---



**Universidade Estadual do Maranhão-UEMA**

**Programa de Pós – Graduação em Geografia – PPGeo**

**“Habitação Social e a Produção de Moradias Populares na Ilha do Maranhão”.**

---

**ROTEIRO DE ENTREVISTA COM LIDERANÇAS DOS MOVIMENTOS DE MORADIA DO MARANHÃO/.**

**IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO**

**Nome:**

**Sexo:** ( ) Masc. ( ) Fem.

**Idade:**

**Escolaridade:**

**Ocupação:**

**MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS.**

1. **Está ligado algum movimento? Qual?**
2. **Qual a origem do movimento e quando foi criado?**
3. **Quando Surgiu a União Por Moradia Popular do Maranhão?**
4. **Quais as principais reivindicações do movimento?**
5. **A produção de moradia se deu com o apoio de quais programas do Governo?**
6. **Porque o movimento resolveu produzir casas através da autogestão?**
7. **Qual a diferença entre autogestão e autoconstrução?**
8. **Quais as vantagens da autogestão?**

**AUTOGESTÃO NA OBRA**

1. **Como é feita a gestão dos recursos públicos?**
2. **Quem elabora o projeto?**
3. **Como efeito a compra do terreno?**
4. **Quem era o dono do terreno?**
5. **Como ocorreu a elaboração dos projetos**
6. **Quanto tempo levou a construção**
7. **Como é a forma de construção (Mutirão, autoconstrução, administração direta)?**
8. **Qual a origem da mão de obra**
9. **Quais as vantagens e desvantagens dessa forma de construção?**
10. **Como os futuros moradores participam da autogestão?**
11. **Como se dá o trabalho técnico social?**