

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, CAMPUS VII – CODÓ-MA
CURSO LICENCIATURA EM CIÊNCIAS HUMANAS – HISTÓRIA

ALBIDEIAS DE OLIVEIRA CORRÊA

POLÍTICAS HABITACIONAIS EM CODÓ-MA: O PROGRAMA MINHA CASA
MINHA VIDA (2009-2019)

CODÓ-MA
2019

ALBIDEIAS DE OLIVEIRA CORRÊA

POLÍTICAS HABITACIONAIS EM CODÓ-MA: O PROGRAMA MINHA CASA
MINHA VIDA (2009-2019)

Monografia apresentada ao Curso de Licenciatura Interdisciplinar em Ciências Humanas-História como requisito para obtenção do título de graduado em Licenciatura em Ciências Humanas-História pela Universidade Federal do Maranhão – UFMA campus de Codó.

Orientador: Prof. Dr. Alex de Sousa Lima

CODÓ-MA
2019

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Corrêa, Albideias de Oliveira.
Políticas Habitacionais em Codó-MA: O Programa Minha
Casa Minha Vida 2009-2019 / Albideias de Oliveira Corrêa.
- 2019.
83 p.

Orientador(a): Alex de Sousa Lima.
Monografia (Graduação) - Curso de Ciências Humanas -
História, Universidade Federal do Maranhão, Codó, 2019.

1. Codó. 2. Déficit Habitacional. 3. Políticas
Habitacionais. 4. Programa Minha Casa Minha Vida. I.
Lima, Alex de Sousa. II. Título.

ALBIDEIAS DE OLIVEIRA CORRÊA

POLÍTICAS HABITACIONAIS EM CODÓ-MA: O PROGRAMA MINHA CASA
MINHA VIDA (2009-2019)

Monografia apresentada ao Curso de Licenciatura Interdisciplinar em Ciências Humanas-História como requisito para obtenção do título de graduado em Licenciatura em Ciências Humanas-História pela Universidade Federal do Maranhão – UFMA campus de Codó.

Data da aprovação: 16/12/2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alex de Sousa Lima
Universidade Federal do Maranhão – UFMA
Orientador

Profa. Ma. Alecsandra Pereira da Costa Moreira
Instituto Federal do Maranhão – IFMA, Campus Codó
Examinadora Externa

Prof. Dr. Antonio Alexandre Isidio Cardoso
Universidade Federal do Maranhão – UFMA
Examinador Interno

CODÓ-MA
2019

DEDICATÓRIA

Dedicado à minha avó Maria Madalena da Silva (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus, Senhor de toda glória e poder, que me ajudou dando sabedoria e força no desenvolvimento deste trabalho. A Deus toda honra, glória e louvor!

À minha namorada e futura esposa, Criciane Melo Sousa, presente nos momentos de alegria e tristeza. Obrigado pelo companheirismo, força e incentivo mesmo nos momentos mais difíceis.

À minha irmã, Ana Paula Barbosa de Oliveira, pela amizade e carinho.

À minha avó (*in memoriam*), Maria Madalena da Silva, que enquanto viva sempre se dedicou para que este momento fosse possível. Tenho certeza de que a senhora está orgulhosa. Obrigado do fundo do coração por todos os momentos juntos.

À minha mãe, Ivete Barbosa de Oliveira, peça fundamental na conquista desse sonho de conseguir obter minha formação de nível superior. Mulher guerreira e que exerceu dupla função em minha vida, sendo mãe e pai ao mesmo tempo. Te amo, mãe!

À minha madrinha, Andrearuth Souza, que desde minha infância tem ajudado não somente minha pessoa, mas minha família como um todo. Seu apoio para esta conquista foi fundamental, espero um dia retribuir a altura toda a confiança e carinho depositados.

Aos professores do curso de Licenciatura Interdisciplinar em Ciências Humanas-História, em especial aos professores Fabiana Correia, Edyene Moraes, Anne Caroline, Jascira Lima e José Carlos Aragão.

A professora Cristiane Dias Martins, pela oportunidade de participação no Projeto Letrar: Letras e Números. Fato determinante financeiramente para minha permanência na universidade.

Ao PIBID/CAPES, pela oportunidade de participação no programa, onde foi possível desenvolver e colocar em prática diversas ações pedagógicas em escolas tanto na área urbana como na área rural de Codó.

Aos meus colegas de turma da LCH-2014, em especial minhas amigas Francisdalva e Aline Branco, com os quais pude viver riquíssimas experiências compartilhadas durante o andamento do curso.

Aos meus amigos da minha cidade natal São Mateus do Maranhão, em especial Matheus Henrique e Kevin Marcos.

Aos meus amigos e companheiros de trabalho da Secretaria Municipal de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação-SEMECTI, em especial Sônia Rodrigues, Adriana Barbosa, Benedita Duailibe, Bruna Helen, Nailton Martins, Carlos Eduardo e Marcelo Oliveira.

Agradeço também ao meu professor e orientador, Alex de Sousa Lima, primeiro professor com o qual tive contato ao chegar a UFMA-Campus Codó no ano de 2014 quando dos meus 17 anos. Obrigado pelas dicas, pela ajuda na construção deste trabalho, pelas experiências acadêmicas e de vida repassadas, você foi e continuará sendo um grande mestre.

Por fim, agradeço a todos os profissionais da segurança, limpeza e administração que também contribuem para o desenvolvimento da UFMA-Campus Codó e que contribuíram com a minha chega até este ponto. A vocês, meu muito obrigado!

“É preciso entender a moradia como direito”.
(Raquel Rolnik)

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo geral caracterizar o processo de implementação conjuntos do Programa Minha Casa Minha Vida da faixa 1 em Codó. A partir do qual foi possível alcançar os seguintes objetivos específicos: abordar o histórico do desenvolvimento de programas habitacionais em Codó; realizar uma síntese do contexto histórico de desenvolvimento de políticas habitacionais a nível nacional e estadual. A construção metodológica do trabalho partiu de duas etapas: pesquisa bibliográfica, onde se utilizou teóricos como: Nabel Georges Bonduki, Sérgio de Azevedo, Adauto Lúcio Cardoso e Paulo Eduardo Silva de Vasconcelos que tratam da temática de desenvolvimento de políticas habitacionais; e procedimentos de coleta de dados e pesquisa de campo, onde procurou-se realizar a coleta de dados estatísticos sobre valores de investimentos do programas habitacionais e quantidade de unidades habitacionais produzidas por cada programa via Lei de Acesso à Informação, já na pesquisa de campo foi possível obter relatos orais dos moradores das áreas onde foram desenvolvidos programas habitacionais em Codó e obter registros fotográficos atuais da habitações construídas através destes programas. Concluiu-se que a manutenção do desenvolvimento de políticas habitacionais é determinante, entretanto, torna-se necessário também ser acompanhada de ações voltadas para melhoria da qualidade de renda e infraestrutura, garantindo dessa maneira não somente uma casa, mas sim uma habitação digna.

Palavras – chave: Codó; Déficit habitacional; Políticas habitacionais; Programa Minha Casa Minha Vida.

ABSTRACT

The present work has as general objective to characterize the process of joint implementation of the program Minha Casa Minha Vida of track 1 in Codó. From which it was possible to achieve the following specific objectives: address the history of the development of housing programs in Codó; undertake a synthesis of the historical context of housing policy development at national and state levels. The methodological construction of the work started from two stages: bibliographic research, which used theorists such as: Nabel Georges Bonduki, Sérgio de Azevedo, Adauto Lúcio Cardoso and Paulo Eduardo Silva de Vasconcelos who deal with the development of housing policies; and data collection procedures and field research, which sought to collect statistical data on housing program investment values and number of housing units produced by each program via the Access to Information Act. It is possible to obtain oral reports from the residents of the areas where housing programs were developed in Codó and to obtain current photographic records of the dwellings built through these programs. It was concluded that the maintenance of the development of housing policies is crucial, however, it is also necessary to be accompanied by actions aimed at improving the quality of income and infrastructure, thus ensuring not only a house, but a decent housing.

Keywords: Codó; Housing Deficit; Housing Policies; My Home My Life Program.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Conjunto do IAPC em Codó. a) na década de 1960; b) atualmente em 2019	--51
Figura 02: População Total, Urbana e Rural de Codó (1980-2000)	-----52
Figura 03: Planta baixa das unidades habitacionais do conjunto COHAB em Codó	-----53
Figura 04: Projeto geométrico das ruas e avenidas do conjunto COHAB de Codó	-----54
Figura 05: Unidades habitacionais do conjunto COHAB de Codó (2019)	-----54
Figura 06: Unidades habitacionais do Conjunto Mutirão (PNMH) 2019	-----55
Figura 07: Unidades habitacionais do Conjunto IPEM (2019)	-----56
Figura 08: Unidades habitacionais construídas com recursos do FNHIS em Codó (2019). a) unidades habitacionais na Vila Fomento; b) unidades habitacionais na Vila Biné	-----57
Figura 09: Unidades habitacionais do PAC em Codó (2019). a) Unidades habitacionais do Bairro Santo Antônio; b) Unidades habitacionais na Vila Camilo	-----58
Figura 10: Planta baixa das unidades habitacionais do Residencial Santa Rita em Codó	--60
Figura 11: Unidades habitacionais do PMCMV no Residencial Santa Rita em Codó. a) no ano de 2012; b) no ano de 2019	-----61
Figura 12: Planta baixa das unidades habitacionais do Residencial Trizidela em Codó	---62
Figura 13: Unidades habitacionais do PMCMV no Residencial da Trizidela em Codó. a) no ano de 2013; b) no ano de 2019	-----63
Figura 14: Planta baixa das unidades habitacionais do Residencial São Pedro em Codó	--64
Figura 15: Unidades habitacionais do PMCMV no Residencial São Pedro em Codó. a) no ano de 2015; b) no ano de 2019	-----65
Figura 16: Localização das unidades habitacionais construídas por programas habitacionais em Codó-MA	-----69

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Ajustes feitos nas habitações do PMCMV da fase 1 para a fase 2	-----34
Quadro 02: Evolução dos critérios nacionais de priorização de beneficiários do PMCMV (2009-2018)	-----36
Quadro 03: Variações nos índices de déficit habitacional no Brasil (2007-2015)	-----38
Quadro 04: Produção de equipamentos sociais nos conjuntos da COHAB-MA em São Luís (1967-1980)	-----42
Quadro 05: Espaços nas unidades habitacionais do Residencial Santa Rita em Codó	-----60
Quadro 06: Espaços nas unidades habitacionais do Residencial Trizidela em Codó	-----62
Quadro 07: Espaços nas unidades habitacionais do Residencial São Pedro em Codó	-----64
Quadro 08: Equipamentos sociais públicos concluídos e disponíveis para uso nos Residenciais Santa Rita, Trizidela e São Pedro (2019)	-----65

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Produção habitacional por IAPs no Brasil (1937-1964) -----	20
Tabela 02: Demonstrativo das habitações construídas pela FCP (1946-1964) -----	21
Tabela 03: Demonstrativo das habitações construídas pelo BNH (1964-1986) -----	25
Tabela 04: Produção habitacional dos governos Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC (1987-2002) -----	27
Tabela 05: Demonstrativo das habitações contratadas pelo PCS (2005-2011) -----	31
Tabela 06: Demonstrativo das habitações construídas pelo PAC 1 por região (2007- 2010) -----	32
Tabela 07: Demonstrativo da quantidade de unidades habitacionais contratadas por ano e fases do PMCMV (2009-2018) -----	36
Tabela 08: Demonstrativo das unidades habitacionais contratadas, construídas e entregues do PMCMV (2009-2019) -----	37
Tabela 09: Demonstrativo das habitações contratadas pelo PMCMV em todo o país por faixas do programa (2009-2019) -----	38
Tabela 10: Demonstrativo das habitações construídas pela FCP e IAPs na cidade de São Luís do Maranhão (1937-1964) -----	39
Tabela 11: Demonstrativo das habitações construídas pelos IAPs no interior do Maranhão (1961-1964) -----	40
Tabela 12: Demonstrativo das habitações construídas pela COHAB-MA durante a gestão do BNH no interior do Maranhão (1970-1984) -----	41
Tabela 13: Demonstrativo de habitações construídas pelo BNH na cidade de São Luís (1964-1986) -----	42
Tabela 14: Demonstrativo da situação das unidades habitacionais contratadas no Maranhão pelo PAC (2007-2010) -----	46
Tabela 15: Demonstrativo das habitações contratadas pelo PMCMV no Maranhão dividida pelas faixas de renda do programa (2009-2019) -----	47
Tabela 16: Demonstrativo das habitações contratadas pelo PMCMV (2015-2019) -----	48
Tabela 17: Cidades maranhenses com maior valor de investimento em habitação (2005- 2010) -----	57
Tabela 18: Quantitativo de habitações que se enquadram em componentes de déficit habitacional em Codó-MA (2010) -----	59
Tabela 19: Demonstrativo da produção de unidades habitacionais e valor investido pelo PMCMV em Codó-MA (2009-2019) -----	66
Tabela 20: Assentamentos rurais do INCRA em Codó-MA (1995-2009) -----	67
Tabela 21: Síntese dos programas habitacionais em Codó (1961-2016) -----	67
Tabela 22: Índices de composição dos grupos familiares dos beneficiários titulares do PMCMV faixa 1 em Codó-----	70
Tabela 23: Índices por sexo dos titulares beneficiários do PMCMV faixa 1 em Codó-----	71
Tabela 24: Índices por faixa etária dos titulares beneficiários do PMCMV faixa 1 em Codó -----	71
Tabela 25: Índices por cor/raça autodeclarada dos titulares beneficiários do PMCMV faixa 1 em Codó -----	71

Tabela 26: Índices de grau de escolaridade dos titulares beneficiários do PMCMV faixa 1 em Codó -----	72
Tabela 27: Índices de pessoas com deficiências entre os titulares beneficiários do PMCMV faixa 1 em Codó-----	72
Tabela 28: Índices da renda familiar média mensal entre os titulares beneficiários do PMCMV faixa 1 em Codó-----	73
Tabela 29: Índices dos titulares beneficiários do PMCMV faixa 1 em Codó cadastrados no PBF-----	73

LISTA DE ABREVIATURAS

ACIAC - Associação Comercial, Industrial e Agrícola de Codó
AMCC – Associação de Moradores do Conjunto Cohab
APE – Associações de Poupança e Empréstimo
BB – Banco do Brasil
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH – Banco Nacional da Habitação
CAEMA – Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão
CCFDS – Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social
CCPR - Casa Civil da Presidência da República
CEF – Caixa Econômica Federal
CEMAR – Centrais Elétricas do Maranhão
CGU – Controladoria Geral da União
CM – Caixa Militares
CMC – Cheque Minha Casa
COHABs – Companhias de Habitação a Nível Municipal ou Estadual
EMARPH – Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos
FAF – Fundo de Aplicação Financeira
FAR – Fundo de Arrendamento Residencial
FCP – Fundação Casa Popular
FDS – Fundo de Desenvolvimento Social
FEHDUR – Fundo Estadual para Habitação e Desenvolvimento Urbano e Rural
FGTS – Fundo de Garantia de Tempo de Serviço
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FJP – Fundação João Pinheiro
FMHIS – Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IAPB – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários
IAPC – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes
IAPETC – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas
IAPFESP – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos
IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IAPM – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos
IAPs – Institutos de Aposentadoria e Pensões
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IBH – Instituto Brasileiro de Habitação
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IPASE – Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado

IPEM – Instituto de Previdência do Maranhão
LAI – Lei de Acesso à Informação
MAS – Ministério da Ação Social
MHBES – Ministério de Habitação e do Bem-Estar Social
MBES – Ministério do Bem-Estar Social
MCIDADES – Ministério das Cidades
MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional
MF – Ministério da Fazenda
MHU – Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente
MM – Morar Melhor
MST – Movimento Sem Terra
OGU – Orçamento Geral da União
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAIH – Plano de Ação Imediata para Habitação
PAR – Programa de Arrendamento Residencial
PBF – Programa Bolsa Família
PCCI – Programa Carta de Crédito Individual
PCS – Programa Crédito Solidário
PHB – Programa Habitar Brasil
PHIS – Programa de Habitação de Interesse Social
PIB – Produto Interno Bruto
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PMCM – Programa Minha Casa Meu Maranhão
PMM – Programa Morar Município
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNMH – Programa Nacional de Mutirões Habitacionais
POC – Programa Operações Coletivas
PPM – Programa Pró-Moradia
PPSM – Programa Produção Social da Moradia
PSH – Programa de Subsídio à Habitação
PSHIS – Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos
SEAC – Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária
SEDUR/PR – Secretaria de Desenvolvimento Urbano
SEPURB – Secretaria de Política Urbana
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SCI – Sociedades de Crédito Imobiliário
SFH – Sistema Financeiro de Habitação
SNH – Secretaria Nacional de Habitação
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
TAC – Taxa de Apoio Comunitário
TCA – Taxa de Cobrança e Administração
UNMP – União Nacional por Moradia Popular
ZEIS - Zonas Espaciais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO -----	16
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS -----	18
3 SÍNTESE HISTÓRICA DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL -----	19
3.1 O contexto nacional das políticas habitacionais -----	19
3.2 As políticas habitacionais no Estado do Maranhão -----	38
4 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS EM CODÓ-MA -----	50
4.1 Os programas habitacionais de Codó-MA -----	50
4.2 Perfil socioeconômico dos titulares da faixa 1 do PMCMV em Codó-MA -----	69
5 CONCLUSÕES -----	73
REFERÊNCIAS-----	76

1 INTRODUÇÃO

A questão habitacional no Brasil é um problema histórico e que remete a fenômenos como à industrialização e ao êxodo rural. No transcurso da história (mais precisamente a partir da década de 1930) ocorreram várias tentativas de implementação de políticas habitacionais no Brasil, entretanto, muitas não conseguiram obter efetividade junto às classes desfavorecidas economicamente, fato comprovado pelos índices de déficit habitacional na atualidade. Vale destacar que desde 1948 o direito à moradia é considerado um direito fundamental pela Declaração Universal dos Direitos Humanos. No que tange ao nível nacional, a Constituição Federal Brasileira, de 1988, incluiu no ano de 2000 a moradia como um dos direitos sociais para o cidadão brasileiro.

Tendo como base o contexto descrito, a ideia inicial para a construção deste trabalho surgiu durante a disciplina de “Produção e Organização do Espaço Agrário e Urbano” do curso de Licenciatura Interdisciplinar em Ciências Humanas/História, da Universidade Federal do Maranhão, Campus Codó. Nesta disciplina, o contato com teóricos que abordam a temática da produção habitacional além da realização de um artigo despertou o interesse em abordar tal temática. Após conversas com o professor Alex de Sousa Lima as ideias para construção do trabalho foram filtradas e decidiu-se trabalhar especificamente o desenvolvimento de políticas habitacionais em Codó com enfoque especial sobre o desenvolvimento do Programa Minha Casa Minha Vida.

Os crescentes índices de déficit habitacional a nível municipal e as inúmeras áreas ocupadas irregularmente em Codó para construção de habitações precárias, mostram como o problema habitacional é uma realidade presente a nível municipal. Outro fato que chama a atenção é a ausência de organismos municipais com embasamento na reivindicação da melhoria da qualidade habitacional municipal e apesar da existência do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) os programas habitacionais limitam-se ainda ao governo federal ou estadual. Além das problemáticas mencionadas acima também é necessário compreender os impactos que o desenvolvimento de políticas habitacionais causa no tecido urbano e rural de um município como Codó, pois, com a expansão da cidade é necessário também expandir os equipamentos sociais e demais serviços públicos.

Pensando no exposto acima, torna-se um fato considerável o desenvolvimento de pesquisas e estudos que abordem o desenvolvimento e o histórico de políticas habitacionais a nível municipal. Atualmente na literatura local a abordagem sobre esta temática se encontra

praticamente inexistente, vale salientar que através dos programas habitacionais vários bairros foram formados em Codó. Dessa maneira, o estudo sobre o desenvolvimento de políticas habitacionais também permite compreender o próprio processo de formação e expansão da cidade de Codó.

O objetivo geral deste trabalho foi o de caracterizar o processo de implementação dos conjuntos do Programa Minha Casa Minha Vida da faixa 1 em Codó. A partir do qual foi possível atingir os seguintes objetivos específicos: i) realização de uma síntese do contexto histórico de desenvolvimento de políticas habitacionais a nível nacional e estadual; ii) abordagem do histórico do desenvolvimento de programas habitacionais em Codó; e, iii) caracterização do processo de implementação do Programa Minha Casa Minha Vida em Codó.

Nesse sentido, o trabalho está organizado da seguinte forma: Capítulo 3 desenvolveu-se uma síntese histórica das políticas habitacionais no Brasil, procurando apresentar as motivações e o contexto do desenvolvimento dos programas habitacionais a nível nacional e estadual. No Capítulo 4 realizou-se uma abordagem sobre o histórico de implementação dos programas habitacionais em Codó com foco no Programa Minha Casa Minha Vida. Por fim, nas conclusões apresentou-se os principais pontos destacados durante a pesquisa e algumas sugestões.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo apresentou os seguintes passos de execução: A primeira etapa se constituiu por meio do levantamento bibliográfico de obras sobre a temática de políticas habitacionais no Brasil e no estado do Maranhão. Nesse sentido, foi possível traçar um perfil histórico relatando o período de início das políticas habitacionais no Brasil, dos principais programas habitacionais, do desenvolvimento dos programas habitacionais conforme contexto histórico e governo vigente, entre outras questões. Entre os teóricos mais utilizados para o desenvolvimento deste trabalho estão: Bonduki (1998, 2008), Azevedo (1988, 1996, 2007, 2011), Cardoso (2003) Cardoso; Aragão (2013), Cardoso; Jaenisch; Aragão (2017), Cardoso; Denaldi (2018) e Vasconcelos (2014). Além disso, foi feito um levantamento das principais legislações atinentes à questão das políticas habitacionais no Brasil, como a lei nº 10.257/01 que trata do Estatuto das Cidades.

A segunda etapa se deu com o levantamento e coleta de dados estatísticos sobre o desenvolvimento dos programas habitacionais no Brasil, no estado do Maranhão e em Codó. Dentre tais dados obteve-se as seguintes informações: i) quantidade de unidades habitacionais contratadas e produzidas por programas habitacionais; ii) produção de habitações por estado ou região; iii) valor orçamentário utilizado nos programas; iv) fontes de recursos; v) período de desenvolvimento dos programas entre outros, os quais foram coletados através de solicitação direta de maneira presencial e protocolada e também via Lei de Acesso à Informação a órgãos públicos federais, estaduais, municipais e em instituições financeiras que participaram historicamente do Brasil na implantação e no desenvolvimento das políticas habitacionais.

A terceira etapa se deu com o desenvolvimento da pesquisa de campo, a qual possibilitou a obtenção de informações por meio de fontes orais, com relatos dos moradores residentes nas áreas onde foram construídas as habitações dos programas habitacionais desenvolvidos em Codó. Também foi realizado o contato com as associações de moradores existentes nas áreas dos conjuntos e se obteve tanto informações sobre a construção das unidades habitacionais quanto acesso a registros fotográficos.

3 SÍNTESE HISTÓRICA DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

As discussões abordadas nos tópicos seguintes visam realizar de maneira cronológica uma síntese histórica sobre as políticas habitacionais no Brasil, apresentando e discutindo o processo de instauração das políticas habitacionais a nível nacional, estadual, pois o nível municipal será abordado no próximo capítulo. Dessa forma busca-se discutir o fenômeno de estudo desde uma perspectiva macro para compreender e contextualizar a realidade micro.

3.1 O contexto nacional das políticas habitacionais

O início das políticas habitacionais no Brasil a nível nacional começou a se desenhar a partir do processo de urbanização e migração do campo para a cidade que tem seu marco a partir da industrialização do país na década de 1930, no governo de Getúlio Vargas. A necessidade de comportar e organizar espacialmente uma grande quantidade de pessoas nos centros urbanos despertou sobre o governo federal a inevitabilidade de interferir e criar políticas habitacionais e de infraestrutura visando combater a crise habitacional que paulatinamente se apresentava (NOAL; JANCZURA, 2011).

Entretanto, para Baron (2011), a interferência estatal no setor habitacional apresentava motivações para além da organização espacial das cidades, como: a associação ideológica da aquisição da habitação como progresso econômico para os trabalhadores, a incapacidade do setor privado em produzir habitações com valores dentro da realidade da classe trabalhista que era o principal público e a possibilidade do governo de ampliar sua política social, alcançando as grandes massas.

Com base nessa realidade uma das primeiras medidas do governo, em 1937, foi de utilizar os Institutos de Aposentaria e Pensões (IAPs) para investimento no setor habitacional. A produção habitacional dos IAPs funcionava da seguinte maneira: Plano A – Locação e venda de unidades habitacionais; Plano B – Financiamento para aquisição da moradia ou construção em terreno próprio e Plano C – Empréstimos hipotecários. Os IAPs foram divididos em categorias profissionais, a saber: Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB); Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários (IAPC); Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (IAPETC); Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (IAPFESP); Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI); Instituto de Aposentadoria e Pensões dos

Marítimos (IAPM) e Instituto de Pensões e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE). Além disso, também existiam os Institutos de Previdência de cada estado como, por exemplo, o Instituto de Previdência do Maranhão (IPEM) com a produção de unidades habitacionais destinadas somente a pessoas dos grupos de profissionais mencionados acima (BONDUKI, 1998).

Apesar disso, o financiamento pelos IAPs se mostrou uma opção considerável para a classe trabalhista, principalmente após 1942 quando foi criada a Lei do Inquilino que basicamente congelava os preços de alugueis, impedindo aumentos desproporcionais aos ganhos salariais dos trabalhadores (BARON, 2011). Mesmo com uma produção habitacional considerável dos IAPs (tabela 01), surgiu paralelamente à sua vigência a Fundação Casa Popular (FCP) que fora constituída como órgão regulamentador da política habitacional brasileira. Na época tanto os IAPs como os sindicatos trabalhistas posicionaram-se contra a criação da FCP alegando que esta enfraqueceria ou limitaria a atuação dos IAPs (BONDUKI, 1998).

Tabela 01: Produção habitacional por IAPs no Brasil (1937-1964).

ÓRGÃO	PRODUÇÃO POR IAPs	Porcentagem (%)
IAPB	17.858	14,4
IAPC	27.979	22,6
IAPETC	6.256	5,0
IAPFESP	25.795	20,8
IAPI	36.413	29,4
IAPM	3.333	2,7
IPASE	6.361	5,1
TOTAL	123.995	100,00

Fonte: Farah (1983).

Segundo Lima; Zanirato (2014) e Souto (2016) a FCP (Decreto-Lei nº 9.218, de 1º de maio de 1946) foi instituída no governo Eurico Gaspar, tornando-se o primeiro órgão federal brasileiro criado com o objetivo de gerir e organizar de maneira centralizada uma política habitacional no Brasil. Segundo Azevedo; Andrade (2011) as suas ações de construção eram tanto por empreitada como por administração direta, cabendo às prefeituras a doação do terreno para construção das casas, como também a realização de obras para fornecimento de luz, água, esgoto e demais necessidades de infraestrutura.

Segundo Sachs (1999) a FCP além de tratar sobre a construção de casas populares, primava pela organização a nível nacional das questões de habitação e infraestrutura tanto na área urbana como rural do país. Para o autor:

[...] a Fundação Casa Popular (1946) tornou-se o primeiro organismo nacional responsável pela política habitacional. Tinha a finalidade de centralizar a política de habitação e visava não apenas a construção de moradias populares

como também o fomento a toda a cadeia produtiva da construção civil, locação de imóveis, investimentos em infraestrutura e saneamento, com abrangência a nível nacional, estendendo-se a área rural (SACHS, 1999, p. 192).

Para Noal; Janczura (2011) a FCP teve seus objetivos corrompidos por conta da excessiva política clientelista e partidária que permeou suas ações, a destinação das casas e também seus locais de construção passaram a se basear em favorecimentos políticos, excluindo dessa maneira a participação das classes sociais de baixa renda. Partindo dessa questão, Souto (2016) entende que de forma geral a FCP não obteve êxito, visto que o caráter social do programa foi quase que totalmente descartado, atingindo pequenas porcentagens da população de baixa renda no Brasil.

Os números gerais de construção de habitações pela FCP refletem as dificuldades enfrentadas e podem ser até considerados extremamente baixos se comparados aos números dos IAPs e do déficit habitacional no país estimado em seiscentos mil no ano de 1946. Segundo os dados obtidos no Projeto de Lei 1050/59 (tabela 02) pode-se perceber o demonstrativo das produções habitacionais realizadas pela FCP. A Região Nordeste recebeu 14,11% do total das habitações, ficando bem atrás de estados como Guanabara, Minas Gerais e São Paulo e o número de unidades habitacionais construídas representou apenas 2,7% do déficit habitacional do país na época.

Tabela 02 - Demonstrativo das habitações construídas pela FCP (1946-1964).

ESTADOS	Nº DE CASAS	PORCENTAGEM (%)
Alagoas	52	0,32
Bahia	100	0,61
Ceará	526	3,20
Distrito Federal	1.520	9,25
Espírito Santo	294	1,79
Goiás	180	1,10
Guanabara	3.909	23,80
Maranhão	50	0,30
Mato Grosso	160	0,97
Minas Gerais	3.792	23,09
Paraíba	228	1,39
Paraná	141	0,86
Pernambuco	982	5,98
Piauí	74	0,45
Rio Grande do Norte	240	1,46
Rio Grande do Sul	613	3,73
Rio De Janeiro	343	2,09
Santa Catarina	196	1,19
São Paulo	2959	18,02
Sergipe	65	0,40
TOTAL	16.424	100,00

Fonte: Superintendência da FCP (1961).

Diversas tentativas de reformulação e recuperação da FCP foram realizadas nos governos posteriores, dentre elas o Projeto de Lei 1050/59 que requeria a destinação de uma

renda anual e permanente para a FCP. Tal renda, conforme o Art. 2º desta PL, “não deveria ser inferior a dois terços do produto da arrecadação do imposto sobre lucros apurados pelas pessoas físicas na venda de propriedades imobiliárias”. Todavia, a principal problemática do programa e o principal motivo de seu declínio foi a sua não rentabilidade econômica atrelada a excessiva dependência econômica do governo federal (AZEVEDO, 1988). Nessa direção:

Embora concebida para ser uma instituição com controle de recursos próprios e, portanto, com grande autonomia operacional, a FCP terminou por depender exclusivamente de verbas do orçamento federal e da maior ou menor boa-vontade dos governantes que se sucederam após sua criação. O conflito com os estados da federação resultou em um grande fracasso para a FCP, com a supressão pura e simples do fundo de recursos formado pela cobrança de impostos sobre a transmissão de imóveis, recolhidos pelos estados e transferidos para a Fundação. (AZEVEDO, 1988, p. 108).

Desse modo, pode-se afirmar que a extinção da FCP se deu em decorrência da decrescente produção habitacional, sendo esta justificada por três aspectos fundamentais: i) a escassez de recursos; ii) a oposição de setores como a construção civil e os IAPs; e, iii) o golpe militar de 1964. Os novos governantes passaram a entender que a instituição era irrecuperável por ter ligações com os antigos regimes governamentais do país. Dessa maneira, foi criado o Banco Nacional da Habitação (BNH), o qual se apresentava como uma instituição nova, a qual buscava se desligar das ações implementadas anteriormente, entretanto as influências do passado sobre o BNH ficariam evidentes, principalmente pelo fato de seus mentores aderirem a algumas ideias de reforma da FCP (AZEVEDO, 1988).

Todavia, antes da criação do BNH, em 1961, houve a tentativa de recuperar a FCP através do Instituto Brasileiro de Habitação (IBH) que buscava realizar mudanças principalmente no caráter financeiro do programa, mas que acabou fracassando. Azevedo; Andrade (2011) destacam que o IBH ficou marcado por trazer boas opções para a questão habitacional se tornando um precursor do BNH, apontando dessa maneira a mudança do órgão administrativo-regulador da política habitacional brasileira. (AZEVEDO; ANDRADE, 2011).

Por meio da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, foram criados o BNH e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) que posteriormente seria regulamentado pelo decreto 59.917, de 30 de dezembro de 1966. A este cabia assessorar o BNH e orientar a iniciativa privada no estímulo à construção de habitações sociais por meio de financiamento, voltadas principalmente para a classe de menor renda. Também ficaria determinado ainda que o governo federal atuaria no setor habitacional por intermédio do BNH, do SERFHAU, da Caixa Econômica Federal (CEF), do IPASE, da Caixa Militares (CM) e dos órgãos federais de desenvolvimento regional e das sociedades de economia mista (BRASIL, 1964, n/p).

Segundo Souza (1974) um dos principais motivos para a criação do BNH se dava no campo político-ideológico, pois se acreditava que com a possível produção satisfatória de casas populares o governo militar passaria a ter o apoio das classes de menor renda, classe que segundo a autora concentrava o maior número de apoiadores do governo anterior, derrubado em 1964 com o golpe militar. Dessa maneira o BNH era visto como um ponto primordial do governo, que envolvia fatores políticos, habitacionais, do mercado de trabalho, economia e demais pontos basilares para o governo como explica Azevedo (1988):

A criação do BNH, além de colaborar na legitimação da nova ordem política, previa inúmeros efeitos positivos na esfera econômica: estímulo à poupança; absorção, pelo mercado de trabalho, de um maior contingente de mão-de-obra não qualificada; desenvolvimento da indústria de material de construção; fortalecimento, expansão e diversificação das empresas de construção civil e das atividades associadas (empresas de incorporações, escritórios de arquitetura, agências imobiliárias, etc.) (AZEVEDO, 1988, p. 109-110).

Corroborando com o pensamento de Azevedo (1988), Medeiros (2010) acredita que a criação do BNH foi um campo fértil e utilizado estrategicamente para o desenvolvimento da política econômica que o governo militar pretendia implantar no país, propagando-a por meio do ideal da casa própria, sendo esta a principal aspiração do trabalhador brasileiro na década de 1960. Medeiros (2010) faz disso a sua principal crítica, pois o formato de atuação do BNH priorizava o fator econômico em detrimento dos fatores sociais, sobre a produção de habitações feitas pelo BNH, Rolnik; Nakano (2009) comentam:

(...) apenas 33% se destinariam à população de baixa renda, sempre em conjuntos localizados nas periferias urbanas em áreas onde a terra era barata por não haver acesso a infraestrutura de saneamento básico e transporte coletivo nem equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e cultura, e não apresentar oferta de empregos. Enfim, por não ser cidade. (ROLNIK; NAKANO, 2009, p. 4).

Para Azevedo (1988), diferentemente da FCP, os criadores do BNH preocuparam-se em garantir fontes próprias e permanentes para o financiamento das habitações buscando evitar a descapitalização do programa, levando à criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Tal sistema visava utilizar tanto a poupança compulsória pelo Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) como a voluntária através da caderneta de poupança/letra de crédito conhecida como Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE). Dessa maneira o BNH passou a funcionar gradativamente como um banco de crédito imobiliário, normatizando, aplicando e supervisionando os recursos captados através do SFH advindos do FGTS e SBPE (AZEVEDO, 1988).

Para entender a forma de funcionamento do SFH é necessário destacar que este também surge por meio da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, com a função de conseguir capitalizar recursos que seriam posteriormente administrados pelo BNH e que em tese deveriam facilitar a aquisição da casa própria pelas classes de baixa renda. O SFH como já mencionado tinha como suas principais fontes de recursos o FGTS e o SBPE, sendo a SBPE a principal que por lei tinha 70% da captação destinada aos financiamentos habitacionais. Existiam também regras específicas destinadas aos seus mutuários, como a proibição de revenda, aluguel ou qualquer prática comercial no imóvel por outra pessoa que não o mutuário, o descumprimento dessas regras assim como a inadimplência eram motivos para a rescisão do contrato (SANDRONI, 2005).

É necessário destacar que o BNH apresentava inovações consideráveis se comparado com os programas habitacionais anteriores, como exemplo: a introdução do sistema de correção monetária nos financiamentos habitacionais, dessa maneira o BNH conseguia articular a iniciativa pública como financiadora principal com a iniciativa privada responsável pelas execuções dos projetos (VALLADARES, 1983).

Com essa estruturação o BNH atuou em três segmentos: a) mercado popular voltado para famílias com renda de até três salários mínimos que posteriormente foi ampliado para até cinco salários mínimos, os responsáveis por atender esse tipo de mercado eram as chamadas Companhias de Habitação a Nível Municipal ou Estadual (COHABs); b) mercado econômico que tinha famílias com renda de três a seis salários mínimos (faixa que também sofreu ampliação) é que eram atendidas pelas cooperativas habitacionais que atuavam como intermediários entre os mutuários e o BNH; por fim, c) o mercado médio com famílias com renda superior aos seis salários mínimos, cuja atuação ficava a cargo, na maioria das vezes, de agentes privados como Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI) ou Associações de Poupança e Empréstimo (APE) (OLIVEIRA, 2014).

Com base em Azevedo (1988) e Santos (1999) pode-se considerar que o modelo de sistema habitacional gerido pelo BNH conseguiu ter certa estabilidade durante o período de 1964-1979, conseguindo uma produção total estimada em quase 4,5 milhões de moradias durante seus 22 anos de atuação, até que fosse extinto. A tabela 03 apresenta esse dado, destacando que nesse período os recursos arrecadados do FGTS e SBPE tiveram saldo positivo. Durante este íterim existiram algumas problemáticas relacionadas principalmente a denúncias de desvio de recursos, porém, a substituição e o abafamento dos casos eram feitos rapidamente evitando-se grandes crises relacionadas ao programa.

Tabela 03 - Demonstrativo das habitações construídas pelo BNH (1964-1986).

TIPO DE MERCADO	Nº DE CASAS	PORCENTAGEM (%)
MERCADO POPULAR	1.499.806	33,6
MERCADO ECONÔMICO	788.130	17,6
MERCADO MÉDIO	2.179.393	48,8
TOTAL	4.467.329	100,00

Fonte: Azevedo (1988).

A partir de 1979 o BNH passou a enfrentar sérios problemas e crises que culminaram com sua extinção, sendo que para Simonsen (1991), o motivo inicial das crises do BNH ocorreu no final de 1979, quando a periodização de reajuste salarial mudou de um ano para seis meses. Destacam-se os anos de 1983 e 1984 quando ocorreu a disparada da inflação que chegou até a 200% fazendo com que o programa declinasse. Além disso, outro ponto importante se deu com o reajuste das parcelas para a classe média e alta, que pela primeira vez desde a criação do SFH superou os reajustes salariais. Isso se deveu à mudança ocorrida em 1983, cujos reajustes salariais passaram a ser diferenciados por classe de renda, culminando em uma grande crise com aumento da inadimplência e protestos, conforme aponta Santos (1999).

[...] Uma vez que o reajuste da prestação da casa própria voltou a acompanhar o reajuste do salário-mínimo, o aumento real da prestação da casa própria para os mutuários de renda média e alta foi inevitável. Esse fato fez que tais setores, de “grande (capacidade de) vocalização das suas reivindicações junto a imprensa escrita e falada” [Azevedo, 1995, p. 294], provocassem grande gritaria popular, que desembocou na criação de inúmeras associações de mutuários, aumento de ações na justiça e, principalmente, em um assustador aumento na inadimplência do sistema, para o qual contribuiu ainda a recessão da economia [...] (SANTOS, 1999, p. 14).

Ainda sobre a extinção do BNH, Botega (2007) entende que isto resultou de uma série de problemáticas que tanto este como o SFH passaram a sofrer a partir do final da década de 1970, dentre elas se destacam: i) os esquemas de corrupção como o caso do Grupo Delfin; ii) a desvirtuação de objetivo do programa, inicialmente voltado para a questão habitacional das classes de menor renda, passou a atuar em favor das classes médias e altas, assim como recursos desviados para obras de construção de aeroportos, rodovias e hidrelétricas como aconteceu no Maranhão; e, iii) os efeitos da recessão econômica a partir de 1982 que culminou em forte inadimplência. Nesse sentido, o BNH ficou marcado como o modo de política habitacional da ditadura militar, que logo foi abandonado com o novo regime político, no governo Sarney, por meio do Decreto nº 2.291, de 21 de janeiro de 1986, o qual encerrava as atividades do BNH que posteriormente foi incorporado à CEF, entregando dessa maneira a política habitacional brasileira aos seus comandos (BOTEGA, 2007).

Com a extinção do BNH os principais meios de captação de recursos do programa que eram o FGTS e a SBPE ficaram sobre responsabilidade da CEF e suas atribuições seriam subdivididas entre diversos órgãos federais ou estaduais como secretarias e ministérios criando um período de vazio na política habitacional brasileira (MEDEIROS, 2010). O período que sucedeu a extinção do BNH foi de extrema instabilidade política e institucional no setor habitacional, perdurando até a criação do Ministério das Cidades (MCidades) em 2003.

Dessa forma, no período compreendido entre 1987 e 2003 diversos órgãos se revezaram na gestão da política habitacional do Brasil, sendo eles os seguintes: Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU), 1987; Ministério de Habitação e do Bem-Estar Social (MHBES), 1988; Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), 1989; Ministério da Ação Social (MAS), 1990; Ministério do Bem-Estar Social (MBES), 1992; Secretaria de Política Urbana (SEPURB), 1995; e Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR/PR), 1999-2003; (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Segundo Lima; Zanirato (2014) esse período de instabilidade na política habitacional brasileira que perdurou entre os governos de José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (FHC) resultaram em ações descontinuadas e pouquíssima efetividade. Alguns dos programas habitacionais implementados nesse período foram: Programa Nacional de Mutirões Habitacionais (PNMH); Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH); Programa Habitar Brasil (PHB) e Programa Morar Município (PMM); e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

O PNMH era um dos programas alternativos inseridos no âmbito do SFH e consistia na doação dos materiais de construção para que os próprios moradores pudessem construir suas habitações. Todavia, no governo Sarney ganhou destaque, em novembro de 1987, com o anúncio da construção de 500 mil casas em sistema de mutirão destinadas à população de baixa renda em um prazo de 150 dias. Entretanto, o quantitativo final produzido foi de 150 mil casas reduzindo em mais da metade da meta estipulada, por conta de problemáticas envolvendo a alta inflação no país e a má aplicação dos recursos do programa (AZEVEDO, 2007).

Durante o Governo Collor, o PAIH, em 1990, tinha a pretensão de entregar cerca de 245 mil unidades habitacionais em 180 dias, mas isso não se confirmou posteriormente. Esse programa era financiado com recursos do FGTS e continha três vertentes: i) moradias populares; ii) lotes urbanizados e; iii) ação municipal para a habitação popular. Todavia, com o *impeachment* de Collor e as várias irregularidades detectadas no programa levaram a paralisação das obras e consequente diminuição do número de unidades habitacionais para 210 mil (AZEVEDO; RIBEIRO, 1996).

Mesmo com o país sofrendo na época com a restrição de gastos como destaca Cardoso (2003), são criados o PHB e o PMM, instaurados no governo Itamar Franco, em 1993, cujos programas possibilitavam a construção de habitações novas, mas o enfoque principal era a concessão de crédito para recuperação de habitações e áreas degradadas, os recursos para esses programas eram advindos do Orçamento Geral da União (OGU) e do SPBE. A estimativa é que juntos os programas tenham produzido cerca de pouco mais de 115 mil unidades habitacionais (CARIELLO FILHO, 2011).

O PAR foi criado em 1999 durante a segunda gestão FHC e continuado até 2005 já sobre a gestão do governo Lula, tendo conseguido realizar a produção de conjuntos habitacionais como também reformas de prédios ociosos por meio do PAR-Reforma, porém, nessa primeira fase do PAR (1999-2002) as classes populares não seriam o público alvo especificamente, uma vez que a faixa de atendimento do programa focava no atendimento de famílias de até seis salários mínimos, já na sua segunda fase (2003-2005) o PAR sofre alterações que determinaria sua atuação a famílias de até três salários, segundo dados da CEF e do MCidades a produção habitacional do PAR ficaria estimada em 177.150 mil unidades habitacionais, sendo 88.539 mil na sua primeira fase e 88.611 mil na segunda fase (BONATES, 2008). Demais programas habitacionais da gestão FHC foram: Programa Pró-Moradia (PPM); INCRA-FGTS; Programa de Subsídio à Habitação (PSH) e o Morar Melhor (MM).

Conforme a literatura consultada Azevedo (2007); Azevedo; Ribeiro (1996); Cariello Filho (2011) e Bonates (2008) é possível sintetizar a produção de unidades habitacionais via políticas habitacionais do governo federal entre 1987-2002 da seguinte maneira exposta na tabela 04.

Tabela 04 – Produção habitacional dos governos Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC (1987-2002).

GOVERNO	PROGRAMA	Nº DE CASAS	PORCENTAGEM (%)
José Sarney	PNMH	150.000	12,3
Fernando Collor	PAIH	210.000	17,3
Itamar Franco	PHB	53.708	4,40
	PMM	61.384	5,03
Fernando Henrique Cardoso	PAR	88.539	7,25
	PPM	156.508	12,8
	PHB	306.635	25,1
	INCRA-FGTS	67.134	5,50
	PSH	16.972	1,39
	MM	109.152	8,93
TOTAL		1.220.032	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Azevedo (2007); Azevedo; Ribeiro (1996) Cariello Filho (2011) e Bonates (2008).

Embora tenha ocorrido a produção de mais de 1 (um) milhão de unidades habitacionais pela iniciativa estatal no período de 1987 a 2002, os dados do Instituto Brasileiro de Geografia

e Estatísticas (IBGE), utilizando a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1991, colocaram o déficit habitacional daquela época em pouco mais de cinco milhões. Com atualizações posteriores chegou-se a mais de sete milhões em 2000, ou seja, a produção habitacional dos programas habitacionais desenvolvidos nesse ínterim não conseguiria impactar sobre o déficit habitacional que registraria um aumento de 44%.

Para compreender esse aumento nos índices do déficit habitacional da época é necessário salientar que entre os anos de 1995 a 1999, pelo menos 3,7 milhões de unidades habitacionais seriam autoproduzidas de maneira ilegal sem participação do mercado público ou privado (MOREIRA; LEME, 2010). Outro dado que pode ser inserido nessa discussão é o aumento da população residente em favelas que saltou de 4,48 milhões em 1991 para 6,53 milhões em 2000 na comparação entre os censos demográficos de 1991 e 2000. Ademais entre os anos de 1995 a 2003 pouco menos de 80% dos recursos destinados aos financiamentos habitacionais seriam destinados às famílias com renda de pelo menos cinco salários mínimos, enquanto o restante dos recursos seria destinado às famílias com renda de até três salários mínimos, destacando a pouca atuação junto às classes populares (BONDUKI, 2008).

Apesar de o período de 1987 a 2002 ter sido marcado como uma fase de poucos avanços na política habitacional brasileira é necessário destacar a aprovação da Lei 10.257 de 10 de julho 2001, conhecida como Estatuto das Cidades, através desta seriam instituídos consideráveis avanços para execução de políticas habitacionais no Brasil como a implementação das Zonas Espaciais de Interesse Social (ZEIS), o Usucapião Especial de Imóvel Urbano, e a seguridade da gestão democrática e participação popular nas políticas habitacionais do Brasil (BRASIL, 2008).

Com o início do primeiro governo Lula passa a ocorrer mudanças na política habitacional brasileira, dentre elas as principais são: a introdução do caráter autogestionário e ênfase a participação das classes populares (LIMA; ZANIRATO, 2014). A autogestão popular habitacional que consiste na gestão de todas as etapas que envolvem a construção de conjuntos habitacionais por movimentos populares, cooperativas ou associações foi um modelo que surgiu como possibilidade no combate ao déficit habitacional principalmente no final da década de 1980. Todavia, a utilização desse modelo habitacional pelo governo federal foi considerada tímida e descontinuada. A partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades (MCidades), se tem um diálogo mais aproximado entre o governo federal e as entidades que representavam esse tipo de modelo habitacional, também por conta da pressão e de uma série de reivindicações levantadas pelos movimentos populares. (MINEIRO; RODRIGUES, 2012).

Com a reabertura da possibilidade de negociar a utilização do modelo de autogestão popular habitacional junto ao governo federal os movimentos populares se posicionaram da seguinte maneira por meio de um ofício da União Nacional por Moradia Popular (UNMP) enviado ao MCidades:

A UNMP defende a autogestão como uma maneira não só de construir casas, bairros ou equipamentos sociais, mas como uma forma de construção de poder popular. Ao controlar recursos públicos e processos, lutamos contra o clientelismo e a manipulação do poder público sobre a população e as organizações sociais. Construimos alternativas de gestão onde somos sujeitos de nossa história (UNMP, 2003, on-line).

Em um primeiro momento a proposta apresentada pelos movimentos populares para o governo era realizar uma adaptação do PAR de maneira que a modalidade de autogestão popular fosse incluída. Apesar disso, houveram reivindicações dos movimentos populares, como: i) maior transparência nos projetos aprovados; ii) eliminação das restrições às famílias de baixa renda; e, iii) o não atendimento à doação de terras. Todo esse cenário resultou em uma nova pressão dos movimentos populares sobre o governo. (MINEIRO; RODRIGUES, 2012).

Pretendendo resolver esse impasse o governo federal apresentou ao final do ano de 2003 uma proposta de programa autogestionário nomeado como Programa Crédito Solidário (PCS) instituído através da Resolução nº 93 de 28 de abril de 2004 do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS) destinado a atender famílias de baixa renda, mas especificamente com renda de até três salários mínimos que deveriam se organizar por meio de cooperativas, associações ou entidades privadas sem fins lucrativos, o PCS tinha como órgão regulamentador o MCidades e o principal operador financeiro era a CEF que contavam com os governos municipais e estaduais como facilitadores. Segundo o regulamento do PCS disponível no site da CEF a forma de atuação do programa seria nas seguintes modalidades: i) terrenos: aquisição de terreno e construção; ii) construção: em terreno próprio ou de terceiros; iii) reforma: conclusão, ampliação ou reforma de unidade habitacional; iv) compra de imóvel pronto: aquisição de unidade construída ou de imóveis para reabilitação urbana com fins habitacionais. Todavia, o diferencial do PCS estava em seu caráter autogestionário, possibilitando que os mutuários através da formação de cooperativas ou associações pudessem enviar as propostas de projetos das unidades habitacionais (BRASIL, 2016).

Para Mineiro e Rodrigues (2012), o PCS surgiu da necessidade de atender às reivindicações dos movimentos populares representados pela UNMP, pautando-se na utilização dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), criado em 1991. O FDS consistia em recursos compulsórios ou voluntários capitados de entidades financeiras por meio do Fundo de

Aplicação Financeira (FAF). O PCS era visto como um programa temporário pelos movimentos populares que tinham como objetivo a criação de um Fundo Nacional de Moradia Popular (MINEIRO; RODRIGUES, 2012).

Embora a criação do PCS deixasse evidente a força e o grau de mobilização dos movimentos populares na busca pela autogestão habitacional, Drago (2012) salienta que o PCS surgiu com limitações, sendo a principal delas a burocratização criada pela CEF, a qual funcionava como agente operador do programa. O modelo de funcionamento adotado que consistia na seleção de propostas enviadas pelas chamadas entidades habitacionais se mostrou muitas vezes inviável, primeiramente pelo grau de exigência solicitado nos projetos e também por conta das dificuldades que as entidades sofriam na manutenção dos planos de projeto (MINEIRO; RODRIGUES, 2012).

Os dilemas que rodeavam o PCS fizeram com que não tivesse vida longa, operando efetivamente de 2005 a 2008. Também ocorreu nesse período avanços no que tange a implementação do caráter autogestionário na política habitacional brasileira, com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) que resultaram em mudanças no PCS como, por exemplo, o repasse direto dos recursos para as entidades sem o intermédio da CEF e a criação do Programa de Produção Social de Moradia (PPSM), que não conseguiu lograr êxito uma vez que pouquíssimas das unidades habitacionais contratadas pelo programa seriam realmente de fato produzidas (FERREIRA, 2012).

A vigência de dois programas de caráter autogestionário contribuiu para a discussão entre o governo federal e os movimentos populares de habitação entre 2006 e 2008 sobre investir na revitalização do PCS com modificações ficando conhecido como PCS 2 ou investir totalmente no PPSM utilizando os recursos do FNHIS. Todavia, no final de 2008, buscando combater os efeitos da crise mundial, o governo federal em negociação com os setores da indústria e construção civil lançam um novo pacote habitacional destacado principalmente pela criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) como programa habitacional de maior investimento lançado no Governo Lula (MINEIRO; RODRIGUES, 2012).

É importante destacar como coloca o relatório da Controladoria Geral da União (CGU), de 2016, que o PCS não foi extinto, mas sim descontinuado após o surgimento do PMCMV que atuava basicamente com o mesmo público em uma de suas modalidades. O PCS foi o primeiro programa habitacional do Governo Lula e trouxe consigo ideias de produção habitacional autogestionária, causando muita expectativa sobre o programa que não conseguiu responder de forma positiva nem do ponto de vista qualitativo e nem quantitativo, pois, uma das principais

problemáticas foi sua alta burocratização tema inclusive de muitos protestos e que acabou por refletir no número de unidades habitacionais construídas (MINEIRO; RODRIGUES, 2012).

Na tabela 05 é apresentado o quantitativo de unidades habitacionais contratadas pelo PCS. Levando em consideração os números do déficit habitacional estimado em 7,2 milhões de habitações pela FJP, em 2000, o PCS teria uma produção de unidades habitacionais que representa somente 0,29% desse número.

Tabela 05 - Demonstrativo das habitações contratadas pelo PCS (2005-2011).

REGIÃO	Nº DE CASAS	PORCENTAGEM (%)
Norte	1.560	7,36
Nordeste	5.486	25,88
Centro-oeste	5.263	24,84
Sudeste	3.970	18,74
Sul	4.911	23,18
TOTAL	21.190	100,00

Fonte: a partir de SUFUS/GEFUS/SIAPF (2019).

Antes de abordar sobre o PMCMV cabe mencionar seu percussor o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que apesar de ser um programa de perspectiva econômica e não habitacional teve uma produção de unidades habitacionais que deve ser mencionada. Instituído em 2007, o PAC contou com duas fases de maior destaque PAC 1 (2007-2010) e PAC 2 (2011-2014) nos governos de Lula e Dilma. O programa apresentava linhas objetivas de atuação, como: realizar investimentos em infraestrutura e criar medidas institucionais, com fins de estímulo ao financiamento, ao crédito e aos aperfeiçoamentos no sistema tributário (OLIVEIRA, 2015). No que concerne à atuação em infraestrutura, as ações do PAC foram segmentadas em três eixos de atuação, sendo eles os seguintes: a) eixo de logística; b) eixo de energia; e, c) eixo social e urbano (ZUANAZZI *et al.*, 2015).

No eixo social e urbano enquadram-se as ações do PAC em habitação, ações estas bem diversificadas, pois envolviam produção de unidades habitacionais, reforma de unidades habitacionais degradadas, urbanização de assentamentos precários, produção de equipamentos sociais, obras de contenção de encostas e recuperação de áreas degradadas. Os recursos utilizados no PAC eram um misto de investimentos públicos e privados, na primeira fase a previsão de investimentos em ações do programa ficaria estipulada em 657 bilhões de reais, já para a segunda fase a estimativa de investimentos seria de 1,1 trilhões de reais (ZUANAZZI *et al.*, 2015).

Segundo dados do balanço de atuação do PAC 1, dos 657 bilhões disponíveis para oneração na primeira fase do programa 235 bilhões destinados à habitação, mas, menos de 20 bilhões desse montante seriam utilizados em habitações populares, aglutinando-se o PAC 2 esse número subiria para 29,6 bilhões abrangendo todas as regiões do Brasil com empreendimentos

em mais de mil municípios (CARDOSO; DENALDI, 2018). A tabela 06 apresenta a quantidade de unidades habitacionais produzidas e já concluídas pelo PAC 1, vale ressaltar o protagonismo da região Nordeste que teve o maior número de unidades habitacionais produzidas.

Tabela 06 - Demonstrativo das habitações construídas pelo PAC 1 por região (2007-2010).

REGIÃO	Nº DE CASAS	PORCENTAGEM (%)
Norte	5.182	14,27
Nordeste	11.293	31,02
Centro-oeste	5.380	14,82
Sudeste	8.900	24,51
Sul	5.580	15,38
TOTAL	36.335	100,00

Fonte: SNH (2019).

Para Cardoso; Denaldi (2018) o PAC é um marco significativo para urbanização de favelas, sendo o primeiro programa implementado a partir do governo federal a aplicar um volume considerável de recursos para essas áreas. Entretanto, destacam as problemáticas e a perda de prestígio que o programa passou a sofrer a partir de sua segunda fase principalmente por problemas na execução e entrega das obras. Após o término de sua segunda fase, o PAC por conta do cenário de crise econômica passaria paulatinamente a limitar suas ações em concluir obras iniciadas nas fases anteriores e investir em obras de pequeno porte. Em 2011 ocorre a vinculação do PMCMV ao PAC desse modo a produção habitacional do PAC 2 fica a cargo do PMCMV que será abordado a seguir.

O PMCMV foi lançado através da Medida Provisória nº 459, de 29 de março de 2009, no segundo Governo Lula, com o objetivo de enfrentar a crise econômica mundial que eclodiu em 2008, pensado e implementado a partir de negociações entre a Casa Civil da Presidência da República (CCPR) e o Ministério da Fazenda (MF) com os setores imobiliários e da construção civil, que decidiram apostar no modelo de produção habitacional em massa, a proposta era produzir na primeira fase (2009-2010) 1 (um) milhão de unidades habitacionais para isso foram investidos 34 bilhões de reais advindos do OGU e FGTS, além de recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A ideia final era conseguir impactar setores como: indústria extrativista, produtores de materiais primários da construção civil e o comércio principalmente os setores de movelaria e eletrodomésticos além de proporcionar geração de empregos. Essas características fizeram com que alguns autores considerassem o PMCMV um programa de origem mais econômica do que habitacional (AMORE, 2015).

O subsídio de unidades habitacionais pelo PMCMV foi distribuído entre as três faixas de atuação do PMCMV: Faixa 1 – até 1.395,00 reais; Faixa 2 – de 1.395,00 reais até 2.790,00 reais e Faixa 3 – de 2.790,00 até 4.650,00 reais (faixas alteradas na segunda fase do programa). O programa contava ainda as seguintes modalidades: Programa Minha Casa Minha Vida –

Empresas; Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades; Programa Minha Casa Minha Vida – para municípios com até 50 mil habitantes; Programa Minha Casa Minha Vida – FGTS e; Programa Minha Casa Minha Vida – Rural. Vale ressaltar que somente na faixa 1 existia a possibilidade de atuação das cinco modalidades e que algumas dessas modalidades como a PMCMV – Entidades, PMCMV para municípios com 50 mil habitantes e PMCMV – Rural só passaram a ter atuação efetiva na segunda fase do programa (PACHECO; ARAÚJO, 2017).

A necessidade de implantação do PMCMV era apresentada a partir de dados do déficit habitacional da época que era estimado em até 7,2 milhões de habitações em alguns estudos, sendo 90% deste número concentrado sobre as famílias com renda de até três salários mínimos. Dessa forma, a meta de produzir 1 (um) milhão de unidades habitacionais permitiria ao governo reduzir em 14% o déficit habitacional no país, sendo destinadas 400 mil unidades habitacionais às famílias com renda de até três salários mínimos. Ademais, esse programa tinha em sua origem especificações como: concentração da produção de unidades habitacionais nas regiões Sudeste e Nordeste que concentravam 70% dos números de déficit habitacional no país, prioridade de atuação nos municípios com mais de 100 mil habitantes e exclusão dos municípios que tivessem menos de 50 mil habitantes (AMORE, 2015).

Com isso, a primeira fase foi considerada um sucesso do ponto de vista quantitativo e também na opinião popular com a meta da construção de 1 (um) milhão de unidades habitacionais concluídas, garantindo a continuidade do programa no governo posterior, consolidando-o como uma política habitacional prestigiada. Apesar disso, diversos autores fizeram ressalvas sobre alguns aspectos do programa ainda durante seu período de implantação, dentre eles Arantes; Fix (2009); Maricato (2009) e; Rolnik; Nakano (2009). As argumentações levantadas pelos autores se baseavam principalmente no questionamento sobre a destinação de 40% das unidades habitacionais do programa para um grupo que representava 90% do déficit habitacional, outra problemática levantada seria a supremacia dos setores imobiliários e da construção civil na moldagem do programa e a ausência de grupos sociais que lutavam por uma política habitacional autogestionária como o UNMP (AMORE, 2015).

A segunda fase do PMCMV (2011-2014) é marcada por algumas mudanças que podem ser entendidas como uma forma de resposta para os questionamentos levantados na primeira fase do programa, dentre estas mudanças se destaca a maior efetividade de participação das modalidades PMCMV – Entidades, PMCMV – Rural e PMCMV – para municípios com 50 mil habitantes. Segundo Rolnik (2015) essas mudanças ocorreram após ocupações e mobilizações de grupos organizados como, por exemplo, o Movimento Sem Terra (MST) que se viram excluídos na primeira etapa do programa.

Com uma promessa de produção de 2 milhões de unidades habitacionais e investimentos de 125 bilhões de reais essa fase trouxe consigo também o aumento da priorização às famílias de baixa renda. A meta era destinar 60% do quantitativo total de unidades habitacionais produzidas a esse grupo, ou seja, 1,2 milhões de unidades habitacionais. Ademais ocorre também o reajuste das faixas de atuação do programa. Amore (2015) ressalta que diferentemente de outros programas habitacionais essas faixas do PMCMV definiam-se em valor de reais e não em valor salarial como uma forma de evitar exclusões do programa, conforme aponta:

Ocorre que o PMCMV não é “indexado” pelo salário mínimo, o que poderia ter provocado distorções e a exclusão dos mais pobres diante da política de aumento sistemático dos seus valores que tem sido praticada desde 2003. Por isso, as faixas de renda foram definidas em reais, sem correção desde o lançamento da Fase 2, cada qual associada a diferentes fundos, níveis de subsídio, tetos de financiamento e custos de produção (AMORE, 2015, p. 19).

Dessa maneira as novas faixas de atuação do PMCMV foram organizadas do seguinte modo: Faixa 1 – Até 1.600,00 reais; Faixa 2 – 1.600,01 a 3.100,00 reais e Faixa 3 – 3.100,01 a 5.000,00 reais, com a faixa 1 sendo atendida por recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e também recursos do FDS, já as faixas 2 e 3 sendo financiadas com recursos do FGTS (AMORE, 2015). Também, nessa fase, são realizados os ajustes nas habitações visando melhorar a satisfação dos beneficiários, conforme o quadro 01.

Quadro 01 – Ajustes feitos nas habitações do PMCMV da fase 1 para a fase 2.

ITENS	PMCMV fase 1	PMCMV fase 2
Tamanho mínimo	Casa: 35 m ²	Casa: 39,6 m ²
	Apartamento: 42 m ²	Apartamento: 45,5 m ²
Valor médio das habitações	R\$ 42.000,00	R\$ 55.188,00
Especificações	Piso cerâmico no banheiro, cozinha e área	Piso cerâmico em todos os ambientes
	Azulejo nas paredes das áreas molhadas	Azulejo em todas as paredes de cozinha e banheiro
	Aquecedor solar em 40 mil unidades	Aquecedor solar em todas as unidades
	Limite mínimo apenas para portas externas (0,8 m)	Todas as portas com 0,8 m e janelas maiores para melhoria das condições de iluminação e ventilação

Fonte: Ministério da Economia (2011).

Ademais a fase 2 do PMCMV estrutura a participação de seus principais atores caracterizando-os com suas respectivas funções dentro do programa, CEF: principal instituição financeira e responsável pela operacionalização do programa; MCidades: responsável por estabelecer as diretrizes do programa realizando o acompanhamento e avaliação dos projetos instituídos; Estados e Municípios: responsáveis pela realização do trabalho de organização e destinação das habitações aos beneficiários, como também colaborar facilitando a

implementação dos projetos por meio de isenções de taxas e indicação de locais estratégicos para os projetos; Empresas do setor da construção civil: responsáveis por realizar a apresentação de propostas e executar os projetos aprovados mediante os critérios da CEF e do MCidades (CEF, 2011, n/p).

Em 2013, no Governo Dilma Rousseff, foi lançada uma cartilha apontando o impacto socioeconômico do programa para a população e a geração de pelo menos 921 mil empregos direta ou indiretamente por ano a partir dos empreendimentos do PMCMV. Outro dado apresentado é o investimento de 160 bilhões de reais desde o início do programa e demais pontos positivos que ocorreram nas fases 1 e 2 do PMCMV. Já em 2015 é lançado também pelo governo um material mais denso intitulado de “Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida” na tentativa de apresentar dados sobre o programa e legitimar sua atuação (BRASIL, 2013; 2014).

Diferentemente da etapa anterior o PMCMV durante a fase 2 teve a contratação e execução de projetos de maneira menos acelerada, mesmo assim conseguindo cumprir a meta estipulada para essa fase do programa e agregando os números de produção de 2015 que originalmente faria parte da fase 3. Contudo, a partir do final da fase 2 o PMCMV passa a enfrentar problemas com alguns veículos de imprensa passando a noticiar críticas e denúncias ao programa. E, nesse contexto, em 2014 se tem os primeiros indícios da recessão econômica que impactaria na economia e na continuação do PMCMV. A recessão ganhou força nos anos posteriores atingindo o setor da construção da civil, e o governo, que precisou realizar a contenção de gastos públicos, causando o adiamento do lançamento da fase 3 do PMCMV (CARDOSO; JAENISCH; ARAGÃO, 2017).

A fase 3 do PMCMV (2016-2018) é lançada dentro de um evidente contexto de crise econômica e política no início de 2016, sendo que do ponto de vista econômico o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil teve recuo de 3,8% ao final de 2015, marcando o seu pior resultado nos últimos 25 anos e a taxa de desemprego girando entorno de 8,5%, segundo a PNAD. Mesmo com essa realidade o MCidades previa um investimento estimado em 210 bilhões de reais na construção de 2 milhões de unidades habitacionais, reduzindo em 1 milhão a meta anunciada durante o período eleitoral, a maior parte dos recursos seriam advindos do FGTS.

Considerando a fase 2 como parâmetro, ocorreram mudanças nos limites de renda das faixas do programa, a saber: de 1.600 reais para 1.800 reais na faixa 1; de 3.100 reais para 3.600 reais na faixa 2; e, de 5.000 reais para 6.500 reais na faixa 3. Outrossim, foi criada a faixa 1,5 com o objetivo de atender famílias com renda de 1.600 até 2.350 reais. Além disso, também

ocorreria reajuste na prestação dos beneficiários da faixa 1 que passaria de 25 reais para 80 reais, mas somente para os contratos estabelecidos a partir dessa fase (MATOSO, 2016 em Portal G1). Outro aspecto do PMCMV que sofreu mudanças a partir da evolução das fases do programa foi os chamados critérios nacionais de priorização de beneficiários conforme o quadro 02 a seguir.

Quadro 02 – Evolução dos critérios nacionais de priorização de beneficiários do PMCMV (2009-2018).

FASES	CRITÉRIOS NACIONAIS
FASE 1 (2009-2010)	Famílias residentes ou que tenham sido desabrigadas de áreas de risco ou insalubres.
	Mulheres chefes da unidade familiar.
FASE 2 (2011-2014)	Famílias residentes ou que tenham sido desabrigadas de áreas de risco ou insalubres.
	Mulheres chefes da unidade familiar.
	Famílias com pessoas deficientes.
FASE 3 (2016-2018)	Famílias residentes ou que tenham sido desabrigadas de áreas de risco ou insalubres.
	Mulheres chefes da unidade familiar.
	Famílias com pessoas deficientes.
	Famílias com pessoas idosas.

Fonte: MCidades (2018).

Ressalta-se que a única fase do PMCMV que não conseguiu cumprir sua meta de produção foi a fase 3, conforme aponta a tabela 07, evidenciando as dificuldades econômicas desse período (as 402.153 unidades habitacionais contratadas em 2015 e as 15.594 unidades habitacionais contratadas em 2019 não foram incluídas por não pertencerem a nenhuma das fases abordadas anteriormente sendo contabilizadas somente na produção total do programa apresentada na tabela 08).

Tabela 07 – Demonstrativo da quantidade de unidades habitacionais contratadas por ano e fases do PMCMV (2009-2018).

FASE	ANO	Nº DE CASAS	TOTAL FASE	PORCENTAGEM (%)
FASE 1 (2009-2010)	2009	286.305	1.005.128	19,5
	2010	718.823		
FASE 2 (2011-2014)	2011	478.952	2.750.000	53,2
	2012	789.550		
	2013	912.407		
	2014	569.091		
FASE 3 (2016-2018)	2016	388.551	1.409.751	27,3
	2017	494.085		
	2018	527.115		
TOTAL		5.164.879	5.164.879	100,00

Fonte: SNH (2019).

Mesmo com uma produção habitacional consistente e ágil principalmente quando comparado com os programas habitacionais anteriores, o PMCMV deixa em aberto alguns pontos para questionamento, um deles evidentemente é sobre a localização de seus conjuntos. Segundo o regulamento da CEF, as obras dos conjuntos eram obrigatoriamente destinadas ao perímetro urbano das cidades, porém, as ZEIS, as áreas destinadas à construção de habitações

a população de baixa renda, passaram a ser regulamentadas como uma forma de burlar essa regra, criando a desconexão entre os conjuntos e as cidades. Um ponto crítico residia na escolha por um padrão das habitações que desconsiderava as diferentes realidades entre os grupos familiares beneficiários. Além disso, também ocorreram problemas nos processos de cadastramento e sorteio causando falta de transparência ao programa e revivendo a política clientelista (RUFINO, 2015).

Todavia o principal questionamento sobre o PMCMV é sobre seu impacto no déficit habitacional, sabe-se que em 2009 o déficit era estimado em 6 milhões pela FJP, em 2015 a FJP atualiza esses dados para 6,3 milhões. Em 2018, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) considerou que havia um déficit habitacional em 7,7 milhões, o que representa, em 10 anos do PMCMV (tabela 08), um aumento no déficit de 28,3% no Brasil. Cabe ressaltar que os estudos mais referenciados tanto pelo governo quanto pelos autores sobre essa temática se utilizam da FJP, que teve seu último levantamento publicado em 2018 com base nos dados da PNAD de 2015.

Tabela 08 - Demonstrativo das unidades habitacionais contratadas, construídas e entregues do PMCMV (2009-2019).

UF	UH CONTRATADAS	UH CONSTRUÍDAS	UH ENTREGUES
AC	9.704	8.943	8.227
AL	142.499	118.041	104.978
AM	51.980	33.604	26.939
AP	11.626	8.901	8.283
BA	358.465	303.698	271.348
CE	161.421	135.453	118.573
DF	63.879	35.218	26.930
ES	65.909	46.458	39.358
GO	335.556	304.899	268.079
MA	196.995	156.408	132.169
MG	597.395	516.712	465.583
MS	109.885	98.683	88.301
MT	123.850	101.001	87.175
PA	161.586	128.103	104.832
PB	135.927	117.140	101.870
PE	201.136	158.140	136.787
PI	103.190	88.354	79.806
PR	425.567	386.624	355.947
RJ	286.890	227.815	185.390
RN	126.275	115.621	102.367
RO	49.594	44.500	34.059
RR	10.940	9.281	8.915
RS	376.336	322.924	292.483
SC	227.870	208.916	188.368
SE	81.378	64.022	53.112
SP	1.127.462	905.906	781.108
TO	39.311	30.071	25.738
TOTAL	5.582.626	4.675.436	4.096.725

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) (2019).

O que defendia o MCidades como justificativa para o aumento do déficit habitacional no Brasil era o cenário de recessão econômica vivido ao final de 2014. Segundo o MCidades

todos os demais índices que servem de componentes para a consolidação dos dados do déficit habitacional sofreram quedas como destaca a quadro 03, a exceção está nos gastos com aluguel refletindo as dificuldades econômicas existentes no Brasil (BRASIL, 2018).

Quadro 03 – Variações nos índices de déficit habitacional do Brasil (2007-2015).

INDICES DE DEFICIT	2007	2015
Coabitação de Famílias	42%	28,4%
Habitações Precárias	21,6%	14,9%
Ônus com aluguel	29,8%	51,5%

Fonte: MCidades (2018).

Vale destacar que o MCidades também apresenta a atuação do programa em cada faixa trazendo o quantitativo de unidades habitacionais contratadas por faixas conforme a tabela 09, com a faixa 1 representando praticamente 35% de todas as habitações contratadas (BRASIL, 2018).

Tabela 09 - Demonstrativo das habitações contratadas pelo PMCMV em todo o país por faixas do programa (2009-2019).

FAIXAS	Nº DE CASAS	PORCENTAGEM %
FAIXA 1	1.945.765	34,9%
FAIXA 2	2.874.485	51,5%
FAIXA 3	762.376	13,6%
TOTAL	5.582.626	100,00

Fonte: MDR (2019).

As mais de 5,5 milhões de unidades habitacionais contratadas no âmbito do PMCMV tornam este programa o maior em termos habitacionais da história do Brasil e também um dos maiores do mundo (PACHECO, 2019), tendo atuação em pelo menos 95% dos municípios brasileiros (BRASIL, 2016). Contudo, vale ressaltar a priorização de atuação na faixa 2 frente à faixa 1, como também o crescimento dos índices de inadimplência dos beneficiários, com 351 mil contratos inadimplentes em 2018 (MAZZINI, 2018 em Jornal DCI).

O tópico seguinte procura sintetizar como ocorreu a implementação e a atuação dos programas habitacionais de nível federal como os IAPs, FCP, BNH e o PMCMV no estado do Maranhão, além de apresentar os programas habitacionais de conjuntura estadual.

3.2 As políticas habitacionais no Estado do Maranhão

O histórico das políticas habitacionais no Maranhão apresenta características similares ao processo de implantação das políticas habitacionais a nível nacional, tanto ao período de implantação, a partir de 1930, quanto às motivações que levaram os organismos governamentais a intervir no setor habitacional no Maranhão. Vale lembrar que até aquele período tais questões estavam quase que exclusivamente à disposição da iniciativa privada, mudando com o início

do governo Getúlio Vargas. Nesse tempo, passou a ser essencial para as aspirações de industrialização e também para conseguir o apoio das grandes massas de trabalhadores que tinham na moradia uma das suas principais reivindicações (VASCONCELOS, 2014).

No Maranhão, especificamente em São Luís, embora existissem leis/códigos desde 1886 que tratassem da normatização das edificações como destacam Burnett; Venâncio (2008), as ações do governo estavam intimamente ligadas à questão de saúde pública e não relacionadas ao viés da habitação social em si, pois a preocupação era manter padrões de higiene e evitar possíveis epidemias. Assim, as primeiras ações no campo do setor habitacional maranhense oriundas do Estado foram realizadas através dos IAPs e da FCP que vigoraram da década de 1930 até o regime militar, com os IAPs fazendo uma produção de habitações destinadas a profissionais de suas respectivas classes profissionais e com a FCP prometendo realizar uma produção de habitações independente de perfis profissionais (VASCONCELOS, 2014).

Entretanto, para Vasconcelos (2014), as IAPs e a FCP não conseguiram realizar uma produção habitacional efetiva no Maranhão, sendo que a FCP só dispôs de 50 casas na cidade de São Luís. Em comparação com os demais estados, o Maranhão foi o que recebeu o menor número de casas para este seguimento. O autor critica os IAPs no Maranhão sobretudo pela falta de caráter social do programa que atendia somente a grupos específicos de trabalhadores como bancários e comerciantes. Destaca ainda a falta de equipamentos sociais como praças e sedes comerciais. Na tabela 10 é possível notar o quantitativo de produções da FCP e das IAPs na cidade de São Luís, ressaltando-se que a FCP teve atuação em somente uma cidade do Maranhão, enquanto nos estados de Minas Gerais e São Paulo atuou em mais de 50 cidades.

Tabela 10 - Demonstrativo das habitações construídas pela FCP e IAPs na cidade de São Luís do Maranhão (1937-1964).

ÓRGÃOS	Nº DE CASAS	PORCENTAGEM (%)
IPASE	14	2,80
IPEM	24	4,78
IAPC	40	7,96
IAPC	326	64,94
IAPB	48	9,56
FCP	50	9,96
TOTAL	502	100,00

Fonte: Vasconcelos (2007).

Já os IAPs, segundo Almeida (2012), produziram conjuntos habitacionais ou unidades habitacionais independentes nas cidades de São Luís, Caxias, Carolina, Codó, Pedreiras, Bacabal, Porto Franco e Timon tendo uma maior abrangência no estado (tabela 11). Com isso, somada a produção na capital e no interior os IAPs estima-se que foram construídas cerca de 590 unidades habitacionais no Maranhão.

Tabela 11 - Demonstrativo das habitações construídas pelos IAPs no interior do Maranhão (1961-1964).

CIDADE	CONJUNTO	Nº DE CASAS	PORCENTAGEM (%)
Bacabal	Bacabal	20	14,4
Caxias	Caxias I	30	21,8
Caxias	Caxias II	30	21,8
Codó	Codó	10	7,26
Carolina	Carolina	10	7,26
Pedreiras	Pedreiras	20	14,4
Porto Franco	Porto Franco	10	7,26
Timon	Timon	08	5,82
TOTAL		138	100,00

Fonte: Maranhão (1988) apud Portela (2011).

Na década de 1960, no Maranhão, logo após o golpe de 1964, houve o cancelamento dos IAPs e da FCP como principais programas habitacionais da iniciativa pública substituídos pelo BNH que ficaria responsável por atuar no problema do déficit habitacional como também em questões de ordem de infraestrutura. Vasconcelos (2014) aponta que as promessas de um milagre econômico anunciado logo no início do regime militar causaram euforia e foram acompanhadas de transformações na economia priorizando cada vez mais as atividades industriais, na geografia do estado com uma maior integração da capital São Luís com o interior e na população que passou a se deslocar em grande quantidade do interior para a capital.

Os dados do Censo de 1960, do IBGE, indicam que a população de São Luís era estimada em 159.628 habitantes, número que saltou para 270.651 habitantes em 1970, paralelamente ao crescimento da população também cresceram as chamadas habitações informais. Nesse contexto, a estimativa foi de que em 1969 pelo menos 40.000 pessoas residiam em habitações dessa categoria, isto é, um total de 16% da população total de São Luís vivia em condições precárias de moradia (RIBEIRO JÚNIOR, 2001).

A atuação efetiva do BNH no Maranhão passa a ocorrer a partir de 1967 quando ocorre a construção do primeiro conjunto habitacional denominado de COHAB – Anil I na cidade de São Luís, porém, diferentemente da FCP o BNH não atuou exclusivamente na capital maranhense. A partir de 1970, por meio da COHAB-MA, foram construídos conjuntos no interior do Maranhão, alguns desses eram considerados problemáticos por registrarem casos de depredação e invasão das habitações, estes casos levaram paulatinamente a COHAB-MA a realizar uma redução no investimento de conjuntos no interior do estado se restabelecendo novamente na década seguinte (VASCONCELOS, 2014).

Do total de 20 conjuntos construídos em 17 cidades do interior maranhense, cabe destacar os conjuntos da Maioba, na cidade de Paço do Lumiar, região metropolitana de São Luís, com quase 5 mil habitações construídas e de Codó, mostrando a existência de políticas

habitacionais na cidade na década de 1980. Na tabela 12 são apresentados os quantitativos de habitações construídas pela COHAB-MA na gestão do BNH no interior do estado.

Tabela 12 - Demonstrativo das habitações construídas pela COHAB-MA durante a gestão do BNH no interior do Maranhão (1970-1984).

CIDADE	CONJUNTO	Nº DE CASAS	PORCENTAGEM (%)
Pinheiro	Pinheiro	67	0,77
Rosário	Rosário	70	0,80
Bacabal	Bacabal	305	3,51
Timom	Timom	88	1,01
Imperatriz	Imperatriz	320	3,68
Paço do Lumiar	Maioba	4770	55,0
Caxias	Caxias I	510	5,87
Barra Do Corda	Barra Do Corda	100	1,15
Timom	Timom II	234	2,70
Caxias	Caxias II	435	5,02
Carolina	Carolina	146	1,68
Balsas	Balsas	108	1,24
Coroatá	Coroatá	200	2,30
Chapadinha	Chapadinha	104	1,20
Codó	Codó	276	3,17
Santa Inês	Santa Inês	320	3,69
Bacabal	Bacabal II	375	4,31
Buriti Bravo	Buriti Bravo	60	0,69
Grajaú	Grajaú	96	1,10
Presidente Dutra	Presidente Dutra	97	1,11
TOTAL		8.661	100,00

Fonte: EMARHP (2000).

Para Vasconcelos (2014), apesar de ter ocorrido uma atuação importante no interior do estado, a maior parte dos recursos do BNH ficou na cidade de São Luís, mas com investimentos para além da construção de habitações, pois parte foi destinada à criação de programas voltados para as grandes obras de infraestrutura. Tais programas visavam o desenvolvimento urbano e a reorganização administrativa ou a criação de autarquias que pudessem gerenciar aspectos fundamentais de infraestrutura, como: a Centrais Elétricas do Maranhão (CEMAR), responsável por atuar no setor energético; e, a Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão (CAEMA), responsável por atuar na distribuição de água e questões de saneamento básico. O autor ainda destaca demais ações, como:

Plano Nacional de Saneamento (PLANSA) - 1971, apoiado pelo Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), criado em 1969, cujo principal aporte financeiro estava no BNH, através do Financiamento de Saneamento (FINASA);

Projeto Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada (CURA) - 1972. Este programa tinha por objetivo o investimento em infraestrutura urbana, prevendo seu adensamento e aproveitamento de demanda ociosa já instalada em núcleos urbanos, evitando-se fuga de recursos via especulação imobiliária; Financiamento para Urbanização (FIMURB) e Financiamento para Sistema Ferroviário e Transporte Urbano de Passageiros (FETREN) - 1974 ambos são oriundos do programa Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano, de 1973;

Financiamento para Planejamento Urbano (FIPLAN) – 1974. Este programa tinha por objetivo financiar os planos diretores urbanos e regionais; Financiamento para Urbanização de Conjunto Habitacional (FINC), Financiamento de Equipamento Comunitário para Conjuntos Habitacionais (FINEC) e Financiamento de Lotes Urbanizados (PROLILURB) - 1975. Programas criados com o objetivo de financiar obras, estritamente ligadas aos conjuntos habitacionais. (VASCONCELOS, 2014, p. 53-54).

Para Vasconcelos (2014) esse período de investimento dos recursos do BNH em obras de infraestrutura e desaceleração das obras de habitação perdurou de 1971 até 1976. Para Serra (1991) isso ocorreu devido a uma tomada de conscientização de que a questão urbana e as possibilidades de atuação do BNH não poderiam se esgotar apenas com o financiamento habitacional. Essa preocupação com as questões de infraestrutura pode ser evidenciada quando se observa o quadro 04, o qual destaca a produção de equipamentos sociais nos conjuntos da COHAB-MA em São Luís podendo ser considerado um ponto diferencial entre o BNH e as antigas políticas públicas de habitação como os IAPs e FCP. Por outro lado, a tabela 13 mostra o quantitativo de habitações construídas pelo BNH em São Luís.

Quadro 04 – Produção de equipamentos sociais nos conjuntos da COHAB-MA em São Luís (1967-1980).

CONJUNTO	EQUIPAMENTOS SOCIAIS
Anil I	05 praças; 01 escola.
Anil II	05 praças; 01 escola.
Anil III	01 centro comercial; 01 caixa d'água; 01 delegacia; 01 casa administrador; 01 escola;
Sacavém	01 igreja; 01 centro comercial; 01 mercado; 01 área reservada.
Radional	01 centro comercial; 01 escola; 01 centro comunitário; 01 igreja católica;
Anil IV	01 centro comercial; 01 grupo escolar; 01 centro social urbano; 01 casa administrador; 01 administração;
Vinhais	18 praças; 01 centro de abastecimento; 01 creche; 02 escolas; 01 delegacia; 01 centro social urbano; 02 quadras de futebol; 07 áreas verdes; 04 avenidas; 03 áreas p/ igreja; 01 terminal urbano; 01 ambulatório;
Bequimão	02 praças; 01 centro de abastecimento; 01 creche; 02 escolas; 01 delegacia; 01 centro comunitário; 06 áreas verdes; 01 ambulatório; 01 administração; 01 avenida; 58 ruas;
Turú I	01 creche; 01 administração; 01 delegacia; 01 ambulatório; 03 praças; 28 ruas; 01 área verde; 09 avenidas;
Rio Anil	01 praça; 12 áreas verdes; 01 área institucional; 01 área comunitária;
Angelin	02 praças; 02 quadras; 03 áreas verdes; 01 área institucional; 04 avenidas; 26 ruas;
Cidade Operária	05 unidades pré-escolares; 06 escolas; 04 centros sociais urbanos; 01 delegacia; 02 postos policiais; 02 postos de saúde; 03 módulos esportivos; 01 centro social; 01 administração; 01 centro de saúde; 01 centro de abastecimento.

Fonte: Arquivo Pessoal do Engenheiro Izidro Ribeiro apud Vasconcelos (2014).

Tabela 13: Demonstrativo de habitações construídas pelo BNH na cidade de São Luís (1964-1986).

CONJUNTO	Nº DE CASAS	PORCENTAGEM (%)
Cohab – Anil I	505	2,45
Cohab – Anil II	516	2,50
Cohab – Anil III	1.417	6,86
Coheb – Sacavém	476	2,32
Radional	366	1,77
Cohab – Anil IV	1.111	5,36
Vinhais	1.627	7,88

Bequimão	1.190	5,76
Turú	767	3,72
Rio Anil	345	1,67
Angelim	654	3,17
Cidade Operária	7.500	36,2
IPASE	525	2,55
Maranhão Novo	432	2,09
Cohoma	700	3,39
Cohopa	41	0,19
Parque Timbiras	96	0,46
Cohatrac I	875	4,24
Cohapam	100	0,49
Cohajap	331	1,62
Coajoli	50	0,25
Cohaserma	364	1,76
Coarev	160	0,78
Cohajapa	38	0,19
Cohafuma	482	2,33
TOTAL	20.668	100,00

Fonte: Ribeiro Júnior (2001).

A atuação do BNH, no Maranhão, apresentou pontos negativos que de certa maneira servem para compreender os motivos que levaram à sua extinção em 1986, durante o governo Sarney, tais como: a desvirtuação de sua proposta inicial e os problemas de corrupção. Todavia, é necessário abordar também os pontos positivos que a atuação do BNH trouxe ao Maranhão, sobretudo à capital. Com uma produção total no estado de 29.329 unidades habitacionais, o BNH conseguiu números expressivos na geração de empregos (sendo mais de 30 mil empregos diretamente), redução da taxa de déficit habitacional em São Luís como também uma produção considerável de equipamentos sociais e obras de infraestrutura que inclusive propiciaram uma maior interligação entre o interior e a capital maranhense (VASCONCELOS, 2014).

O autor ainda destaca que os resultados quantitativos não se refletiram em resultados qualitativos, com relação à precariedade das habitações na cidade de São Luís, onde:

Em 1983, mesmo com a redução do déficit habitacional, cerca de 41,3% das habitações da cidade de São Luís eram consideradas “rústicas” e “improvisadas”, conforme levantamento da ONU naquela época. Este fato indica que a produção registrada pelo SFH não atendeu às camadas mais pobres da sociedade, indicando, sob essa ótica, o fracasso do Sistema, que estavam representadas nas faixas salariais mais baixas não atendidas (ou que não tinham acesso a um salário formal, estando-se muita das vezes abaixo deste). (VASCONCELOS, 2014, p. 84).

Para o autor, em São Luís, o BNH atuou como um agente da especulação imobiliária e da segregação socioespacial uma vez que a produção de conjuntos habitacionais destinados a população de baixa renda ficaria localizada em áreas até então desabitadas visando baratear os custos de produção e fincar essa população em áreas periféricas, como foram os casos dos conjuntos do Cohab – Anil I, II, III, IV. Entre os mutuários do BNH as reclamações com as

unidades habitacionais entregues também se faziam presentes, com relatos de problemas de água, energia elétrica e insatisfação com o tamanho das unidades habitacionais (VASCONCELOS, 2014).

Destarte, as problemáticas já supracitadas desencadearam com processo de extinção do BNH, em 1986, sendo uma decisão considerada por Vasconcelos (2014) como ruim para as classes populares, pois atendia a uma parte da crescente demanda habitacional da época. Para Bonduki (2008), o fim das atividades do BNH se tornou o marco inicial de um período de instabilidade na política habitacional brasileira que refletiria posteriormente nos dados sobre o déficit habitacional, contribuindo para o processo de autoprodução precária de moradias, como ocorreu no caso do Maranhão.

Os principais programas habitacionais criados entre o governo Sarney e FHC não conseguiram repetir e nem se aproximar do quantitativo de unidades habitacionais produzidas pelo BNH. Na verdade, tais programas como é o exemplo do PAR em sua primeira fase optaram por atuar nas capitais da região sul e sudeste concentrando-se em famílias com rendas de 3 a 5 salários mínimos, outra característica desse período foi a transferência gradual da responsabilidade de investimentos em habitação do governo federal para os governos estaduais e municipais.

Por conta disso Silva (2013) classifica esse período como o esvaziamento da política habitacional no Brasil dividido em duas etapas: desarticulação da política habitacional (1985-1994) e descentralização da política habitacional (1994-2002). O autor destaca que somente em 2003 com a criação do MCidades iniciaria o processo de reorganização da política habitacional brasileira a nível federal, e que culminaria posteriormente com a implantação do PMCMV.

Nesse contexto de pré-implantação das políticas habitacionais, no Governo Lula, o Maranhão apresentava números alarmantes de déficit habitacional, tendo um total estimado em 620.806 moradias em 2000, sendo 92,4% desse número concentrado sobre a faixa de renda de até três salários mínimos (FJP, 2005).

Como medida para combater essa problemática o governo do Maranhão cria, por meio da Lei Ordinária Nº 7.963/2003, o Fundo Estadual para Habitação e Desenvolvimento Urbano e Rural (FEHDUR) visando à captação de recursos para serem aplicados em infraestrutura e habitação nas áreas urbana e rural. Outra medida adotada foi a produção de unidades habitacionais feita pelos programas habitacionais de nível federal sendo eles os seguintes: Programa Carta de Crédito Individual – FGTS (PCCI), 2005-2009; Programa Operações Coletivas – FGTS (POC), 2005-2006; PCS – FDS, 2005-2008; Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – OGU (PSHIS), 2003-2005; Programa de Habitação de Interesse

Social – FNHIS (PHIS), 2004-2009. Dessa maneira entre 2003-2009 foram contratadas no Maranhão mais de 26 mil unidades habitacionais, porém, somente 16.203 seriam concluídas, representando somente 2,60% do déficit total no estado (MARANHÃO, 2010).

Com uma produção de unidades habitacionais aquém da sua necessidade entre 2003-2009 somente a cidade de São Luís teria um aumento de 487,5% de aglomerados subnormais entre 2000-2010 (LOPES *et al.*, 2016). O IBGE define como aglomerados subnormais locais com as seguintes características:

Considera-se um aglomerado um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas...) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa (IBGE, 2011, p. 3).

Entretanto, apesar do aumento dos aglomerados subnormais um estudo da FGV sobre o déficit habitacional do Brasil, utilizando a PNAD, publicado em 2008, atualizou os dados do déficit no Maranhão para mais de 570 mil unidades habitacionais, representado dessa maneira uma redução em 8% entre 2000-2008. Embora tenha reduzido o déficit de habitações nessa época, o Maranhão ocupava o primeiro lugar no ranking do déficit habitacional relativo, que é calculado com base na divisão entre o número de habitações existentes e o número de habitações necessárias para atender a demanda da população, com um índice de 38,1%. Todavia, o déficit habitacional absoluto de unidades habitacionais colocava o Maranhão como a quinta unidade federativa com maior carência de habitações, representado 7,14% do déficit habitacional total no Brasil (FGV, 2008).

Como já mencionado, em 2007 é instituído o PAC um programa de perspectiva econômica que previa a disponibilização de recursos para realização de uma gama variada de obras de infraestrutura, dentre elas a construção de habitações populares. O modelo de funcionamento do PAC baseava-se na ideia de os estados e os municípios enviarem propostas de obras para o governo federal, sendo submetidas à avaliação por critérios técnicos da CEF e MCidades podendo ser reprovadas ou aprovadas.

No Maranhão a obra de maior destaque realizada com recursos do PAC no viés habitacional ficou conhecida como PAC Rio Anil, na cidade de São Luís, se tornando tema de estudos como o de Burnett; Silva (2014) e Oliveira (2015). A obra consistia na remoção de famílias que habitavam irregularmente em palafitas a margem esquerda do Rio Anil nos bairros Camboa, Liberdade, Fé em Deus e Alemanha com posterior construção e reforma de unidades habitacionais e obras de urbanização. Além disso, também estava previsto a construção de

equipamentos sociais e demais ações que somadas se aproximavam do valor de investimento de 245 milhões de reais (OLIVEIRA, 2015).

Atualmente, segundo o relatório de ações do PAC no Maranhão disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) via LAI, a obra do PAC Rio Anil estaria com 75% de suas ações concluídas, entretanto, como destaca Oliveira (2015) muitas das metas anunciadas no lançamento da obra foram reduzidas e o atraso no cronograma das obras foi constante. Ademais ainda seriam detectadas irregularidades na destinação das unidades habitacionais produzidas. Ao todo o Maranhão teria 65 empreendimentos realizados a partir de recursos do PAC somando uma contratação de 5.254 unidades habitacionais entre obras concluídas, em andamento e paralisadas conforme a tabela 14, a seguir. Cabe destacar a cidade de São Luís com 1.888 unidades habitacionais do PAC RIO ANIL em andamento e para a cidade de Codó com 108 unidades habitacionais já concluídas entre reforma e produção de novas unidades habitacionais. E como já mencionado, a partir de da segunda fase do PAC a produção habitacional seria assumida pelo PMCMV.

Tabela 14: Demonstrativo da situação das unidades habitacionais contratadas no Maranhão pelo PAC (2007-2010).

SITUAÇÃO DAS OBRAS	Nº DE CASAS	PORCENTAGEM (%)
Concluída	2.044	38,9
Em andamento	1.888	35,9
Paralisada	1.322	25,2
TOTAL	5.254	100,00

Fonte: SNH (2019).

Vide um contexto de altos números de déficit habitacional e necessidade de aceleração da economia e combate à crise econômica é lançado em 2009 pelo governo federal o PMCMV objetivando uma produção de unidades habitacionais em larga escala, no Maranhão. Todavia, somente nos anos de 2009-2010 seriam contratadas 44.708 unidades habitacionais em 23 municípios, sendo 84,4% dessas habitações destinadas a faixa 1 do programa, totalizando 37.730 habitações para a população de menor renda (SILVA, 2013).

Somada as três fases de atuação do PMCMV, o Maranhão registaria um quantitativo de 196.995 unidades habitacionais contratadas sendo que destas 156.408 concluídas e 132.169 entregues aos beneficiários conforme dados do MDR, em 2019. A tabela 15 apresenta o quantitativo de unidades habitacionais contratadas no Maranhão pelo PMCMV durante suas três fases, dividida pelas faixas de atuação do programa (as unidades habitacionais da faixa 1,5 criada na terceira fase do PMCMV foram incluídas na faixa 1 da tabela pela fonte primária dos dados), destaque para os municípios de São Luís com 30.804 e Codó com 3.774 unidades habitacionais contratadas respectivamente.

Tabela 15 - Demonstrativo das habitações contratadas pelo PMCMV no Maranhão dividida pelas faixas de renda do programa (2009-2019).

FAIXAS	Nº DE CASAS	PORCENTAGEM (%)
FAIXA 1	141.748	72,0
FAIXA 2	47.091	24,0
FAIXA 3	8.156	4,00
TOTAL	196.995	100,00

Fonte: MDR (2019).

Conforme é possível visualizar nos dados acima a produção de habitações destinadas a faixa 1 representou quase 75% das unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV no Maranhão. Vale destacar que a atuação do programa ocorreu em pelo menos 117 municípios maranhenses abrangendo mais de 50% do território do estado com investimentos de pouco mais de 11,4 bilhões de reais, segundo dados da Secretaria Nacional de Habitação (SNH).

O mais recente levantamento realizado pela FJP sobre o déficit habitacional brasileiro foi divulgado em 2018 com base em dados da PNAD, de 2015, segundo os dados apresentados nesse estudo o déficit de habitações no Maranhão seria de mais de 390 mil unidades habitacionais, representando uma queda 31,2% quando comparado ao estudo realizado pela FGV, em 2008. De certo modo, isso evidencia a atuação do PMCMV no combate ao déficit habitacional, sendo que o déficit habitacional maranhense ficou dividido em mais 172 mil unidades habitacionais em áreas urbanas e mais de 219 mil unidades habitacionais em áreas rurais. O estudo da FJP aponta ainda que houve precariedade das habitações e de infraestrutura externa nas áreas rurais do Maranhão (FJP, 2018).

Como forma de atuar no combate ao déficit habitacional nas áreas rurais do Maranhão é lançado em 2015, no Governo Flávio Dino, o Programa Minha Casa Meu Maranhão (PMCMV), vale destacar que o PMCMV foi lançado como um dos eixos de atuação do Plano Mais IDH, plano de governo instituído através do Decreto Nº 30.612/2015, com objetivo de atuar no combate à extrema pobreza e redução de desigualdades sociais através de políticas públicas nas áreas da educação, habitação, saúde e produção de renda, tendo um recorte inicial de atuação em 30 municípios maranhenses (MARANHÃO, 2015).

Pensado para a atuação nas áreas rurais o PMCMV detinha os seguintes objetivos e critérios para a destinação de habitações sem custos aos beneficiários, sendo planejadas e custeadas pelo Governo do Estado do Maranhão:

Objetivo geral: Prover o acesso a habitabilidade digna para a população rural, visando à melhoria da sua qualidade de vida.

Objetivos específicos: Diminuir os déficits habitacionais da população rural dos municípios do Plano Mais IDH; Desenvolver ações socioeducativas que possibilitem, aos beneficiários, uma intervenção crítica qualificada frente às questões do cotidiano, despertando-os para o exercício da cidadania;

Promover curso de capacitação de Geração de Trabalho e Renda, respeitando os interesses e as potencialidades produtivas e de mercado [...] Renda bruta anual de até R\$ 15.000,00; Serem residentes na zona rural dos municípios; Serem agricultores familiares e trabalhadores rurais; Existência de pessoas com deficiências, ou idosos, na família; Mulheres chefes de família; Terem moradia de taipa coberta de palha ou ausência de moradia. (MARANHÃO, 2015, p. 111-112).

O número de habitações planejadas pelo PMCMM foi de 1.000 unidades habitacionais distribuídas entre 10 municípios na primeira etapa, posteriormente houve o aumento no número de municípios contemplados pelo programa chegando a um quantitativo de 2.264 unidades habitacionais contratadas como mostra a tabela 16, vislumbrando propiciar impactos na melhoria das condições não somente de moradia, mas de higiene, segurança e qualidade de vida em geral (MARANHÃO, 2015).

Tabela 16 - Demonstrativo das habitações contratadas pelo PMCMM (2015-2019).

CIDADE	Nº DE CASAS	PORCENTAGEM (%)
Afonso Cunha	100	4,41
Água Doce do Maranhão	100	4,41
Aldeias Altas	102	4,50
Amapá do Maranhão	100	4,41
Araióses	100	4,41
Belágua	96	4,24
Brejo de Areia	117	5,16
Cajari	108	4,77
Conceição do Lago Açú	100	4,41
Governador Newton Bello	96	4,24
Lagoa Grande do Maranhão	100	4,41
Marajá do Sena	100	4,41
Milagres do Maranhão	108	4,77
Pedro do Rosário	100	4,41
Santa Filomena do Maranhão	100	4,41
Santana do Maranhão	100	4,41
São João do Carú	115	5,07
São João do Sóter	100	4,41
São Raimundo do Doca Bezerra	118	5,20
São Roberto	107	4,72
Satubinha	100	4,41
Serrano do Maranhão	100	4,41
TOTAL	2.264	100,00

Fonte: SECID (2019).

Posteriormente no âmbito do PMCMM seria criado o Cheque Minha Casa (CMC) por meio da Lei Ordinária Nº 10.506/2016, instituindo a concessão por meio da modalidade de crédito presumido no abate de valores do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) no valor de 5 mil reais destinados às famílias de baixa renda com objetivo de contribuir para reforma e ampliação de unidades habitacionais já existentes, priorizando a instalação de aparelhos sanitários, servindo como medida complementar dos programas habitacionais a nível estadual e federal, visando à redução de habitações precárias (MARANHÃO, 2016, n/p).

Segundo Silva (2014) em razão de mais de 80% do déficit habitacional do Brasil se concentrar em áreas urbanas, o desenvolvimento de políticas habitacionais na zona rural foi tratado em segundo plano. A execução de programas como o PMCMV – Rural; PMCMM e o próprio desenvolvimento de assentamentos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) que detém 1.028 assentamentos abrigando mais de 130 mil famílias somente no Maranhão, se apresentam como importantes mecanismos de transformação dessa realidade, propiciando aos moradores dessas áreas algumas conquistas sociais, como o acesso à habitação digna. Contudo, segundo Burnett *et al.*, (2016) a padronização das unidades habitacionais assim como ocorre nas áreas urbanas reflete a desconsideração sobre os saberes e peculiaridades das pessoas que residem no campo.

Conforme os dados abordados na discussão desse tópico é possível visualizar que a produção habitacional oriunda da iniciativa pública foi marcante na história do Maranhão. Percebe-se isso por causa da construção de bairros desde os tempos dos IAPs até chegar ao PMCMV, tanto na capital São Luís como nas demais cidades do interior do estado. Outro ponto que pode ser observado durante a discussão desse tópico é o fato de o Maranhão ainda apresentar uma maior demanda habitacional na zona rural do que na zona urbana, cenário que é impulsionado pelo alto número de habitações precárias na zona rural maranhense. Seguindo essa lógica, o capítulo seguinte busca realizar um resgate histórico sobre o desenvolvimento de políticas habitacionais no município de Codó tendo como base a discussão sobre a implantação de programas habitacionais em Codó.

4 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS EM CODÓ-MA

Elevado a condição de cidade a partir da Lei Estadual nº 113, de 16 de abril de 1986 o município de Codó se localiza na mesorregião leste maranhense, ocupando uma área territorial estimada em 4.364,50 km², com uma distância de 290 km da capital São Luís. Conforme estimativas do IBGE a população do município conta com cerca de 122.859 mil habitantes em 2019, considerado o sexto município mais populoso do Maranhão. Tomando como base dados do censo demográfico de 2010 o município de Codó tem 68,6% de sua população residindo na área urbana e 31,4% residindo na área rural.

Com a construção da fábrica Companhia Manufatureira e Agrícola do Maranhão inaugurada em 1982 ocorreria um inchaço na cidade, à época, uma vez que várias pessoas migraram para Codó em busca de trabalho na fábrica. Apesar de não abordar especificamente a temática habitacional em sua obra a afirmação de Machado (1999, p.33) de que Codó “sentiu-se incapacitada de abrigar os profissionais que para cá vieram em busca de trabalho” pode ser inferida como a constatação do início de problemáticas habitacionais que se intensificaram ao longo das décadas no município de Codó, algo que será abordado ao longo deste capítulo.

4.1 Os programas habitacionais de Codó-MA

Os primeiros registros de aplicação de políticas habitacionais na cidade de Codó-MA datam da década de 1960, quando da construção do conjunto habitacional do IAPC localizado na rua conhecida atualmente pelo nome de Travessa Abdjas Santos, no bairro São Pedro. Tal conjunto era composto por dez unidades habitacionais, o que segundo os moradores atuais a construção do conjunto teria sido mediada por Remy Bayma Archer da Silva que foi presidente nacional do IAPC, entre 1947-1951, alcançando posteriormente o cargo de senador pelo Estado do Maranhão.

A construção de tal conjunto IAPC pode ser entendida como um marco do processo de expansão horizontal da cidade, pois, sabe-se através de relatos de personagens da política local como Antônio Joaquim Araújo e José Ribamar Vila Nova de Carvalho, que historicamente a cidade de Codó foi habitada a partir das margens do Rio Itapecuru se limitando até a estrada de ferro São Luís-Teresina, construída em 1920. Segundo o professor e escritor codoense, Carlos Gomes, por meio de relato, residiram nesse conjunto comerciários como: Adoaldo Gomes, que foi diretor da Associação Comercial, Industrial e Agrícola de Codó (ACIAC), criada em 1943.

Passados praticamente sessenta anos de sua construção, o conjunto do IAPC, em Codó, passou por drásticas mudanças, sobretudo no que diz respeito à arquitetura das habitações como também de seus respectivos proprietários. Nesse sentido, a figura 01 destaca um comparativo entre o conjunto do IAPC, em Codó, na década de 1960 e em 2019. Atualmente o local é conhecido somente como mais uma rua da cidade, existindo raríssimas menções de que aquele local foi construído como um conjunto do IAPC.

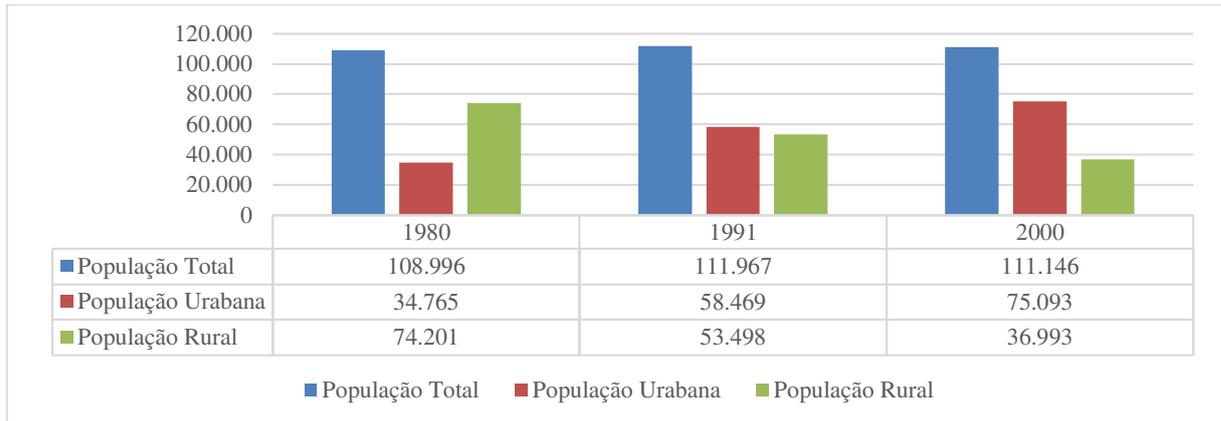
Figura 01: Conjunto do IAPC em Codó: a) na década de 1960; b) em 2019.



Fonte: IBGE; Pesquisa de Campo (2019).

A produção habitacional dos IAPs na cidade de Codó serviu para demonstrar a influência política de algumas lideranças políticas locais junto ao governo do estado e ao governo federal da época, ressaltando que em todo o Maranhão apenas oito cidades foram contempladas com tais conjuntos. Dessa forma, após a construção do conjunto do IAPC só se voltaria a ter registros de produção habitacional oriundas da iniciativa pública no início da década de 1980, durante a vigência do BNH. Nesse sentido, houve um período de dezoito anos (1963-1981) sem registros de qualquer programa habitacional na cidade. Por um lado, pode ser compreendido como uma priorização de atuação na capital São Luís, pelo governo federal, mas por outro, como enfraquecimento político de Codó. Pois nesse ínterim São Luís recebeu diversos conjuntos habitacionais como também obras de infraestrutura.

O período de 1980-2000 é marcado pelo crescimento acelerado da população urbana de Codó superando inclusive os índices de crescimento total da população (figura 02), evidenciando o fenômeno do êxodo rural. Nesse período, segundo informações obtidas junto à Prefeitura Municipal de Codó, diversos bairros como o Codó Novo, o São Francisco, a Trizidela e o São Pedro apresentaram aumento no seu contingencial de moradores a partir de ocupações irregulares.

Figura 02: Gráfico da População Total, Urbana e Rural de Codó (1980-2000).

Fonte: Censos do IBGE 1980, 1991 e 2000.

Para entender o fenômeno do êxodo rural a nível de município é preciso destacar que nesse período ocorreram fatos de relevante influência sobre o crescimento da população urbana de Codó, como: i) a criação da indústria FC Oliveira, em 1982, que segundo o proprietário da empresa atraiu um índice considerável de pessoas da zona rural; ii) expansão do perímetro urbano que aconteceu nesse ínterim em duas ocasiões com a Lei Nº 0726/1983 e posteriormente pela Lei Nº 1107/1998; e iii) o processo de autoprodução irregular de moradias em diversos bairros da cidade.

Correia Filho *et al.*, (2011) destaca que esse processo de êxodo rural causou alterações significativas na estrutura econômica de Codó, com a maioria da população economicamente ativa que vivia de atividades do setor primário na zona rural passando a ter que atuar em atividades do setor terciário na zona urbana. Para o autor:

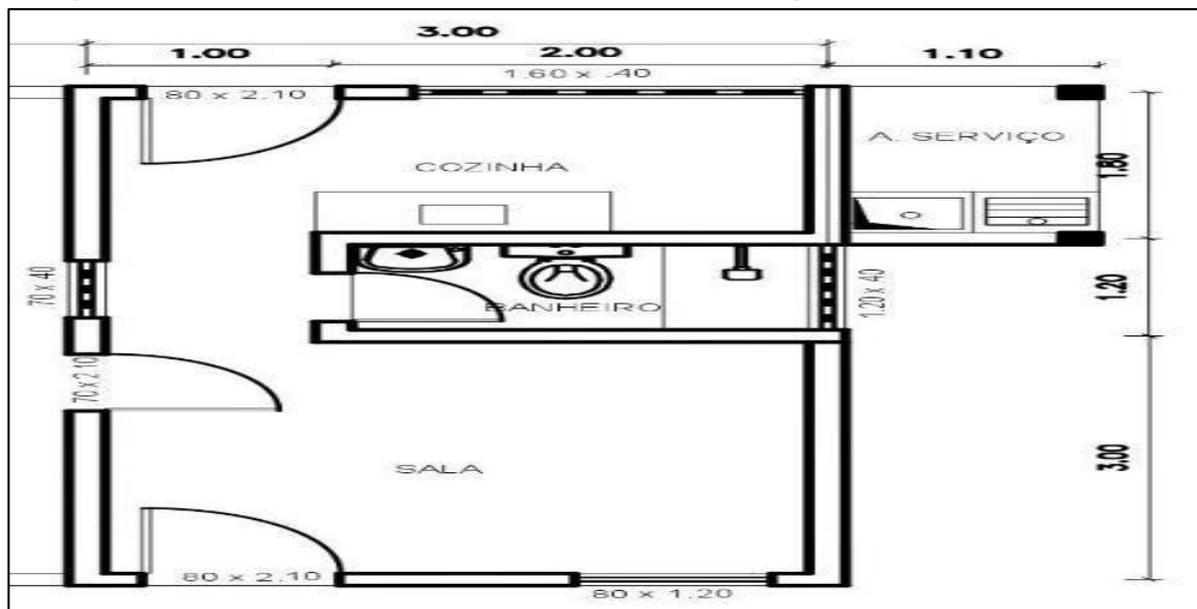
Esse processo migratório, principalmente da população jovem do meio rural para a sede municipal e outros grandes centros urbanos vem causando ocupação urbana desordenada da cidade, intensificando a favelização, pobreza, criminalidade e aumentando a demanda por investimentos e serviços públicos (CORREIA FILHO *et al.*, 2011, p. 15).

Após o período de ausência de políticas habitacionais é entregue à população codoense o conjunto COHAB, com as obras iniciadas em 1982 e entregues em 1984, conforme relato dos moradores. Contudo, o conjunto ficaria popularmente conhecido desde aquela época até os dias atuais pela acunha de “Vereda Tropical”. Segundo informações dos moradores do conjunto e de membros da Associação de Moradores do Conjunto Cohab (AMCC) esse nome teria ligações com uma novela homônima exibida na época pela Rede Globo de Televisão.

Tal conjunto contava com 276 unidades habitacionais populares dispondo de energia elétrica, mas tanto a pavimentação asfáltica como a água encanada só foram entregues posteriormente, conforme os moradores do conjunto. Dessa forma, buscou-se informações

junto à Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos (EMARPH) sobre os detalhes do projeto do conjunto COHAB de Codó, o qual tinha as seguintes especificações: 276 unidades habitacionais construídas em lotes de 10x20m², contendo sala, cozinha e banheiro. Cabe destacar que as unidades habitacionais não tinham quartos sendo conhecidas popularmente como as “casas de uma banda só”, pois os quartos das unidades habitacionais tiveram que ser construídos depois de forma individual por cada morador. Também estavam incluídas áreas destinadas para a construção de um mercado, campo de esportes, centro comunitário e equipamento escolar, entretanto poucas dessas obras foram entregues na época. A figura 03 representa a planta baixa das unidades habitacionais do conjunto.

Figura 03: Planta baixa das unidades habitacionais do conjunto COHAB de Codó-MA.



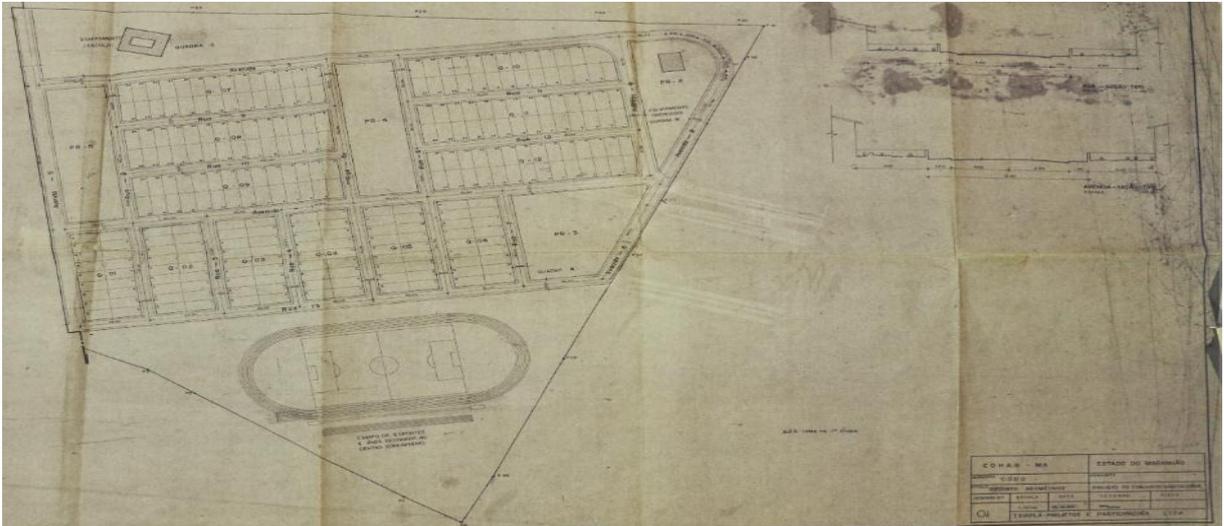
Fonte: EMARPH (2019).

Segundo informações da EMARPH a área total do terreno destinada à construção do conjunto ficou estabelecida em 176.558,00m² (17,6558 ha) com cada unidade habitacional dispondo de 28,51m². Quanto à questão financeira as unidades habitacionais foram avaliadas individualmente no valor Cr\$ 180.915,00. Ao se multiplicar esse valor pelas 276 unidades habitacionais construídas a obra teria custo estimado em Cr\$ 49.932.540,00, isso considerando apenas a construção das unidades habitacionais. Entretanto, com as demais obras de infraestrutura e equipamentos sociais o custo total da construção do conjunto ficou estipulado em Cr\$ 74.284.513,20.

Aos mutuários do conjunto COHAB de Codó ficou estabelecido a prestação mensal no valor de Cr\$ 38.840,00 com taxa nominal de juros de 2,6%. Assim, 20% do valor da prestação mensal ficaria referente aos encargos acessórios como prêmios e seguros do BNH, Taxa de

Cobrança e Administração (TCA) e Taxa de Apoio Comunitário (TAC), com prazo de financiamento em 300 meses. As 276 unidades habitacionais do conjunto foram divididas em seis quadras com 18 unidades habitacionais cada e seis quadras contendo 28 unidades habitacionais cada. O projeto geométrico (figura 04) das ruas e avenidas do conjunto dimensiona espacialmente a organização das unidades habitacionais.

Figura 04: Projeto geométrico das ruas e avenidas do conjunto COHAB de Codó-MA.



Fonte: EMARPH (2019).

Vale ressaltar, tomando-se por base a Lei Ordinária Nº 7.356/1998, do Estado do Maranhão, que a denominação social da COHAB-MA foi alterada para EMARPH sendo está a responsável pela administração dos conjuntos construídos pela COHAB-MA na vigência do BNH. Desse modo, solicitou-se via LAI os registros fotográficos das unidades habitacionais em sua época de construção e entrega aos mutuários. Igual solicitação também foi feita junto à Prefeitura Municipal de Codó, à AMCC e aos moradores que residem no conjunto atualmente. Entretanto, em nenhuma dessas vias conseguiu-se o acesso aos registros fotográficos daquela época e por causa disso a figura 05 traz o registro das unidades habitacionais do conjunto COHAB de Codó somente com a perspectiva atual de 2019.

Figura 05: Unidades habitacionais do Conjunto COHAB de Codó-MA (2019).



Fonte: Pesquisa de campo (2019).

Passada a experiência da construção do Conjunto COHAB outro próximo a atuar na cidade de Codó foi o PNMH, em 1988, através deste programa o governo federal realizava a doação de materiais de construção para que os próprios moradores pudessem construir suas habitações em regime de mutirão. Segundo informações dos moradores que participaram desse processo de construção à época, o papel do governo municipal foi a disponibilização do terreno e de um profissional para realizar algumas orientações aos moradores sobre o processo de construção das habitações.

Após a construção o conjunto ficou conhecido como Conjunto Mutirão, localizado bem próximo ao Conjunto COHAB. Conforme as informações dos moradores o conjunto contém duas avenidas e dez ruas com mais de 130 habitações, entretanto, muitas foram construídas de maneira independente sem os recursos do PNHM. Assim, a estimativa foi de que o número de habitações construídas a partir dos recursos do PNHM em Codó tenha sido de 50 unidades. A figura 06 traz um registro recente das habitações beneficiadas pelos recursos do PNMH.

Figura 06: Unidades habitacionais do Conjunto Mutirão (PNMH) 2019.



Fonte: Pesquisa de campo (2019).

Partindo dos relatos dos moradores dos Conjuntos COHAB e Mutirão teve-se a informação que no ano de 1989 ocorreu a construção de unidades habitacionais do IPEM em Codó. Tal conjunto foi construído com 15 unidades habitacionais em uma área do Bairro São Francisco, localizada próximo ao Tio Sam Clube. A ideia na época era realizar a construção de várias habitações que seriam destinadas aos servidores estaduais que trabalhavam na cidade. Entretanto, algumas características dificultaram a captação dos primeiros moradores, como: o local era considerado distante e deserto; os custos de mensalidade eram elevados para a proposta de habitação.

Outro fato importante foi a criação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em 1990, que acabou reformulado de maneira nacional a atuação dos institutos previdenciários, abandonando a ideia de construir mais habitações via IPEM em Codó. A figura 07 destaca o cenário atual das habitações construídas através de recursos do IPEM em Codó, ressaltando-se

que da mesma forma como o Conjunto COHAB aqui também não foi possível obter registros históricos da época de construção dos Conjuntos Mutirão e IPEM.

Figura 07: Unidades habitacionais do Conjunto IPEM (2019).



Fonte: Pesquisa de campo (2019).

Após a construção das habitações do IPEM volta-se a ter um hiato sobre a atuação de das políticas habitacionais que perdurou até o período de 1990-2004. Tal cenário marcou o momento pós-BNH com extrema instabilidade na política habitacional brasileira. Todavia, as primeiras ações do MCidades sofreram com a alta burocratização, como nos casos do PCS e do PPSM, sendo que apenas em 2005 haveria a retomada de investimentos em políticas habitacionais na cidade de Codó, especificamente, por meio dos recursos do FNHIS.

Nesse sentido, a produção destas unidades habitacionais se deu de forma dispersa pela cidade, mas se concentrando em dois bairros: no São Francisco, Vila Biné; e, no São Benedito, Vila Fomento. Ressalta-se que há uma carência de informações sobre tais unidades habitacionais por parte da Prefeitura Municipal de Codó e demais órgãos do governo federal. Nesse sentido, não foi possível saber detalhes sobre a prestação de contas e a quantidade total de unidades construídas. Sabe-se, segundo informações dos moradores, que a construção das unidades habitacionais se iniciou no ano de 2005 e foram entregues no ano de 2008.

Ainda segundo os moradores, um dos principais critérios utilizados pelo governo municipal para escolher os beneficiários das unidades construídas se baseava nas condições da habitação anterior. Ou seja, pessoas que moravam em habitações precárias (ex.: casa de taipa) eram selecionadas pelo programa, o qual derrubava a habitação antiga e construía no local uma nova habitação. Esse processo de derrubada e construção da nova habitação deveria ter ocorrido em um prazo de trinta dias conforme acordo firmado entre a prefeitura municipal e os moradores contemplados pelo programa. Salienta-se, que neste período a prefeitura disponibilizou de abrigos para as famílias.

Entretanto, em boa parte dos relatos dos moradores houve menção aos constantes atrasos no cronograma de realização das obras e inclusive tendo ocorrido a paralisação total das obras

no ano de 2007. Dentro desse contexto de problemáticas na execução do programa alguns moradores destacaram que o recebimento do novo imóvel estava condicionado ao tempo de cinco ou seis meses da derrubada da antiga casa. Assim, no período de 2006-2008 o site imirante.com, da TV Mirante, realizou três matérias denunciando esta situação. A figura 08 traz um panorama atual das unidades habitacionais construídas com recursos do FNHIS em Codó.

Figura 08: Unidades habitacionais construídas com recursos do FNHIS em Codó-MA (2019).

a) Unidades habitacionais na Vila Fomento, b) Unidades habitacionais na Vila Biné.



Fonte: Pesquisa de campo (2019).

No que concerne à quantidade de unidades habitacionais produzidas através dos recursos do FNHIS, em Codó, sabe-se, por meio de informações do sr. Hildemberg Oliveira, ex-secretário municipal de Desenvolvimento Urbano, que a pretensão era a construção de 700 unidades habitacionais. No entanto, por meio da pesquisa de campo e confirmação com os moradores das áreas onde foram construídas as casas estimou-se um total de pelo menos 350 unidades habitacionais construídas de fato. Destaca-se que ambas as associações de moradores relataram que a construção dos equipamentos sociais e a pavimentação asfáltica só ocorreram anos depois da entrega dos conjuntos. Notou-se que ainda existem, na Vila Biné, carência de serviços como pavimentação asfáltica, drenagem urbana e obras de saneamento básico.

Vale ressaltar que o período de 2005-2010, a cidade de Codó ganhou destaque devido aos vultuosos investimentos no setor habitacional, sendo uma das cidades maranhenses que mais recebeu recursos nesse segmento, como aponta a tabela 17.

Tabela 17: Cidades maranhenses com maior valor de investimento em habitação (2005-2010).

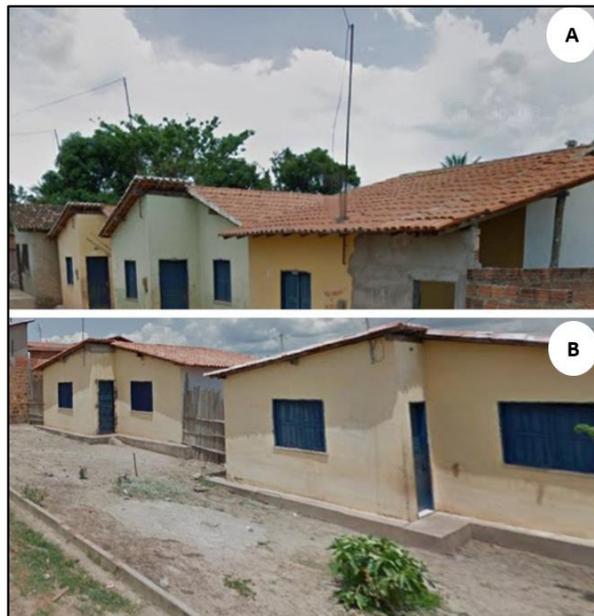
CIDADES	VALOR DE INVESTIMENTO EM HABITAÇÃO	PORCENTAGEM (%)
Caxias	47.717.440,45	42,8
Timon	25.942.197,64	23,4
São Luís	15.363.673,61	13,8
Imperatriz	4.891.843,10	4,39
Codó	3.950.353,70	3,54
Açailândia	3.543.039,65	3,18
Bacabal	2.549.247,06	2,29
Capinzal do Norte	2.538.396,37	2,28
Santa Inês	2.469.733,30	2,22

Pedreiras	2.334.890,96	2,10
TOTAL	111.300.815,84	100,00

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) apud Maranhão (2010).

Dentro desse período mencionado após a experiência da construção de unidades habitacionais financiadas com recursos do FNHIS e antes da implantação do PMCMV na cidade, outro programa com atuação na questão habitacional que atuaria em Codó seria o PAC. As ações desse programa se deram no período 2007-2009 com presença nos bairros São Vicente Palotti e Santo Antônio. Assim, a atuação nessas duas áreas rendeu a construção de 70 unidades habitacionais no bairro São Vicente Palotti por meio da modalidade de urbanização de assentamentos precários em uma área que ficou denominada de Vila Camilo. Já no bairro Santo Antônio foi realizada a reforma de 38 unidades habitacionais localizadas em ruas próximas ao Rio Itapecuru como a Rua da Draga e Rua da Prainha, habitações estas consideradas em estado de degradação conforme dados dos relatórios de balanço do PAC. A figura 09 traz o panorama atual de algumas das unidades habitacionais construídas pelo PAC em Codó.

Figura 09: Unidades habitacionais do PAC em Codó (2019). a) Unidades habitacionais do Bairro Santo Antônio; b) Unidades habitacionais na Vila Camilo.



Fonte: Pesquisa de campo (2019).

Segundo os dados dos relatórios de balanço de atuação do PAC o valor de investimento para essas duas obras ficou orçado em R\$3.437.326,33 milhões. Nesse sentido, fica evidente que os investimentos realizados pelo FNHIS e pelo PAC apontam uma retomada da política habitacional em Codó. Contudo, a nível de impacto sobre o déficit habitacional local, ambos os programas não conseguiram ter sucesso quantitativo uma vez que o número de unidades habitacionais produzidas não impactou na diminuição dos índices de crescimento do déficit

habitacional em Codó. É exatamente nesse contexto de necessidade de produção ágil e em grande quantidade de unidades habitacionais se criou o PMCMV.

A necessidade da implantação do PMCMV no município de Codó compartilha das mesmas motivações da implantação do programa a nível federal e estadual, a saber: i) aceleração da economia; ii) geração de empregos; e, iii) redução dos índices de déficit habitacional. Mas neste caso, os índices principalmente de habitações precárias se mostravam tão preocupantes que já apontavam o município no *ranking* das cidades brasileiras com maior índice de habitações precárias por domicílio (FURTADO; NETO; KRAUSE, 2013).

Segundo os dados do Censo do IBGE, em 2010, a cidade de Codó dispunha de pelo menos 29.655 domicílios, destes 41,78% enquadravam-se em componentes do déficit habitacional conforme a tabela 18. Ademais os números de déficit habitacional total na cidade tiveram um crescente conforme dados do IBGE, censo de 2000, de 2.789 para 12.394, no censo de 2010, representando um aumento de 344%. Vale destacar que no período mencionado a população codoense saltou de 111.146 (2000) para 118.038 (2010).

Tabela 18: Quantitativo de habitações que se enquadram em componentes de déficit habitacional em Codó-MA (2010).

COMP. DO DÉFICIT	Nº DE DOMICÍLIOS	PORCENTAGEM (%)
Habitações Precárias	10.290	34,7
Coabitação	2.104	7,08
TOTAL	12.394	41,78

Fonte: IBGE (2010).

Na cidade, a primeira fase do PMCMV começou com as obras de construção do conjunto habitacional Residencial Santa Rita enquadrado na faixa 1 do programa, localizado próximo ao terminal rodoviário municipal, em uma área que era popularmente conhecida antes da construção do conjunto como Caminho do Sabiazal, por ser acesso a um povoado homônimo.

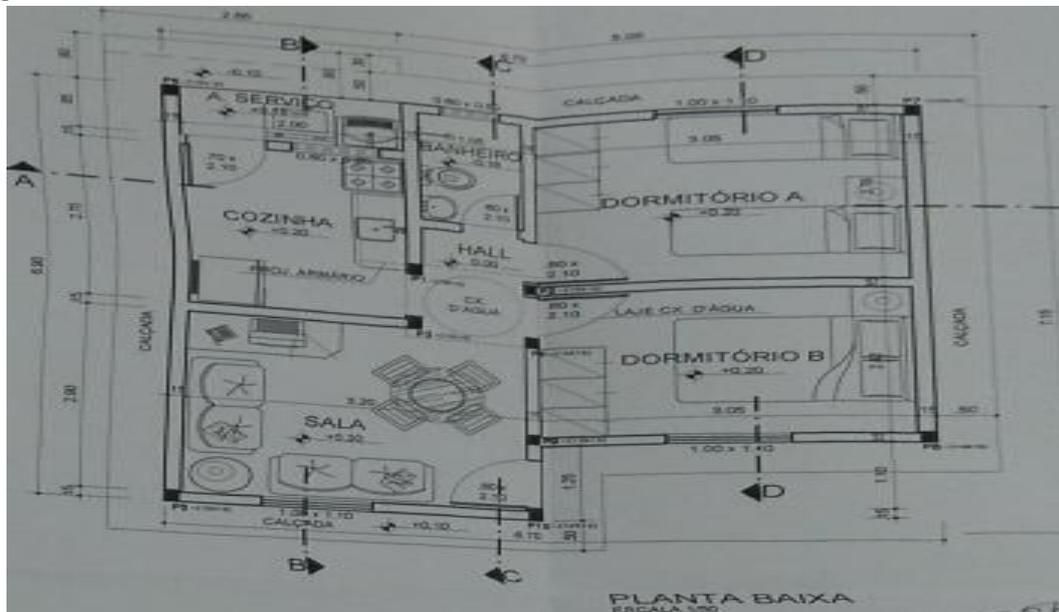
A construção do conjunto teve início em meados de 2010 em parceria com a CEF e entregue aos beneficiários no início de 2012. Segundo informações de funcionários municipais que à época integraram a equipe de coordenação municipal do programa, havia muita expectativa sobre a implementação PMCMV, sobretudo das pessoas que tinham sido afetadas pela inundação do Rio Itapecuru, em 2009. A repercussão na cidade foi tamanha que houve pauta na Câmara Municipal de Codó com a finalidade de se reservar cerca de 30% das unidades habitacionais construídas para as pessoas desabrigadas ou afetadas pela inundação. Ressalta-se que este é inclusive um dos critérios nacionais de prioridade na seleção de beneficiários do PMCMV.

Segundo relatos dos funcionários, pelo menos 100 (cem) unidades habitacionais teriam sido destinadas para pessoas nas condições mencionadas acima. Além disso, apontaram que

cerca de pelo menos dez mil pessoas realizaram o cadastro para concorrer a uma unidade habitacional nesse residencial. A obra como um todo representou, à época, um investimento de mais de 36 milhões de reais, pois além da construção das 1000 (mil) unidades habitacionais foram construídas uma creche (CMEI Professor José Robson Gonçalves Rolim), uma escola de 1º ao 5º ano do ensino fundamental (E.M. José Alves Torres). Posteriormente à inauguração também foi entregue à população uma quadra poliesportiva.

Quanto às características estruturais das unidades habitacionais construídas nesse conjunto dispunham de um espaço de 36,58 m² de área útil distribuídos entre área de serviço, banheiro, cozinha, dormitório A, dormitório B, hall e sala apresentados na figura 10 e organizados no quadro 05. A organização espacial do conjunto foi realizada em 40 quadras, com 34 quadras contendo 26 unidades habitacionais, 2 quadras contendo 24 unidades habitacionais, 1 quadra contendo 21 unidades habitacionais, 2 quadras contendo 14 unidades habitacionais e 1 quadra contendo 10 unidades habitacionais.

Figura 10: Planta baixa das unidades habitacionais do Residencial Santa Rita em Codó.



Fonte: CEF (2019).

Quadro 05 – Espaços nas unidades habitacionais do Residencial Santa Rita em Codó.

ESPAÇOS NAS UNIDADES HABITACIONAIS	TAMANHO (m ²)
Área de Serviço	1.70
Cozinha	5.61
Banheiro	1.94
Hall	1.87
Dormitório A	8.58
Dormitório B	7.48
Sala	9.40
ÁREA TOTAL DAS UNIDADES HABITACIONAIS	36.58 m²

Fonte: CEF (2019).

Apesar de a obra ter sido entregue aos beneficiários já dispo de infraestrutura adequada, com todas as ruas com pavimentação asfáltica e presença de equipamentos sociais, houve um problema com a distribuição de energia no conjunto, tal fato foi noticiado no blog do Acélio Trindade, em 2012. Outro problema se deu pela ausência de um muro de um metro de altura que deveria cercar as unidades habitacionais. Todavia, a obrigatoriedade dessa estrutura vigorou nos conjuntos da segunda fase. A figura 11 traz um panorama comparativo entre algumas das unidades habitacionais do Residencial Santa Rita no período de inauguração e atualmente, em 2019.

Ainda na solenidade de entrega das casas do Residencial Santa Rita foi feito o aviso pelo ex-prefeito municipal, Zito Rolim, da construção de mais 1000 (mil) unidades habitacionais novamente em parceria com a CEF, o novo conjunto denominado de Residencial Zito Rolim I, mas que ficou conhecido popularmente como Residencial da Trizidela foi construído em uma área que até então era desabitada e que servia de acesso para povoados da zona rural de Codó.

Figura 11: Unidades habitacionais do PMCMV no Residencial Santa Rita em Codó. a) no ano de 2012; b) no ano de 2019.



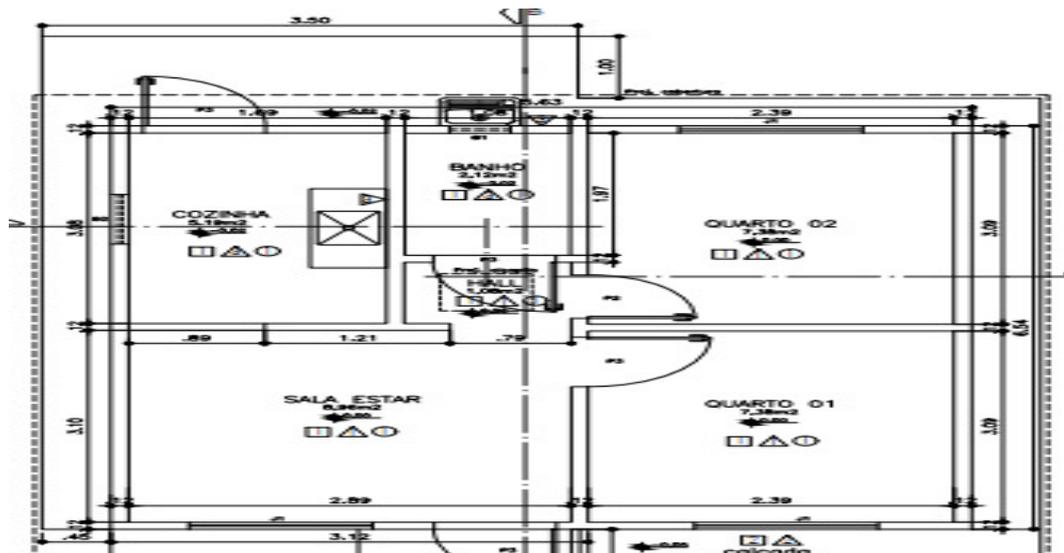
Fonte: Prefeitura Municipal de Codó; Pesquisa de campo (2019).

Localizado nas proximidades do Bairro São Raimundo a uma distância estimada em 500 metros da MA-026, o Residencial da Trizidela foi o segundo conjunto habitacional construído e entregue a beneficiários do PMCMV da faixa 1. O conjunto foi orçado em pouco mais de 45 milhões, entretanto, diferentemente do Residencial Santa Rita, os equipamentos sociais construídos no conjunto não seriam concluídos juntamente com as unidades habitacionais, ficando disponíveis ao acesso da população somente anos depois.

A construção desse conjunto se deu de maneira acelerada, iniciando-se em 2012 com a limpeza do terreno e chegando a julho de 2013 já com entrega das casas concluídas aos beneficiários. Estima-se que, segundo informações coletadas junto à coordenação municipal do programa, que pelo menos 600 pessoas tenham trabalhado diretamente na construção do conjunto. Além disso, o número de pessoas cadastradas para o sorteio das unidades habitacionais chegou a pouco mais de onze mil pessoas.

Por pertencer à fase 2 do PMCMV contou com algumas melhorias em comparação com os da fase 1, a principal foi a construção de muros de um metro de altura que limitam os terrenos. No que concerne a questão estrutural das habitações as mesmas foram construídas dispendo de uma área útil de 36,64 m² apresentados na figura 12 e organizados no quadro 06, já sobre a organização espacial das unidades habitacionais, foi realizada do seguinte modo: 37 quadras, com 1 quadra contendo 32 unidades habitacionais, 28 quadras contendo 28 unidades habitacionais, 2 quadras contendo 26 unidades habitacionais, 1 quadra contendo 24 unidades habitacionais, 4 quadras contendo 22 unidades habitacionais e 1 quadra contendo 20 unidades habitacionais.

Figura 12: Planta baixa das unidades habitacionais do Residencial Trizidela em Codó.



Fonte: CEF (2019).

Quadro 06 – Espaços nas unidades habitacionais do Residencial Trizidela em Codó.

ESPAÇOS NAS UNIDADES HABITACIONAIS	TAMANHO (m ²)
Área de Serviço	4.53
Cozinha	5.19
Banheiro	2.12
Hall	1.08
Dormitório A	7.38
Dormitório B	7.38
Sala	8.96
ÁREA TOTAL DAS UNIDADES HABITACIONAIS	36.64 m²

Fonte: CEF (2019).

A construção desse residencial pode ser considerado como um marco para o processo de expansão urbana nesse setor da cidade, uma vez que a partir disso passaria a ocorrer em suas imediações um aumento considerável de negociação de lotes e construção de casas e pontos comerciais. Entende-se que este fenômeno pode ser compreendido quando se considera a valorização que as áreas próximas sofreram a partir da construção do conjunto em si, pavimentação asfáltica e demais obras de infraestrutura e construção de equipamentos sociais. A figura 13 traz um panorama comparativo entre algumas das unidades habitacionais do Residencial da Trizidela no seu ano de inauguração e atualmente em 2019.

Figura 13: Unidades habitacionais do PMCMV no Residencial da Trizidela em Codó. a) no ano de 2013; b) no ano de 2019.



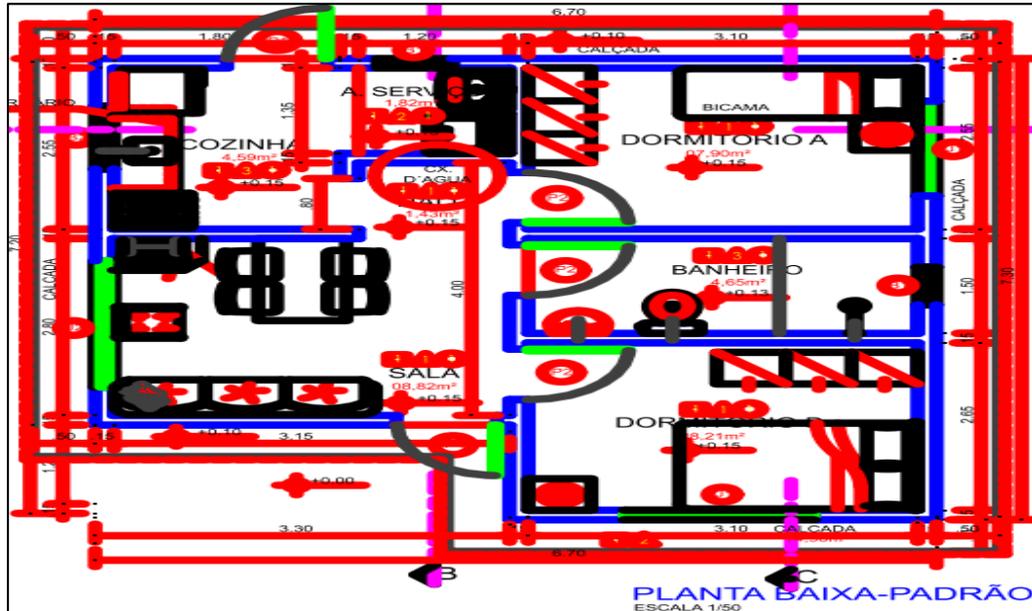
Fonte: Prefeitura Municipal de Codó; Pesquisa de campo (2019).

O terceiro conjunto habitacional construído em Codó e destinado a faixa de interesse social do PMCMV, foi o Residencial Zito Rolim II conhecido popularmente como Residencial São Pedro. Desta vez a construção foi realizada em parceria com o Banco do Brasil (BB) contando também com 1.000 (mil) unidades habitacionais localizada na Avenida Marechal Castelo, no Bairro São Pedro. Tanto o anúncio quanto o início das obras de construção do Residencial São Pedro ocorreram em julho de 2013, durante a solenidade de entrega das chaves do Residencial da Trizidela. As obras do novo residencial foram finalizadas em 2015, mas a entrega das casas só ocorreu em maio de 2016, por causa da assinatura dos contratos.

O investimento total ficou em 57 milhões de reais, sendo que cerca de doze mil pessoas se inscreveram para concorrer ao sorteio das unidades habitacionais. Destaca-se que para o

sorteio desse conjunto houve a reserva de 3% das casas para pessoas idosas e mais 3% para deficientes, totalizando 60 unidades habitacionais reservadas para esses grupos de pessoas. O residencial também ficou marcado por ser o primeiro residencial do PMCMV, em Codó, a trazer o sistema de aquecimento solar nas casas, com cada unidade habitacional dispondo de 37,42 m² de área útil distribuídos entre os cômodos conforme a figura 14 e apresentados mais detalhadamente no quadro 07.

Figura 14: Planta baixa das unidades habitacionais do Residencial São Pedro em Codó.



Fonte: CEF (2019).

Quadro 07 – Espaços nas unidades habitacionais do Residencial São Pedro em Codó.

ESPAÇOS NAS UNIDADES HABITACIONAIS	TAMANHO (m ²)
Área de Serviço	1.82
Cozinha	4.59
Banheiro	4.65
Hall	1.43
Dormitório A	7.90
Dormitório B	8.21
Sala	8.82
ÁREA TOTAL DAS UNIDADES HABITACIONAIS	37.42 m²

Fonte: CEF (2019).

No que concerne à organização espacial o Residencial São Pedro ficou distribuído em 36 quadras, com 26 quadras contendo 28 unidades habitacionais, 2 quadras contendo 27 unidades habitacionais, 1 quadra contendo 26 unidades habitacionais, 1 quadra contendo 24 unidades habitacionais, 1 quadra contendo 23 unidades habitacionais, 2 quadras contendo 22 unidades habitacionais, 1 quadra contendo 16 unidades habitacionais, 1 quadra contendo 12 unidades habitacionais e 1 quadra contendo 3 unidades habitacionais. A figura 15 traz um

panorama comparativo entre algumas das unidades habitacionais do referido residencial no ano de inauguração e atualmente, em 2019.

Figura 15: Unidades habitacionais do PMCMV no Residencial São Pedro em Codó-MA. a) no ano de 2015 b) no ano de 2019.



Fonte: Prefeitura Municipal de Codó; Pesquisa de campo (2019).

Assim como ocorreu no caso do residencial da região da Trizidela o residencial do bairro São Pedro foi inaugurado sem nenhum equipamento social concluído e entregue à população do conjunto. Posteriormente, foi inaugurado um posto de saúde, mas existe um projeto da Prefeitura Municipal de Codó que visa a captação de recursos para a construção de uma escola. Vale destacar que desde o início do PMCMV existem discussões e projetos de leis (PLS 194/2012) que tratam sobre a obrigatoriedade da presença de equipamentos sociais públicos (escolas, postos de saúde, áreas de lazer, etc.) na área dos conjuntos. Todavia, a partir da terceira fase do PMCMV seria estabelecida a legislação do PMCMV para as diretrizes sobre os equipamentos sociais públicos. No quadro 08 procura-se apresentar a disponibilidade de equipamentos sociais públicos presentes atualmente nos conjuntos destinados a faixa 1 na cidade de Codó.

Quadro 08: Equipamentos sociais públicos concluídos e disponíveis para uso nos Residenciais Santa Rita, Trizidela e São Pedro (2019).

Residencial	EQUIPAMENTOS SOCIAIS
Santa Rita	01 creche; 01 escola de ensino fundamental menor; 01 quadra poliesportiva.
Trizidela	01 escola de ensino fundamental menor; 01 posto de saúde.
São Pedro	01 posto de saúde.

Fonte: Pesquisa de campo (2019).

Através da pesquisa de campo acompanhada conjuntamente do relato dos moradores de cada um dos três residenciais foi possível identificar algumas semelhanças no processo de construção dos conjuntos, como também algumas das principais problemáticas existentes nos conjuntos, inclusive sendo relatadas pelos moradores dos conjuntos. No que concerne à construção dos conjuntos todos seriam construídos por uma mesma empresa, em áreas desabitadas e longínquas do centro da cidade, onde seria necessária a limpeza (desmatamento) dos terrenos para a construção das unidades habitacionais.

Já sobre as problemáticas existentes nos residenciais a maioria dos moradores relatou nos Residenciais Santa Rita e Trizidela problemáticas com queimadas em áreas próximas as habitações como também problemas para deslocamento, já no Residencial São Pedro os principais problemas apontados pelos moradores foram a falta de arborização e a falta de segurança. Um fato que merece destaque é que somente a partir da fase 3 do PMCMV a arborização passou a ser um item obrigatório na legislação do programa, com cada conjunto tendo que ter obrigatoriamente uma árvore a cada cinco unidades habitacionais.

A execução das três fases do PMCMV, em Codó, pode ser considerada como um marco para a aplicação de políticas habitacionais, com quase 90% das unidades habitacionais destinadas a faixa 1. Ressalta-se que este programa foi conceituado por meio dos dados de produção habitacional como o programa de maiores investimentos e número de unidades habitacionais produzidas na história do município. Considerando os dados da Prefeitura Municipal de Codó, a partir da produção do PMCMV, houve uma redução de mais de 30% do déficit habitacional existente. Acredita-se que isso só poderá ser confirmado ou refutado a partir dos dados do censo do IBGE, previsto para 2020. Além da construção dos três residenciais destinados à faixa 1, também foram construídas unidades habitacionais nas faixas 2 e 3 e na modalidade PMCMV-Rural. A tabela 19 sintetiza a produção total de unidades habitacionais e o valor de investimento do PMCMV em Codó.

Tabela 19 – Demonstrativo da produção de unidades habitacionais e valor investido pelo PMCMV em Codó-MA (2009-2019).

FAIXA	MODALIDADE	RECURSO	Nº DE CASAS	V. INVESTIDO	PORCENTAGEM (%)
Faixa 1	Empresas	FAR	3.000	138.692.495	79,4
Faixa 1	Rural	OGU	282	9.537.650	7,47
Faixa 2	Empresas	FGTS	482	50.041.031	12,7
Faixa 3	Empresas	FGTS	17	1.874.747	0,43
TOTAL			3.774	200.145.923	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados das instituições financeiras CEF e BB (2019).

É necessário destacar que o PMCMV-Rural não foi a única política pública a atuar no campo da habitação em áreas rurais de Codó, pois a partir de 1995 o INCRA passou a desenvolver a sua política de construção de assentamentos. Vale salientar que historicamente a

população rural de Codó vivenciou vários casos de conflitos de terras, chegando até a liderar o *ranking* estadual de conflitos agrários em 2013. Nesse sentido, autores como Miralha (2006) e Alves (2006) destacam a importância dos assentamentos rurais no desenvolvimento de aspectos econômicos e sociais e também como instrumento de demarcação e conquista territorial para seus moradores. A tabela 20, de acordo com informações do INCRA, seção Codó, o município apresenta os dados de área e os assentamentos rurais. Destaca-se que o INCRA não contabiliza número de unidades habitacionais construídas, mas sim o número de famílias atendidas.

Tabela 20 – Assentamentos rurais do INCRA em Codó-MA (1995-2009).

ASSENTAMENTO	FAMÍLIAS BENEFICIADAS	ÁREA DO ASSENTAMENTO (HA)	PORCENTAGEM (%)
Jatobá	68	2799,859	2,64
Roseana Sarney	1000	10437,4	38,7
Boqueirão	90	3750	3,48
Santa Rita dos Matões	99	2778	3,83
Conceição do Salazar	59	2451,4	2,29
Orcaisa	81	2254	3,15
Cit/Nova Horizonte	165	3384,43	6,37
Lança/Umbigudo	371	8252,368	14,4
São Benedito do Elcias	13	651,99	0,60
Retiro	44	1068,538	1,80
Monte Cristo	24	1000	0,94
Vertente	205	7116,98	7,90
Raposa	26	981,6094	1,00
São Benedito dos Afonsos	333	10659,44	12,9
TOTAL	2595	59708,97	100,00

Fonte: INCRA (2017).

Com base nos dados e informações apresentados neste tópico foi possível sintetizar na tabela 21 a atuação dos programas habitacionais no município de Codó, elencando especificações como quais programas tiveram atuação no município, período de atuação dos programas, a quantidade de habitações construídas a partir destes programas habitacionais e a localização das habitações construídas.

Nesse sentido, percebe-se que o histórico das políticas habitacionais em Codó foi diversificado com a atuação de muitos programas ao longo da história do município em contextos históricos distintos. Salienta-se que a produção dessas unidades habitacionais contribuiu para o processo de expansão horizontal da cidade, refletindo na incorporação de áreas anteriormente semi-rurais ou rurais ao perímetro urbano da cidade. Dessa maneira, esse processo transformou a paisagem urbana e também rural de Codó. Na figura 16 evidencia-se a localização de unidades habitacionais construídas a partir dos programas habitacionais instaurados na cidade.

Tabela 21 – Síntese dos programas habitacionais em Codó (1961-2016).

PROGRAMA HABITACIONAL	PERÍODO DE ATUAÇÃO	LOCALIZAÇÃO NO MUNICÍPIO	QUANTIDADE DE UNIDADES HABITACIONAIS
IAPC	1961-1962	- Bairro São Pedro;	10

BNH	1982-1984	- Bairro Cohab (Vereda);	276
PNMH	1988-1989	- Bairro Mutirão;	50
IPEM	1989-1990	- Bairro São Francisco;	15
INCRA	1995-2009	- Zona Rural;	-
FNHIS	2005-2008	- Diversos bairros da cidade;	350
PAC	2007-2009	- Vila Camilo e Bairro Santo Antônio;	108
PMCMV	2010-2016	- Residenciais Santa Rita, Trizidela, São Pedro, Habitações da faixa 2 e 3 e produção na zona rural.	3.774
TOTAL			4.583

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Algumas observações podem ser realizadas a partir da visualização dessa figura, de início percebe-se que a construção das unidades habitacionais oriundas do FNHIS e do PAC foi bastante dispersa entre os bairros de Codó (fato que dificulta uma abordagem quantitativa exata), ocupando inclusive áreas propensas a inundações, mostrando dessa maneira uma falta ou de planejamento no projeto de construção dessas unidades habitacionais ou de conhecimentos técnicos específicos.

Pode se notar que as unidades habitacionais construídas a partir do IAPC que foi o programa habitacional pioneiro em Codó são as mais próximas a área central da cidade, confirmando dessa maneira que o seu desenvolvimento visou as classes mais favorecidas, as unidades habitacionais construídas tanto pelo BNH como pelo PNMH serviram para demarcar uma área específica na cidade, formando verdadeiros bairros, fato que também ocorreu na Vila Camilo que foi construída a partir dos recursos do PAC.

Já sobre o PMCMV um fato que merece destaque é a grande distância entre a área central da cidade e os residenciais que foram construídos pelo programa. A escolha dessas áreas afastadas do centro da cidade evidencia dois fenômenos presentes na maior parte dos empreendimentos construídos pelo PMCMV no Brasil: i) barateamento dos custos, com a compra de áreas pouco valorizadas para a construção das unidades habitacionais e ii) o processo de segregação socioespacial presente no programa destinando sempre as áreas mais distantes dos centros urbanos para a população de baixa renda, mantendo-os nas áreas periféricas.

Figura 16: Localização das unidades habitacionais construídas por programas habitacionais em Codó-MA.



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

No tópicos seguintes serão abordados os dados dos moradores da faixa 1 dos conjuntos Residencial Santa Rita, Trizidela, São Pedro e do PMCMV - Rural por meio do perfil socioeconômico.

4.2 Perfil socioeconômico dos titulares da faixa 1 do PMCMV em Codó-MA

Ao analisar dados obtidos por meio das instituições financeiras CEF e BB que dispõem sobre o perfil socioeconômico dos 3.282 titulares da faixa 1 do PMCMV em Codó percebe-se os índices sobre as seguintes categorias: i) composição dos grupos familiares; ii) sexo; iii) faixa etária; iv) cor/raça; v) grau de escolaridade; vi) pessoas com deficiência; vii) renda familiar média mensal dos beneficiários; e, viii) beneficiários cadastrados em programa social. Vale destacar que os dados foram obtidos em 2019, mas apresentam a realidade de abril de 2017.

Sobre a composição dos grupos familiares percebeu-se que 22,1% dos titulares tem em sua composição familiar a quantidade de três pessoas sendo esse o grupo de maior índice nessa categoria, já os titulares com seis ou mais pessoas em sua composição familiar representam 4% sendo o grupo de menor índice nessa categoria. A nível nacional os índices de titulares da faixa 1 dos dois grupos mencionados são de 22,9% (três pessoas) e 5,3% (seis pessoas ou mais). Na tabela 22 é apresentado o quadro total sobre a composição familiar dos 3.282 beneficiados da faixa 1 em Codó.

Tabela 22: Índices de composição dos grupos familiares dos beneficiários titulares do PMCMV faixa 1 em Codó.

GRUPOS FAMILIARES	QUANTIDADE	PORCENTAGEM (%)
1 pessoa	715	21,8
2 pessoas	643	19,6
3 pessoas	727	22,1
4 pessoas	463	14,2
5 pessoas	197	6,00
6 ou mais pessoas	134	4,10
Não informado	403	12,2
TOTAL	3.282	100,00

Fonte: Base de dados das instituições financeiras CEF e BB fornecido pela SNH (2019).

Com relação aos índices do sexo dos titulares percebeu-se predominância do sexo feminino com 80,6%, esse dado se apresenta semelhante aos dados a nível nacional onde 84,7% dos titulares da faixa 1 do PMCMV são do sexo feminino. Segundo a SNH, essa predominância pode ser compreendida levando em consideração que mulheres em condições de chefe familiar estejam inseridas nos critérios de priorização de beneficiários desde a primeira fase do PMCMV. Na tabela 23 são apresentados os índices por sexo dos titulares do PMCMV faixa 1 em Codó.

Tabela 23: Índices por sexo dos titulares beneficiários do PMCMV faixa 1 em Codó.

SEXO	QUANTIDADE	PORCENTAGEM (%)
Feminino	2.647	80,6
Masculino	635	19,4
TOTAL	3.282	100,00

Fonte: Base de dados das instituições financeiras CEF e BB fornecido pela SNH (2019).

Os dados sobre a faixa etária dos titulares revelam que a maioria das unidades habitacionais foi destinada à faixa de pessoas entre 31-40 anos de idade representando 31,5% do número de titulares da faixa 1, em Codó. Já a nível nacional existe praticamente uma divisão na predominância da faixa etária com maior número de titulares, com a faixa de 18-30 anos de idade representando 31,3% e a faixa de 31-40 anos idade representando 31,2% dos titulares da faixa 1 do PMCMV. Em Codó, a faixa etária com menores índices de titulares é a faixa de 51-59 anos de idade com 12,9% dos titulares. A tabela 24 apresenta os índices de titulares por faixa etária.

Tabela 24: Índices por faixa etária dos titulares beneficiários do PMCMV faixa 1 em Codó.

FAIXA ETÁRIA	QUANTIDADE	PORCENTAGEM (%)
18-30 anos	630	19,2
31-40 anos	1.037	31,5
41-50 anos	635	19,4
51-59 anos	424	12,9
60 anos ou acima	502	15,4
Não informado	54	1,60
TOTAL	3.282	100,00

Fonte: Base de dados das instituições financeiras CEF e BB fornecido pela SNH (2019).

Na categoria cor/raça os números refletem uma realidade com mais de 80% dos titulares da faixa 1 do PMCMV em Codó declarando-se pardos corroborando com as informações a nível nacional, mas com valores do índice abaixo dos de Codó. Segundo a SNH cerca de 57,3% dos titulares da faixa 1 em todo o Brasil declaram-se como pardos, sendo que a cor/raça com menos representatividade entre os titulares da faixa 1 em Codó é a indígena com menos de 1%. A tabela 25 apresenta os índices de cor/raça dos titulares da faixa 1 do PMCMV em Codó.

Tabela 25: Índices por cor/raça autodeclarada dos titulares beneficiários do PMCMV faixa 1 em Codó.

COR/RAÇA	QUANTIDADE	PORCENTAGEM (%)
Amarela	38	1,17
Branca	180	5,50
Indígena	32	0,99
Parda	2.700	82,2
Preta	267	8,15
Não informado	65	1,99
TOTAL	3.282	100,00

Fonte: Base de dados das instituições financeiras CEF e BB fornecido pela SNH (2019).

Sobre o grau de escolaridade dos titulares ficou evidenciado a predominância de dois grupos nessa categoria: pessoas com ensino fundamental incompleto representada com 31,9%

entre os titulares e pessoas com o ensino médio completo com 32,2% entre os titulares, a nível nacional os índices de grau de instrução apontam para 40,7% do total de titulares da faixa 1 do PMCMV no Brasil com ensino fundamental incompleto, já as pessoas com ensino superior incompleto ou instrução maior representam a nível municipal 2,77% e a nível federal 2,1% entre os titulares da faixa 1 do PMCMV. A tabela 26 apresenta os índices de grau de escolaridade dos titulares da faixa 1 do PMCMV em Codó.

Tabela 26: Índices de grau de escolaridade dos titulares beneficiários do PMCMV faixa 1 em Codó.

ESCOLARIDADE	QUANTIDADE	PORCENTAGEM (%)
Sem escolaridade	488	14,9
Ens. Fundamental Incompleto	1.048	31,9
Ens. Fundamental Completo	299	9,13
Ens. Médio Incompleto	216	6,59
Ens. Médio Completo	1.058	32,2
Superior Incompleto ou mais	91	2,77
Não informado	82	2,51
TOTAL	3.282	100,00

Fonte: Base de dados das instituições financeiras CEF e BB fornecido pela SNH (2019).

A categoria sobre titulares com deficiência apresentou dados que revelam que somente 3,53% dos titulares beneficiários do PMCMV faixa 1 em Codó possuem deficiência, já a nível federal os índices de titulares da faixa 1 do PMCMV que possuem deficiência representam 3,4% do total de titulares. Vale ressaltar que desde a fase 2 do PMCMV famílias com pessoas deficientes passaram a vigorar no critério de priorização nacional do programa, entretanto na prática os índices mostram porcentagens baixas de deficientes nessa categoria. A tabela 27 apresenta os índices de pessoas com deficiência entre os titulares da faixa 1 do PMCMV em Codó.

Tabela 27: Índices de pessoas com deficiências entre os titulares beneficiários do PMCMV faixa 1 em Codó.

PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	QUANTIDADE	PORCENTAGEM (%)
Não	3.085	94,0
Sim	116	3,53
Não informado	81	2,47
TOTAL	3.282	100,00

Fonte: Base de dados das instituições financeiras CEF e BB fornecido pela SNH (2019).

A categoria sobre a renda familiar média mensal apresentou dados que colocam a maioria dos titulares beneficiários do PMCMV na faixa 1 em Codó com renda familiar média mensal entre 0-200 reais representando 31,5% do total dessa categoria. Com relação ao nível federal, o grupo com maiores índices dentro dessa categoria são da faixa entre 601-800 reais mensais, com 22% do total de titulares da faixa 1 em todo o Brasil. Já em Codó o grupo de menor índice percentual é o de titulares com renda familiar média mensal entre 1401-1600 reais

com 2,12%. A tabela 28 destaca os índices da renda familiar média mensal entre os titulares da faixa 1 do PMCMV em Codó.

Tabela 28: Índices da renda familiar média mensal entre os titulares beneficiários do PMCMV faixa 1 em Codó.

RENDA FAMILIAR MÉDIA MENSAL (R\$)	QUANTIDADE	PORCENTAGEM (%)
0-200	1.037	31,5
201-400	404	12,3
401-600	644	19,6
601-800	490	15,0
801-1000	230	7,01
1001-1200	167	5,10
1201-1400	100	3,06
1401-1600	69	2,12
1601-1800	141	4,31
TOTAL	3.282	100,00

Fonte: Base de dados das instituições financeiras CEF e BB fornecido pela SNH (2019).

Ainda sobre os dados dos titulares beneficiários do PMCMV da faixa 1 em Codó, a tabela 29 apresenta os índices de titulares do PMCMV faixa 1 cadastrados no Programa Bolsa Família (PBF), programa de complementação de renda destinado a famílias de baixa renda que atende atualmente em média 14 milhões de famílias no Brasil. O percentual de titulares beneficiários da faixa 1 em Codó com o PBF é de 44,7%, já a nível nacional os índices são de 42,5%.

Tabela 29: Índices dos titulares beneficiários do PMCMV faixa 1 em Codó cadastrados no Programa Bolsa Família.

TITULARES CADASTRADOS NO PBF	QUANTIDADE	PORCENTAGEM (%)
Não	1.732	52,8
Sim	1.469	44,7
Não informado	81	2,50
TOTAL	3.282	100,00

Fonte: Base de dados das instituições financeiras CEF e BB fornecido pela SNH (2019).

A partir dos dados analisados foi possível traçar um perfil socioeconômico das pessoas que foram contempladas pelo PMCMV faixa 1 em Codó, com mais de 30% dos beneficiários com renda de 0-200 de renda familiar média mensal. Assim, fica evidente as dificuldades financeiras de pessoas que não conseguiriam ter o acesso a uma habitação sem este programa, contudo torna-se necessário uma reflexão sobre os gastos que uma habitação formal pode causar em famílias nestas condições, com a necessidade de arcar com taxas de fornecimento de eletricidade e água, mensalidade da unidade habitacional e em muitos casos com um aumento dos gastos para o deslocamento ao trabalho ou outros serviços.

Ademais é necessário destacar que as unidades habitacionais produzidas pelo PMCMV para a faixa 1 contém uma disposição genérica de espaços, visando atender um padrão familiar

que seria: um casal de adultos mais um ou dois filhos. Entretanto como pode-se perceber a partir dos dados apresentados neste tópico a composição dos grupos familiares de alguns beneficiários supera seis pessoas, causando inegavelmente dificuldades de conforto para estas pessoas. Outros dados também chamam a atenção, como a baixa escolaridade presente entre quase 50% dos beneficiários titulares.

Desse modo percebe-se que as problemáticas habitacionais transcendem ao ato da construção de unidades habitacionais e remetem a problemas como os apresentados na realidade dos titulares da faixa 1 em Codó com a baixa escolaridade e dificuldades de renda. Em vista dessa condição uma solução/sugestão que poderia ser implementada, seria a criação de políticas públicas municipais voltadas especificamente e de fácil acesso para as pessoas residentes em unidades habitacionais do PMCMV faixa 1 em Codó, com programas de destinação de renda para empreendedorismo e também programas para qualificação profissional e acesso ao ensino.

5 CONCLUSÕES

Através do presente trabalho foi possível apresentar sucintamente o histórico de desenvolvimento de políticas habitacionais em Codó, sendo possível também abordar e discutir a temática a nível estadual e nacional, além de caracterizar o processo de implementação do PMCMV em Codó. Por meio da análise do histórico de desenvolvimento das políticas habitacionais em Codó foi possível compreender questões como: o início do desenvolvimento dessas ações, localização e quantidade aproximada de habitações construídas por programas habitacionais, motivação para intervenção estatal no setor habitacional codoense, índices do déficit habitacional e demais problemáticas, perfil socioeconômico dos titulares da faixa 1 do PMCMV em Codó, entre demais questões abordadas durante este trabalho.

Os objetivos elencados na composição deste trabalho foram alcançados a partir do contato direto com os moradores e também com os locais escolhidos historicamente para o desenvolvimento de programas habitacionais em Codó. A partir dos relatos dos moradores e da percepção desses locais se compreendeu que o desenvolvimento de programas habitacionais em Codó esteve ligado a fatores que vão além do combate aos índices de déficit habitacional, fatores esses de ordem principalmente política e econômica que acabam suprimindo os fatores sociais dos programas.

Sugere-se a necessidade de colocar em prática ações públicas como as previstas pela Lei 11.888/08 que assegura o direito às famílias de baixa renda a assistência técnica pública e gratuita em projetos e construção de habitações de interesse social, levando em consideração a ocupação dos espaços urbanos em consonância com as legislações urbanísticas e ambientais. Aliás, os conjuntos do PMCMV foram os únicos que se sabe que tomaram por base a inundação urbana ocorrida em 2009, considerando a construção em locais distantes dessa área.

A importância de criar mecanismos de salvaguarda da história do tecido urbano e também rural de Codó não deve se limitar somente ao uso da academia, mas ser acessada de maneira geral pela sociedade codoense, uma vez que ter acesso e conhecer a história local é determinante para o processo de valorização cultural do próprio município. Ademais a abordagem sobre as questões habitacionais deve ser utilizada criticamente para o questionamento sobre a quantidade de pessoas que vivem sem habitação ou em habitações precárias em áreas totalmente carentes de infraestrutura e serviços públicos, fato presente na realidade observada.

Cabe destacar que a problemática habitacional ainda é uma questão crônica em todo o Brasil e requer um esforço em recursos para sua resolução. Entretanto a construção desordenada de habitações pelo poder público e setor da construção civil em terrenos dispersos não se mostra como solução, como evidenciam alguns dos dados apresentados nesse trabalho. Assim, é preciso que os governos federais, estaduais e municipais reflitam sobre maneiras de intervenção efetivas sobre o problema habitacional brasileiro, como a regularização fundiária, fiscalizar e orientar a não construção de habitações em áreas inadequadas e investir em programas de dinamização da infraestrutura pública.

Vale ressaltar que a problemática habitacional não tange somente a falta de uma habitação especificamente, mas também principalmente problemas relacionados à renda e infraestrutura. Desse modo, garantir habitação de qualidade a população é uma ação que transcende o fato da construção de casas e envolve questões de acesso a emprego e renda acompanhadas de ações em campos como: transporte, lazer, infraestrutura, saúde, educação e demais conjunturas que formem um ambiente de habitação digna.

Salienta-se que a discussão levantada neste trabalho não tem aqui um desfecho final, mas sim uma abertura para novas abordagens. Entretanto, espera-se ter contribuído na abordagem sobre o desenvolvimento de políticas habitacionais em Codó, ressaltando a importância da discussão dessa temática para o município.

Sobre o PMCMV comprovadamente pelas estatísticas como o maior programa habitacional da história brasileira, mas ainda é preciso realizar reflexões sobre seus resultados. Assinala-se, primeiramente, que o programa produziu um número de habitações considerável propiciando a muitas famílias de baixa renda o acesso a habitação digna, conseguindo também ter impacto nos índices de déficit habitacional em especial durante sua primeira e segunda fases. Percebe-se também que o programa priorizou a faixa de renda intermediária e que a construção de muitos residenciais ocorreu em áreas distanciadas dos centros das cidades.

Completando 10 anos de atuação em 2019 o futuro de atuação do PMCMV até o momento ainda não é claro, pois existem diversas notícias na mídia em geral sobre possíveis mudanças no programa. Há relatos que vão desde a mudança do nome do programa até as alterações em sua estrutura de funcionamento (alterações na faixa/público de atendimento do programa) e redução orçamentaria do programa em mais de 40%. Segundo Gustavo Canuto, ministro do MDR, a ideia é que o PMCMV seja relançado em novembro e comece a vigorar no início de 2020. Dentro desse contexto de incertezas é necessário reafirmar a importância da manutenção de políticas públicas no setor habitacional com respectivas melhorias, uma vez que

o número de déficit habitacional segue em crescente atingindo principalmente a população de baixa renda do Brasil.

A necessidade da realização de mais pesquisas com enfoque sobre as políticas habitacionais em Codó é evidente, algumas das questões que podem ser discutidas posteriormente são: as denúncias de venda e apropriação ilegal de casas do PMCMV em Codó; o fato de algumas casas do programa encontraram-se fechadas/abandonadas e; quais os níveis de satisfação das pessoas que foram contempladas pelo PMCMV em Codó.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Caliane Christie Oliveira de. *Habitação Social no Nordeste: A atuação das CAPs e dos IAPs (1930-1964)*. Tese de Doutorado do Programa Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2012.
- ALVES, Flamarion Dutra. *Os impactos da territorialização dos assentamentos rurais em Candiota – RS*. Dissertação de Mestrado da Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2006.
- AMORE, Caio Santo. *Minha Casa Minha Vida para iniciantes*. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. (Org.). *Minha Casa... e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. 1ª ed. – Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- ARAGÃO, Thêmis Amorim. *A Influência das políticas habitacionais na construção do espaço urbano metropolitano de Fortaleza – História e perspectivas*. Dissertação (Mestrado do IPPUR) – UFRJ, Rio de Janeiro, 2010.
- ARANTES; P. F.; FIX, M. *Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação*. Brasil de Fato, São Paulo, 2009.
- AZEVEDO, Sérgio de. *Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n.4, p. 107-119, out/dez. 1988.
- AZEVEDO, Sérgio de. *Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências*. In: CARDOSO, Adauto Lúcio. (Org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído, 2007.
- AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. *Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais: Rio de Janeiro, 2011.
- AZEVEDO, Sérgio de. *A Crise da Política Habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90*. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. (Org.). *A questão da moradia nas grandes cidades: da política habitacional à reforma urbana*. Editora da UFRJ: Rio de Janeiro, 1996.
- BARON, Cristina Maria Perissinotto. *A produção da habitação e os conjuntos habitacionais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs*. *Revista Tópos*, v. 5, nº 2, p. 102-127, 2011.
- BONATES, Mariana Fialho. *O Programa de Arrendamento Residencial – PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade*. *Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, p. 147-184, 2008.
- BONDUKI, Nabel Georges. *Origens da habitação social no Brasil*. *Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. Estação Liberdade, FAPESP, São Paulo, 1998.

BONDUKI, Nabel Georges. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, n. 1, p. 71-104, 2008.

BOTEGA, Leonardo. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. *Espaço Plural*, Paraná, n. 17, p. 66-72, 2007.

BRASIL, 5.330 municípios no Minha Casa Minha Vida. 2016. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/5-330-municipios-no-minha-casa-minha-vida>
Acesso em: 05/07/2019.

BRASIL, Estatuto da Cidade. 3º ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

BRASIL, Lei nº 4380, de 21 de Agosto de 1964.

BRASIL, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União (CGU). Relatório nº 201601334, Unidade Examinada: Associação Habitacional de Ipatinga, 2016.

BRASIL, Ministério das Cidades (MTCidades). Investimentos do Ministério das Cidades – 2018, 2018.

BRASIL, Ministério das Cidades (MTCidades). Novo patamar da habitação social brasileira. 2013.

BRASIL, Ministério das Cidades (MTCidades). Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha. Brasília, 2014.

BRASIL, Projeto de Lei nº 1050, de 1959.

BURNETT, Frederico Lago. *et al.* Planejamento e gestão de cidades no Maranhão: o executivo municipal e o controle do solo urbano. São Luís: EDUEMA, 2016.

BURNETT, Frederico Lago; SILVA, Joana Barbosa Vieira da. O espaço da ciência e da técnica na urbanização de assentamentos precários: uma análise da gestão do PAC Rio Anil em São Luís, Maranhão. I URBFAVELAS – Seminário nacional sobre urbanização de favelas, São Bernardo do Campo, 2014.

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, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lúcio. (Org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Letra Capital: Rio de Janeiro, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana. (Org.). Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC. 1ª ed. – Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARDOSO, Adauto Lúcio; JAENISCH, Samuel Thomas; ARAGÃO; Thêmis Amorim (Org.). Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. 1ª ed. – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2017.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Política Nacional de Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários. Ministério das Cidades. Brasília-DF, 2003.

CARIELLO FILHO, Orlando. As políticas federais de habitação no Brasil (1964 a 2002) e a reprodução da carência e da escassez da moradia dos trabalhadores. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

CEF. Caixa Econômica Federal. O que é o Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos FAR, 2011.

CORREIA FILHO, Francisco Lages. *et al.* Projeto cadastro de fontes de abastecimento por água subterrânea, estado do Maranhão: Relatório diagnóstico do município de Codó. Teresina: CPRM – Serviço Geológico do Brasil, 2011.

DRAGO, Felipe. Programa Crédito Solidário: avanços em direção à autogestão ou cavalo de Troia dentro das “muralhas” do confronto político. In: LAGO, Luciana Corrêa do. (Org.). Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições. Letra Capital: Rio de Janeiro, 2012.

EMARHP, Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos. 2000.

FARAH, M. F. dos S. Estado, Previdência Social e Habitação. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1983.

FERREIRA, Regina Fátima C. F. A autogestão habitacional no Brasil a partir do Governo Lula: produção e agentes. In: LAGO, Luciana Corrêa do. (Org.). Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições. Letra Capital: Rio de Janeiro, 2012.

FGV, Fundação Getúlio Vargas. Maranhão tem a maior carência em habitação. 2008. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.cps.fgv.br/ibrecps/cps_infra/midia/kc086.pdf&ved=2ahUKEwjGg4jPt Acesso em 15/06/2019.

FJP, Fundação João Pinheiro. Déficit habitacional no Brasil 2015. Belo Horizonte, 2018.

FJP, Fundação João Pinheiro. Déficit habitacional no Brasil: municípios selecionados e microrregiões geográficas. 2ª ed. – Belo Horizonte, 2005.

FURTADO, Bernardo Alves; NETO, Vicente Correia Lima; KRAUSE, Cleandro. Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010). Nota Técnica nº 01, IPEA, 2013.

GRAZIANO DA SILVA, Cecília Milanez. Habitação rural: uma luta por cidadania. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2014.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. Aglomerados Subnormais: informações territoriais. Censo 2010. 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000015164811202013480105748802.pdf> Acesso em 15/06/2019.

LIMA, Bruno Avellar Alves de; ZANIRATO, Silvia Helena. Uma revisão histórica da política habitacional brasileira e seus efeitos socioambientais na metrópole paulista. I Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Social, Franca-SP. 2014.

LOPES, José Antônio Viana. *et al.* Autoconstrução e reabilitação urbana como estratégias de redução do déficit habitacional em São Luís – MA. Revista do CEDS, nº 5, vol. 1, 2016.

MACHADO, João Batista. Codó, histórias do fundo do baú. São Luís: FACT/UEMA, 1999.

MARANHÃO, Lei Ordinária nº 10.506 de 06 de setembro de 2016.

MARANHÃO, Plano de Ações Mais IDH: cadernos de projeto versão 1/2015. 2015.

MARANHÃO, Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Estado do Maranhão – PEHIS – MA, 2010.

MARICATO, Ermínia. O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. Carta Maior, São Paulo, 2009.

MATOSO, Felipe. Governo lança terceira fase do Programa Minha Casa Minha Vida. 2016. Disponível em: <https://www.google.com/amp/g1.globo.com/politica/noticia2016/p03/governo-lanca-terceira-fase-do-programa-minha-casa-minha-vida.amp> Acesso em: 16/06/2019.

MAZZINI, Leandro. Cresce inadimplência no ‘Minha Casa, Minha Vida’. 2018. Disponível em: <https://www.dci.com.br/columnistas/coluna-esplanada/cresce-inadimplencia-no-minha-casa-minha-vida-1.754713> Acesso em: 05/07/2019.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. BNH: outras perspectivas. Anais da 1ª. Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade. Natal, 2010.

MINEIRO, Edilson; RODRIGUES, Evaniza. Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção. In: LAGO, Luciana Corrêa do. (Org.). Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições. Letra Capital: Rio de Janeiro, 2012.

MIRALHA, Wagner. A organização interna e as relações externas dos assentamentos rurais no município de Presidente Bernardes – SP. Dissertação de Mestrado da Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, São Paulo, 2006.

MOREIRA, Camila Fernandes; LEME, Alessandro André. Moradia e desenvolvimento: aspectos jurídicos e políticas públicas setoriais no Brasil. In: I CIRCUITO DE DEBATES

ACADÊMICOS, 2010, Minas Gerais. Anais. Minas Gerais, 2010. Disponível em: www.ipea.gov.br/area8-artigo13.pdf Acesso: jul. de 2019.

NOAL, Ednilson Bolson; JANCZURA, Roseane. A política nacional de habitação e a oferta de moradias. Textos e Contextos, Porto Alegre, v.10, n.1, p. 157-169, jan/jul. 2011.

OLIVEIRA, Maysa Mayara Costa de. Habitação popular: o caso do PAC Rio Anil. VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas. Maranhão, 2015.

OLIVEIRA, Viviane Fernanda de. Do BNH ao Minha Casa Minha Vida: Mudanças e permanências na política habitacional. Revista Caminhos da Geografia, Uberlândia, n. 15, p. 36-53, 2014.

PACHECO, Daiane da Silva; ARAÚJO, Debora Magalhães. Programa Minha Casa Minha Vida: uma análise crítica de suas tendências e resultados a partir de estudos e produções teóricas sobre o programa. VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas. Maranhão, 2017.

PACHECO, Tainá Souza. Moradia, Localização e o Programa Habitacional “Minha Casa Minha Vida” no município do Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2019.

PORTELA, Roselene de Souza. Políticas habitacionais em cidades amazônicas: Belém e São Luís na perspectiva comparativa. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Universidade Federal do Pará, Belém. 2011.

RIBEIRO JÚNIOR, José Reinaldo Barros. Formação do espaço urbano de São Luís: 1612-1991. 2ª Edição, FUNC: São Luís, 2001.

ROLNIK, Raquel. Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. Revista Le Monde Diplomatique, São Paulo, n. 20, p. 4-5, 2009.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. (Org.). Minha Casa... e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. 1ª ed. – Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SACHS, C. São Paulo: Políticas públicas e habitação popular. Edusp: São Paulo, 1999.

SANDRONI, Paulo. Dicionário de economia do século XXI. Record: Rio de Janeiro, 2005.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. Políticas federais de habitação no Brasil: 1964:1998. IPEA: Brasília, 1999.

SERRA, Geraldo. Urbanização e centralismo autoritário. Editora da Universidade de São Paulo: São Paulo, 1991.

SILVA, Jadson Pessoa da. Programa Minha Casa Minha Vida (2009-2010): Avanços e limites para a população de baixa renda em São Luís – MA. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico. São Luís, 2013.

SIMONSEN, Mario Henrique. Poupança e crescimento econômico – o caso brasileiro. 1991.

SOUTO, Isabela Augusto. A política habitacional no Brasil: O caso do Programa Minha Casa Minha Vida. Monografia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

SOUZA, Berenice Guimarães Vasconcelos de. O BNH e a política do governo. 1974.

VALLADARES, Licia do Prado. Estudos recentes sobre a habitação no Brasil: resenha literária. In: VALLADARES, Licia do Prado (Org.). Repensando a habitação no Brasil. Zahar: Rio de Janeiro, 1983.

VASCONCELOS, Paulo Eduardo Silva de. Habitação social em São Luís do Maranhão: Um estudo sobre a produção de habitação dos Institutos de Previdência e do Banco Nacional de Habitação. Monografia de Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Estadual do Maranhão – UEMA. São Luís, 2007.

VASCONCELOS, Paulo Eduardo Silva de. Política habitacional e estado autoritário em São Luís (1964-1985). Dissertação de Mestrado, Curso de Desenvolvimento Sócio Espacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão, 2014.

UNMP, União Nacional por Moradia Popular. Ofício enviado ao MCidades. 2003.

ZUANAZZI, Pedro Tonon. *et al.* Avaliação e evolução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1 e PAC 2). Pontifícia Universidade Católica, Rio Grande do Sul. 2015.