

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
COORDENADORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
SOCIOESPACIAL E REGIONAL**

**PAULO EDUARDO SILVA DE VASCONCELOS**

**POLÍTICA HABITACIONAL E ESTADO AUTORITÁRIO EM SÃO LUÍS  
(1964-1985)**

São Luís  
2014

**PAULO EDUARDO SILVA DE VASCONCELOS**

**POLÍTICA HABITACIONAL E ESTADO AUTORITÁRIO EM SÃO LUÍS  
(1964-1985)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional, da Pró-reitora de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Estadual do Maranhão - UEMA, como pré-requisito parcial para a obtenção do título de mestre.

Linha de Pesquisa: Estado, Diversidade Regional e Região.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Cheche Galves

São Luís  
2014

Vasconcelos, Paulo Eduardo Silva de.

Política habitacional do Estado autoritário em São Luis (1964-1985) / Paulo Eduardo Silva de Vasconcelos.– São Luis, 2014.

145 f

Dissertação (Mestrado) – Curso de Desenvolvimento Sócio Espacial e Regional, Universidade Estadual do Maranhão, 2014.

Orientador: Prof. Dr.Marcelo Cheche Alves.

1.Sistema financeiro da habitação. 2.Historia da habilitação social. 3.Cohab-MA. 4.produção do Espaço Urbano. I.Título

CDU: 332.821(812.1)

**PAULO EDUARDO SILVA DE VASCONCELOS**

**POLÍTICA HABITACIONAL E ESTADO AUTORITÁRIO EM SÃO LUÍS  
(1964-1985)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional, da Pró-reitora de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Estadual do Maranhão - UEMA, como pré-requisito parcial para a obtenção do título de mestre.

Aprovado em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Marcelo Cheche Galves - UEMA PPDSR

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Monica Piccolo Almeida - UEMA PPDSR

---

Prof.<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup> Carlos Frederico Lago Burnett - UEMA PPDSR

---

Prof.<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup> Antonio José de Araújo Ferreira - UEMA PPDSR

À minha mãe: Edna Lúcia Silva de  
Vasconcelos, que me ensinou a ler.  
Duas vezes!

## AGRADECIMENTOS

A conclusão deste trabalho sintetiza um período muito importante em minha vida, marcado, sobretudo, por superação. Ingressei neste programa em um período muito tumultuado em minha vida (pessoal e profissional), passei por momentos alegres (muitos) e por um momento especial extremamente difícil mas muito proveitoso, o qual quase perdi minha visão (de fato). Desta forma, sei que a minha travessia - a qual o ingresso neste programa de mestrado, e finalmente, a conclusão desta dissertação fecha - só foi possível, pelo Poder Superior, e da ajuda dos meus familiares e amigos.

Assim, agradeço a intervenção do meu bom Deus, e toda a sua "turma". A minha Nossa Senhora em suas várias faces, em especial a Santa Luzia, e Nossa Senhora de Lourdes (cujo seu santuário fiz casa, para pedir e agradecer por graças alcançadas). Ao meu fiel anjo da guarda (coitado), que teve muito trabalho esses últimos anos e por fim, meu São José de Ribamar - brevemente retornarei à sua catedral pedir sua benção e, desta vez, agradecer!

Agradeço ao núcleo principal da minha família, sobretudo à minha mãe, que aguentou junto comigo a barra que passei durante o ano de 2014, me dando todo amor, força e apoio que precisei (e mais um pouco). Ao meu Pai, cujo otimismo me contagia e minha irmã, que é além de uma companhia amiga, um exemplo de fibra, raça e competência. Aos demais, em especial as tias Angela e Vivi, pela acolhida em Fortaleza, e meus tios Antônio, Elza, Marly e Jonas.

Minha Patrícia linda! Pelo força, parceria, carinho, cuidado, e pela paciência com minha ausência! Será que era preciso acontecer tanta coisa para que continuássemos juntos?

Meu orientador e amigo, Professor Marcelo, que confiou e contribuiu desde que ingressei neste programa, e cuja competência (e paciência) foram definitivos para a conclusão deste trabalho (e no prazo normal!). Agradeço também aos demais professores deste programa, os quais tenho muito respeito e carinho e que, de alguma forma, estão presentes

neste texto. As professoras Zulenne, Carla, que me abriram a cabeça (a machadadas) no primeiro semestre deste programa. Os professores Franci e Allan, que também foram igualmente importantes e, em especial, aos professores que fazem parte da minha banca, os professores Freed, Monica e Antônio José, que considero além de referência, são exemplos de produção acadêmica (turma, de vagar na avaliação que o andar é de barro!). Grande parte deste trabalho teve início ainda na minha monografia de graduação, por tanto, não posso deixar de lembrar da minha querida Professora Marluce e dos demais professores da FAU.

Aos meus colegas de mestrado, das duas turmas, 2012 e 2013. Em especial, Aline (e seu digníssimo Felipe), Distefano, os Joões (o burguês e o safado), Rêmulô, Kátia, Alfredo, Ricardo (Prefeito), Max, Joana, e todos os outros. As secretarias Elizete e Gracimila, que tem me ajudado desde a seleção.

Meus amigos de IFMA, que fizeram com que Barra do Corda tornar-se um lugar mais fantástico do que já é, em especial, Lúcia, Alberto, Flávia, Karina, meus amigos do Servidores do Samba, Ricardo, Vitor, André, Fábio, Guilherme, Kawer, minha pedagoga querida Marinete, Onair, que me cedeu sua casa para estudar (já que a minha - Sede do Bloco "Fi de Pobre" era um perfeito caos!) e tantos outros! Já estou com saudades! Carnaval estamos ai! Afinal " - Nego velho foi embora mais Terecô não pode parar !" Aos demais e, em especial, a os meus alunos, que fizeram do "Bonitão" o professor mais empolgado e feliz de toda da rede IFMA.

Meus médicos, em especial Jorge, Luiz Carlos e Wenner que foram mais que profissionais.

Meu amigo Leo! Que nos momentos decisivos, sempre esteve presente. Meu nobre Horácio, advogado pessoal!

Aos amigos que fiz no INCID, em especial Patrícia, Fortunato e aos caros Eduardo (parceiro de eventos acadêmicos), Cintia e Daniele (que me acompanhou na conclusão da monografia da pós, feita junto com a qualificação do mestrado (finalmente hein?).

Aos amigos que me ajudaram na construção do texto, em especial ao nobre Izidro, que está comigo desde a monografia, com documentos, dicas, livros e conselhos que só ele tem. À equipe da Emarhp, em especial Lucia e Moraes, pelo auxílio com dados empíricos valiosos.

E finalmente a todos que de alguma forma oraram pelo meu sucesso e recuperação e que não foram citados aqui. Amém! Que o poder de Deus esteja presente na vida de vocês também! “- Vamo que vamo”!

*“Cadê o meu?  
Cadê o meu, ó meu?  
Dizem que você se defendeu  
É o milagre brasileiro  
Quanto mais trabalho  
Menos vejo dinheiro  
É o verdadeiro boom  
Tu tá no bem bom  
Mas eu vivo sem nenhum*

*Cadê o meu?  
Cadê o meu, ó meu?  
Eu não falo por despeito  
Mas, também, se eu fosse eu  
Quebrava o teu  
Cobrava o meu  
Direito”*

---

**Milagre Brasileiro**  
Chico Buarque



## LISTA DE FIGURAS

Figura 01	Evolução Histórica de São Luís. ....	17
Figura 02	Remanescentes da Vila Operária Canto da Fabril. ....	34
Figura 03	Remanescentes da Vila de Empreendedores no Bairro da Madre Deus – Vila Gracinha. ....	34
Figura 04	Propostas diferenciadas de entidades diferenciadas. ....	38
Figura 05	Parque industrial têxtil. ....	41
Figura 06	Evolução do crescimento da população do Brasil, Maranhão e de São Luís. ....	42
Figura 07	Localização dos Conjuntos dos IAPs, do SFH e de ocupações espontâneas em 1977. ....	43
Figura 08	Tipologia dos conjuntos IAPs, "entre o colonial e o moderno". ....	45
Figura 09	Informe Publicitário da COHAB-MA. ....	52
Figura 10	Percentual da distribuição dos financiamentos a partir de 1974. ....	55
Figura 11	Evolução Anual dos Preços do Petróleo. ....	62
Figura 12	II PND, Mapas da PNDU e Polamazônia. ....	65
Figura 13	Evolução do percentual de investimentos em desenvolvimento urbano pelo BNH ....	68
Figura 14	Distribuição percentual da participação dos financiamentos do BNH em habitação em 1974. ....	75
Figura 15	Evolução da produção habitacional das Cooperativas (MA) e da COHAB-MA. ....	76
Figura 16	Conjuntos COHAB-MA e a alteração do PLANHAP de 1975 ....	77
Figura 17	Aumento na arrecadação da COHAB-MA, pós PLANHAP. ....	79
Figura 18	Módulos de "0" quartos da COHAB-MA (MA 10-I-0-18 e MA 10-0-13). ....	80
Figura 19	Evolução da população do Brasil, Urbana e Rural. ....	83
Figura 20	Evolução da população do Maranhão e de São Luís, Urbana e Rural.....	84
Figura 21	Distribuição das aplicações do BNH em financiamentos residenciais. ....	86
Figura 22	Distribuição das aplicações do BNH segundo áreas programáticas...	87
Figura 23	Evolução da distribuição das aplicações do BNH segundo áreas programáticas. ....	88

Figura 24	Evolução da produção habitacional das cooperativas (MA) e da COHAB-MA. ....	89
Figura 25	Distribuição do recurso financeiro do SFH. ....	92
Figura 26	O Governo Sarney e a solução para a alta nas prestações. ....	95
Figura 27	Vista aérea dos conjuntos Anil I, II, III e IV em maio de 2014 .....	100
Figura 28	Vista aérea dos conjuntos Cohab Anil I, II na década de 1960. ....	100
Figura 29	Conjunto Bequimão - Quadro de Áreas .....	106
Figura 30	Plano de Expansão de São Luís- Nova malha viária e os conjuntos Cohab Anil. ....	109
Figura 31	Plano de Expansão de São Luís. ....	110
Figura 32	A Península da Ponta da Areia, na década de 1970 e em 2007. ....	111
Figura 33	Densidades populacional, estimada e projetada. ....	112
Figura 34	Bairro Cohab, Evolução Urbana e Equipamentos .....	117
Figura 35	Empreendimentos Imobiliários e Grandes Obras em São Luís .....	120
Figura 36	Empreendimentos da COHAB-MA e a repetição do módulo MA-1-I-2-43. ....	121
Figura 37	Fachadas dos módulos residenciais dos conjuntos Anil I (e II) e Anil IV. ....	122
Figura 38	Módulos Habitacionais do Conjunto Anil I (e II). ....	123
Figura 39	Módulos Habitacionais do Conjunto Anil IV. ....	115

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Quadro Síntese da Produção da COHAB-MA. ....	20
Tabela 02	Produção Habitacional dos IAPs e FCP .....	46
Tabela 03	Produção da COHAB-MA e das Cooperativas Habitacionais em São Luís. ....	73
Tabela 04	Distribuição do emprego conforme setor da economia / setor terciário. ....	99
Tabela 05	Equipamentos Urbanos nos Conjuntos da Cohab-MA em São Luís. ..	101
Tabela 06	Conjuntos construídos no interior do Estado. ....	103
Tabela 07	Tabela síntese do conjunto Anil I .....	122
Tabela 08	Tabela Síntese do conjunto Anil IV .....	124
Tabela 09	Quadro der Áreas dos Conjuntos Anil I e IV .....	125
Tabela 10	Quadro de Áreas dos Conjuntos Anil I e IV .....	127

## LISTA DE SIGLAS

ALUMAR	Consórcio de Alumínio do Maranhão
BIRD	Banco Internacional para Recuperação e Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional da Habitação
CPM	Cidade de Porte Médio
CAEMA	Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (a partir de 1966)
CEMAR	Centrais Elétricas do Maranhão (a partir de 1958) Companhia Energética do Maranhão (a partir de 1985)
COHAB	Companhia de Habitação Popular
COHEBE	Companhia Hidroelétrica de Boa Esperança
CURA	Projeto Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
ELETRONORTE	Centrais Elétricas do Norte do Brasil
EMARHP	Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos
FCP	Fundação da Casa Popular
FETREN	Financiamento para Sistemas Ferroviários e Transporte Urbano de Passageiros
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FICAM	Programa de Financiamento da Construção, Conclusão, Ampliação, ou Melhoria de Habitação de Interesse Social
FINASA	Financiamento de Saneamento
FIPLAM	Financiamento para o Planejamento Urbano
FIMURB	Financiamento para Urbanização
FINC	Financiamento para Urbanização de Conjunto Habitacional
FINEC	Financiamento de Equipamento Comunitário para Conjuntos Habitacionais
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
GT	Grupo de Trabalho

GTR/SFH	Grupo de Trabalho para Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação
IAP	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IAPC	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciários
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INOCOOPS	Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais
IPASE	Instituto Previdenciário dos Servidores do Estado
IPEM	Instituto Previdenciário dos Servidores do Estado do Maranhão
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano
Minter	Ministério do Interior
OTN	Obrigação do Tesouro Nacional
PDS	Partido Democrático Social
PGC	Programa Grande Carajás
PlanHab	Plano Nacional da Habitação
PLANAHF	Plano Nacional de Habitação Popular
PLANSA	Plano Nacional de Saneamento
POLAMAZONIA	Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
PNCCPM	Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
SANEL	Companhia de Saneamento de São Luís
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SHRU	Seminário de Habitação e Reforma Urbana
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFS	Sistema Financeiro de Saneamento
SM	Salário Mínimo
UAS	Unidades de Administração de Subprojetos

## RESUMO

Após a instauração do governo militar, sobretudo após o Governo Médici, o Brasil vivia um momento de grande euforia econômica, baseado em grandes investimentos. Antes, em 1964, fora criado o Banco Nacional da Habitação, responsável por gerir o Sistema Financeiro da Habitação. Neste ambiente de intervenção no processo de estruturação de cidades brasileiras, São Luís iniciava uma expansão de um núcleo urbano de 4,35ha, entre os estuários dos rios Anil e Bacanga, para uma nova cidade com mais de 20ha. Esta expansão deu-se orientada por uma série de investimentos, os quais destacamos os realizados na infraestrutura urbana, como abertura de novas vias e a consolidação destas áreas, através da habitação e os serviços públicos inerentes a esta atividade, como rede de saneamento, de água, e energia elétrica. Por outro lado, tínhamos aqui a instalação de novos empreendimentos, que caracterizariam um novo surto industrial maranhense, em que destacamos os responsáveis pela logística de exportação do minério de Carajás e da produção de alumínio da Alumar. Para oficializar estes empreendimentos, elaborou-se tardiamente o Plano Diretor de 1974, que contribuiria de forma definitiva para um processo de dispersão espacial totalmente novo em São Luís. Diante desta nova dinâmica pautada na fragmentação e segregação previstas, a Companhia Habitacional do Maranhão, COHAB-MA, irá ter um papel fundamental na consolidação das áreas destinadas à população de baixa renda. Considerando este contexto, o trabalho em questão tem como questão central compreender como se deu o processo de consolidação da nova São Luís, através da Habitação Social. Na busca à resposta desta questão, também procuraremos entender, como se deu a produção da Habitação Social em São Luís, no período estudado, pela COHAB-MA? Como este Estado interventor e autoritário, articulou um projeto de reestruturação urbana para São Luís, e como este se relacionaria com a política voltada à habitação social? Por fim, entendemos que é também importante investigar como se materializou os projetos da COHAB-MA e quais suas contradições em São Luís nesse período? A partir das respostas à estas questões, pretendemos dar contribuições à temática que tratam de um importante período na história urbana do nosso objeto e de um vital mecanismo de produção do espaço urbano, sobretudo em cidades subdesenvolvidas, como São Luís.

**Palavras-chave:** Sistema Financeiro da Habitação, História da Habitação Social, Produção do Espaço Urbano, BNH, COHAB-MA, Bairro Cohab.

## ABSTRACT

After the establishment of the military government, particularly after the Medici Government, Brazil was a time of great economic euphoria, based on great investments. Before, in 1964, was created the Banco Nacional da Habitação, responsible for managing the Sistema da Habitação Social. In this context of intervention in the process of structuring Brazilian cities, São Luís began an expansion of an urban core 4,35ha, between the estuaries of rivers Anil and Bacanga to a new city with more than 20ha. This expansion was made guided by a series of investments, which we highlight those performed in the urban infrastructure, such as new roads and the consolidation of these areas through the housing and public services inherent in this activity, such as water supply and sewage and electricity. On the other hand, we had here the installation of new projects, which characterize a new Maranhão industrial boom, in which we highlight those responsible for the export logistics of the Carajas ore and aluminum production Alumar. To formalize these developments, was elaborated the Plano Diretor in 1974, which would permanently to a process of completely new spatial dispersion in São Luís. Given this new dynamic marked fragmentation and segregation provided, the Housing Company of Maranhão, COHAB -MA, will play a key role in the consolidation of areas intended for the low-income population. Given this context, this work is mainly concerned to understand how was the new São Luís consolidation process, through the Social Housing. In seeking to answer this question, also seek to understand, how was the production of social housing in São Luís during the study period, the COHAB-MA? How this interventionist and authoritarian state, articulated a urban restructuring project for São Luis, and how this would relate to the policy directed to social housing? Finally, we believe it is also important to investigate how to materialize the projects COHAB-MA and what its contradictions in São Luís during this period? From the answers to these questions, we intend to make contributions to the theme dealing with an important period in the urban history of our object and a vital urban space production mechanism, especially in underdeveloped cities such as São Luís.

**Keywords:** Sistema Financeiro da Habitação. Housing System. History of Social Housing. Production of Urban Space. BNH. COHAB-MA.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	17
<b>1. A PRODUÇÃO DA MERCADORIA HABITAÇÃO SOCIAL E A SÃO LUÍS PROLETÁRIA</b> .....	25
1.1 <b>A Habitação Social como espaço produzido</b> .....	26
1.2 <b>Breve histórico da Habitação Social em São Luís</b> .....	32
1.3 <b>O contexto urbano da São Luís "pré-Golpe"</b> .....	39
<b>2. A DITADURA MILITAR E O PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO URBANA NA SÃO LUÍS DA DÉCADA DE 1970</b> .....	48
2.1 <b>A Ditadura e o Milagre - Os Grandes Planos e suas Marcas em São Luís</b> .....	50
2.1.1 <b>Financiamento de grandes obras pelo Banco Nacional da Habitação</b> .....	54
2.1.2 <b>O II Plano Nacional de Desenvolvimento</b> .....	60
2.1.2.1 <b>A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano</b> .....	64
2.1.3 <b>O Programa Grande Carajás</b> .....	69
2.2 <b>Mudança no Perfil dos Mutuários da COHAB e Cooperativas Habitacionais</b> .....	73
2.3 <b>O Fim do Milagre da Habitação - O Fim do BNH e a "Reformulação" do SFH</b> .....	83



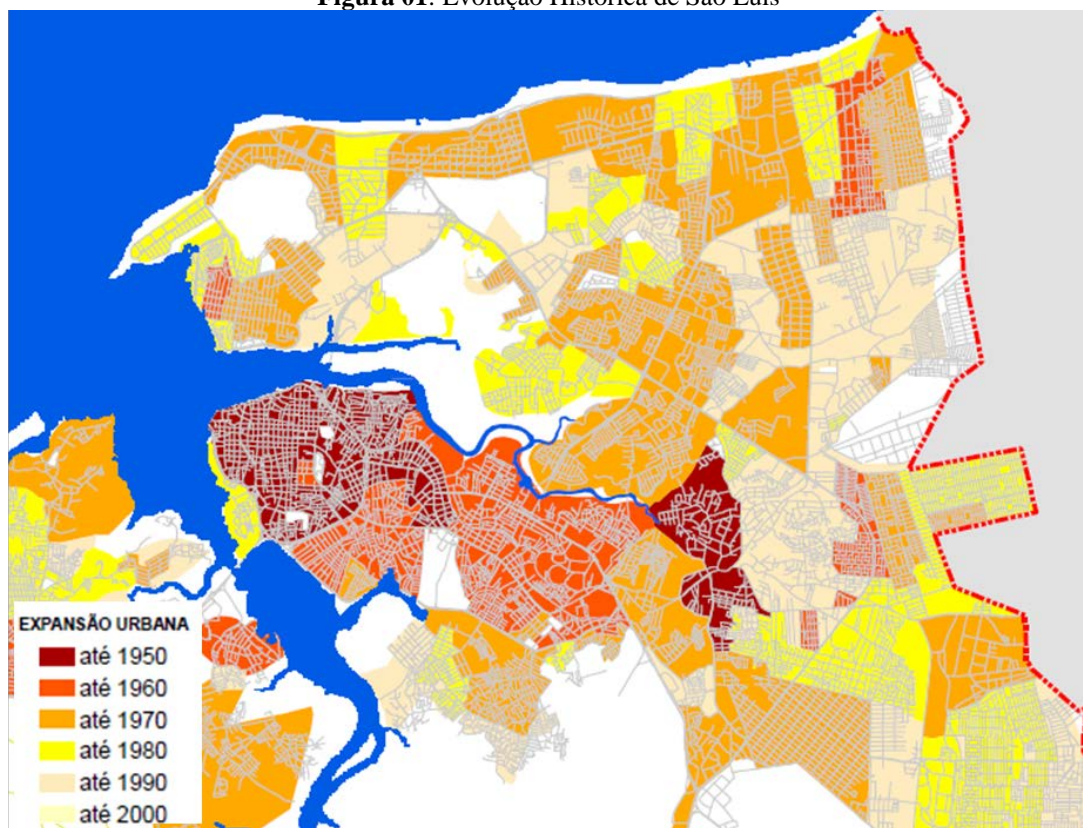
<b>3.</b>	<b>A HABITAÇÃO SOCIAL NA SÃO LUÍS DO MILAGRE BRASILEIRO .....</b>	<b>97</b>
<b>3.1</b>	<b>O SFH, a COHAB-MA e o "Milagre da Casa Própria" em São Luís ..</b>	<b>98</b>
<b>3.2</b>	<b>O Planejamento da "Nova São Luís" .....</b>	<b>107</b>
3.2.1	O Plano de Expansão de São Luís de 1958 .....	108
3.2.2	O Plano Diretor de São Luís de 1974 .....	110
<b>3.3</b>	<b>O Bairro Cohab .....</b>	<b>115</b>
3.3.1	O bairro, os conjuntos e sua relação com a cidade .....	116
3.3.2	Os Projetos e os padrões construtivos .....	121
3.3.3	Os moradores .....	128
<b>4.</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>132</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>128</b>

## INTRODUÇÃO

Após o golpe militar de 1964, o governo ditatorial recém-instaurado imediatamente tratou de implantar um dos principais instrumentos responsáveis por sua manutenção ao longo de 20 anos de atuação. Assim, ainda em 1964, o novo governo criou o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH), responsável por financiar e gerir o SFH, através da lei 4.380, de 21 de agosto de 1964.

Neste contexto de forte intervenção federal no processo de estruturação das cidades brasileiras, São Luís iniciava um processo de expansão que a transformaria do seu núcleo original, que se esgueirava entre os estuários dos rios Anil e Bacanga, totalizando 1.496ha, do início da década de 1960, para uma nova e caótica cidade - que, após os últimos investimentos do BNH/COHAB-MA no final dos anos 1980 – totalizaria quase 9.000ha, conforme estimativa<sup>1</sup> realizada através mapa abaixo (Figura 01).

**Figura 01:** Evolução Histórica de São Luís



**Fonte:** SÃO LUÍS, 2006.

<sup>1</sup> Os dados foram contabilizados através da justaposição das manchas do mapa de Evolução Urbana de São Luís (SÃO LUÍS, 2006) na base cartográfica de INCID (2002). Para tanto, foram considerados “até 1960” as manchas 1950 e 1960, totalizando 1.496ha. e “no Final dos anos 1980”, as manchas de 1950 à 1980, totalizando 8.830,26ha.

A expansão não ocorreu ao acaso. Aqui, aliaram-se as políticas desenvolvimentistas e os recursos concentrados pelo estado autoritário, ao crescimento econômico da cidade, que começava a colher os primeiros frutos de seu novo surto industrial. No ano de 1974, começa a entrar em prática o tão alardeado Programa Grande Carajás (PGC), marcado pelos gigantescos investimentos em infraestrutura, o que na época incluía a rede ferroviária da então Companhia Vale do Rio Doce, responsável por trazer o minério de Carajás, e também o porto de onde seria exportado o minério, o complexo Portuário do Itaqui.

Dando continuidade ao processo de regulamentação destes investimentos, a Prefeitura Municipal de São Luís e o Governo do Estado do Maranhão, através de financiamento federal do Banco do Nordeste do Brasil – BNB, por meio da FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), contrata então o Escritório Wit-Olaf Prochnik - Arquitetura e Planejamento S.C.L, que em 1974 elabora o Plano Diretor de São Luís (MARANHÃO, 1977). O Plano Diretor, finalmente, consolida e regulamenta ideias presentes em planos anteriores, entre os quais podemos citar o Plano de Expansão de São Luís (MARANHÃO, 1958).

Uma das principais características do novo Plano Diretor (1974) é uma nova divisão e arranjo da cidade em Zonas, distintas por uso e padrões de ocupação, mas dessa vez muito mais especializadas, amplas e distantes, o que vai marcar o ponto de partida para um processo de dispersão e segregação espacial totalmente novo, já que antes, toda a população habitava o núcleo original da cidade, formada pelo centro e seus bairros adjacentes.

No que diz respeito às zonas residenciais, podemos afirmar que neste novo plano, foi prevista uma divisão bem clara entre zonas reservadas a compor os bairros nobres e aquelas destinadas à população de baixa renda. As áreas reservadas a população de maior poder aquisitivo, são localizadas preferencialmente à norte da cidade, próxima às praias, cujos lotes são mais amplos, e as regras de ocupação o faziam com que estes fossem edificadas de maneira mais espaçada. Quanto as áreas destinadas a população de baixa renda, estas são localizadas à leste e à oeste do centro original de São Luís, cuja ocupação mais densa se daria por intermédio dos vários conjuntos habitacionais.

A partir daí, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), por meio de seu agente executivo, o Banco Nacional da Habitação (BNH), vai ser um dos principais responsáveis por consolidar elementos estruturantes de um planejamento gestado há décadas, consolidando também um processo de segregação espacial sistêmico: agora, ricos e pobres terão lugar definido no novo mapa da cidade, com planejamento prévio.

Seguindo este planejamento, a ocupação dos bairros nobres vai acontecer fundamentalmente por meio de duas formas: na primeira, através de empréstimos individuais, os mutuários adquiriam recursos para construir por conta própria sua casa em um dos inúmeros loteamentos da época, através de recursos do BNH, capitaneados no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE); na segunda, as Cooperativas Habitacionais reuniam propostas conjuntos habitacionais para cooperados de categorias profissionais distintas (Servidores do Estado, Servidores Federais, Aposentados, entre outros). Assim, consolidaram-se bairros como Calhau, Olho d'Água, Renascença e Ponta da Areia, pela primeira iniciativa e Cohaserma, Maranhão Novo, Ipase, Cohafuma, estes pela segunda modo (FERREIRA 2014 e RIBEIRO JR. (1993).

Para a ocupação das áreas destinadas à população de baixa renda, vai se destacar a Companhia Habitacional do Maranhão, COHAB-MA. Nas áreas planejadas para receber esta população segundo o Plano Diretor, a COHAB construiu nove dos seus conjuntos, abrigando cerca de 40.000 habitantes, para uma população urbana de 240.431 na São Luís de 1980 (IBGE, 2000). Por força desta iniciativa, foram consolidados bairros como a Cohab, Vinhais, Bequimão, Angelim entre outros.

Diante deste contexto, este trabalho tem como questão central entender como se deu o processo de consolidação da nova São Luís, através da Habitação Social. Para efeito de delimitação do objeto de pesquisa, concentro-me no período entre o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), de 1972, até o final da Ditadura Civil-Militar<sup>2</sup>, em 1985. Entre outros motivos, o recorte temporal se justifica pela concentração de grande produção, em termos quantitativos, de unidades habitacionais pela COHAB-MA (Vide Tabela 1, na página a seguir), provocada pela mudança da política habitacional, agora com maior oferta de recursos oriundos do Governo Federal, promovendo grandes transformações dentro do espaço urbano de São Luís.

Quanto ao recorte espacial, o foco recairá apenas nos conjuntos produzidos pela COHAB-MA em São Luís, embora saibamos que além desta companhia atuaram na vigência do SFH em São Luís outras entidades, como as Cooperativas Habitacionais, que tiveram também importante produção nesta cidade. Também não nos aprofundaremos em outros programas executados pela COHAB-MA, como os Programas de Financiamento de

---

<sup>2</sup> Embora não seja objetivo deste trabalho a discussão do caráter cívico da Ditadura Brasileira, o conceito aqui se faz necessário uma vez que o setor das empreiteiras da construção foi de importância fundamental pela influência que este grupo tinha no governo, mas sobretudo, na forma como este setor se organizava e debatia, entre os membros de seu próprio setor, na busca de espaço e recursos financeiros para o desenvolvimento de sua atividade, influenciando de maneira contundente o desenrolar da política habitacional nacional e local (CAMPOS, 2012).

Lotes Urbanizados, o PROFILURB entre outros, assim como os conjuntos construídos no interior do Estado, ou em outros municípios da região metropolitana.

**Tabela 01:** Quadro Síntese da Produção da COHAB-MA

<b>Nome do Conjunto</b>	<b>Ano</b>	<b>Unidades Habitacionais.</b>
Cohab - Anil I	1967	505
Cohab - Anil II	1968	516
Cohab - Anil III	1969	1.417
Coheb - Sacavém	1970	476
Radional	1972	366
Cohab - Anil IV	1975	1.111
Vinhais	1979	1.627
Bequimão	1979	1.190
Turú	1979	767
Rio Anil	1979	345
Angelim	1980	654
Cidade Operária	1986	7.500

**Fonte:** Ribeiro Junior (2001), Grifo e recorte nosso.

Um rápido olhar sobre a tabela acima nos faz indagar o motivo do aumento dos quantitativos de conjuntos e dos números de unidades habitacionais produzidas após o ano de 1972. Além das diferenças nos quantitativos, vão ser visíveis as diferenças nos padrões construtivos dos mesmos. Ao percorrer estes conjuntos, mais de 30 anos após suas construções, ainda podemos notar estas diferenças. Notemos nos primeiros dez anos de Governo Militar, mais precisamente entre 1964 e 1974, foram construídas 3.280 unidades habitacionais, em uma média de 328 casas por ano, enquanto que nos no segundo período, entre 1975 e 1985, foram construídas 5.694 unidades, em uma média de 596 casas por ano, pouco menos que o dobro do período anterior.

Uma das explicações para tal está nas mudanças do perfil do público alvo das COHABs, após o a reformulação do Plano Nacional de Habitação Popular, que entre outras medidas aumentou o teto da faixa de renda dos mutuários das COHABs de até 3 salários mínimos (SM) para 5.

Esta medida permitiu o aumento da oferta de casas para uma população com maior poder de endividamento, evitando-se problemas recorrentes de inadimplência, e possibilitando também o aumento da oferta de unidades habitacionais e o aquecimento da economia, conforme proposto pelos dois PNDs, sobretudo após o segundo, de 1975.

A partir das premissas acima nos questionamos: Como se deu a produção da Habitação Social em São Luís, no período estudado, pelo principal órgão gestor de propostas habitacionais na cidade, a COHAB-MA? Como este Estado interventor e autoritário, articulou um projeto de reestruturação urbana para São Luís, presente sobretudo pelo investimento em infraestrutura urbana e como esta se relacionaria com a política voltada à habitação social? Por fim, entendemos que é também importante investigar como se materializou os projetos da COHAB-MA dedicados à classe trabalhadora e quais suas contradições em São Luís nesse mesmo período?

Como pressuposto, entendemos que o conceito Habitação Social já era utilizado desde a Ditadura para se designar o que posteriormente ficou mais conhecido como Habitação Popular. Para aprofundar esta temática, dialogo com o conceito construído por Nabil Bonduki (1998) e com os conjuntos resultados da intervenção do SFH na mancha urbana de São Luís, sobretudo após o ano de 1972.

Com relação à produção do espaço urbano para a classe trabalhadora, partimos da premissa de que categoria Habitação Social exista devido a seu caráter classista. Este trabalhador, presente nas cidades modernas em decorrência, mas não apenas, da industrialização, será analisado pelo ponto de vista de seu caráter de classe e não como "indivíduo" isolado. Assim, estudamos a forma como a habitação para este é produzida pelo Estado, na forma de conjuntos habitacionais, e como se dá a consolidação deste espaço pela classe trabalhadora em São Luís.

Da mesma forma, para estudar a questão da Habitação Social, além do público-alvo, é imprescindível o estudo dos Programas implementados pelo Estado no período, e que compuseram uma política pública para o setor. A política habitacional na ditadura será aqui contemplada no contexto urbano de São Luís, especialmente na segunda metade da década de 1970, época de maior produção dos conjuntos habitacionais, como já apontado na Tabela 1.

Para a escolha do método de estudo, temos como ponto de partida o caráter classista a qual se remete a temática Habitação Social, e das distorções e contradições acerca da manutenção de uma política pública regida pelas leis gerais de mercado, vinculadas ao modo de produção capitalista, e não pela tentativa de garantir um direito, a moradia. De fato,

a influência do modo de produção no objeto de pesquisa em categorias que o cercam como classe trabalhadora e Estado (em sua base jurídica) nos parece fundamental e estão presentes nas obras dos principais autores de que nos valem como orientação teórica para a construção deste trabalho. Sob esse aspecto, nos parece imprescindível a utilização do materialismo histórico dialético, método derivado das obras de Karl Marx, que o denomina como método do "abstrato ao concreto", entendendo-o como apropriado para estudar as questões sociais relativas à sociedade burguesa (NETTO, 2011, p. 43).

Portanto, a adoção se deu, sobretudo, pelo entendimento de que o modo de produção influencia de forma fundamental no objeto de pesquisa e na formação de consciência do trabalhador, o qual se destinará a mercadoria produzida pelo sistema habitacional. Assim, o sistema de produção da habitação será estudado levando sempre em consideração a vertente econômica. Em consonância com o método marxista, como se pode ver abaixo:

(...) minha investigação desembocou no resultado de que as relações jurídicas, tal como formas de Estado, não podem ser compreendidas a partir de si mesmas nem a partir do chamado desenvolvimento geral do espírito humano, mas enraízam-se, isso sim, nas relações materiais da vida, cuja totalidade Hegel, (...) resume sob o nome de "sociedade civil", e de que a anatomia da sociedade civil se teria de procurar, porém, na economia política. (...). O resultado geral que se me ofereceu e, uma vez ganho, serviu de fio condutor aos meus estudos, pode ser formulado assim sucintamente: na produção social da sua vida os homens entram em determinadas relações, necessárias, independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a uma determinada etapa de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. A totalidade destas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se ergue uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem determinadas formas da consciência social. O modo de produção da vida material é que condiciona o processo da vida social, política e espiritual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, inversamente, o seu ser social que determina a sua consciência. (...) O modo de produção da vida material é que condiciona o processo da vida social, política e espiritual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, inversamente, o seu ser social que determina a sua consciência (...) (MARX, 1859 [1977]).

Seguindo as orientações do método, dividimos nossas atividades de pesquisa em dois momentos, sendo o primeiro denominado "Investigação". Neste momento, serão realizadas abstrações acerca do objeto de pesquisa, dividido em "categorias teóricas", todas elas estudadas e distribuídas dentro dos capítulos abordados por este trabalho. Desta forma, a temática da História da Habitação Social em São Luís, durante o período ditatorial, será

estudada a partir das seguintes categorias: “Habitação Social”, “Estado Autoritário”, “História da Habitação Social e do Urbanismo de São Luís”, “Produção do Espaço Urbano”, e por fim, “Reestruturação Urbana”.

Ainda no processo de abstração proposto por Marx, deveremos construir o nosso ideal, teórico, a respeito do objeto de pesquisa, agora decomposto, através de categorias, que são na verdade conceitos mais simples do todo concreto, nosso objeto de pesquisa: A nova São Luís, planejada e construída pelo Estado desenvolvimentista, destinada à classe trabalhadora, na forma de conjuntos, financiados pelo BNH e construídos pela COHAB-MA. Assim, para se reproduzir teoricamente ou idealmente o nosso objeto, as categorias abstraídas do todo concreto, foram aqui analisadas a partir de dados empíricos, além da vasta produção sobre o tema, à procura das contradições existentes dentro do nosso objeto de pesquisa.

No segundo momento, a “Exposição”, reunimos os resultados em um texto dividido em capítulos, abrangendo o objeto, em sua totalidade. Para executar a metodologia proposta, utilizaremos como procedimentos operativos a pesquisa quantitativa e qualitativa através da revisão documental acerca da temática tratada, abrangendo livros e trabalhos acadêmicos, jornais da época e documentos oficiais arquivados em órgãos da administração pública. Esta fase tem o objetivo básico de colher dados empíricos sobre o objeto, a fim de, sobretudo, evidenciar como se dava a organização do Estado autoritário no que refere as políticas voltadas para a produção do espaço urbano.

A revisão bibliográfica também nos dará suporte para a construção de um pensamento crítico no que diz respeito à discussão da problemática que envolve o tema, resgatando assim as principais contradições presentes no estudo do objeto em questão, na forma das categorias citadas anteriormente. Trabalharemos no sentido de elucidar como ocorreu a produção da Habitação Social em São Luís, durante a ditadura brasileira, e como esta foi inserida, no processo de reestruturação urbana de São Luís da década de 1970.

Para a composição deste trabalho, nos valem de pensadores da questão urbana com orientação marxista, como Henry Lefebvre, David Harvey e Neil Smith, que entendem o espaço como mercadoria produzida e, muitas vezes, desconstruída, pelo capital, apropriada pela sociedade, na forma de uma cidade fragmentada, vendida em parcelas. Invariavelmente, estabeleci o diálogo com autores como Antonio José Ferreira, José Reinaldo Barros Ribeiro Junior, entre outros que versam sobre a produção do espaço urbano na escala local e com os autores Sérgio Azevedo, Luís Aureliano Gama de Andrade e Ermínia Maricato, Geraldo Serra e Pedro Campos na escala nacional.



Este esforço se dará na investigação de se estabelecer mediações, a fim de buscar compreender as principais contradições a respeito da realidade do nosso objeto de estudo. Por fim, após a abstração do nosso objeto em suas múltiplas determinações, fizemos um esforço na retomada do objeto concreto, em sua totalidade. Então, através da compreensão do objeto real, concreto, iniciamos o trabalho da exposição, a partir da síntese dos resultados, expostos nas páginas que seguem e divididos da seguinte forma:

No primeiro capítulo estudaremos como a categoria habitação social como uma mercadoria especial, e como o Estado e a iniciativa privada se apoderam desta categoria na produção do espaço no modo de produção capitalista. A diante, traçaremos um breve histórico da produção da habitação social em São Luís, e no contexto em qual a cidade se encontrava às vésperas do golpe militar, partindo do entendimento que, conforme o contexto econômico e urbanístico a qual a cidade se encontrara, as transformações sofridas durante o regime militar foram tão significantes para esta.

No segundo capítulo, nos concentraremos em estudar como o Estado ditatorial construiu de forma centralizada sua política de desenvolvimento urbano através de seus planos macros, e como estes se articulavam à produção de moradias pelo estado na capital ludovicense. Estudaremos também como a COHAB-MA, principal ente governamental do Maranhão, responsável por tratar a problemática habitacional, para faixa da população mais sensível às questões da moradia, era afetada pelos diferentes projetos econômicos do país, e, como a Companhia iria mudando o seu público de atuação de acordo com os desdobramentos políticos e econômicos na esfera nacional. Por fim, ainda neste capítulo, estudaremos como se deu o processo de desgaste que culminaram no fechamento do Banco Nacional da Habitação na retomada do regime democrático.

No último capítulo, nos concentraremos nos efeitos práticos das políticas de desenvolvimento urbano no território de São Luís no tocante a habitação. De início, iremos explorar os dados de produção da COHAB-MA em São Luís e os principais aspectos que caracterizavam a sua produção. Depois trataremos do planejamento territorial e a forma como este regulamentava a política habitacional traçada pela COHAB-MA no território da capital maranhense. E por fim, iremos estudar o bairro Cohab, como forma de entender como os empreendimentos eram instalados no tecido urbano de São Luís, no decorrer do trabalho da companhia.

## 1. A PRODUÇÃO DA MERCADORIA HABITAÇÃO SOCIAL E A SÃO LUÍS PROLETÁRIA

Para a construção deste capítulo, partimos do pressuposto de que a Habitação Social é uma categoria menor, dentro de outra mais abrangente, que é o *espaço*, um produto social, oriundo de uma sociedade burguesa dentro do modo de produção capitalista. Embora entendamos que o espaço é uma construção coletiva realizada por vários agentes, neste trabalho daremos maior atenção a atuação do Estado, uma vez que é este o maior responsável pela política habitacional em âmbito nacional. Registre-se que tomamos como “atuação do Estado”, não exatamente a identificação e práticas de seus agentes, representantes por excelência de grupos situados na sociedade civil, mas sim o desenvolvimento de programas habitacionais de claro viés segregador e classista.

Neste contexto, entendemos que o espaço é uma mercadoria diferenciada dentro do modo de produção capitalista, enquanto a Habitação Social passa a ser um produto com suas particularidades, dentro da atuação do Estado, um de seus principais promotores, e que torna possível sua concretização como produto.

De fato, o Estado, como concebido aqui, sempre foi o responsável por apoiar o modo de produção capitalista e o consumo, atuando como meio de sustentação das relações entre capital e trabalho, regulando as relações e condições para produção capitalista, como na disponibilização de infraestrutura, agindo também na administração dos lucros e tentando impedir que ocorram crises. Em síntese, o Estado dentro deste processo é utilizado pelas classes capitalistas como instrumento de dominação (Harvey, 2005).

Assim, desenvolveremos uma breve discussão a fim de melhor entender as particularidades da Habitação Social como mercadoria, e de sua evolução dentro do contexto urbano de São Luís. Na primeira parte deste capítulo, trataremos uma discussão conceitual, em que serão apresentados os elementos próprios da categoria Habitação Social e que fazem desta uma mercadoria diferenciada, dentro do modo de produção capitalista. Em seguida, a fim de elucidar o processo de evolução dos mecanismos de oferta da habitação destinada à classe trabalhadora, traçaremos um breve histórico da habitação social em São Luís, desde a origem da problemática, até a instauração da ditadura, período em que se aprofunda este trabalho.

Por fim, exploraremos o contexto urbano da cidade de São Luís “pré-1964”, com o objetivo de melhor entender qual era o ponto de partida das transformações da cidade de

São Luís, durante o período ditatorial e por que tais transformações foram tão significativas para a cidade.

### **1.1 A Habitação Social como espaço produzido**

Como dito anteriormente, entendemos a Habitação Social como parte de uma categoria maior, o “espaço”. Não é objetivo deste trabalho uma ampla discussão sobre esta categoria, visto a grande gama de autores que se debruçaram sobre este tema. Porém, para melhor entendermos nosso objeto de pesquisa é importante ressaltar alguns elementos do espaço e da sua produção.

Entendemos o espaço como mercadoria construída através de sua apropriação pela sociedade, em uma relação em que os valores de uso e de troca se somam. Assim, temos o espaço relativo e absoluto, que são indissociáveis, e acabam por compor o espaço como mercadoria. Dentro desta determinação, entendemos como trabalho abstrato aquele que se faz pela predominância do valor de troca, e trabalho concreto o realizado pelo trabalhador. Assim, conforme Smith (1998), em uma economia integrada ao mercado mundial, costuma prevalecer a existência do trabalho abstrato, em que o espaço passa a ser visto como relativo.

Com o trabalho abstrato, contudo, a situação é diferente. A realização do trabalho abstrato como valor implica em um sistema espacialmente integrado de troca de mercadorias, em relações monetárias, em facilidades de crédito, até mesmo na mobilidade de trabalho. Isto requer a construção de elos específicos de transporte e de comunicação entre lugares individuais de produção concreta, e exige que sejamos capazes de conceber o espaço em termos relativos assim como em termos absolutos. A integração de um lugar de produção anteriormente isolado numa economia nacional ou internacional, por exemplo, não altera sua localização absoluta, mas no processo de modificação de sua posição relativa. Esse ato de integração espacial também aumenta a realização do trabalho abstrato como valor (Smith, 1988, p. 130).

Desta forma, em uma sociedade em que o trabalho abstrato é predominante, vemos que há então uma supervalorização do espaço, que tende a se elevar mesmo com a produção de novas áreas construídas. Assim, por mais que a tendência da modernidade seja de industrializar e transformar todo produto em mercadoria, e que a habitação e o espaço urbano fragmentado estejam dentro deste processo, temos que entender o fator diferencial da habitação, sobretudo a social, neste sistema.

Para o modo de produção capitalista, é importante que os custos de produção e a reprodução da força de trabalho estejam alinhados, e permaneçam o mais baixo quanto possível. Esse processo, em tese, deveria contribuir para que houvesse elevação do padrão de vida do trabalhador, em um processo que poderia ser associado ao aumento da produtividade, potencializando a produção e o consumo industrial. Desta maneira, para o capital, seria muito favorável a diminuição dos custos de vida do trabalhador, e o investimento em habitação estaria em consonância com este ciclo. Diminuindo os custos do trabalhador, aumentando sua produtividade e fomentando o seu consumo.

Porém, a habitação não está neste contexto. A produtividade da indústria do mercado imobiliário não está alinhada à produtividade da indústria "comum", assim como aos preços da moradia. O espaço urbano dificilmente sofre diminuição dos preços em longo prazo, com o aumento do consumo ou da produção, mesmo com a economia aquecida ou desacelerada, diferente dos produtos manufaturados. O solo urbano, quanto mais se consome, mais escasso e caro fica, por mais que o capital crie novas necessidades, novas áreas e novas cidades.

Em muitos casos, é interessante para a iniciativa privada<sup>3</sup> prover habitação para seu operário na forma de diminuir os custos para a força de trabalho e para aumentar sua dominação sobre este. Porém, conforme Ermínia Maricato (1987, p. 22), somente as grandes empresas ou multinacionais conseguem oferecer estas condições para seus operários. Os demais industriais e seus trabalhadores estão dependentes das políticas de Estado ou dos aglomerados subnormais<sup>4</sup>.

Neste contexto, a sub-habitação acaba vindo como uma resposta. Porém, a diminuição dos custos de moradia através de aglomerados subnormais e de habitações carentes é ilusória, já que, em longo prazo, provoca aumento dos custos para o trabalhador e para o Estado, em transporte, segurança e saúde, gerados pelas condições dos assentamentos precários.

Desta forma, independente das demandas da classe trabalhadora, surge então o que trataremos aqui como habitação social. O conceito se faz então no entendimento de que habitação é uma demanda sob responsabilidade do Estado, uma demanda social, sendo que

---

<sup>3</sup> A construção de habitações por proprietários de indústrias geralmente é anterior a ação do Estado na questão habitacional. Em São Luís, temos exemplos desta produção, conforme abordaremos mais adiante.

<sup>4</sup> Atualmente, *O Manual de Delimitação dos Setores do Censo 2010* classifica como aglomerado subnormal ocupações irregulares, com pelo menos 51 unidades habitacionais, em situação de carência de serviços públicos essenciais (IBGE, 2010, p. 19).

sua intervenção seria única forma de resolver a questão de forma adequada (BONDUKI<sup>5</sup>, 1998, p. 14).

Assim, temos que a Habitação Social é uma demanda a que o mercado por si só não é capaz de resolver, e passa a depender do Estado para sua solução. A partir daí, o capital lança mão de aspectos ideológicos para enfatizar a importância do investimento público sobre este setor. Evidentemente, o Estado capitalista não intervém em um esforço que deveria ser o de atender as demandas da classe trabalhadora: os esforços se concentram na transformação da mercadoria habitação em algo viável ao mercado imobiliário. A intervenção então vai acontecer no fomento a atividade capitalista em várias frentes, seja a da diminuição dos custos de produção, seja a do investimento e infraestrutura necessária para a reprodução do capital em novas áreas ou no próprio investimento em construção civil ou no mercado imobiliário.

Portanto, entendemos que a aplicação dos investimentos em Habitação Social é uma forma de fomento ao capital imobiliário. Porém, veremos que com o decorrer do desenvolvimento do SFH, mesmo este ramo do capital passa a competir com outros segmentos da indústria da construção civil, como no subsetor das grandes obras de infraestrutura, invertendo-se a lógica da aplicação dos recursos em favor de outras atividades do capital.

Como vimos, o Estado tem papel preponderante na promoção da Habitação Social, já que é o responsável por recursos que possibilitam a comercialização desta mercadoria. Doravante, para melhor entendermos os principais fatores que a tornam uma mercadoria diferenciada, estudaremos o movimento de duplo investimento (capital e classe trabalhadora), que se faz pela intervenção pública na produção, nas diferentes formas da participação do Estado na produção desta mercadoria.

Tomando como referência orientações marxistas, Henry Lefebvre (2001, p.36) realiza uma revisão da organização da mais-valia em três níveis: o primeiro nível representa a ideia básica de mais-valia, para o estudo do capital e das relações burguesas de produção, ou seja, a exploração do "tempo de trabalho" do operário e do lucro do capitalista que o remunera na forma de salário; o segundo nível está organizado na relação entre empresas ou indústrias, em que o capitalista aufero o lucro referente ao nível de investimento em cada mercadoria; mas, segundo o autor, a participação do Estado vai acontecer efetivamente no terceiro nível, ao assumir várias frentes de intervenção no setor social, como arrecadação de impostos,

---

<sup>5</sup> Nos aproximamos deste autor para a construção deste conceito, por, entre outros motivos, entender que ele vê que a questão da Habitação Social não se limita a casa construída, mas em políticas que permitam ao trabalhador o acesso a esta mercadoria, através de políticas que tenham como objetivo regulação do mercado de aluguéis, ou a construção da infraestrutura urbana.

atuação de empresas estatais e intervenção na distribuição dentro da sociedade burguesa - na prestação de serviços públicos, como saúde, segurança, educação, transporte, e na promoção da cidade.

Porém, com relação à produção do espaço Habitação Social, entendemos que o Estado brasileiro atua, de forma determinante, também no primeiro nível - na produção. Assim, ao mantermos o foco no nosso objeto de pesquisa, a produção do SFH do governo autoritário e a configuração de um novo tecido urbano, devemos evidenciar que durante o período estudado, a participação do Estado na produção da habitação não acontece só no momento da cobrança de impostos nos diferentes níveis da produção: a participação acontece efetivamente na produção das propostas, em várias formas distintas. Assim, o Estado determina desde a criação do fundo, que vai compor os recursos financeiros do SFH, ao crédito para o financiamento, passando pela fase da idealização das propostas habitacionais, até finalmente a construção das moradias, quando entra em cena a iniciativa privada, por intermédio das construtoras.

Portanto, a primeira forma é a do financiamento. A partir do entendimento de que habitação deve ser uma política pública, o Estado burguês passa a organizar impostos arrecadados como fonte de financiamento da Habitação Social. A partir destes recursos, organizados em um fundo público criado especialmente para este fim, o Estado passa a disponibilizar e orientar seus esforços para a produção da habitação. No caso do SFH, esta figura é representada pelo BNH, o "gerente" do sistema, que organizava e destinava os recursos financeiros para a habitação, em meio a outras demandas, oriundas da própria construção civil, como veremos.

A segunda forma, durante a vigência do BNH, acontecia na produção propriamente dita. Aqui vão ter papel definitivo as Cooperativas Habitacionais e as COHABs dos diversos estados ou municípios. Se a responsabilidade de gerir os recursos era do BNH, cabia as COHABs transformar este capital em propostas habitacionais voltadas ao trabalhador com renda de até 5 salários mínimos (BRASIL, 1978, p. 15)<sup>6</sup>. Desta forma, de posse dos recursos oriundos do BNH, a COHAB adquiria os terrenos e elaborava os projetos dos conjuntos habitacionais. Elaborados os planos, só então se dava a participação da iniciativa privada, o construtor, que diante destes planos executava os conjuntos habitacionais. Importante ressaltar que, em muitos casos, os projetos dos conjuntos eram também

---

<sup>6</sup> Inicialmente o teto do rendimento do candidato a mutuário das COHAB-MA era de 3 salários mínimos. A partir de 1975, o Plano Nacional de Habitação Popular sofreu uma drástica reformulação, ampliando este teto para 5 salários mínimos: aumento superior a 66% em relação ao teto anterior.

terceirizados à iniciativa privada, porém, não era responsabilidade do empresariado local propor a construção dos conjuntos.

Dentro da responsabilidade de gerir as propostas habitacionais estava também a responsabilidade de lidar com o morador. Esse conjunto de responsabilidades abrangia desde a cobrança e administração das prestações das moradias, já que a partir de 1971 esta responsabilidade passa do BNH para as COHABs (para a faixa de interesse social), até a instrução do futuro morador, adaptando as regras da vida em conjuntos habitacionais, trabalho executado pela equipe de assistentes sociais das diferentes COHABs.

Embora Karl Marx nunca tenha escrito sobre a participação do Estado na promoção da habitação, podemos nos valer de sua obra para uma investigação sobre o processo de produção desta mercadoria. No seu *Prefácio à Crítica à Economia Política* (MARX, 1977, p. 245), o autor entende que a produção não pode ser analisada de forma isolada, mas como parte de uma totalidade que se relaciona, em um ciclo que se inicia com a produção, e tem como momentos intermediários a distribuição e a troca em um processo que se finda com o consumo. Desta forma, podemos analisar aqui os fatores diferenciais do nosso objeto de pesquisa de uma mercadoria comum produzida neste modelo.

Já vimos acima, que com relação à produção, como primeira etapa do processo, ou no que Lefebvre entende por primeiro nível de formação da mais-valia, o Estado normalmente não operava como agente produtivo. Porém, na mercadoria Habitação Social, acaba por ter papel preponderante, agindo como entidade financiadora, através do BNH, com a responsabilidade de arrecadar as prestações do mutuário e de elaborar as propostas dos conjuntos habitacionais através das diversas COHABs, atuando como agente fiscalizador das construtoras responsáveis por fazer edificar os conjuntos.

Entendemos que esta interferência do Estado no processo de produção, ou no primeiro nível de formação da mais-valia, é um diferencial importantíssimo no nosso objeto de estudo, uma vez que torna a Habitação Social interessante ao mercado imobiliário, nas suas várias ramificações (construção civil, empreendedores da indústria da construção civil pesada e leve...).

Voltando o foco para a realidade de São Luís, se faz relevante enfatizar o valor que a atividade da construção civil passa a ter em uma economia periférica como a do Estado do Maranhão, principalmente no período de estudo, quando a economia local ainda era muito menos diversificada, sobretudo para o setor da construção civil, tradicionalmente marcado pelo baixo grau de escolaridade da grande massa de sua mão de obra. Assim, levando em consideração fatores como a fragilidade da economia local, o nível de rendimento da

população e o déficit habitacional, veremos que os impactos dos investimentos neste setor são muito significativos<sup>7</sup>.

Quanto à relação produção / consumo, descrita por Marx (1977, p. 231), é válida para o produto Habitação Social também, já que há consumo imediato do espaço no processo de produção de tal mercadoria. Porém, o grande diferencial é que o solo urbano é finito, e ao contrário das mercadorias produzidas no modo de produção capitalista, tende, a médio e longo prazo, a se valorizar, na medida em que há aumento de produção, diminuição do espaço urbano e valorização das novas áreas ociosas no entorno, levando a elevação cíclica dos custos de produção.

Com relação aos momentos intermediários do processo de produção, distribuição e troca, entendemos que aqui é que acontece a maior e mais significativa participação do Estado. Podemos dizer também que somente o investimento nestes momentos intermediários, troca e consumo é que permitiam o funcionamento do Sistema Financeiro da Habitação. Neste caso, mais do que nunca, distribuição e troca passam a ser condição fundamental para a produção, prevalecendo aqui a dialética.

Dessa forma, o Estado atua na distribuição quando passa a interferir no mercado através da cobrança de impostos e no investimento na cidade, ou na área social. Essas medidas, que podem ser consideradas "extra econômicas", acabam por interferir diretamente na economia. Por outro lado, interferências no setor econômico passam a exigir medidas sociais, que são na verdade pressões "extra econômicas".

Desde que existe Estado, os limites extraeconômicos, exercidos pelo aparelho de Estado, têm efeitos econômicos. Inversamente, as interações no plano econômico dão lugar a pressões extraeconômicas que as completam. (...) Os objetivos estratégicos do Estado (...), não resultam um emprego do sobretabalho preexistente (mais valia), mas impõem uma distribuição dos recursos (LEFEVBRE, 2001. p. 159).

Seguindo esta lógica, o investimento em Habitação Social é um exemplo perfeito desta dupla intervenção. Quando o Estado (no caso, o autoritário brasileiro) passa a interferir na economia, arrecadando impostos e financiando a habitação, também elaborando propostas de moradias para a classe trabalhadora, além de permitir que a habitação social se torne mercadoria, passa a responder a uma demanda social, que é também sensível ao movimento

---

<sup>7</sup> Observemos que O rendimento médio de 67,1% da população empregada era de até 2 salários mínimos e pelo menos 9% da população recebia até 0,5 salário mínimo, na capital maranhense, em 1980 (Maranhão, 1983, p. 66).



econômico e, ao fazê-lo, investe diretamente na economia, aquecendo mercados e capitalizando a iniciativa privada.

Assim, segundo a lógica acima, podemos afirmar que ao impor uma nova distribuição, através da arrecadação de impostos essencialmente oriundos da classe operária, no caso do sistema financeiro da habitação<sup>8</sup>, e do direcionamento dos recursos para habitação, o Estado brasileiro tinha como objetivo direto o aquecimento da economia, favorecendo setores da iniciativa privada. Não obstante, vale ressaltar que além de financiar a construção das moradias, o mutuário, que no caso do SFH, deveria ser o trabalhador brasileiro, ainda será responsável por pagar o financiamento da sua moradia, arcando inclusive os custos do financiamento. Caracterizando então uma dupla exploração. Assim, não findando as vantagens da criação do SFH para a Burguesia Nacional, podemos afirmar que o governo ditatorial fazia uso do investimento na Habitação Social como forma de sustentação de seu governo, conforme veremos no capítulo seguinte.

## 1.2 Breve Histórico da Habitação Social em São Luís

Dada a importância da produção habitacional sob a responsabilidade do SFH, criado em agosto de 1964, temos uma tendência a acreditar que toda produção anterior ao período fora desprezível e incapaz de atender as demandas da classe trabalhadora. E de fato fora, pelo menos do ponto de vista quantitativo. Porém, não podemos deixar de destacar que, muito dos elementos que iriam formar uma política habitacional ora tratada tiveram origem em propostas do estado democrático existente até as vésperas do golpe de 1964.

Na verdade, entendemos que há, do ponto de vista da produção da Habitação Social, um grande hiato desde a formação da sociedade brasileira de origem paternalista, sobretudo no nordeste do Brasil, esta que se desenvolveu após o fim de *Casa Grande e Senzala*, e se construiu à sombra dos *Sobrados e Mocambos* de Gilberto Freyre. De uma maneira geral, entendemos que, desde a abolição da escravatura no final do século XIX, até a consolidação das primeiras iniciativas de construção direta de moradias para a classe

---

<sup>8</sup> Os recursos que compunham a receita do Banco Nacional da Habitação, eram em sua maioria, oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, descontado na própria folha de pagamento do trabalhador brasileiro.

trabalhadora, por volta da década de 1930, o Estado brasileiro ignorou a questão habitacional no país.

Até a década de 1930, podemos dizer que as cidades brasileiras estavam imersas no pensamento liberal, no que diz respeito às propostas habitacionais. As intervenções do Estado brasileiro na questão vão acontecer somente no que tange a criminalização das sub-habitações, sobretudo os cortiços. A produção formal de habitação, sempre abaixo da demanda, irá acontecer na forma de empreendedores autônomos, que construíam basicamente duas modalidades de habitação: as “vilas operárias” e as “vilas de empreendedores” (BONDUKI, 1998).

Na primeira, o proprietário tinha o objetivo básico de aproximar o operário do seu local de trabalho, aumentando assim sua dependência ao patrão, e o controle da vida privada do funcionário, sobretudo aqueles mais qualificados, que ocupavam posições superiores ou intermediárias nas fábricas. Nesta forma de produção, o interesse do empreendedor fabril não é a exploração de aluguel, que de em alguns casos não acontecia, mas o aumento do controle da vida do proletário. O proletário tinha agora mais um elemento que o mantinha preso ao grande proprietário, a sua casa, de onde sua vida privada passava a estar sob os olhos do patrão.

Na segunda modalidade, as vilas de empreendedores, o objetivo era a cobrança de alugueis, com a produção de unidades habitacionais que muito se aproximavam aos cortiços, devido ao grau de adensamento. Habitações mínimas, mas formalmente edificadas. Para esta categoria, era importante que a participação do Estado se desse apenas na formalização de seu produto rentista e na repressão às soluções não oficiais (como os cortiços), para garantir e aumentar o valor de seu produto (BONDUKI, 1998. p. 53).

Como já observado, a participação do Estado se dava apenas no campo higienista. Baseado na coerção das habitações subnormais, sob a justificativa de combater as famigeradas epidemias da época, sobretudo a tuberculose. É dessa época a regulamentação dos padrões construtivos, e na manutenção de uma legislação urbanísticas, baseada nos antigos códigos de postura, que se estendiam às construções formais da época.

Importante citar aqui que a partir do ano 1886, São Luís também contara com uma legislação semelhante, no nosso caso *O Código de Posturas do Senado da Camara* (Burnett e Venâncio, 2008, p. 104) que tratava de disciplinar as edificações, exigindo condições mínimas de iluminação e ventilação, além de padrões estilísticos para as edificações propostas. Desta forma, esta lei vai afetar não só as construções isoladas, mas os conjuntos arquitetônicos como as vilas operárias.

Em São Luís, esta realidade pode ser representada pelas poucas, mas ainda presentes vilas operárias, como as construídas nas proximidades dos bairros do Desterro, e na vila operária ao longo do "Canto da Fabril" (vide Fig. 02), onde os conjuntos compostos por unidades de casas tipo porta e janela eram uma proposta formal do empresariado local para investimento em habitação voltada para a classe operária das antigas fábricas de São Luís.

**Figura 02:** Remanescentes da Vila Operária Canto da Fabril



**Fonte:** Google street view, 2014.

São presentes também na cidade algumas vilas de empreendedores, e podem ser vistas ainda hoje, em edificações remanescentes compondo a paisagem de bairros próximos ao centro como na popular Madre Deus, antigo bairro fabril maranhense. Abaixo, na Figura 03 a Vila Gracinha, já bastante modificada, mas ainda apresentando algumas de suas características como o piso elevado, e o portão que dividia o acesso para cada uma das edificação de tipologia semelhante a meias moradas.

**Figura 03:** Remanescentes da Vila de Empreendedores no Bairro da Madre Deus – Vila Gracinha



**Fonte:** Google street view, 2014.

Somente a partir de 1930, a produção habitacional brasileira vai se desenvolver de forma sistemática, mas ainda ineficaz, permanecendo a classe trabalhadora espoliada e dependente de uma produção rentista e da sub-habitação, praticada em cortiços e loteamentos clandestinos. A falta de uma política habitacional centralizada e gerenciada pelo Estado já era cobrada pela população em geral, e despertava atenção de jornais locais, conforme reportagem veiculada pela imprensa local, transcrita abaixo:

(...) Não obstante as reiteradas advertências dos sociólogos que viam nas péssimas condições de habitação muitas das causas dos problemas do proletariado, o liberalismo econômico o “laissez faire” do século XIX, não foi capaz de enfrentar satisfatoriamente a situação. Não se compreendia ainda que o levantamento do nível cultural das massas precisava deixar de ser um ideal sentimental, para se tornar a única política realista num mundo em que as transformações técnicas da produção tendiam a dismantelar as relações econômicas do plano nacional e internacional. Era para isso, necessário o abandono do “laissez faire” desempenhado o Estado não papel de simples gendarme, mas, orientando o esforço criador das coletividades. O problema da habitação como hoje unanimemente se reconhece, não pode ser resolvido sem a assistência do Estado. O homem do povo não o resolverá sozinho. Nem o resolverão tão poucos as entidades da iniciativa privada (O Globo, 1950, p. 2).

Interessante observar que mesmo com a pressão da população, conforme reportagem acima, a produção de Habitação Social permanecia quase ignorada. Nabil Bonduki (1998) narra esta realidade na qual os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) desenvolveram um sistema de produção pioneiro, articulado através de organismos responsáveis por arrecadar benefícios previdenciários, distintos por classe profissionais, vinculados ao governo federal, através do Ministério do Trabalho.

Porém, apesar do interesse do Estado em fomentar a produção da Habitação Social, não era interesse prioritário dos IAPs a produção da habitação, nem mesmo para os membros de suas classes. Para entender o fato, basta-nos lembrar que estamos tratando de Institutos de "Aposentadorias e Pensões" que, por sua natureza, tinham como objetivo a promoção de recursos previdenciários para suas respectivas classes profissionais. Para estes órgãos, a promoção da habitação era feita como forma de investimento em um mercado lucrativo. Assim como nas vilas de empreendedores, o objetivo era a cobrança de alugueis ou o financiamento da construção de habitações isoladas.

Ciente deste hiato, o governo Vargas encontra um campo aberto para medidas de apelo popular. O Estado paternalista de origem agrário-exportador agora tenta adotar um filho

até então sem pai: o proletariado, perdido nas cidades brasileiras, que passa a crescer em um novo ritmo, sobretudo após a Segunda Grande Guerra Mundial.

Neste contexto, Vargas percebe a importância do uso dos IAPs e da política urbana para fomento da Habitação Social como ferramenta de controle social. Este processo tem início através da padronização das carteiras profissionais, passando seu controle para o Ministério do Trabalho. Assim, o Estado populista<sup>9</sup> passa a aumentar sua influência dentro das classes profissionais, se aproximando dos sindicatos, coibindo e enfraquecendo partidos políticos e ideias opostas ao Estado que se construía. O órfão tem agora um pai.

A partir da centralização das carteiras profissionais, o Estado passa a ter o comando de uma grande concentração financeira, e a oportunidade de intervir no mercado imobiliário através de propostas habitacionais. Outras iniciativas vão ser adotadas, sobretudo na adoção de leis visando o controle do mercado rentista, coibindo aumentos nos aluguéis, entre outras medidas igualmente ineficazes.

Paralelo à produção fragmentada dos IAPs, houve a iniciativa de Eurico Gaspar Dutra, sucessor de Getúlio Vargas, em desenvolver um organismo centralizador da política habitacional no país, cujo objetivo principal era a produção de moradias populares, independente da classe profissional. Segundo o presidente eleito, 100.000 moradias seriam construídas em seu mandato (BONDUKI, 1996, p. 116). Embora tivesse objetivos bem arrojados já em seu projeto de lei, a iniciativa sofreu forte rejeição por parte dos envolvidos com a questão da moradia, além de não ter contado com o necessário apoio parlamentar: tratava-se da Fundação da Casa Popular (FCP).

Importante citar que, os conjuntos criados na época, pela Fundação da Casa Popular (FCP), não eram adquiridos pela população pela venda e financiamento, como mais tarde nos programas do SFH ou do Minha Casa, Minha Vida. Na época, os conjuntos eram ocupados por meio da cobrança de aluguéis, e os moradores eram escolhidos de forma bastante questionável. Os preços eram fixados em contratos que com o passar do tempo eram corroídos pela inflação, e tornavam as prestações irrisórias. Assim, adquirir a moradia por meio deste modelo era então considerado um prêmio, caracterizando uma atuação clientelista do Estado para com o morador (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

---

<sup>9</sup> Octavio Ianni, trata o populismo como o governo centrado na política de massas, o qual Getulio Vargas era seu principal representante, (embora no período, também destacaram-se demais líderes carismáticos) que, dirigia políticas industriais através de um Estado intervencionista. Neste íterim é que se fizeram a primeira expansão da atividade industrial e a consolidação de direitos trabalhistas como o salário mínimo e a CLT (IANNI 1075, p. 51-53).

Fatores de ordem política seriam então determinantes para a produção da FCP, provocando grandes distorções na distribuição de sua produção. Conforme Sérgio Azevedo (1982, p. 37), das oito maiores cidades brasileiras, três grandes centros, a saber São Paulo, Porto Alegre e Salvador não contaram com nenhuma casa construída pela iniciativa.

A cidade de São Luís foi contemplada com apenas um conjunto de 50 casas, localizado no Monte Castelo, antigo Bairro do Areal. Entre os estados da federação que receberam conjuntos, o Maranhão seria aquele com menor quantidade de casas construídas pela iniciativa. O conjunto maranhense, que mais tarde ficaria conhecido como “Popurlazinha” foi entregue em 1948 (O GLOBO, 1948, p. 4).

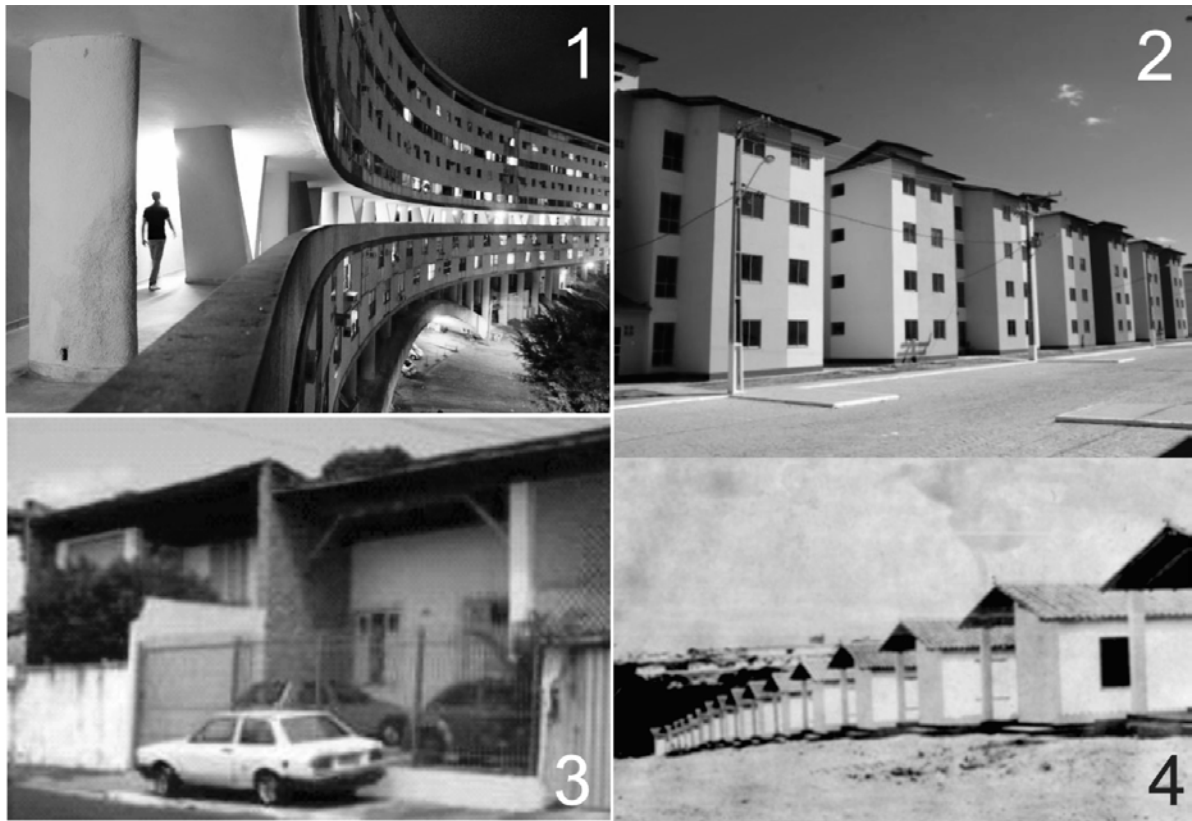
Sobre os IAPs em São Luís, podemos citar entre os mais influentes na cidade, quanto à produção de propostas habitacionais: IPASE - Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado; IAPC - Institutos de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes; IPEM - Institutos de Aposentadorias e Pensões do Estado do Maranhão e o IAPB - Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários. Estes institutos ilustram bem a realidade econômica da capital do Estado, que girava em torno do comércio e do emprego público, realidade que perdura até os dias de hoje.

Apesar da ineficácia deste modelo, sobretudo pelos números de produção atingidos, podemos destacar fatores interessantes da divisão das propostas habitacionais por institutos ligados a categorias profissionais. Do ponto de vista arquitetônico, é interessante a diferenciação das propostas, em comparação com um mercado que hoje é saturado por soluções viciadas, de baixa qualidade, projetadas sob o pretexto da redução de custos. A repetição à exaustão deste modelo será uma das marcas dos principais programas de fomento a habitação de interesse social, desde a implementação do SFH em 1964, até hoje, com o Programa Minha Casa, Minha Vida.

Para exemplificar esta realidade, temos a casa térrea com telhado de duas águas - as casas de COHAB, o Bloco "H" do Programa Minha Casa Minha Vida (Figura 4, Fotos 4 e 2). Este modelo extremamente repetitivo e monótono dá aos conjuntos, e por consequência aos bairros, um aspecto estereotipado. Por outro lado, nas propostas de origem dos IAPs (Figura 4, Foto 3), voltadas para categorias profissionais diferentes, de poder aquisitivo também diferentes, há uma diferenciação que, do ponto de vista da proposta arquitetônica, é muito mais rica e diversa.

**Figura 04:** Propostas Habitacionais Diferenciadas de Entidades Diferenciadas.

1 - Resid. Deodoro (Minhocão) - FCP-RJ; 2 - Resid. Periquitos - MCMV, S. José de Ribamar; 3 - Conj. Nossa Senhora das Graças - IAPC-MA; 4 - Conj. Vinhais - COHAB-MA.



Fonte: 1 GLOBO, 2013; 2 ZAGRA, 2013; 3 VASCONCELOS, 2007; 4 MARANHÃO, 1978.

Como dito anteriormente, muitas ideias de política habitacional adotadas pelo governo militar nasceram de um ideário desenvolvido ainda na democracia populista. Nabil Bonduki e Ana Paula Koury (2007), ao estudarem o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU) de 1963, analisaram uma série de pontos comuns entre as propostas do Seminário e as medidas adotadas pelo governo golpista que vieram a compor o Sistema Financeiro da Habitação.

Um dos pontos abordados foi a reestruturação da Fundação da Casa Popular (FCP), instituição que tinha por objetivo centralizar as propostas de habitação popular, mas que acabou produzindo resultados ínfimos. A criação da FCP, ainda em 1946, durante o governo de Eurico Gaspar Dutra partia do reconhecimento das limitações dos IAPs em manter uma política habitacional do Estado.

Um dos aspectos de importância na Criação da Fundação da Casa Popular, é que vários pontos da proposta original da FCP foram mais tarde adotados pelo SFH, entre eles a existência de um órgão centralizador das propostas habitacionais, independente da classe profissional, dotado de recursos próprios.

As propostas do SHRU foram compiladas no projeto de autoria do deputado Floriano Paixão, em 1963 (Projeto de Lei 87, de 1963). Em 1964, com a instauração do governo autoritário, algumas destas propostas foram assimiladas, entre as quais podemos destacar: o fomento a casa própria (não mais alugada); a criação de um fundo nacional da habitação, gerenciado por um organismo executor da política habitacional; a criação do Banco Nacional da Habitação; e a criação de um Serviço Federal de Arquitetura e Urbanismo, SERFAU.

Porém, apesar das iniciativas destacadas, devemos afirmar que da mesma forma que os IAPS não eram entidades comprometidas com a questão da Habitação Social no Brasil, também não havia de fato, até 1964, uma política habitacional devidamente organizada, sobretudo após a produção pífia da FCP, já que

Seria equivocado considerar que o governo Vargas e os que lhe seguiram chegaram a formular uma política habitacional articulada e coerente. Não houve, efetivamente, a estruturação de uma estratégia para enfrentar o problema, nem a efetiva delegação de poder a um órgão encarregado de coordenar a implementação de uma política habitacional em todos os seus aspectos (BONDUKI, 1994).

### **1.3 O Contexto Urbano da São Luís "Pré-Golpe"**

Nas duas décadas que antecederam o Golpe de 1964, o país apresentava um quadro de explosão demográfica nas suas principais cidades, mais notadamente na região sudeste, capitaneada por São Paulo. Este período histórico é marcante do ponto de vista econômico pela consolidação da atividade industrial na região sudeste, motivada pela política de substituição de importações, um dos efeitos da chamada “crise de 1929”.

Já no pós-guerra, com a recuperação das economias europeias, a economia brasileira passava por um momento crítico, apresentando claros sinais de estagnação: altos índices de inflação e taxas negativas de crescimento do PIB, nos primeiros anos da década de 1960. Essa situação levava a juros reais zero, afetando as poupanças e a própria oferta de crédito, seja público ou privado (BRASIL, 1977, p. 6), tornando o financiamento em habitação cada vez mais escasso.

Em São Luís, a situação era ainda mais preocupante. A economia maranhense, finalmente atravessava momentos de mudanças no modelo produtivo que marcou a formação



das principais cidades do nordeste brasileiro, e caracterizava o sentido colonizador da formação destas cidades, descrito por Caio Prado Junior (1996, p. 19).

Este modelo, ainda baseado na monocultura de exportação, teve seu auge nas primeiras décadas do século XIX, e decaiu tragicamente a partir das restrições ao tráfico negreiro, proibido em meados do mesmo século. Este breve período de prosperidade econômica vai marcar a consolidação do Bairro da Praia Grande como grande centro comercial da então província. A partir daí, o modelo agroexportador, nostalgicamente se arrastaria até a primeira metade do século XX (IBGE 1971, p. 15), em um processo lento de retorno da mão-de-obra do negro, agora livre, marcando o fim das condições econômicas do sistema *plantation*.

Na verdade, não entendemos o momento da abolição da escravatura como de crise do modelo agroexportador, mas sim como uma crise mais profunda dentro de um modelo decadente caracterizado por períodos de prosperidade econômica motivados por fatores econômicos externos, como A Guerra da Secessão Americana. Mais tarde, após a abolição da dos escravos, o fenômeno se repetiu, durante as duas Guerras Mundiais (RIBEIRO JUNIOR, 1992). No mesmo sentido, períodos de estabilidade econômica mundial coincidem com déficits no rendimento maranhense. Neste contexto, as manufaturas e as *commodities* maranhenses parecem ser condenadas a produtos de segunda linha, o qual se lança a mão em períodos de escassez mundial.

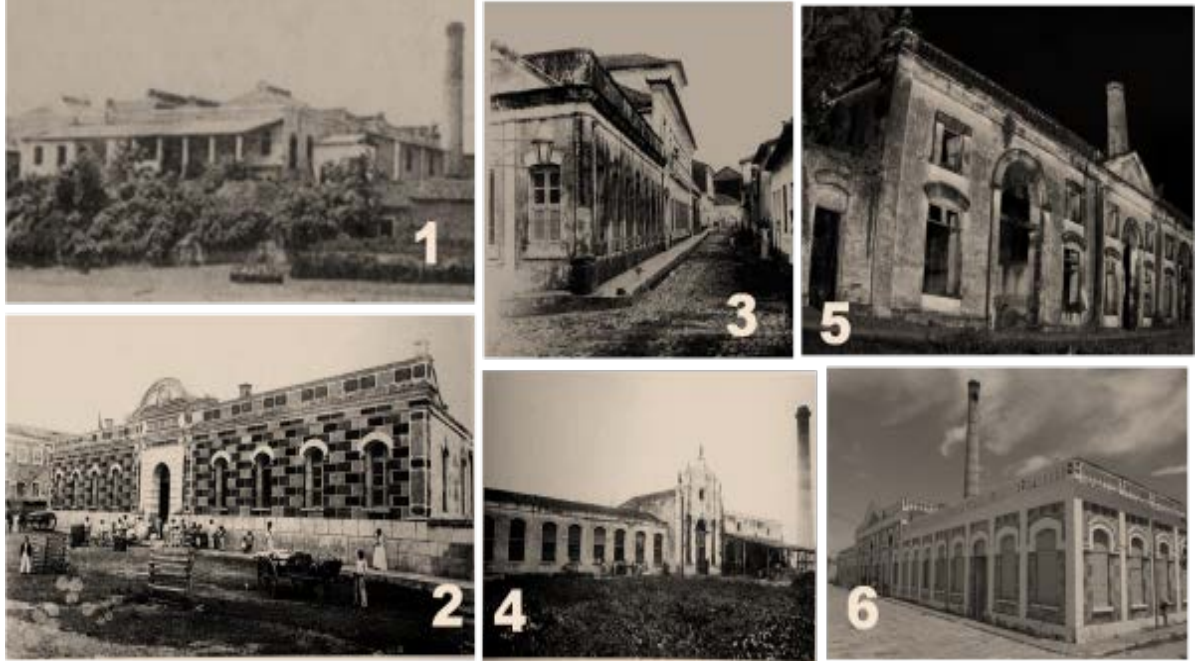
Desta forma, segue-se até a década de 1970 (RIBEIRO JUNIOR, 1992) uma situação de inchaço populacional causado pela migração, sem crescimento das atividades produtivas ou mesmo das redes de serviços (IBGE 1971, p. 16). Mesmo a partir da década de 1950, com a adoção de um modelo econômico de investimento em infraestrutura rodoviária, ocupação de novas áreas agrícolas no centro-oeste do Estado e direcionamento de recursos para a atividade industrial, o quadro econômico parecia não alcançar os resultados esperados de difusão da economia (TRIBUZI, 2011, p 73).

A tentativa de transformar o "Maranhão Agrário" no "Maranhão Industrial" vai marcar a economia maranhense após a “quebra” da atividade algodoeira. Neste processo, as indústrias voltadas à atividade têxtil, apoiadas pelos excedentes do algodão, vão ser as principais expoentes da atividade fabril maranhense. A Figura 5 mostra exemplos de complexos industriais têxteis instalados no Maranhão. Este processo, rapidamente se tornou insustentável, e foi marcado por irregularidades administrativas, além de sofrer com a política de desvalorização cambial. Assim, somente a aquisição das máquinas custaria o dobro do

orçado inicialmente, obrigando a venda das empresas a terceiros, com prejuízo aos acionistas minoritários das múltiplas empresas de sociedade anônima (TRIBUZI, 2011. p 47).

**Figura 05:** Parque Industrial Têxtil

1 Fábrica São Luís, 2 Fábrica do Cânhamo, 3 Fábrica Santa Amélia. 4 Companhia de Fiação e Tecidos do Rio Anil, 5 Fábrica em Codó, 6, Fábrica em Caxias.



**Fonte:** 1, 2, 3 e 4 - GAUDENCIO, 1908; 5, 6 - PANORAMIO, 2014; Edição nossa.

Desta forma, as fábricas rapidamente se tornariam obsoletas, ainda no fim do século XIX (IBGE, 1955). Este parque têxtil entrava na década de 1960 em processo de falência, e absorvia cada vez menos a mão-de-obra local, não sobrevivendo até a década seguinte.

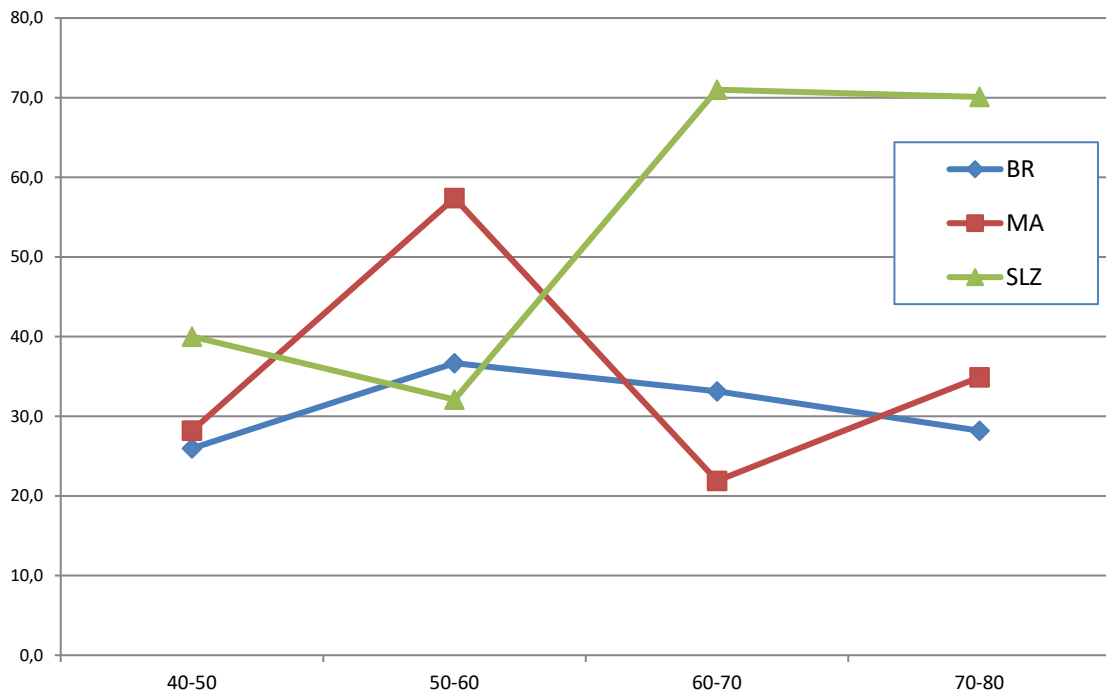
As unidades têxteis maranhenses sobreviveram mais tempo em função do isolamento espacial a que estavam submetidas. Não havendo concorrência direta com firmas cariocas, paulistas até mesmo baianas e pernambucanas, fora fatores de ordem exógena, como as 1ª e 2ª guerras mundiais (RIBEIRO JUNIOR, 1992, p.78).

A economia de origem agro-exportadora também perderia espaço, sobretudo após a integração com a região sudeste, palco dos grandes empreendimentos fabris, agora ligados a região nordeste, nova consumidora de suas manufaturas através de uma rede rodoviária. Neste contexto, as rodoviárias vão ligar o interior do Maranhão às demais regiões do Brasil, e vão marcar o fim da dependência direta da capital, principal entreposto comercial do estado, de onde as mercadorias seguiam via fluvial, ainda reflexo das atividades mercantis originadas no

período colonial, deixando a capital em um quadro periférico em relação ao próprio estado (IBGE, 1971, p. 10).

A integração do interior maranhense à malha rodoviária brasileira vai marcar, além do declínio da indústria têxtil, a fuga de recursos originados da atividade agrícola. Dentre as novas culturas, vale destacar o arroz e o babaçu, desenvolvidos nas regiões do Baixo Parnaíba, Médio e Baixo Mearim, e nas novas fronteiras agrícolas do Estado, Imperatriz e Oeste maranhense, palco dos novos projetos de colonização amazônica, marcados também por fortes conflitos agrários (IBGE, 1971 e TRIBUZZI, 2011).

**Figura 06:** Evolução do Crescimento da População do Brasil, Maranhão e de São Luís.



**Fonte:** IBGE, 1955, 1961, 1971 (dados).

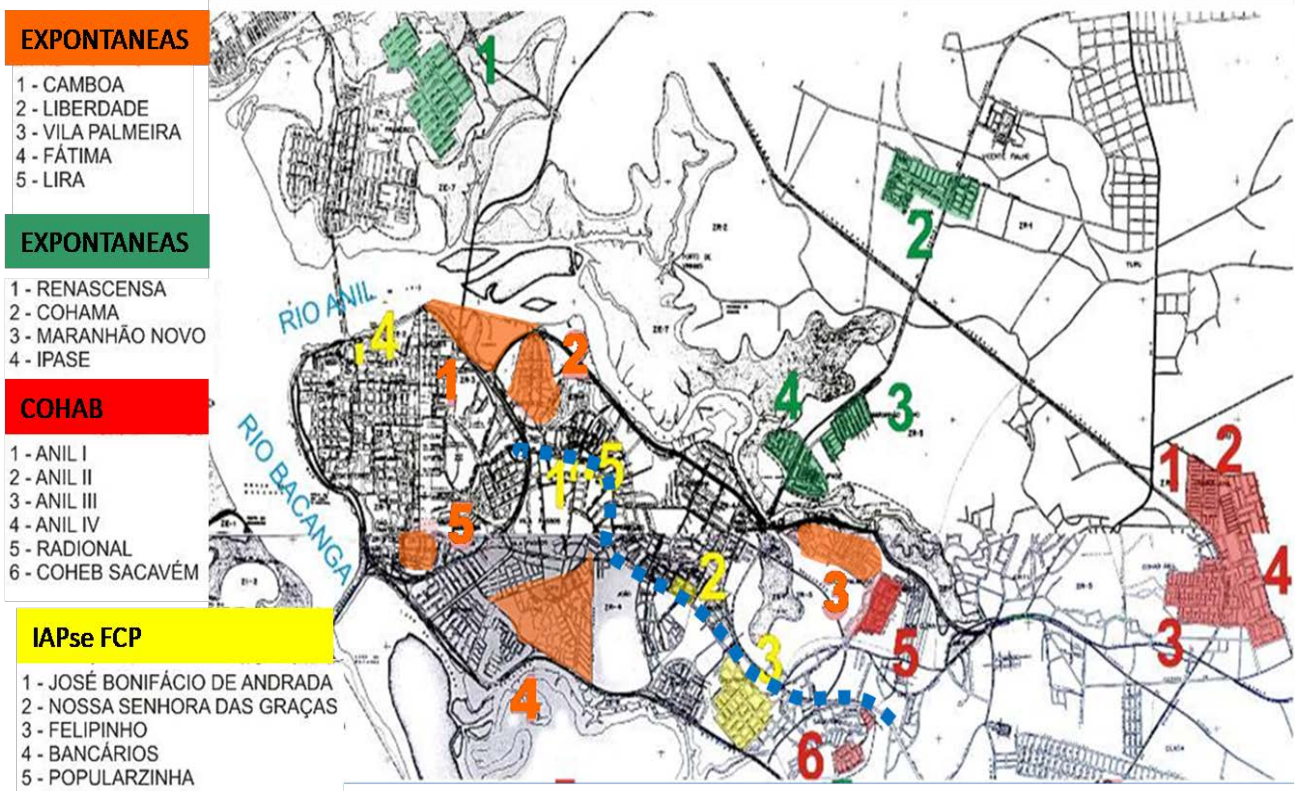
Porém, apesar da ruína do parque industrial e do processo de periferização de São Luís, a migração da população do interior ainda influenciava o crescimento populacional de São Luís e pode ser notado na década de 1960, depois de um longo período de quase estagnação. Importante notar no gráfico acima (Figura 6), que no período de 1950-1960, São Luís apresenta taxas de crescimento menores que o Brasil e o Maranhão, indicando o processo de povoamento das novas fronteiras agrícolas a centro oeste do Estado.

Ainda com base no gráfico, observa-se que no decênio 1960-1970 São Luís atinge índices superiores às décadas passadas, sobretudo pela população oriunda do interior do

Estado que via na capital oportunidade de emprego ou mesmo de complementação dos estudos, tendo em vista a instalação de escolas primárias no interior do Estado. A capital seria então oportunidade de se “terminar os estudos” em uma das 25 unidades de ensino, ou de cursar uma faculdade em um dos 8 cursos superiores já existentes na cidade (RIBEIRO JUNIOR, 2001, p. 86-87).

A questão habitacional é então agravada pelas questões sociais e econômicas das quais é fruto, já que a frágil economia local era incapaz de mover uma cidade inchada<sup>10</sup>, e de absorver uma população aumentada pela migração de trabalhadores, geralmente oriundos do interior do estado. Esta população que não tinha condições de acesso aos produtos do mercado imobiliário formal, vivia a agonia de depender de alugueis ou da sub-habitação.

**Figura 07:** Caminho Grande os Conjuntos dos IAPs, do SFH e de ocupações espontâneas em 1977.



Fonte: VASCONCELOS, 2007.

Assim, parte desta massa populacional começava a ocupar, principalmente com palafitas, as áreas alagadas as margens dos rios Bacanga e Anil, nas periferias do que é hoje o Centro Histórico da capital do estado e o Caminho Grande (via azul em destaque na Fig. 06).

<sup>10</sup> No sentido de um crescimento populacional desacompanhado de infraestrutura capaz de atender a novas demandas urbanas.

A Figura 06, acima, mostra a localização dos aglomerados subnormais que irão formar bairros como Camboa e Lira, mais próximo ao Centro, além dos que se espraiavam ao longo do Caminho Grane, em localidades como Vila Palmeira, Fátima e Goiabal (BURNETT; VENÂNCIO, 2008).

Assim, neste contexto de extrema carência de moradias, os únicos responsáveis por alguma política habitacional de interesse social articulada pelo Governo Federal eram os IAPs e a FCP. Estes organismos, que atuaram em um período de economia debilitada, tiveram uma produção habitacional de pequena expressão - se comparada com a do SFH - mas que tinham papel importantíssimo visto a grande necessidade da população local, como nos lembra Ribeiro Junior: “Diante de uma população estimada em 251.389 habitantes, aproximadamente 40.000 desses residiam em palafitas que representavam, em termos percentuais, cerca de 16% daquele número estimativo [em 1969]” (RIBEIRO JUNIOR, 2001, p.86).

Neste período em São Luís, acontecia o processo de consolidação do Caminho Grande como principal eixo de expansão da capital, formado pelas vias: Rua Grande - Avenida Getúlio Vargas - Avenida João Pessoa. Então, em contrapartida as ocupações que se concentravam nos alagados dos rios Anil e Bacanga, fixaram-se neste eixo os conjuntos dos IAPs, assim como a proposta da FCP em São Luís. Assim, as siglas que remetiam às classes profissionais como: IAPC (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes), IPASE (Instituto de Pensões e Aposentadorias dos Servidores do Estado do Maranhão e Piauí), IPEM (Instituto Previdenciário dos Servidores do Estado do Maranhão), entre outras, vão se transformar em conjuntos habitacionais compondo os bairros do Monte Castelo, João Paulo entre outros.

Entre as características mais marcantes dessa produção na cidade, além da diferenciação das propostas, está o tamanho relativamente menor dos conjuntos (vide quantitativo de unidades habitacionais de cada conjunto na Tabela 02, página 46). Enquanto os conjuntos posteriormente financiados pelo BNH e pela Caixa Econômica Federal atingiram facilmente mais de mil unidades habitacionais por empreendimento, os conjuntos dos IAPs, e o da FCP, atingem em sua maioria menos de 100 unidades.

Um aspecto interessante, é que as dimensões reduzidas das propostas e a pequena oferta por terrenos urbanizados e recursos financeiros vão contribuir para a menor segregação espacial vivida pelos conjuntos e pela cidade até então. Estes conjuntos parecem se integrar aos bairros aos quais pertencem, povoando vazios próximo ao João Paulo e Monte Castelo, este último ligado ao centro da cidade e visto como lugar dos nobres da época, onde já



circulavam os serviços de bonde e linhas de ônibus. Portanto, um Bairro nobre, mas que convivia agora com conjuntos habitacionais extremamente singelos, como o conjunto da Fundação da Casa Popular.

Tal miscigenação se deve à dimensão territorial da área e à insuficiência dos recursos públicos aplicados para erradicar as incontáveis moradias populares, pois a redução das atividades econômicas debilitou os cofres públicos e a massa de trabalhadores assalariados e suas moradias eram então muito mais expressivas (BURNETT; WALL, 2008, p. 108).

Pode-se dizer que os Institutos (IPEM e IPASE), que representavam os servidores públicos da época, acabavam caracterizando, também, a classe média local, composta, fundamentalmente por funcionários públicos e trabalhadores do comércio, situação que permanece até os dias de hoje. Essa camada da sociedade foi uma das principais classes favorecidas por essas propostas de habitação.

**Figura 08: Tipologia dos conjuntos IAPs, "entre o colonial e o moderno".**

1 - Sobrados Coloniais, Praia Grande; 2 - Bangalôs, Monte Castelo; 3 - Conj. José Bonifácio - IPEM; 4 - Conj. Nossa Senhora das Graças - IAPC; 5 - Conjunto Filipinho, IAPC; 6 - Conj. dos Bancários - IAPB; 7 - Conj. Bequimão, COHAB-MA; 8 - MCMV - Conj. Periquitos.



**Fonte:** 1, 2, 4, 6 - Street View, 2012 ; 3, 5 - JORGE, 1950; 7 - MARANHÃO, 1978; 8 - ZAGRA, 2013.

Como dito anteriormente, os conjuntos produzidos pelos IAPs apresentam uma grande diversidade na sua forma, criando uma variedade interessante de propostas arquitetônicas. Assim, com relação a arquitetura apresentada nesta produção, esta nos remete também ao contexto econômico em que se encontrava São Luís, até o início da década de

1970. Neste período, a capital dava início a uma nova incursão na industrialização, tentando-se diversificar-se economicamente do modelo agroexportador colonial.

Desta forma, conforme Figura 08, página anterior, a tipologia dos conjuntos dos IAPs (Fig.07 – fotos 03, 04, 05 e 06) pareciam ainda se situar entre os sobrados coloniais (Fig. 08 - foto 01) e os bangalôs ecléticos (Fig. 08 - foto 02), produzidos para a elite local na consolidação do Bairro da Praia Grande e Monte Castelo, respectivamente, e a reprodução de um novo modelo, influenciado pelo modernismo, e pela produção em série, já praticada mundialmente desde a década de 1920.

As propostas, com exceção do Conjunto dos Bancários (Fig. 08 – foto 06) quase sempre compotas por casas térreas. Alguns conjuntos ainda apresentam casas geminadas em pelo menos um dos lados, como na proposta do Ipem (Fig. 08 – foto 03) e o primeiro conjunto dos comerciários (Fig. 08 – foto 04). Outras propostas já se assemelham ao estilo modernista, como no Conjunto dos Bancários (Fig. 08 – foto 06) e o Conjunto Filipino do IAPC (Fig. 08 – foto 05) - formas ortogonais, poucos adornos e produção em série.

Além das questões puramente arquitetônicas, talvez a maior importância dos IAPs e da FCP tenha sido a própria produção habitacional, mesmo em um quantitativo insuficiente, em um momento em que a cidade sofria com o inchaço e a falência de sua economia. Assim, em São Luís, podemos resumir a produção habitacional destes órgãos na tabela a seguir:

**Tabela 02: Produção Habitacional dos IAPs e FCP**

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

**Fonte:** VASCONCELOS, 2007.

A tabela 2 mostra o pouco expressivo quantitativo de unidades habitacionais que foram construídos por iniciativa dos Institutos de Aposentadorias e Pensões e da Fundação da Casa Popular até o ano de 1966, quando os Institutos e Aposentadorias e Pensões foram extintos e consolidadas no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

Os conjuntos construídos quase sempre tinham menos de 50 unidades habitacionais, e não apresentavam equipamentos sociais, com exceção do conjunto "Popularzinha", que apresentava uma praça, e o Filipinho, com praças e sedes comercial e social.



## 2. A DITADURA MILITAR E O PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO URBANA NA SÃO LUÍS DA DÉCADA DE 1970

Nos anos após a instauração do regime militar, o Brasil, e, em particular o Maranhão, viveram períodos de grande euforia no campo econômico, sobretudo com as promessas anunciadas pelos dois Planos Nacionais de Desenvolvimento<sup>11</sup>. Neste período, medidas de caráter desenvolvimentista foram adotadas com o objetivo de impulsionar a economia nacional, que atravessava um período de forte estagnação.

Ainda na década de 1960, em São Luís acompanha-se o planejamento nacional, apostando-se em uma dinamização de sua economia através dos novos investimentos, entre estes a construção de um novo porto que pudesse escoar as riquezas de Carajás, articulando-a com o capital transnacional. Neste período (1960-1970), foi registrada uma taxa de incremento populacional que já somava quase o dobro da registrada na década anterior (MARANHÃO, 1976). Paralelo a este quadro, era registrado também o crescimento da habitação informal, instigada pela ausência direta do Estado na questão e pelo achatamento salarial, o que, conforme assinala Ribeiro Junior (2001), levou pelo menos 16% da população da capital maranhense a recorrer às moradias subnormais.

Entendemos assim, que os encaminhamentos do novo governo, sobretudo do campo econômico, foram decisivos na adoção de medidas que iriam configurar o SFH ao longo do Governo Militar. Como já vimos, o Estado está no centro do conceito de Habitação Social, uma vez que esta é construída (ou financiada) pelo poder público, que concentra e orienta tributos extraídos da classe trabalhadora. Desta forma, fatores ideológicos do sistema habitacional ou mesmo resultados como localização dos conjuntos, sistemas construtivos, tipologias arquitetônicas, ou os quantitativos das unidades habitacionais, acabam transparecendo o contexto nacional em que tais habitações foram construídas.

É certo que, conforme já tratamos - pelo menos do ponto de vista ideológico - um dos principais objetivos da Habitação Social é a promoção da moradia para uma faixa da população que não pode construí-la, ou mesmo adquiri-la no mercado formal de imóveis. Em

---

<sup>11</sup> A execução dos dois Planos Nacionais de Desenvolvimento - PND se deu em meio a períodos de euforia e angústia da política econômica brasileira. O primeiro plano (I PND) entrou em vigor no ápice do período conhecido como Milagre Brasileiro, em 1972, e teve seu final marcado pelo primeiro choque do petróleo em 1974. O II PND entraria em ação em dezembro de 1974 (data da publicação de sua lei de criação) evidenciando a opção de enfrentamento da crise através do desenvolvimento econômico. O fim do segundo plano é marcado pela segunda crise do petróleo, em 1979.

contrapartida, entendemos ainda que a política habitacional não se esgota na casa a ser construída, sobretudo durante o período em questão. Porém, há uma distancia considerável entre as obras de urbanização e suporte para as cidades e as grandes obras de infraestrutura de caráter regional, que receberam suporte financeiro do BNH. Da mesma forma, esta distancia, conforme Pedro Campos (2001), era presente, também, entre estes dois grupos distintos de empresários da construção que disputavam os recursos do SFH .

Partindo desse pressuposto, discutiremos neste capítulo como a política habitacional foi articulada aos programas de desenvolvimento do governo federal, e acabou utilizada como um dos principais pilares da economia brasileira naquele momento.

Outra questão que será aqui tratada, e ao longo dos demais capítulos, é o uso da política habitacional como parte de um projeto de legitimação do regime. Projeto implantado através da manutenção da ordem por meio da promoção do “trabalhador”, base do sistema político vigente. Projeto este que se alterna à política de suporte para o desenvolvimento da economia nacional e, sobretudo, do empresariado da indústria da construção civil pesada, principal beneficiário dos Planos de Desenvolvimento.

Para tanto, neste segundo capítulo serão abordados os principais investimentos em infraestrutura que se fizeram em São Luís, sobretudo aqueles que utilizaram recursos do Banco Nacional da Habitação, muito presentes no I Plano Nacional de Desenvolvimento.

Assim, ainda neste tópico, analisamos a reorientação dos recursos destinados à infraestrutura, após o II Plano Nacional de Desenvolvimento, em particular, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, como parte integrante de suas propostas para as cidades brasileiras. Ainda com relação aos grandes planos e projetos, estudaremos o Programa Grande Carajás - claramente o maior projeto implantado no estado - e que teve maior fator de atração de novos investimentos, sobretudo de infraestrutura, especialmente para a capital São Luís.

Em um segundo momento, atentamos para a reorientação dos recursos aplicados em habitação, após a reformulação no PLANHAP em 1975, fazendo que os recursos originalmente destinados à população de renda inferior fossem voltados para as classes médias, mesmo naquelas propostas executadas pela COHAB-MA.

Por fim, focamos na “reformulação” do SFH, na segunda metade da década de 1980, avaliando como os recursos financeiros e os números de produção foram distribuídos ao longo dos pouco mais de vinte anos de atuação do Banco Nacional da Habitação, até o seu fechamento.

## 2.1. A Ditadura e o Milagre. Os grandes Planos e suas marcas em São Luís

Em consonância com o método utilizado para a construção deste trabalho, orientando pelo materialismo histórico dialético, entendemos o homem como produto do modo de produção vigente, sendo este último também influenciado pelo homem (MARX, 1859). Assim, os resultados da política habitacional na sociedade brasileira, e no caso particular de São Luís - MA, são totalmente influenciáveis por um contexto externo – capital transnacional - e pelo contexto político em que o Brasil estava envolvido.

A sociedade com base citadina também acabava por modelar a política habitacional de acordo com o seu desenvolvimento. Portanto, da mesma forma que Frederico Burnett e Marluce Wall Venâncio (2008), entendemos que os caminhos da política habitacional não ocorreram ao acaso.

Ainda que para muitos (...) tais resultados sejam obras da natureza, do acaso ou de oportunidades individuais oferecidas por situações de vida privada. Este procedimento de análise considera que a cidade é o resultado de ações conjuntas, previstas e não previstas, do poder público e de forças sociais (BURNETT; VENÂNCIO, 2008, p.100).

Desta forma, os planos econômicos criados com o objetivo de alavancar a economia brasileira por meio do investimento na burguesia nacional, foram também de crucial influência para o desenrolar da política habitacional durante o Regime. Na verdade, percebemos interesses em conflito, já que estamos tratando de disputas por capital em segmentos distintos da indústria, e do próprio setor da construção civil.

Com relação ao impacto da política habitacional no desenvolvimento do capital, destacamos: o suporte ao desenvolvimento da atividade industrial - a construção de casas para os operários, na intenção de posterior diminuição nos custos de mão-de-obra; o aquecimento do mercado de insumos da indústria da construção civil; a viabilização da construção e comércio de novas áreas, através da criação de infraestrutura (água, esgoto, transporte e energia) e posterior valorização destas como mercadoria imobiliária; e os recursos financeiros, que seriam desviados do subsetor da habitação, conforme ajustes efetuados na política habitacional, para o da construção civil pesada, responsável pelas grandes obras de infraestrutura.

Doravante, apenas investindo em construção civil, através da construção de moradias, beneficiava-se um dos setores da indústria mais produtivos do país (e que exigia

menor tecnologia e qualificação de mão-de-obra); ademais, contribuía-se para a “estabilidade social” e reforçava-se a máquina propagandista do governo autoritário. Como destaca Sérgio Azevedo:

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. 100).

Vemos que os programas habitacionais do SFH, da FCP e dos IAPs estavam imersos nos projetos econômicos de seus tempos, orientados em fundamentos ideológicos distintos. Se no período anterior estava em vigência um sistema habitacional pautado na interferência dos sindicatos e na cobrança de alugueis simbólicos como forma de aumentar a dependência do trabalhador à figura do político, visto como “pai”, o SFH partiria de outras premissas ideológicas distintas: aqui se fomentava a casa própria, fazendo com que o trabalhador senti-se também um empreendedor, parte de um governo "moderno", co-responsável pelo progresso do país. Com o tempo, características que se manteriam, mesmo após as sucessivas alterações, no sistema, em vistas dos projetos econômicos que se sucediam.

A motivação principal para a criação do Banco Nacional da Habitação foi de ordem política. Segundo os mentores do BNH, o desempenho marcante na produção de casas populares deveria permitir ao regime militar emergente obter a simpatia de largos setores das massas que constituíram o principal apoio social do governo populista derrubado em 1964. Nesse projeto, igualmente encontrava-se implícita a idéia de que a casa própria poderia desempenhar um papel ideológico importante, transformando o trabalhador de contestador em "aliado da ordem (AZEVEDO, 1988, p. 109).

Acima, Sérgio Azevedo, trata de aspectos políticos como principais influenciadores na construção de um anova política habitacional. Para uma melhor idéia este processo, observemos a seguir (Figura 08, na página seguinte), um exemplo das inúmeras propagandas publicadas em jornal local (página inteira, sem numeração) onde se lê “Casas populares: antes de 1964 não se via isso”. A Habitação Social, construída e propagandeada, transformava a classe trabalhadora em poderosa aliada. Ao centro da imagem uma foto aérea

onde se pode ver os conjuntos Anil I, II e III, este ultimo em etapa inicial de construção na época da foto.

Figura 09: Informe Publicitário da COHAB-MA em jornal local.

**HABITAÇÃO NA  
CASA DOS MILHÕES**

*EIS O EXEMPLO.*

**CASAS POPULARES:**  
ANTES DE MARÇO DE 64 NAO SE VIA ISSO!

O BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO, DE 1964 PARA CÁ, JÁ ATINGIU A CASA DOS MILHÕES DE NOVAS RESIDÊNCIAS POPULARES.

O GOVERNO REVOLUCIONÁRIO DEU SUPORTE PARA QUE CADA BRASILEIRO POSSUA SUA CASA PRÓPRIA.

A COHAB É UM EXEMPLO DE TUDO ISTO!

NÓS ULTRAPASSAMOS DE MUITO A CASA DOS MILI ENQUANTO V. LÊ ESSE ANUNCIO, A COHAB CONCLUI MAIS UMA CASA QUE PODERÁ SER A SUA.

**COMPANHIA DE HABITAÇÃO**  
POPULAR DO ESTADO DO MARANHÃO

Fonte: O Imparcial, 31 de Janeiro de 1977.

Importante notar que o investimento em Habitação Social era, além de lançar recursos para a burguesia industrial brasileira, uma forma de intervenção social, que possibilitava a manutenção do regime militar. O governo, que agora "tomava as rédeas do país", tornava possível ao trabalhador "conquistar sua casa própria", mantendo-o motivado e disposto a contribuir para o "bem da nação"<sup>12</sup>, tema tratado também por notórios artistas da música popular brasileira.

É fato que o SFH / COHAB-MA instituído pelos militares foi um dos fatores de grande importância para o crescimento da malha urbana das cidades brasileiras, o que inclui São Luís, porém, não podemos considerá-lo como um programa contínuo desde sua implantação. É imprescindível notar que os diferentes projetos econômicos, assim como os grandes planos nacionais, que foram implantados no período de estudo, acabaram por afetar o BNH e sua política habitacional, assim como o desenvolvimento das cidades brasileiras.

Desta forma, faremos uma leitura dos planos e programas de grande impacto na produção do espaço, sobretudo na Habitação Social em São Luís, implantados durante o período de vigência do regime autoritário. Dentre estes investimentos e programas<sup>13</sup>, destacamos aqueles efetuados pelo BNH na infraestrutura de São Luís (durante o período de vigência do I PND), o II Plano Nacional de Desenvolvimento, vigente entre 1974 e 1979, que traria o a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), como forma de dar ênfase ao investimento nas cidades brasileiras, e o Projeto Grande Carajás (PGC), cujo início de sua instalação é anterior à década de 1970 (FERREIRA, 2014, p. 70), mas que acontece até a primeira metade da década de 1980.

---

<sup>12</sup> Em *Comportamento Geral*, de 1973, Gonzaguinha, criticava o conformismo e a aceitação imposta, o que se justificava pelo bem da nação, conforme trecho destacado: "*Você deve aprender a baixar a cabeça / E dizer sempre: "Muito obrigado" / São palavras que ainda te deixam dizer / Por ser homem bem disciplinado / Deve pois só fazer pelo bem da Nação / Tudo aquilo que for ordenado / Pra ganhar um Fuscão no juízo final / E diploma de bem comportado*".

Raul Seixas, em Seu disco Novo Aeon (1975), lançava a música *É Fim de Mês*, que ironizava o parcelamento das contas, o que incluía a casa própria, como parte de uma filosofia de vida alienante pautada no conformismo. Conforme o trecho: "*Eu já paguei a conta do meu telefone / eu já paguei por eu falar e já paguei por eu ouvir / Eu já paguei a luz, o gás, o apartamento / Kitnet de um quarto que eu comprei a prestação / pela Caixa Federal, au, au, au, / eu não sou cachorro não (não, não, não)! / (...) Eu consultei e acreditei no velho papo do tal psiquiatra / que te ensina como é que você vive alegremente, / acomodado e conformado de pagar tudo calado, / ser bancário ou empregado sem jamais se aborrecer...*"

<sup>13</sup> Após os planos de Metas de Juscelino Kubitschek (1956-1960), e anteriormente à ação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, foi estabelecido o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965), de pouca influência na economia local.

### 2.1.1. O financiamento de grandes obras pelo Banco Nacional da Habitação

A tendência de financiamento em desenvolvimento urbano tem origem na própria lei de criação do BNH, de forma que esta ideia passa a ganhar mais força na necessidade de prover infraestrutura aos novos conjuntos habitacionais construídos de forma desconectados e isolados da malha urbana das cidades brasileiras. Os volumes então investidos em obras urbanas passam a ser maiores através de sucessivas alterações da legislação de criação do SFH e do BNH, sobretudo após o banco ser transformado em banco de segunda linha, em 1971<sup>14</sup>.

Segundo Geraldo Serra (1991), esta tendência toma novo impulso a partir da tomada de consciência de que o a questão urbana, e as possibilidades de investimento do capital concentrado pelo BNH não se esgotam na casa financiada:

(...) Nesta etapa [até a segunda metade da década de 1970] a questão urbana é vista como carência manifesta de habitações nas cidades. O remédio proposto foi eminentemente financeiro, isto é, a concessão de financiamento de prazos longos e juros baixos aos adquirentes da casa própria, o que, de qualquer forma, suponha que os mesmos não fossem marginais ao mercado, e possuíssem uma poupança mínima. Não sendo esse pressuposto verdadeiro, a expressão mais óbvia da marginalidade urbana - a favela - continuo a existir e a ampliar-se (SERRA, 1991, p. 77).

Portanto, após 1971, o BNH passa paulatinamente a ampliar seus investimentos em desenvolvimento urbano, enquanto verifica-se uma queda nos investimentos em habitação, como podemos observar na Figura 10 a seguir. Serra (1991) e Maricato (1987) destacam ainda que o investimento em desenvolvimento, captados por estados e municípios, passa a ser uma alternativa segura de investimentos frente ao fracasso inicial das COHABs que, sobretudo após 1971, passa a registrar taxas crescentes de inadimplência de seus mutuários, uma vez que estes, continuavam a margem do trabalho formal – sobretudo após os efeitos da política de achatamento salarial praticada pelo governo ditador - e por sua vez das soluções de habitação e condições de financiamento proposta pelo sistema.

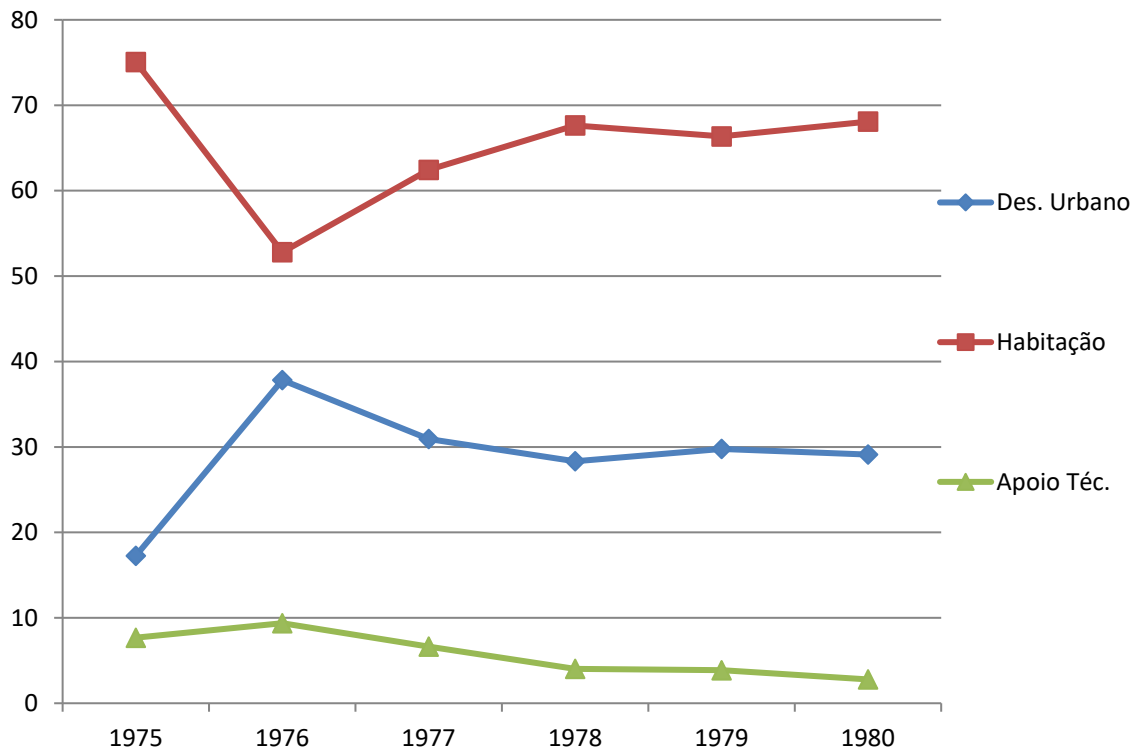
O investimento massivo em infraestrutura tem seu período de maior implemento no período de vigência dos dois PNDs, após o início do primeiro em 1972, e segue com

---

<sup>14</sup> Em 1971, através da Lei 5.672/71, o BNH, é transformado em empresa pública, ligado ao Ministério do Interior, passando a funcionar como banco de segunda linha. Com esta alteração o banco transfere seus recursos para os agentes executores (COHABs e cooperativas habitacionais, por exemplo) e se exime das críticas responsabilidades acerca da inadimplência de seus mutuários (MARICATO, 1987, p. 34).

aumentos sucessivos, após a instituição do Plano Nacional da Habitação Nacional (PLANHAP) em 1973, e por último com a adoção do II PND em 1975. Essa tendência só se inverte, após a reformulação do PLANHAP (em dezembro de 1974) que possibilitou a reestruturação das COHABs (vide tópico 2.2 Mudança no Perfil dos Mutuários da COHAB e Cooperativas Habitacionais) e com a implantação do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)<sup>15</sup>, em 1976. A Figura 09 nos mostra como esses números evoluem a partir de 1975, quando os investimentos em desenvolvimento urbano atingem seu ápice (1976), iniciando um processo de queda, nos volumes financiados pelo BNH.

**Figura 10:** Percentual da distribuição dos financiamentos a partir de 1974



**Dados:** Maricato, 1987, Edição Nossa.

Desta forma, o BNH vê as prefeituras como clientes em potencial, mais aptas a receber financiamentos que a população à qual a COHAB atenderia. Esta medida era também parte da estratégia do governo autoritário em aumentar sua centralidade e influência nas prefeituras enfraquecidas, que carentes de recursos eram obrigadas a recorrer ao BNH.

Assim, o Governo Federal, influenciaria na forma como os recursos municipais eram investidos, através dos empréstimos concedidos via BNH. Deste modo, os empréstimos

<sup>15</sup> O Plano de Desenvolvimento Urbano é parte integrante do II Plano Nacional de Desenvolvimento. Embora o II PND entrasse em vigor em 1975, o PNDU só passa a vigorar em 1976. O PNDU marca a preocupação com a centralização da política urbana brasileira.



deveriam ser pagos com os recursos municipais, sendo que, caso a dívida não fosse paga, era previsto em contrato o confisco na arrecadação de impostos municipais (ou estaduais), ou o pagamento via avalista, geralmente banco público local (SERRA, 1991, p. 62).

Esta medida fazia também com que as prefeituras passassem a cobrar tarifas que custeassem o financiamento e sua operação, distribuindo os custos destes investimentos entre os trabalhadores (MARICATO 1987, p. 38) que financiariam duplamente as obras executadas pela iniciativa privada, seja através dos tributos cobrados pelos serviços urbanos, como pelos recursos extraídos diretamente de sua folha de pagamento.

Conforme Maricato (1987), e Pedro Campos (2012) estes novos investimentos são também a materialização de um embate entre dois segmentos diferentes de empresas da construção civil: de um lado, aquelas eminentemente ligadas ao subsetor da habitação (em que incluímos COHABs, SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, e Cooperativas) e aquelas voltadas para a construção civil pesada.

Em vista disso, planos e programas vão ser criados com o objetivo específico de desviar recursos do BNH, originalmente direcionados à habitação, para o financiamento deste setor do mercado. Esta tendência se iniciara com os investimentos nas obras de saneamento<sup>16</sup> de distribuição d'água, sendo que com o tempo, os investimentos iriam extrapolar (e muito) as obras de infraestrutura para habitação, como na construção de aeroportos, grandes hidrelétricas, entre outras "estranhas catedrais". Esta reorientação será um dos fatores determinantes para a falência e o fechamento do BNH, em novembro de 1986 (BRASIL, 1988).

Assim, sistemas paralelos específicos voltados às grandes obras vão ser implementados, sobretudo na área de saneamento, tendo o BNH como principal fonte de Recursos (até 1976), diretriz apoiada em medida que previa, desde 1969, que o BNH estava autorizado a utilizar recursos do FGTS para aplicar em sistemas de saneamento e distribuição de água (MARICATO, 1987. p. 34). Entre os planos e programas criados com base em recursos oriundos do BNH, podemos citar:

---

<sup>16</sup> Ao longo de Seu trabalho, Pedro Campos destaca uma série de entidades da indústria da construção civil pesada (e leve) que se associaram em torno do BNH. Dentre elas destaco o caso da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (ABES), que tinha sua sede localizada no próprio Edifício sede do BNH. (CAMPOS, 2012, p. 253)

- Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) - 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.

Importante considerar que, após 1975, os financiamentos na área de desenvolvimento urbano pelo BNH diminuíram, mas permaneceram presentes. Além das grandes obras regionais, continuam angariando recursos agora com grande força, os programas mais próximos ao subsetor da habitação. Como exemplo, destacamos o FINC e FINEC, relacionados à complementação de obras em conjuntos habitacionais e o PROFILURB, destinado à comercialização de lotes urbanizados em conjuntos (ARAGÃO, 1999).

Neste contexto, além dos recursos relativos à construção e complementação das obras relativas aos conjuntos habitacionais, São Luís recebeu recursos do BNH para investimento no desenvolvimento urbano. Com auxílio destes programas, a Companhia da Habitação Popular (COHAB-MA) e as respectivas companhias de água e esgotos (CAEMA) e de Energia Elétrica (CEMAR) vão ser criadas e / ou reestruturadas.

Desta forma, no mesmo ano da criação da COHAB-MA foi criada, através do Decreto 2.653 de 29 de julho de 1966, a Companhia de Água e Esgotos do Maranhão<sup>17</sup> (CAEMA, 2014). A companhia, empresa de sociedade mista, tinha por objetivo centralizar em uma única empresa os serviços de saneamento básico para todo o interior do Estado<sup>18</sup>.

A partir da década de 1970, o crescimento das cidades, o que inclui a perspectiva local (que já sofre os primeiros impactos pela expansão urbana proporcionada pelas COHAB-MA), passa a atingir níveis superiores e de maior complexidade. Apoiado nesse fato, o governo central vê na questão urbana outra forma de aumentar sua influência nos estados e municípios, em investimentos efetuados na rede de infraestrutura urbana, tendo o saneamento como grande vetor. A implantação do PLANASA vai ser um marco nessa tendência.

Apoiado pelos recursos arrecadados através do PLANASA, a empresa de saneamento maranhense acessa novos investimentos e em março de 1971, através da LEI 3.130, incorpora a antiga SANEL<sup>19</sup> (responsável pelo saneamento básico da capital) e passa a operar como empresa central no ramo do abastecimento no Maranhão. Neste novo sistema a rede se amplia, passando de 38,4 km de rede coletora com 9.500 ligações prediais para, ao fim de 1970, para uma rede de 404,98km de extensão e 44.500 ramais só dentro da ilha de São Luís (Anjos Neto, 2010, p. 4).

Sabemos que os investimentos após a década de 1980 não cessaram – assim como a interferência do governo federal no Estado. Sendo assim, nos diários oficiais dos anos de 1981. 1980 e 1979 são disponíveis portarias celebrando contratos entre MINTER / BNH e CAEMA, e também concedendo autorizações por parte do Minter, para ajustes tarifários nas contas de água e esgoto da população cobradas pela companhia maranhense<sup>20</sup> como em (BRASIL, 1981). Este período é caracterizado também pela ampliação das demandas por recursos em infraestrutura do governo federal<sup>21</sup>.

Importante realçar que na década de 1980 iniciaram-se os trabalhos de construção do Sistema Italuís, que seria responsável por captar e tratar água para abastecer a capital

---

<sup>17</sup> Atualmente é designada como Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão.

<sup>18</sup> Importante observar que, conforme Sérgio dos Anjos (2010), até a metade da década de 1940, o serviço era oferecido por uma série de empresas da iniciativa privada, que ofereciam um serviço de qualidade questionável. A situação permanece até 1947, quando o Estado, motivado por questões de saúde pública, passa a intervir diretamente no setor.

<sup>19</sup> Companhia de Companhia de Saneamento de São Luís. Criada pela Lei 2.978 de julho de 1969 (ANJOS NETO, 2010).

<sup>20</sup> Os Diários Oficiais da União dos dias 30/11/1981, 04/06/1982, 04/10/1984 e 07/01/1985. Observamos que nos respectivos diários não há referências a valores, ou outros detalhes dos recursos celebrados.

<sup>21</sup> Conforme trataremos adiante, no item. 2.1.2 deste trabalho.

maranhense<sup>22</sup>. Neste momento tem notoriedade às críticas que se fez sobre o real interesse da obra, quando se priorizava o abastecimento do empreendimento transnacional a ALUMAR:

Mas, pelo contrato de fornecimento de Água e Outras Avenças, celebrado entre o Estado e a ALCOA, a CAEMA (...) se compromete a fornecer para a empresa água doce sem prévio tratamento, para fim industrial na quantidade mínima de 50 mil metros cúbicos por mês, a partir de janeiro de 1984, e 80 mil metros cúbicos por mês, proveniente da linha de adução do Projeto Italuís, ou por qualquer outro meio de abastecimento. (BRASIL, 1982, p. 53)

Processo de expansão semelhante ao da CAEMA também pode ser observado na CEMAR. A companhia, fora criada em 1958, conforme por lei Estadual, a Centrais Elétricas do Maranhão passa a assumir a estrutura precária da Ulen Management Company. Porém, desta situação, pouca coisa se modificou até a década de 1970, quando a matriz energética ainda era composta basicamente por pequenas estações termoelétricas.

Somente a partir de abril de 1970, a CEMAR passa a receber em seu sistema energia elétrica proveniente de usinas hidroelétricas, quando foi interligada à Hidroelétrica de Boa Esperança, administrada pela Companhia Hidroelétrica de Boa Esperança (COHEBE). A partir de 1972, a COHEBE, se incorpora à Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF) e em 1983 à Eletronorte, já que em 1984, a hidroelétrica de Tucuruí<sup>23</sup> é finalmente inaugurada, e passa a alimentar também o Maranhão, subordinando a CEMAR a este sistema. Finalmente, em 1985, a CEMAR passa a se designar Companhia Energética do Maranhão (BRAGA, 1992).

O jornalista Pedro Braga (1992) em sua obra destaca a expansão da Companhia Energética do Maranhão, desde a década de 1970, quando a empresa era alimentada basicamente por termoelétricas, e sua capacidade instalada não passava de 11.000KVA, para o ano de 1985, quando a capacidade saltaria para 1.514,48MVA<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Até hoje, o Sistema Italuís é responsável por cerca de 80% do abastecimento de água de São Luís.

<sup>23</sup> Para o complexo hidrelétrico de Tucuruí foram utilizados, além de recursos estrangeiros, recursos dos bancos brasileiros: Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e Banco Nacional da Habitação.

<sup>24</sup> Destaque-se que com a instalação da Subestação São Luís II, destinada a atender a ALUMAR, houve um incremento de 1.200MVA.

### 2.1.2. O II Plano Nacional de Desenvolvimento

Em que pese a importância fundamental do subsetor da Habitação Social, maior importância foi dada aos grandes empreendimentos, pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento. Assim, as grandes empresas da construção civil, sob a tutela da ditadura militar, elegiam-se como redentoras, as únicas capazes de "frear" o subdesenvolvimento do país. Importante notar que a consolidação deste grupo com um dos mais influentes no cenário nacional se deu durante a ditadura militar. Sobre o período, Pedro Henrique Pedreira Campos (2011) analisa em sua obra como este grupo empresarial se articulava dentro (e fora) do aparelho do Estado elevando seu grau de hegemonia, de forma que até hoje são protagonistas no cenário político nacional<sup>25</sup>. E conclui:

Podemos entender, (...), que a economia brasileira chegou ao fim dos anos 70 mais madura e com um novo padrão de acumulação. A antes economia dependente e com débeis capitais nacionais via então um patamar de acumulação de poder monopolista, com o domínio de grupos monopolistas estrangeiros, coexistindo, no entanto, com grupos domésticos de grande porte. (...) Defendidos por políticas estatais de amplo protecionismo, emergiu no fim da década um capital monopolista brasileiro, principalmente em três setores-chave: o bancário e financeiro (com grupos como o...), o industrial pesado (com os grupos empresariais...) e o da construção civil (particularmente com as quatro maiores empresas do setor, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Mendes Júnior e Odebrecht). Esse capital monopolista da construção pesada - protegido durante a ditadura e que formou um oligopólio no setor - passou, além de novo patamar de acumulação e porte nacional, a ter também uma atuação internacional, com projetos no exterior, além de forte imbricação junto às agências do aparelho de Estado. Enfim, pode-se dizer que a economia brasileira chegou no período ao padrão do capital monopolista e financeiro, com exportação de capitais, o que teve continuidade nas décadas posteriores, com o fortalecimento econômico e político desses grupos na transição política e reforço do processo de atuação internacional e exportação de capitais por parte dos mesmos (CAMPOS, 2011, p. 508)

Desta forma, ao estudarmos os dois Planos Nacionais de Desenvolvimento elaborados durante a Ditadura, não encontramos referências relacionadas ao Sistema Financeiro da Habitação. Assistimos, nos referidos planos, a questão habitacional fora dos pontos principais de investimento. No nosso entendimento, esta opção ocorre, sobretudo, pelo

---

<sup>25</sup> Atualmente, entre os setores da sociedade civil envolvidos no escândalo denominado pela mídia brasileira como "Petróleo", destacam-se as empreiteiras Camargo Corrêa, Mendes Júnior, Queiroz Galvão entre outras VEJA (Revista Digital, 2014), que tiveram grande crescimento através de sua participação no governo militar.

fracasso inicial do SFH, que transparece nos dados sobre inadimplência, registrada em todo o Brasil, e pela necessidade de investimentos em infraestrutura, tendo o BNH como uma das principais fontes de recurso.

Assim, o BNH passa a ter papel estratégico neste projeto, contribuindo em dois momentos chave. O primeiro seria através dos investimentos nas indústrias de bens de capital, através dos financiamentos de obras de infraestrutura urbana, sobretudo até a edição do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU (onde serão previstas políticas próprias para o desenvolvimento urbano, com outras fontes financiadoras) e, de forma mais concisa, onde seria a sua vocação inicial, através do estímulo à indústria de transformação, sobretudo àquela diretamente voltada à construção civil, conforme afirma Luiz Aranha Corrêa do Lago (1992):

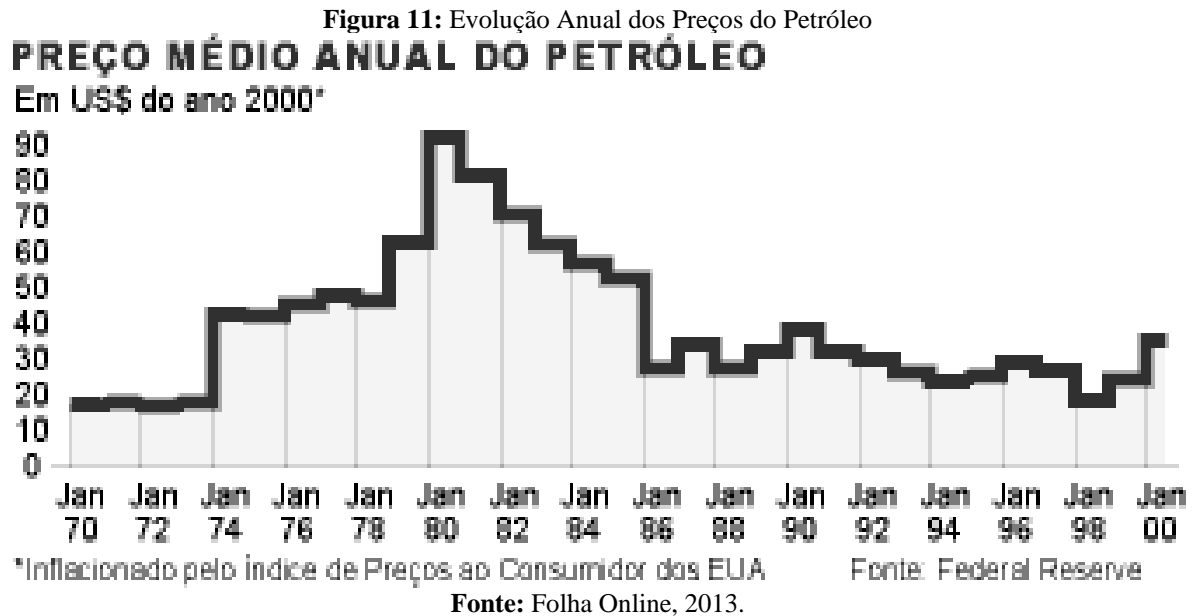
“Já se mencionou a taxa de crescimento da indústria da construção no período em estudo, esta cresceu tanto em função de grandes obras de infraestrutura do governo como da demanda do setor habitacional, estimulada pela política nacional da habitação, iniciada em 1964, com a criação do BNH, a adoção do sistema do FGTS, cujo os recursos passariam à gestão do BNH, e o surgimento das sociedades de crédito imobiliário e outras instituições do setor habitacional (Associações de Poupança e empréstimo APEs e Cooperativas Habitacionais). a indústria da construção tinha claros efeitos de arraste (*linkage*) sobre a indústria de transformação, notadamente sobre a indústria de cimento, sobre a produção de materiais de construção e de equipamentos e sobre a produção siderúrgica no período.” (LAGO, 1992, p. 240).

Com a primeira crise (ou choque) do petróleo<sup>26</sup>, o governo militar vivia um dilema. Após os empolgantes dados de crescimento da economia nos anos de chumbo, o modelo de crescimento baseado na expansão da atividade industrial, pautada no consumo internacional de petróleo, começava a ruir, e dava sinais claros de crise, tendo em vista a estagnação econômica, alta nos juros e déficit comercial<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Conflitos no Oriente Médio vão ser a principal causa das duas crises do petróleo. A primeira no ano de 1973, e a segunda no ano de 1979. O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) foi instituído pela Lei 5.727 em novembro de 1971, durante o governo do General Emílio Garrastazu Médici. Durou de 1972 até 1974 (BRASIL, 1971). O Plano compõe a série de medidas que sustentam a imagem de um “Milagre Brasileiro” (entre 1968 e 1973), notável pelas altas taxas de crescimento do PIB e decréscimo nas taxas de inflação. A taxa de crescimento do PIB saltou de 9,8% a.a. em 1968 para 14% a.a em 1973, e a inflação passou de 90,50% em 1964, para 19,3% em 1970.

<sup>27</sup> O Brasil registrava em 1974, um déficit comercial de US\$ 5 bi (PERREIRA, 1983, p. 113).



A Figura 11 nos permite uma ideia do quadro. Os preços atingidos em 1974 eram 3 vezes maiores que no ano de 1970, quando a economia brasileira registrava aumentos superiores a 10%. Nos anos de vigência do II PND, os preços mantiveram-se altos, mas estáveis, antes de sofrerem nova alta em 1979, ano do segundo choque, anunciando a derrocada do II PND. Observe-se que somente em 1984 os preços tiveram importante queda, mas ainda maiores que os de 72 / 74.

A burguesia nacional, maior beneficiária com o advento do Milagre Brasileiro, e grande apoiadora do governo implantado, se via ameaçada com os fins dos investimentos e passa a cobrar uma resposta que restabelecesse o crescimento econômico dos anos anteriores. Diante deste quadro, optou-se pela manutenção do crescimento, e do equilíbrio da balança comercial e das taxas de inflação, mantendo-se também o aumento das taxas de empregabilidade, além da tentativa de diminuição das desigualdades e, por fim, preservação da estabilidade social e política.

Podemos dizer que houve praticamente uma continuação do I PND. Nesse contexto o consumo não foi coibido, havendo fomento para a produção e consumo, e ênfase na política de substituição das exportações, com novos investimentos diretos nas indústrias de bens de capitais e o fortalecimento das empresas estatais.

Entendemos que as necessidades impostas pelo II PND de fomento ao crescimento industrial, através do investimento em empresas estatais e em grandes obras de infraestrutura, tiveram importantes efeitos na política habitacional. Basicamente: I - desvio dos recursos originalmente destinados à Habitação Social para as grandes obras de

infraestrutura; II - mudança no público alvo das COHABs da faixa de 1 à 3 salários mínimos (SM), para a faixa de 1 à 5 SM; III - a adoção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

Para efeito de recorte temporal, vamos nos ater ao II PND, uma vez que este coincide com um momento de mudança na produção habitacional das COHABs em todo Brasil, sobretudo a COHAB-MA. Desta forma, entendemos que há diferença entre estes planos (salientadas a seguir), que vão trazer resultados diretos na política de promoção da Habitação Social adotada em São Luís<sup>28</sup>.

De uma maneira geral, ambos os PNDs (I e II) foram marcados por períodos de grande intervenção econômica do governo, e nascem da expectativa de aceleração da economia com base no financiamento público na burguesia nacional, através da industrialização, em uma preocupação marcante em se legitimar o governo autoritário. Porém, para o nosso trabalho duas grandes diferenças entre os planos vão se fazer marcantes.

A primeira é o contexto externo o qual vigorou o II PND, entre 1974 e 1979, ou seja, entre as duas crises do petróleo<sup>29</sup> (vide Figura 10), e a opção de enfrentamento da crise através do crescimento econômico (opção escolhida pelos militares), que certamente influenciou no aumento dos gastos com grandes obras de infraestrutura. Inclusive com parte significativa dos recursos era oriunda do BNH.

A outra grande diferença, que de fato vai fazer que o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento seja de fundamental importância para este trabalho, é o fato de que, como afirma Serra (1991), com o II PND o governo militar muda sua atuação acerca da política urbana brasileira, com a previsão do Plano Nacional de Desenvolvimento (PNDU). Assim, investimentos além da construção de conjuntos habitacionais e o oferecimento de crédito para os moradores serão implementados pelo governo federal.

---

<sup>28</sup> Zulene Barbosa (2006, p. 86), também destaca a aplicação de recursos oriundos do II PND em projetos de pecuária extensiva desenvolvidos no interior do Estado, que agravaram a questão fundiária e acirraram o êxodo rural no Maranhão.

<sup>29</sup> Conflitos no Oriente Médio serão a principal causa das duas crises do petróleo. A primeira no ano de 1973, e a segunda no ano de 1979. O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) foi instituído pela Lei 5.727 em novembro de 1971, durante o governo do General Emílio Garrastazu Médici. Durou de 1972 até 1974 (BRASIL, 1971). O Plano compõe a série de medidas que sustentam a imagem de um “Milagre Brasileiro” (entre 1968 e 1973), notável pelas altas taxas de crescimento do PIB e decréscimo nas taxas de inflação. A taxa de crescimento do PIB saltou de 9,8% a.a. em 1968 para 14% a.a em 1973, e a inflação passou de 90,50% em 1964, para 19,3% em 1970.



### 2.1.2.1. A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU

A grande diferença entre os dois PNDs - que irá afetar a política habitacional e, sobretudo a dinâmica de crescimento da cidade de São Luís - é a inclusão no planejamento econômico nacional de uma política urbana específica, já voltada ao desenvolvimento / disciplinamento territorial das cidades brasileiras. Esta necessidade surge, sobretudo após o I PND, com o crescimento caótico apresentado pelas principais metrópoles brasileiras, reflexo também da política anterior de investimentos em construção civil por meio do SFH.

O processo de maior desenvolvimento do capital transnacional irá gerar anseios de ordenamento territorial não só das principais metrópoles do Brasil, mais também de demais capitais e das sobretudo das “Cidades de Porte Médio” com a criação de novas áreas de investimento, que, segundo o Planejamento autoritário centralizador, iria provocar uma desconcentração dos investimentos, e incluindo também o planejamento urbano como pauta nacional (BRASIL, 1974, p. 68).

Entre as principais práticas da Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU destacam-se a elaboração de planos diretores, cujo financiamento era muitas vezes realizado pelo próprio BNH, além do apoio a outros programas como o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU e o Financiamento para o Planejamento Urbano - FIPLAM. É neste contexto que nasce o Plano Diretor de São Luís de 1974 (MARANHÃO, 1977), que será melhor estudado no tópico "3.2" deste trabalho.

O PNDU, além do fomento a criação dos planos diretores, trazia toda uma preocupação com programas de investimentos nas cidades brasileiras, de acordo com o seu tipo: Grandes Metrópoles, Cidades de Porte Médio, Pequeno Porte e Núcleos de Apoio. Em escala nacional, o PNDU dividiu as cidades brasileiras em 4 áreas distintas, de acordo com seu grau de industrialização, em que a atividade deveria ser "desconcentrada", ou fomentada, em consonância com os objetivos do II PND, que entre suas premissas defendia a melhor distribuição das atividades econômicas e interiorização do desenvolvimento do país. Seguindo esta orientação, as cidades foram divididas da seguinte forma, conforme Serra (1991, p. 86):

- Áreas de Contenção - Áreas cujo crescimento estava em demasiada concentração, causando desequilíbrios regionais, ex.: Eixo Rio / São Paulo;

- Áreas de Controle - Áreas dotadas de uma industrialização satisfatória, que deveriam ser disciplinadas a fim de evitar a situação de concentração das áreas de contenção, ex.: Belo Horizonte, Salvador, entre outras;
- Áreas de Dinamização - Áreas importantes para viabilizar receber atividades de industrialização e desenvolvimento ex.: São Luís;
- Áreas de Programas Especiais - Áreas de economia frágil ou com fraca urbanização ou vinculadas aos grandes investimentos públicos, ex.: São Luís.

No caso de São Luís, não só apenas o Plano Diretor foi elaborado, mas por conta do Plano Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio (PNCCPM), houveram grandes investimentos em infraestrutura, sobretudo no setor de transporte urbano.

**Figura 12:** II PND, Mapas da PNDU e Polamazônia



Fonte: BRASIL, 1974.

Segundo Ferreira (2014, p. 61), a inclusão de São Luís deve-se aos seguintes elementos: O fato da cidade ter recebido programas especiais, como O Programa Grande Carajás, O Programa de Corredores de Exportação (Itaqui) e o Programa de Pólos

Agropecuários Agrominerais da Amazônia - Polamazônia (vide Figura 12); a cidade ser a capital do Estado, influenciando historicamente demais cidades do Maranhão; por possuir toda uma rede de transporte favorável; além de apresentar uma economia que, mesmo em processo de expansão, não conseguia absorver o aumento populacional que já se configurava na década de 1970.

A Figura 12 nos mostra como estes investimentos estavam distribuídos pelo território brasileiro, articulados no II PND, através do implemento do PNDU. Devemos observar que, segundo as características destacadas por Serra (1991), e conforme o mapa, São Luís estava caracterizada como “Área de Programas Especiais”, devido aos programas já listados e “Área de Dinamização”.

Assim, dentro dos objetivos do PNDU, várias ações deveriam ser fomentadas para a cidade, entre as quais destacamos os investimentos em: Planejamento Urbano, com ênfase na organização do espaço urbano; Habitação, sobretudo voltada à faixa de 1 a 5 salários mínimos (pelas COHABs e Cooperativas Habitacionais); Apoio à proteção do meio ambiente e ao patrimônio histórico; Melhoria na infraestrutura urbana, especialmente com Transporte, Água e Saneamento.

Apoiados pelos programas especiais, sobretudo PNCCPM, SFH, PGC, Polamazônia, entre outros, grandes investimentos foram feitos na cidade na época. Tais investimentos incluíam a participação efetiva e centralizadora do governo federal, mas também abrangiam investimentos do governo do Estado, e da prefeitura, contribuindo para um período de grande euforia na cidade de São Luís.

Assim, nesta cidade que se construiu após a segunda metade da década de 1960, até o fim do segundo PND, destacamos aqui, os investimentos nos setores de habitação e transporte, em maior grau; em nível intermediário, o planejamento urbano (o que já incluía em 1974, cuidados com o a criação de áreas de reserva florestal e de proteção ao Patrimônio Histórico) e as redes de abastecimento de água e esgoto, que, por sua vez se desenvolveram de forma desarticulada (FERREIRA 2014, p. 61).

Geraldo Serra (1991, p. 99-104) e Antônio José de Araújo Ferreira (2014, p. 61-67) nos auxiliam na compreensão sobre a execução dos PNCCPM em São Luís, através da análise de três convênios realizados nos anos de 1977, 1979 e 1981. Os convênios somaram US\$ 20,79 bilhões em valores atuais<sup>30</sup>, montante dividido entre Governo Federal, Estado e

---

<sup>30</sup> Os dados originais de Geraldo Serra (1991) foram transformados de OTN (Obrigação do Tesouro Nacional) para valores atuais em reais (R\$) e depois em dólares (US\$). Para a cotação da OTN, utilizamos os dados

Município, destes o Governo Federal contribuiu com a maior parte, 55,1%, cabendo ao Governo do Estado e Prefeitura 36,6% e 8,3% respectivamente.

No primeiro convênio, vigente entre 1976 e 1977, foi investido pouco mais de US\$ 149 milhões - destes, 55,3% provenientes do Governo Federal, 37,38% do Governo do Estado e 7,32% do Município. Os investimentos foram realizados em propostas rodoviárias previstas no plano diretor de 1974, mais precisamente nas vias componentes do Anel Viário (Av. Beira Mar e Getúlio Vargas) e na Avenida dos Africanos (denominada Presidente Médici, na época).

O segundo convênio, vigente entre os anos de 1978 e 1979, gerou um investimento de cerca de US\$ 6 milhões. Este recurso foi predominantemente aplicado em melhorias em vias já construídas, e planejamento urbano, sobretudo da malha viária, entre os bairros e as grandes vias. É deste período a reimpressão e atualização do Plano Diretor de 1974 (MARANHÃO, 1977). Geraldo Serra (1991) destaca que o investimento nestas áreas ocorreu devido a escassez do recurso contratado, tendo em vista o planejamento para a busca de outros recursos mais abundantes, como o Projeto Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada – CURA, que tinha o BNH como agente financiador .

O último convênio, que vigorou entre 1982 e 1983, é de longe o mais caro, e único em que se registra a participação do BIRD<sup>31</sup>: cerca de US\$ 20,64 bilhões. Geraldo Serra (1991) destaca que este projeto é o primeiro em que houve uma maior descentralização da atuação federal, cabendo maior autonomia as Unidades de Administração de Subprojetos (UAS). Outro fator que diferencia este convênio dos demais, é que os recursos aqui não foram investidos apenas em obras e projetos, grandes levas de recursos foram investidos também em projetos de geração de emprego e renda, assim como na reestruturação das Unidades de Administração de Subprojetos - UAS e de órgãos das administrações municipais (Paço do Lumiar, São José de Ribamar e São Luís).

Neste convênio a preocupação com o desenvolvimento urbano também é presente, e gerou obras de infraestrutura, como na iluminação pública, redes de energia elétrica, de drenagem, água e esgotos. Os investimentos em planejamento se deram através da realização de um levantamento cartográfico<sup>32</sup> e da elaboração do documento Perfil do Aglomerado

---

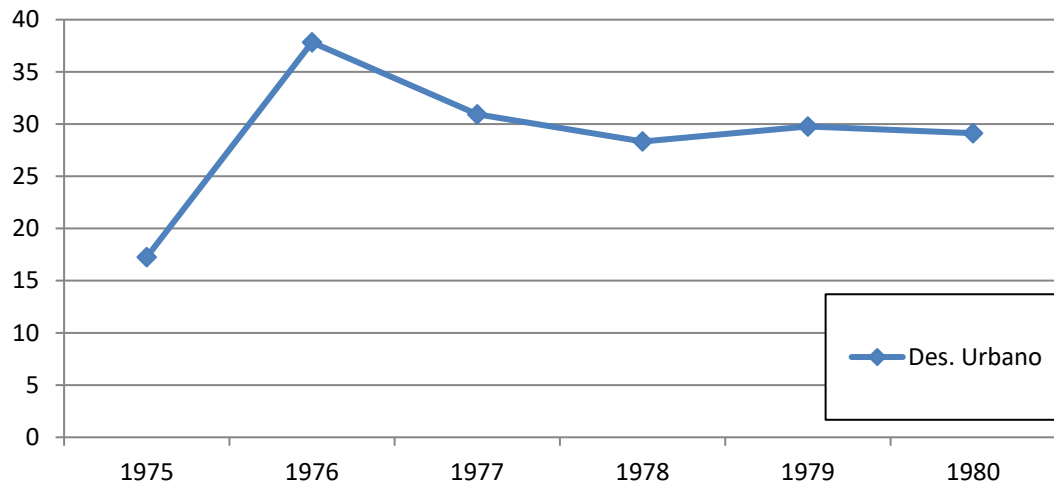
disponíveis em DEBIT, 2014 para janeiro de cada ano em que foram feitos os investimentos. Para a cotação do dólar, utilizamos o valor de R\$ 2,393, disponível em BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2014.

<sup>31</sup> Banco Internacional para Recuperação e Desenvolvimento, Financiamento pela modalidade para Cidades de Porte Médio (CPM) (Serra, 1991).

<sup>32</sup> O levantamento aerofotogramétrico realizado pela empresa Aerodata, em 1988, deu origem a atualização da base cartográfica da cidade de São Luís.

Urbano da Ilha de São Luís (MARANHÃO, 1983), que entre outros objetivos, previa o planejamento da aplicação dos recursos deste convênio,

**Figura 13:** Evolução do percentual de investimentos em desenvolvimento urbano pelo BNH



**Dados:** Maricato, 1987, Edição Nossa.

Por fim, entendemos que, apesar de tratar com certa indiferença a temática habitacional, o PNDU, implantado após o II PND, teve grande influência nesta, com implicações que diziam respeito diretamente a classe trabalhadora. Conforme podemos observar na Figura 13, o percentual investido em desenvolvimento urbano teve uma queda, paulatinas até a década de 1980.

Este fato nos leva a crer que após o lançamento de novos programas, como o PCM ou o PCCPM e demais programas previstos no PNDU, houve uma maior oferta de recursos disponibilizados para os estados e municípios investirem em desenvolvimento urbano, motivando o assim uma retomada dos investimentos em habitação.

Até o primeiro II Plano Nacional de Desenvolvimento, o BNH era praticamente o principal agente financeiro de políticas de desenvolvimento urbano, através de programas como o PLANASA e CURA. A partir de 1974, com a adoção do II PND, as ações de desenvolvimento urbano foram atreladas a um programa específico, maior e central, o PNDU, com modalidades diferentes para cada grupo de cidades.

Como resultado destes planos, vimos então o aumento dos financiamentos destinados para habitação, porém, estes não se dariam mais da mesma maneira. O teto da faixa salarial foi elevado para 5 SMs e, a partir de então, criaram-se conjuntos mais voltados para as classes médias, elevando-se o custo final das unidades e dos conjuntos. Assim, investiu-se na melhora dos padrões construtivos das casas, ampliando-se os lotes e a área

construída das unidades habitacionais (que adotaram tecnologias construtivas mais caras), além de elementos urbanísticos, como praças e vias internas dos conjuntos.

Quanto aos resultados do PNDU em São Luís, destacamos o fato de que estas obras viárias (planejamento, construção, ampliação de vias e investimento em transporte público) eram a tônica do investimento em desenvolvimento urbano, sobretudo nos dois primeiros convênios.

Importante citar que, fundamentalmente para São Luís, o planejamento das vias ocorrera anteriormente aos conjuntos, e teria sido previsto em planos (MARANHÃO, 1977 e MARANHÃO, 1958), o que não se repete com relação aos conjuntos, sobretudo os da COHAB, que foram implantados antes das vias, sem nenhum planejamento prévio em planos diretores ou outros instrumentos de ordenação do território. Nesse sentido, Serra (1991, p. 102) já apontava para a ociosidade das vias existentes, e ampliadas em 1978, conforme destacado abaixo:

Salta os olhos a ociosidade do sistema viário principal, inclusive por que uma boa parte das vias pavimentadas e com duas pistas encontra-se em áreas periféricas, absolutamente desocupadas e que se encontravam ainda desocupadas em verificação recente (1986). Apesar disso, continua-se a investir pesadamente em sistema viário, construindo-se uma nova avenida marginal. Esta prioridade é tanto mais contraditória pela constatação da precariedade das instalações de consumo coletivo.

Este fato nos permite pensar que a realização destas obras, planejadas com muita antecedência, tinha objetivos outros, mais adequados a reprodução do capital, e não a promoção da melhoria das condições de seus usuários: os planos e suas respectivas obras foram articuladas em vista à ampliação e valorização imobiliária.

### 2.1.3. O Programa Grande Carajás

Provavelmente, os investimentos que se fizeram na expectativa da instalação do Projeto Grande Carajás (PGC) foram um dos grandes responsáveis pela mudança na dinâmica da produção do espaço urbano da capital maranhense. Neste contexto, além dos próprios investimentos implantados diretamente por este complexo, o que incluiu o Porto do Itaqui, a Rede Ferroviária da Companhia Vale do Rio Doce e o complexo siderúrgico da ALUMAR,

toda uma gama de outros investimentos foi realizada, justificando a construção deste empreendimento, sobretudo os realizados pelo PNCCPM.

A grande euforia em torno deste empreendimento já gerava, ainda na década de 1970, uma desconfiança de intelectuais e burocratas maranhenses, sobretudo pelas contradições a respeito da tributação do empreendimento e do pouco incremento do empreendimento na renda estadual. O economista Bandeira Tribuzi<sup>33</sup>, ao tratar da evolução recente da economia maranhense ponderava:

(...) Este trabalho ignorou por completo o impacto e consequências do projeto federal Carajás - Itaqui, fugindo portanto do hipereuforismo gerado na área técnica-política estadual. (...) Em primeiro lugar porque no período em consideração (1975-79) é previsto: a implantação e o princípio de funcionamento da ferrovia / sistema portuário exportador de minério de ferro, cuja repercussão na economia estadual, a nível de emprego e renda, é insignificante (o benefício tributário é do Pará, via ICMS). A construção da usina siderúrgica para 4 milhões de toneladas com efeitos sobre o emprego (construção civil) e aquisição de material de construção de maior significação mas não capaz de alterar profundamente a composição da Renda Estadual. A usina só deverá funcionar em 1980/81. O emprego direto que oferecerá na primeira etapa é previsto em 5.000 pessoas; o indireto é difícil de estimar (talvez 15-20.000) e incidirá sobre a Capital; mas os insumos maranhenses, que poderá adquirir reduzem-se em perspectiva ao coque de babaçu e areia. O efeito combinado deste adicional de renda "não fictícia" é bastante ponderável se considera o atual setor secundário maranhense (...) O impacto será bem significativo se for alterada a legislação que isenta de ICM as exportações de produtos siderúrgicos (o que parece obtível de vez que a alta tecnologia do projeto e o custo nordestino da mão de obra asseguram níveis de concorrência tranquilos no mercado internacional aos produtos da siderúrgica do Itaqui); neste caso o governo terá sua Receita Tributária dobrada e, pois, substancialmente ampliada sua capacidade de ser o grande agente do processo estadual de desenvolvimento econômico (TRIBUZI, 2011, p. 89).

De fato, o efeito poderia ser maior se não fosse o "equivoco" na tributação, e a pouca participação da economia local em prol da hegemonia do capital transnacional, seja na composição da mão de obra, ou no fornecimento de insumos. Porém, certamente os investimentos realizados para a construção da siderúrgica ALUMAR, na primeira metade da década de 1980 (que não foi contabilizada no trabalho de Bandeira Tribuzi), e os investimentos que incluíam o novo Porto do Itaqui e a Ferrovia da Companhia Vale do Rio Doce impactaram a frágil economia maranhense, cuja parcela majoritária de seus trabalhadores (mais de 80%, vide Tabela 04, pg. 99) ocupava postos no setor primário e

---

<sup>33</sup> Embora a referência citada seja de 2011 e o livro tenha sido publicado originalmente em 1981, entendemos que o texto tenha sido escrito entre 1975 e 1977. Bandeira Tribuzi, faleceu em 8 de Setembro de 1977.

terciário da economia e, segundo Zulene Barbosa (2006, p. 89), "impuseram significativas mudanças no perfil da economia maranhense". Geraldo Serra ponderava a respeito das expectativas e das características destes empregos, do seu poder de atração e do perfil exportador (e excludente) do empreendimento:

Os "projetos especiais" estão intimamente associados às modificações observadas nos diversos indicadores. A construção do Porto de Itaqui, da ALUMAR e da Ferrovia para Carajás gerou cerca de 25 mil empregos temporários. Acredita-se que os empregos permanentes fiquem pouco acima de 10% desse total, sendo que uma parte está localizada ao longo da ferrovia. As correntes migratórias foram atraídas por esses empregos, aos quais se associaram as obras nos conjuntos habitacionais e no sistema viário. Os empregos permanentes, serão preenchidos por técnicos vindos de fora (...) As expectativas na época eram muito grandes. Não raro se ouviram referências à grande metrópole que ali se estava construindo. Outros projetos eram mencionados. De fato, planejava-se todo um complexo siderúrgico para aproveitar o minério de Carajás, além de todo um rosário de atividades associadas. Alguns críticos do processo de industrialização lá em construção têm destacado o caráter de enclave que o núcleo industrial hoje possui, com todas as características de um modelo colonial: uma fonte de matéria-prima no interior, um sistema de transporte definido em função do porto e da fonte de matéria-prima, uma atividade de beneficiamento primário junto ao porto, centros de decisão e mercado externos ao local (Serra, 1991, p. 103).

Assim, a expectativa em torno do Projeto Carajás fez que o Estado investisse massivamente em setores da infraestrutura, o que incluía também, segundo Ferreira (2014, p. 67), a habitação, como uma das áreas mais visadas. Segundo o autor, com base em estudos apresentados pela SIDEBRAS em 1976, os dados de empregabilidade da usina siderúrgica giravam em torno de 19.000 empregos, porém, 14.000 na fase de implementação e apenas 5.000 no funcionamento da mesma.

É importante enfatizar, conforme Bandeira Tribuzzi (2011), e Antônio José Ferreira (2014) e Zulene Barbosa (2006), o papel do Estado estava em mediar e articular os interesses do capital industrial e incluir, seus objetivos, dentro da agenda brasileira de investimentos. Assim, São Luís recebe sua parcela no projeto, atendendo a um planejamento nacional, previsto no II PND, do Projeto Grande Carajás - PGC. Para tanto, foi preciso todo um esforço que se deu em nível nacional e local, para o provimento de infraestrutura e outros incentivos financeiros a favor da acumulação do capital transnacional.

Destacamos então, como parte dos investimentos que possibilitaram a instalação do empreendimento a aplicação de recursos financeiros em infraestrutura, a ampliação dos sistemas de abastecimento de água, através do projeto Italuís, da ampliação da capacidade da rede de energia elétrica, com a criação da subestação São Luís II, até a cessão e doação de



áreas e a criação de um distrito industrial, e o próprio incentivo fiscal, que fez com que o governo abrisse mão de tributos, em um período de forte crise econômica, no início da década de 1980.

Conforme Zulene Barbosa (2006), a defesa do projeto se dava em nível internacional, sendo este considerado um empreendimento de "salvação nacional", que traria investimentos em dólar, em um momento de escassez de recursos, corroborando para o pagamento da dívida externa, contraída pelos desastrosos mega projetos que vão desde a transamazônica, até as usinas atômicas de Angra I e II.

De fato, o PGC marca a entrada do Maranhão em um nova cadeia, igualmente pouco produtiva, de grande consumo de recursos naturais, caracterizada pelo seu pouco valor agregado e poucos benefícios tecnológicos. Esta cadeia é articulada através de duas novas fontes de capital que viabilizaram ramos distintos de industrialização, que são: A extração e transporte de minério de ferro e manganês, movido pelo capital nacional; e a extração e processamento de bauxita, minérios não renováveis através. Assim, tanto o projeto do minério, como o do alumínio vão marcar o movimento de transnacionalização da economia nacional, muito presente nos anos 1980 (Barbosa, 2006, p. 90).

Os investimentos tiveram início em dezembro de 1980, com a aprovação do Decreto Lei 1.813. Em fevereiro de 1985, foram entregues os portos especializados da ALUMAR e Vale e a Estrada de Ferro Carajás, em um investimento total de US\$ 2,9 bilhões, gerando 1.300 empregos diretos e 1.200 indiretos. A segunda etapa do empreendimento, é relativa a construção da ALUMAR, que seria a responsável pela produção de alumina e alumínio. Esta etapa consumiu mais 1,5 bilhões de dólares, gerando 2.440 empregos diretos e 2.000 indiretos, conforme Barbosa, (2006, p. 88) e Ferreira (2014, p. 83).

Convém considerar que, em que pese as grandes expectativas geradas, os massivos investimentos elaborados para receber o projeto (obras de infraestrutura) e os realizados com a implantação do empreendimento, não se tornariam impacto definitivo na mudança do perfil do emprego gerado por este empreendimento, devido ao seu caráter exportador de *commodities*. Porém, conforme já citado, os investimentos em torno do empreendimento teriam papel definitivo para a alteração da dinâmica urbana de São Luis.

## 2.2. A mudança no perfil dos mutuários da COHAB e as Cooperativas Habitacionais

No começo deste capítulo, colocamos a Habitação Social, vinculada à criação do SFH / BNH, como forte fator de sustentação do governo militar. Neste tópico, veremos como de fato, os investimentos no mercado popular em habitação estão presentes sempre que o governo precisa de legitimidade, se afastando deste mercado a medida que o projeto econômico precisa de outros investimentos, e voltando em períodos de baixa popularidade.

A tabela 03 nos faz indagar o motivo do aumento dos quantitativos de conjuntos e unidades habitacionais após o ano de 1972. Importante notar que nos primeiros anos de atuação do BNH, os investimentos eram centrados em projetos voltados para o mercado popular, sendo que o teto da faixa de atendimento das COHABs em todo o país era de 3 salários mínimos (SM). De fato, após a reformulação do PLANHAP houve uma mudança neste teto, de 1 até 3 SMs, para de 1 à 5 SMs, mudando assim o perfil do público alvo das COHABs,

**Tabela 03:** Produção da COHAB-MA e das Cooperativas Habitacionais em São Luís até 1980.

COHAB-MA			COOPERATIVAS		
Nome do Conjunto	Ano	Unid. Habit.	Nome do Conjunto	Ano	Unid. Habit.
Cohab - Anil I	1967	505	IPASE	1970	525
Cohab - Anil II	1968	516	Maranhão Novo	1971	432
Cohab - Anil III	1969	1.417	Cohama	1974	700
Coheb - Sacavém	1970	476	Cohapa	1976	41
Radional	1972	366	Parque Timbiras	1977	96
Cohab - Anil IV	1975	1.111	Cohatrac I	1977	875
Vinhais	1979	1.627	Cohapam	1978	100
Bequimão	1979	1.190	Cohajap	1978	331
Turú	1979	767	Coajoli	1978	50
Rio Anil	1979	345	Cohaserma	1978	364
Angelim	1980	654	Coarev	1979	160
Cidade Operária	1986	7.500	Cohajapa	1979	38
			Cohafuma	1980	482
<b>Total</b>		<b>16.474</b>	<b>Total</b>		<b>4.194</b>
<b>TOTAL GERAL</b>			<b>20.668</b>		

Fonte: Ribeiro Junior (2001).

Para exemplificar a questão da mudança de público, focaremos no caso de São Luís. Observe que até 1972, a grande maioria dos conjuntos era voltada para o mercado

popular, como os conjuntos Anil<sup>34</sup> I, II e III. Até então, a COHAB-MA, assim como as demais Companhias do país<sup>35</sup>, amargavam grandes dificuldades de lidar com o mercado popular, devido a inúmeros motivos, dentro os quais destacamos: a alta dos preços dos materiais de construção, dos terrenos e dos lucros das construtoras, após o crescimento da atividade industrial (MARANHÃO, 1976 e 1979); as taxas de juros (5% ao ano, praticados em São Luís); a inexistência de uma política de subsídios; os limites de financiamentos<sup>36</sup> e os prazos máximos, apenas 240<sup>37</sup> meses; e, o agravamento das condições econômicas após o primeiro choque do petróleo em 1974 e, sobretudo, devido ao achatamento salarial a qual a classe trabalhadora era submetida por força de pacotes econômicos implantados pelo governo federal.

O cenário descrito, agravado pela distancia dos níveis de rendimento exigidos do candidato a mutuário pela COHAB-MA, tende ser o fator gerador das maiores queixas entre as diferentes esferas de governo: a elevação crescente nas taxas de inadimplência das COHABs e as dificuldades das COHABs, de todo o país, em se enquadrarem nas regras de comercialização e construção das unidades habitacionais dentro dos limites de renda do morador, e de preço final das unidades habitacionais.

Diante desta situação, o PLANHAP trouxe então uma série de alterações nas regras de financiamento e aquisição das unidades ofertadas. Entre as alterações, além da mudança na faixa de renda dos mutuários, destacamos: o subsídio de 12% das prestações do ano base com recursos do Tesouro Nacional, para mutuários em dia com suas prestações em 1974; a regulamentação do uso do FGTS, para efeito da amortização de dívida da casa própria, em 1975; a ampliação dos prazos de financiamento, de 20 para 25 anos, e dos limites individuais que foram elevados de 320 para 500 UPCs. Destacamos também a diminuição das taxas de juros relativas à tomada de empréstimo pelas COHABs, para financiamento de obras de complementação dos conjuntos, além dos financiamentos de até 500 UPCS, sendo que estes se anulariam para empréstimos de até 200 UPCs (MARICATO, 1985; AZEVEDO, 1988).

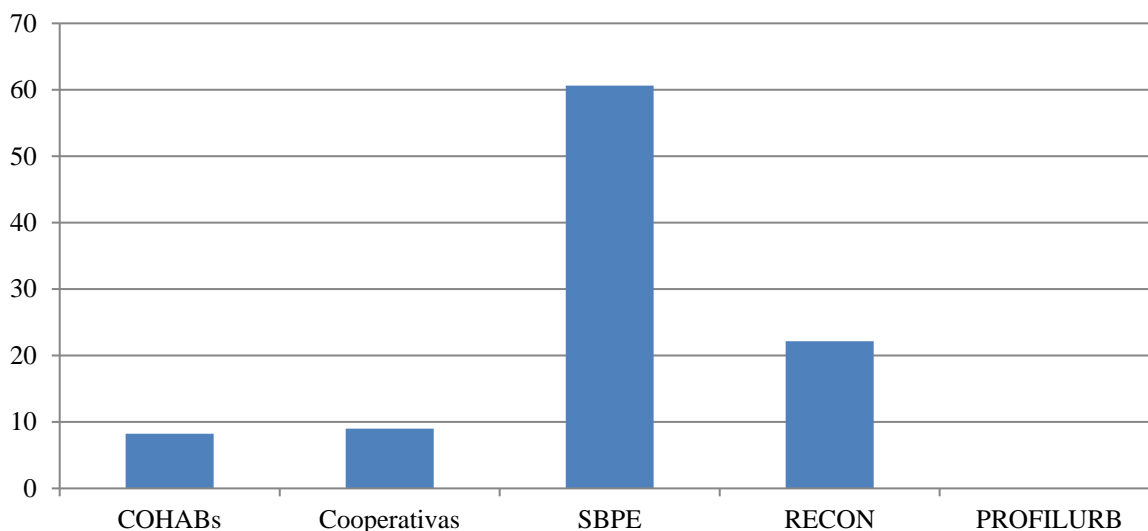
---

<sup>34</sup> No Capítulo 3, trataremos mais claramente das diferenças entre os conjuntos Anil I e IV, que marcam as mudanças no PLANHAP nos conjuntos construídos pela COHAB-MA em São Luís.

<sup>35</sup> Maricato (1987, p. 44) destaca as dificuldades da COHAB paulista, que levaram a taxas de inadimplência acima dos 67%.

<sup>36</sup> Até 1975 o limite do financiamento de unidades habitacionais às COHABs era de até 320 UPCS, sendo que as taxas de juros subiam de 1% ao ano a partir de 120 UPCs até 6% a partir de 281UPCs.

<sup>37</sup> UPC - Unidade Padrão de Capital era o nome da unidade monetária utilizada pelo BNH e demais bancos ligados ao SFH, para servir de base ao financiamento de moradias, em um momento de inflação instável.

**Figura 14:** Distribuição percentual da participação dos financiamentos do BNH em habitação em 1974

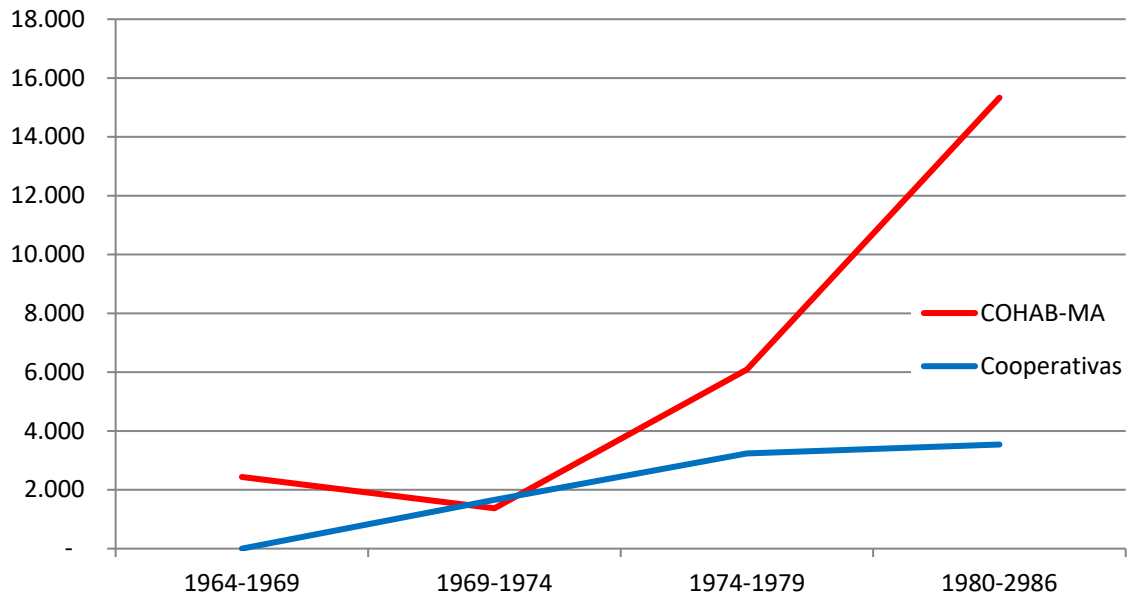
**Dados:** Maricato, 1987. Edição Nossa.

O gráfico acima (Figura 14) mostra o resultado das alterações do PLANHAP, através da distribuição dos financiamentos para o ano de 1974 (no Brasil), auge desta contradição, quando mais de 60% do total de financiamentos estavam fora da faixa de interesse social, deixando para as cooperativas habitacionais o índice de 8,22%. Segundo Valadares (apud MARICATO, 1985, p. 46), mesmo em 1975, quando já havia a orientação de retorno dos investimentos à faixa de interesse social, o valor total dos investimentos entre a faixa de renda de 1 a 5 salários não passava de 9%.

Importante notar que as alterações configuradas no PLANHAP tinham como objetivo direto aumentar a oferta de unidades habitacionais para os segmentos médios da sociedade que, desde o implemento do SFH, se mostrariam um importante mercado a ser conquistado, e passariam a ser disputadas não só pelas Cooperativas Habitacionais e pela iniciativa privada, através do SBPE, mas agora também pelas COHABs.

Para exemplificarmos este fato, observemos o aumento de produção das Cooperativas Habitacionais registrado a partir de 1974 (Tabela 03, p. 73), e o gráfico na Figura 14, que mostra o grande volume de recursos destinados ao setor médio no ano de 1974. Sintetizamos as informações da tabela 03 no gráfico<sup>38</sup> a seguir (Figura 15), para uma melhor compreensão da evolução dos valores aplicados no "mercado popular", representado pela COHAB e pelas cooperativas habitacionais.

<sup>38</sup> Destaca-se que na figura 14, são elencados os conjuntos construídos no interior do estado. E demais conjuntos Elaborados pelas cooperativas habitacionais não elencados na tabela 03 (Ferreira, 2014, p. 71).

**Figura 15:** Evolução da produção Habitacional das Cooperativas (MA) e da COHAB-MA

**Dados:** Ferreira (2014) e Ribeiro Jr. (1993).

A evolução apresentada no gráfico (Figura 15) é fruto também das medidas de apoio as cooperativas habitacionais, que foram criadas com o objetivo de atender o mercado de 3 à 5 SMs, que estariam a princípio fora da atuação das COHABs. Estas iniciativas foram beneficiadas, a partir de março de 1975, por fatores como o aumento da participação do BNH em seus financiamentos, que poderia ser agora integral (100%), eliminação das restrições à faixa de renda dos mutuários e aumento da participação máxima do BNH para até 3.500 UPCs<sup>39</sup> (BRASIL, 1978, p. 11).

Desta forma, podemos afirmar que sacrificando a clientela alvo original do SFH, as alterações no PLANHAP possibilitaram a continuidade do sistema com aumento de produção das COHABs e queda nas taxas de inadimplência, sobretudo após o ano de 1976. De fato, este tipo de modificação no sistema evidencia uma forma de atuação muito particular do SFH, que o diferencia bastante da FCP, que é a administração indireta do sistema. Conforme destaca Azevedo:

Parecia ainda possível, para os idealizadores desse projeto, compatibilizar os objetivos sociais e o desempenho econômico do Banco, através das novas diretrizes governamentais para a chamada administração indireta (autarquias e empresas públicas e de economia mista), que preconizavam a adoção da racionalidade empresarial com vistas à redução de ônus sobre o erário nacional. Se, por um lado, esta orientação permitiu ao BNH, em comparação

<sup>39</sup> Para uma ideia deste valor, o limite para as unidades habitacionais financiadas pelas COHABs era de 200 UPCs, antes da modificação do PLANHAP em dezembro de 1974. Após as alterações no Plano, o valor teto passou para 320 UPCs.

à FCP, apresentar resultados amplamente positivos no referente à quantidade de unidades habitacionais construídas, aos recursos disponíveis, ao retorno do capital aplicado, ao desenvolvimento de atividades urbanas complementares e ao seu fortalecimento institucional, por outro, não resultou satisfatória no tocante aos objetivos sociais preconizados por ocasião de sua criação e perseguidos através dos programas tradicionais de habitação popular (AZEVEDO, 1988, p. 110).

Como efeito nas alterações no sistema, um rápido passeio hoje por estes conjuntos ainda nos permite visualizar estas modificações nos projetos executados. A figura 16 (adiante) nos permite contar um pouco desta história. Os conjuntos Cohab Anil I e III, anteriores à 1975 (Figura 16 - fotos 01 e 02), apresentam casas com cobertura de cimento amianto, vias internas curtas (via de pedestres, V.P.) e lotes médios de 125m<sup>2</sup>, enquanto no conjunto Cohab Anil IV, de 1975 (Figura 16 - fotos 03 e 04), temos ruas com caixa superior, telhado cerâmico, lotes de 250m<sup>2</sup> e opção de casa forradas com laje (04).

**Figura 16:** Conjuntos COHAB-MA e a Alteração do PLANHAP  
1 - Conjunto Cohab Anil I (1967); 2 - Cohab Anil III (1969); 3 e 4 - Conjunto Cohab Anil IV (1975).



Fonte: Google Street View, 2012. Recorte Nosso.

Abortando-se assim o “público problema”, e aumentado o alcance das propostas, as alterações no PLANHAP permite-se um aumento volumoso nos números das COHABs em todo o Brasil, sobretudo a COHAB-MA; permitiram também um aumento no preço mínimo das unidades comercializadas, com aumento qualitativo também nos projetos apresentados.

Segundo o governo, esta medida permitiu o aumento da oferta de casas para uma população com maior poder de endividamento, evitando-se problemas recorrentes de inadimplência, e possibilitando também o aumento da ofertas de unidades habitacionais e o aquecimento da economia, conforme proposto pelo dois PNDs, sobretudo o segundo, de 1975. Este fato, caracteriza mais uma das grandes contradições do SFH, em que as prioridades não são ao atendimento ao trabalhador, grande financiador do sistema, e sim o investimento no capital nacional, por meio da indústria da construção civil.

Após a constatação destas modificações ao longo da vigência do SFH, nos faz necessário estudar os valores de investimento nos conjuntos e a quantidade de empregos gerados em cada um destes. Verificamos então que com as mudanças no PLANHAP, embora houvesse uma diminuição nas taxas de inadimplência das unidades habitacionais, ao se fugir da faixa de 1 a 5 salários mínimos, em projetos de casas mais caras, tem-se uma redução na relação investimento / emprego.

Assim, para a construção dos conjuntos Anil I, II e III (fotos 1 e 2, Figura 14), a COHAB-MA investiu cerca de US\$ 2.742.060,00, construindo 2.438 unidades habitacionais e gerando 9.752 empregos diretos. Com a construção do conjunto Anil IV (fotos 3 e 4, Figura 14), a mesma companhia investiu US\$ 3.845.450,00, construindo 1.111 casas e criando 4.444 empregos diretos (FERREIRA, 2014. p. 51; 68).

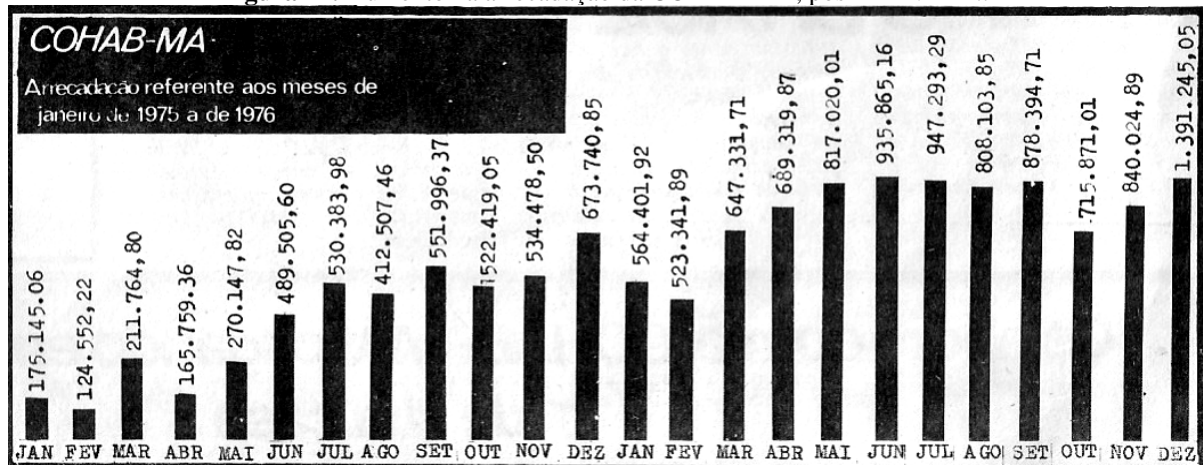
A mesma tendência de diminuição na quantidade média de empregos por dólar investido vai se repetir durante a década de 1970, até 1980, com a comparação da produção de moradias pela COHAB-MA e pelas Cooperativas Habitacionais. Já que neste intervalo de tempo, conforme Tabela 03, as cooperativas habitacionais produziram 3.141 unidades construídas, enquanto a Companhia Estadual, 6.556. Portanto, segundo os dados apresentados, para a construção destas moradias, as cooperativas consumiram cerca de 38 milhões de dólares, já a COHAB, pouco mais de 20 milhões, o que representa uma média de 1 emprego para cada 782 dólares investidos, contra 3.049 dólares para cada emprego criado pelas cooperativas.

Desta forma, não obstante a Companhia empregar, em ambos os grupos (antes e depois da alteração do PLANHAP), uma média de 4 trabalhadores para cada casa construída, o primeiro grupo (Anil I, II, e III) tem uma média de geração de empregos superior por dólar investido, cerca de 280 dólares para cada emprego, já no segundo grupo o valor quadruplica, em uma média de pouco mais de 865 US\$ por emprego criado. Caracterizando outra contradição, a queda no percentual de empregos criados.

Como dito anteriormente, há pouca referência nos PNDs à política habitacional, mas, podemos facilmente ligar as alterações no PLANHAP em dezembro de 1974, às novas necessidades de incremento das propostas após a primeira crise do petróleo e instauração do II PND, que passou a vigorar no mesmo ano. Desta forma, o BNH passa a concentrar recursos em habitação, que antes estavam atrelados as políticas de desenvolvimento, e a investir em um novo mercado, mais seguro.

Estas medidas vão fazer que, entre a vigência dos dois PNDs, em cerca de 5 anos, a COHAB-MA construísse mais que nos 9 anos anteriores<sup>40</sup>, conforme a companhia alardeava em jornais da época ou em uma suas próprias publicações a exemplo de: "*Radional deixa de ser problema n.º 1*" (O Imparcial, agosto 1975, p. 7); "*Dr Luíz Queiroz declarou: COHAB-MA conseguiu uma recuperação quase milagrosa de sua estrutura administrativa*" (O MULTIRÃO, n.º1, 1977); "*O presidente do BNH satisfeito com o trabalho da COHAB-MA*" (O MULTIRÃO, n.º 11, 1977); "*O Presidente Ernesto Geisel inaugura os conjuntos Bequimão e vinhaiss* (O MULTIRÃO, n.º 13, outubro 1978, p. 01)" "*Você sabia que a COHAB-MA construiu no período de 75/79 mais do que em toda sua história?*" (MARANHÃO, 1979), De fato a recuperação aconteceu de forma repentina após as alterações no PLANHAP, sobretudo no aumento da arrecadação que se mostrou quase imediata, conforme figura abaixo:

**Figura 17:** Aumento na arrecadação da COHAB-MA, pós PLANHAP..



Fonte: (O MULTIRÃO, 1977)

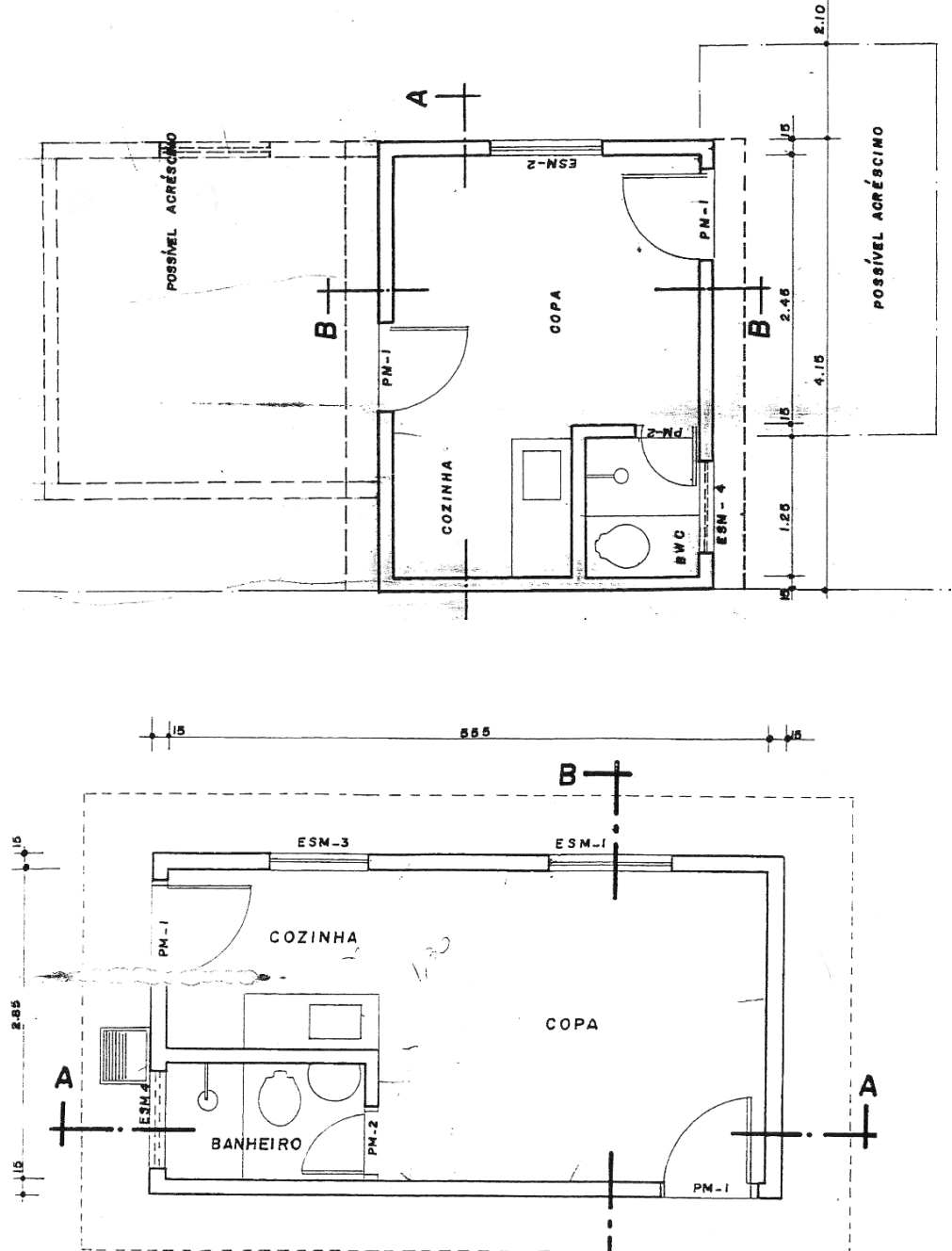
Deste modo, de um total de 5.882 unidades habitacionais construídas entre os dois PNDs, 5.040 foram construídas após o segundo. Esta diferença se faz também na atuação das cooperativas habitacionais, que efetivamente só vão construir após o I PND (1970). Até o

<sup>40</sup> A COHAB-MA foi fundada em 1966, sendo que, conforme a Tabela 1, desde sua fundação até o ano de 1975, construiu 5 conjuntos, totalizando 3.280 unidades habitacionais. No período de vigência dos PNDs, foram 6 conjuntos construídos, que somaram 5.882 unidades construídas.



advento do segundo plano, as cooperativas tinham construído dois conjuntos, e a partir do segundo, foram construídos 10 conjuntos, totalizando 2.755 unidades habitacionais, cerca de 75% de sua produção até 1979.

**Figura 18:** Módulos de "0" quartos da COHAB-MA (MA 10-I-0-18 e MA 10-0-13).



Fonte: Arquivo EMARHP

Retornando nossa atenção ao gráfico apresentado na Figura 15 (pg. 76), veremos a tendência de retorno das COHABs ao mercado popular durante as últimas décadas de 1980. É deste período a construção dos maiores e mais populares conjuntos da COHAB-MA: o

conjunto Maioba (Maiobão) na cidade de Paço do Lumiar na Região Metropolitana de São Luís, com 4.770 unidades, e o conjunto Cidade Operária, à Sudeste da Ilha (vizinha à zona rural do município) com 7.500 unidades habitacionais.

Outra observação que se faz necessária é que algumas propostas apresentadas pelas cooperativas habitacionais na época passaram a ser mais populares, como as apresentadas pelo Cohatrac em seus conjuntos, que se localizaram no limite oeste da cidade de São Luís. É deste período também o retorno dos investimentos em conjuntos construídos no interior do Estado. Para uma ideia deste quadro percentual (EMARHP, 2000), dos 20 conjuntos construídos no interior do Estado, 16 foram construídos na década de 1980.

Outro dado importante é a quantidade de unidades habitacionais construídas, que apresentavam 1 ou nenhum quarto (Vide Figura 18, na página anterior), sendo que todos os conjuntos construídos nesta época apresentavam pelo menos um dos módulos habitacionais entre as unidades ofertadas, de forma que estes padrões (com um ou nenhum quarto) era a maioria do total de casas apresentados por estes conjuntos.

Abaixo segue trecho da reportagem de uma publicação oficial do COHAB-MA, que deixa claro objetivo do retorno aos investimentos em conjuntos mais populares, sobretudo os localizados no interior do estado.

Dando cumprimento ao programa estabelecido para a construção de núcleos habitacionais nos municípios polo, não só visando interiorizar suas atividades como, também, para evitar o êxodo. A companhia de Habitação Popular do Estado do Maranhão, COHAB-MA, contratou com firmas de engenharia civil e construção de unidades residenciais em cinco cidades do interior maranhense, a saber: Balsas, Carolina, Chapadinha, Pedreiras e Timon, cujas obras já se encontram em fase bem adiantada, devendo ser entregues e inauguradas durante o segundo semestre deste ano, totalizando 808 casas. Também já foi iniciado um conjunto na cidade de Caxias, com 545 casas, cuja conclusão deve se verificar ainda no ano em curso. Por outro lado, visando a maior interiorização da COHAB-MA uma de suas o interior (COHAB NOTÍCIAS, 1981, P.05).

A seguir o texto segue, justificando a iniciativa como forma de retomar o mercado popular. Destaca-se também na reportagem o atendimento dos reclames de descentralização e de gestão compartilhada dos recursos oriundos do Banco Nacional da Habitação.

(...) Do exposto, verifica-se que a COHAB-MA, no primeiro ano de interiorização de suas atividades, vai oferecer às populações, numero esse que poderá ser ampliado, com a realização de novas licitações. (...) Essas realizaçõess fazem parte do programa de Habitação do Governo do Estado,

elaborado pela COHAB-MA, de acordo com os objetivos fixados pelo Plano Nacional de Habitação Popular - PLANHAP, do Banco Nacional da Habitação no sentido de amparar, sobretudo, as população de menor renda. (...) Os recursos para a realização desse programa são oriundos do Governo do Maranhão e do BNH, visando num trabalho que agora se fará em conjunto, de grande cunho social minorar o déficit habitacional e social em nosso Estado (COHAB NOTÍCIAS, 1981, P.05).

Ao fim deste tópico, vemos então um ultimo esforço em trazer os recursos do Sistema Financeiro da Habitação, para a elaboração de propostas habitacionais à população de menor renda. Esta iniciativa se dá sobretudo por intermédio da COHAB, através de padrões construídos próximos à precariedade. Porém observamos que tais propostas tem sucesso no sentido de retorno ao mercado popular e que, mesmo com as inúmeras críticas, tinham grande anseio por parte da população. No Maranhão, além dos conjuntos construídos no interior do estado, tem destaque a construção do conjunto Cidade Operária. O conjunto iniciado nos anos finais do BNH prometia a entrega de 8.000 casas, em versões iniciais do projeto, volume muito superior as 5.694 unidades construídas no melhor período de produção da COHAB, entre os anos de 1975 e 1985.

O empreendimento chamava atenção da mídia local, mesmo que pela demora na entrega: “*O Interminável conjunto cidade*” (Jornal Pequeno, 1986 [02 de setembro], p.03); pelos critérios duvidosos de seleção em “*Crítérios da Cidade Operária* (Jornal Pequeno, 1986 [28 de outubro], p.02)”, “*Corrupção no Cidade Operária* (Jornal Pequeno, 1986 [29 de outubro], p.02)” e “*Até defunto ganhou casa na Cidade Operária* (Jornal Pequeno, 1986 [11 de outubro], p.02)”; pelos seus números agigantados “*Cidade Operária* (Jornal Pequeno, 1985 [04 de novembro], p.04)”, ou mesmo na esperança da população em ter seus problemas de moradia resolvidos “*População pobre terá casa própria* (Jornal Pequeno, 1985 [12 de novembro], p.03)”. O conjunto ganhava mais espaço na mídia por ser estar em fase final de construção em ano de eleição, onde disputavam o atual Governador Castelo – que ordenou a construção do conjunto, e o Candidato Epitácio Cafeteira, este último, vencedor do pleito, conforme “*Por que João Castelo perdeu a eleição* (Jornal Pequeno, 1985 [19 de novembro], p.02)”.

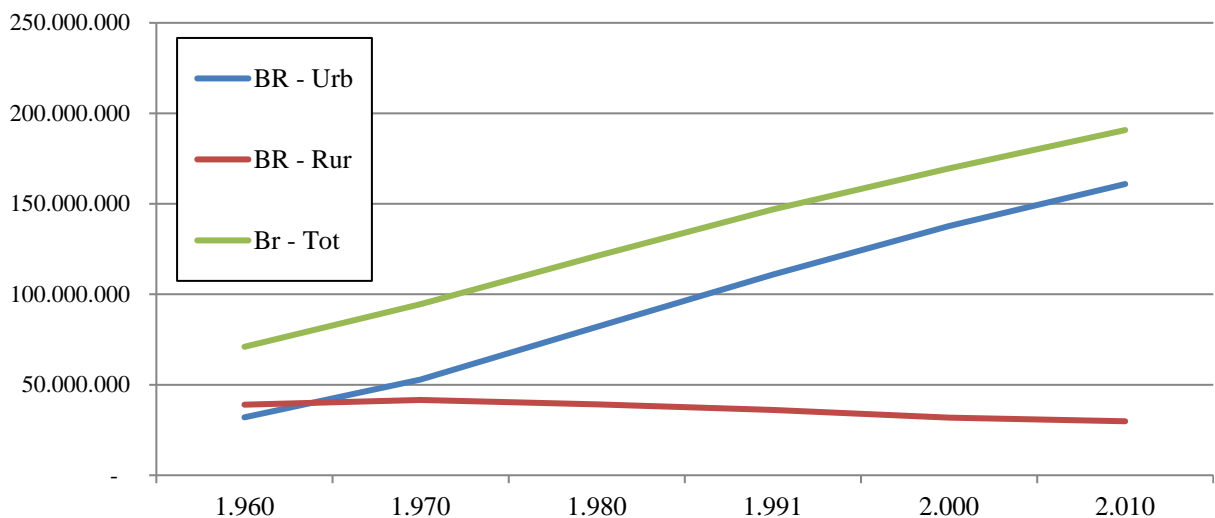
Apesar disso, o banco em 1986, após mais de 20 anos de atuação, tem suas atividades encerradas. Neste sentido, nos questionamos quais os verdadeiros motivos que levaram ao fechamento do BNH? Na tentativa de entender estes fatos, elaboramos a seguir um estudo sobre os momentos finais do banco.

### 2.3. O Fim do Milagre da Habitação - A "reformulação" do Sistema Financeiro da Habitação e o fechamento do Banco Nacional da Habitação

É conhecido o fato de que em 1986 o SFH passou por um momento drástico de "reformulação", que culminou com o fechamento do BNH em novembro do mesmo ano. Tal medida marca uma nova, e ainda maior contradição no sistema habitacional brasileiro, o fim do BNH, que marcaria também, em termos práticos, o fim da única política de construção de moradias de forma sistêmica. O equívoco fica mais evidente no fato de que, em plena a abertura democrática, o fechamento do banco se deu sem nenhuma tentativa de reforma no sistema, muito embora, os impostos que foram criados para sustentar o SFH se mantiveram.

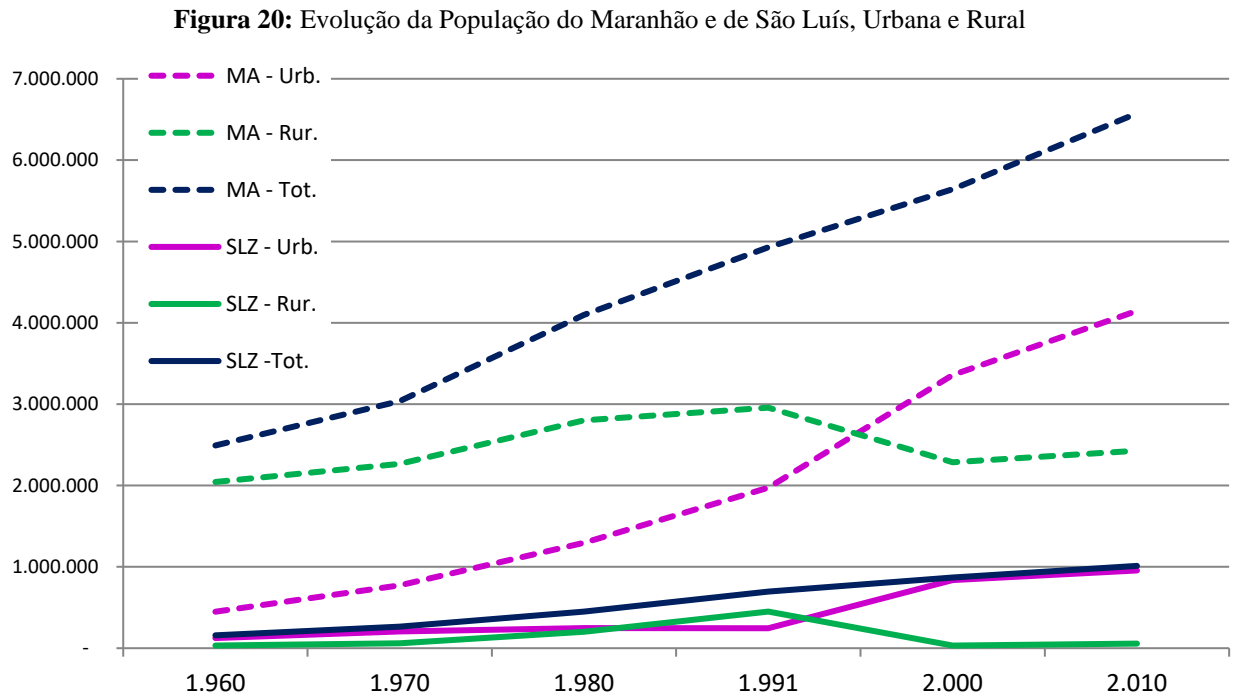
É certo que o modelo, criado pela ditadura, já nascera distorcido, seja por institucionalizar - ou mesmo criar em cidades como São Luís - o "lugar dos pobres", ou por negligenciar a população de menor rendimento, ou sem rendimento formal, por servir aos interesses dos diferentes sub-setores da construção civil, por fomentar a especulação imobiliária e o aumento dos custos de vida, entre outros muitos desvios atribuídos ao sistema. Porém, é também importante citar que o modelo atendeu, a seu modo, parte de uma crescente demanda habitacional. Os dados da figura abaixo (Figura 19) evidenciam tal demanda, caracterizando a década de 1970 como o tempo em que a população urbana superou a rural, tendência intensificada nas décadas seguintes.

**Figura 19:** Evolução da População do Brasil, Urbana e Rural.



**Fonte:** IBGE, 2010 (Dados), Edição Nossa.

Com relação aos dados do Maranhão (Figura 20), se a população urbana não ultrapassa a rural na década de 1970, entre as décadas de 1970 e 1980 cresceu com taxas superiores à rural. Porém, a população urbana só superaria a população rural entre as décadas de 1990 e 2000.



Fonte: IBGE, 2010 (Dados), Edição Nossa.

Observa-se também que nas décadas de 1960 e 1970, estatisticamente o Estado cresceu com taxas superiores à sua capital, tendo em vista as instalações de empreendimentos rurais e de toda uma dinâmica de integração do Estado às demais regiões do país. Porém, destaca-se que, mesmo a população urbana não tenha ultrapassado a rural até a década de 1990, o êxodo rural já pressionava as demandas por trabalho (e moradia) na capital, sobretudo os postos de baixa remuneração, já que “nestes cargos, 55,3% dos trabalhadores eram do interior do Estado” (MARANHÃO, 1983, p. 66).

Os dados e fatos acima demonstram que havia uma crescente demanda por habitações, que não fora suprida e que ficariam ainda mais distante de atendimento após o fechamento do banco. Programas futuros, criados com o objetivo de atender ao mercado “popular” tiveram resultados pouco expressivos. Somente com o advento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, e sua articulação com o Plano Nacional da

Habitação (PlanHab), em 2008, os resultados de produção anual de unidades habitacionais voltariam a ultrapassar a marca das 600 mil unidades habitacionais (FERREIRA, 2014, p. 75)<sup>41</sup>.

Diante destes dados, nos questionamos: quais motivos levaram ao fechamento do BNH e quais os fatores que contribuíram para a "reformulação" do Sistema?

Após mais de 20 anos de existência, o BNH, assim como o regime político que o criara, estavam extremamente desgastados, sobretudo financeiramente. Deste modo, entendemos que fatores diversos levaram ao fechamento do Banco. Porém, antes de qualquer análise, nos questionamos: por que não houve a tentativa de sanear-lo ou de reformá-lo? Por que assim como o Regime Militar extinguiu a Fundação da Casa Popular, a Reformulação do SFH levou ao fechamento do BNH após a instalação de um governo democrático?

Além dos problemas, que vão desde a má destinação de recursos a fatores de ordem econômica, entendemos, conforme Sérgio Azevedo (1982 e 1988) e José Maria e Aragão (1999), que motivos políticos foram fundamentais para o fechamento do Banco. A abertura democrática, associada à ascensão de novos (ao menos aparentemente) grupos políticos, parecem ter contribuído definitivamente para o fechamento do Banco, devido a sua inadequação a um novo projeto econômico que viria a se instalar após a abertura política, sepultando projetos associados aos “tempos sombrios”, em um tempo novo, agora, de democracia.

A extinção do BNH, sem qualquer tentativa de equacionamento dos problemas concretos, pareceu ser uma estratégia do governo para angariar respaldo político num momento em que se evidenciava o fracasso do Plano de Estabilização Econômica e se propunham medidas econômicas corretivas extremamente impopulares. Neste sentido, o fundo BNH, instituição vista por boa parte da opinião pública como dispendiosa, de eficiência discutível e identificada com o regime anterior, seria a contrapartida do governo aos sacrifícios exigidos à população. Serviria como um exemplo da disposição de conter os gastos públicos (AZEVEDO, 1988, p. 109).

Por outro lado, as críticas ao Sistema eram veementes, entre elas entendemos que as mais coerentes estavam no desvio de recursos dos objetivos iniciais do Sistema - para as obras de infraestrutura - ou ainda, o menor volume de financiamentos para a população mais carente. Destacamos que o BNH foi criado com o objetivo de gerenciar recursos e investi-los

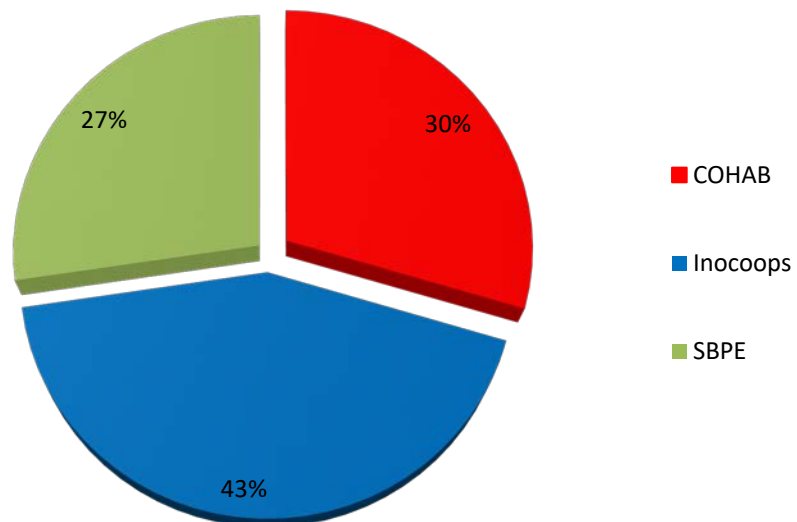
---

<sup>41</sup> Já o Programa *Minha Casa Minha Vida* (PMCMV), criado em 2009, ainda possui números modestos. O Programa prevê a construção de 2,4 milhões de habitações ainda em 2014. Somente no Maranhão já foram construídas 6.740 unidades habitacionais (BLOG DO PLANALTO, 2014).

em habitação para a faixa de interesse social, situada ente 1 a 3 salários mínimos. Porém, no desenrolar da política econômica e de seus desdobramentos na política habitacional, houve um distanciamento no alvo inicial da política habitacional, que levou as propostas para faixas salariais médias.

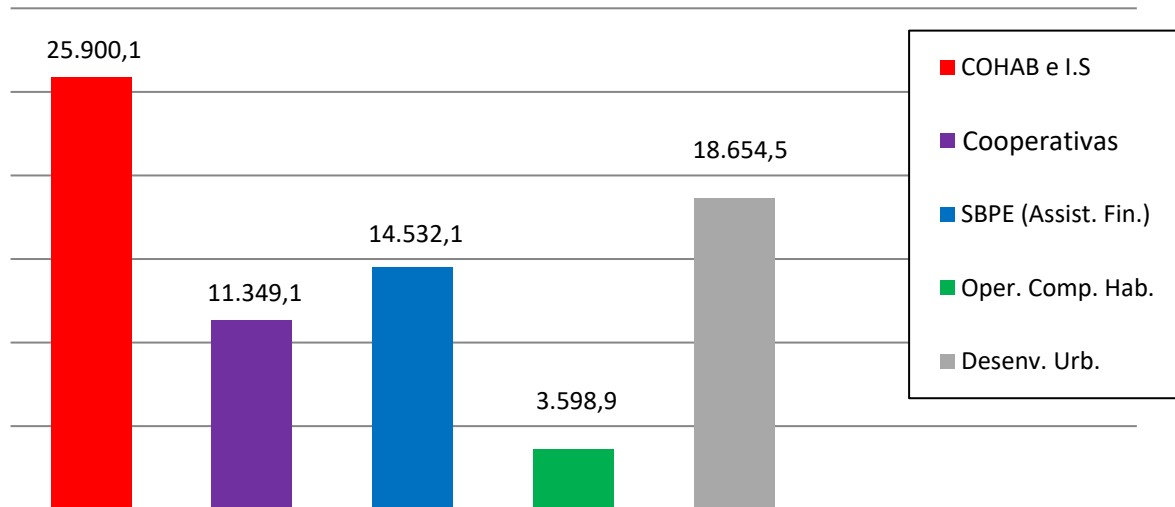
O gráfico a seguir (Figura 21) mostra a distribuição dos valores investidos em financiamentos habitacionais. Observe-se que o montante investido nas cooperativas habitacionais ultrapassa em volume os recursos utilizados pelas COHABs em todo o país. A realidade dos valores praticados pelo SFH fica ainda mais distante do público alvo original, quando se observa o montante total financiado pelos setores médios, com a inclusão do valor investido no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos. Note-se que a partir de 1975, a reformulação do PLANHAP vai promover a elitização das COHABs, fato que só seria revertido, em parte, nos últimos anos de atuação do BNH.

**Figura 21:** Distribuição das Aplicações do BNH em financiamentos residenciais.



**Fonte:** Aragão (1999). Edição nossa.

Quando comparamos o volume de recursos aplicados pelo SFH com os demais investimentos nas múltiplas áreas de atuação do BNH (Figura 22 a seguir), os dados parecem um pouco mais distantes, já que somados os investimentos em desenvolvimento urbano, no SBPE, temos mais de 44% dos recursos, sendo que o mercado popular ainda disputaria recursos com as cooperativas e demais investimentos em assistência técnica, e em obras de complementação realizadas nos conjuntos da própria COHAB,

**Figura 22:** Distribuição das aplicações do BNH segundo áreas programáticas.

Fonte: Aragão (1999). Edição nossa.

Já Sérgio Azevedo trata o problema a partir de outra perspectiva. Segundo o autor, dos quase 4,5 milhões de casas financiadas, 33,5% estavam fora da faixa de interesse (AZEVEDO, 1988, p. 116); da mesma forma, apesar do volume de habitações concedido às classes média/alta, através do SBPE, ou plano “B”, somarem apenas 1 milhão e 812 mil unidades (aproximadamente 22% das unidades habitacionais), a maior porcentagem do montante total dos recursos estava fora dessa faixa (RODRIGUES, 1988, p. 7), o que apontava para uma outra grande contradição do sistema.

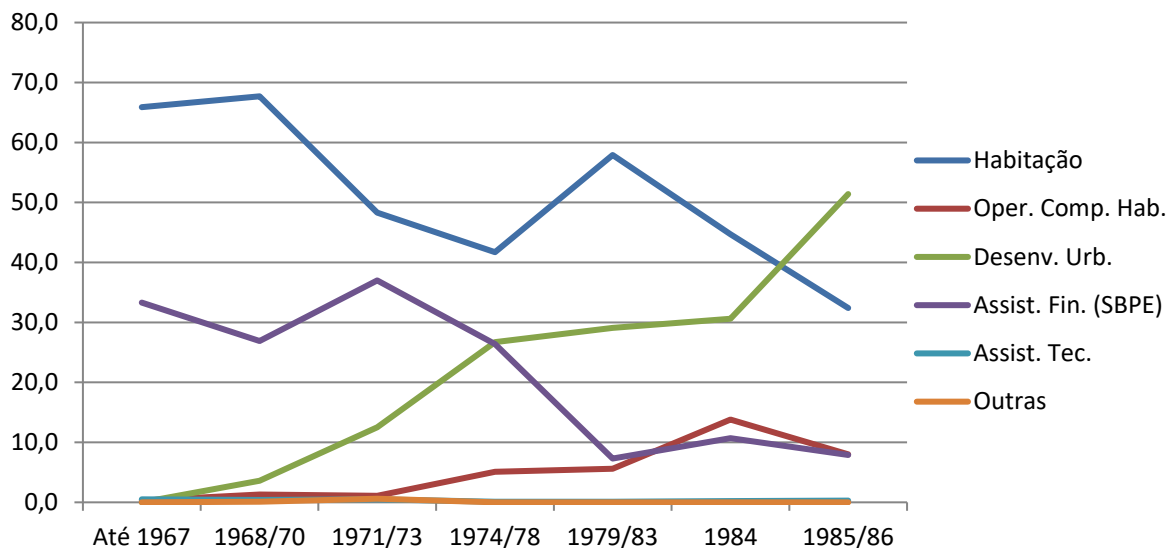
Ermínia Maricato salienta que, além de uma proteção ao capital empregado pelo BNH, o investimento nas camadas médias era resultado da disputa por diferentes mercados, e da forma como a indústria da construção civil (sobretudo os setores que atuavam no mercado imobiliário) via o investimento no mercado popular como responsável pelo “sufocamento, ano a ano” do setor. Ainda que perverso em sua concepção inicial, por razões já salientadas, o SFH acenava com uma “bandeira social”, gradativamente comprometida pelos “desvios” aqui elencados (MARICATO, 1987, p. 82).

De fato, além do volume de financiamentos cada vez menor destinado às habitações de interesse social, devemos destacar, dentre as maiores contradições do sistema, a extensão do teto para a faixa interesse social de renda de 3 para 5 salários mínimos, e o aumento do volume de recursos destinados à infraestrutura. Conforme observado no Capítulo 2.1 deste trabalho, esses fatores trataram de afastar, de forma definitiva, a população originalmente atendida pelo SFH.



Entre as justificativas apresentadas pelo Banco para a fuga de recursos dessa faixa de interesse social, destaca-se a necessidade do investimento em infraestrutura urbana, sobretudo após a adoção do II PND. É importante notar que o valor investido em desenvolvimento urbano (Figura 23, em verde) aumenta<sup>42</sup> ainda mais na fase final de atuação do BNH, através de investimentos como a mega-hidroeletrica de Itaipú e as usinas atômicas de Angra dos Reis (figura 17), privilegiando os grandes empreiteiros da indústria da construção pesada em investimentos nas esferas federais, estaduais e municipais. Ermínia Maricato (1987, p 82) aponta que 12 grandes obras públicas abocanhariam 67% dos recursos oficiais para o setor.

**Figura 23:** Evolução da Distribuição das Aplicações do BNH segundo Áreas Programáticas

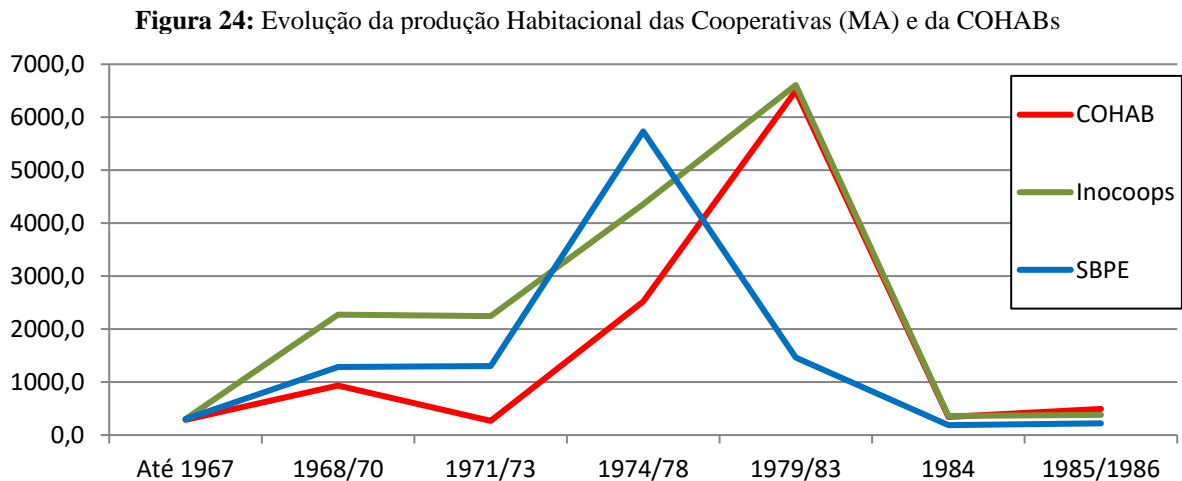


**Dados:** Aragão (1999). Edição nossa.

Prova disso é que, embora entre os credores do Banco Nacional da Habitação constassem as COHABs, as Cooperativas Habitacionais, sociedades de crédito imobiliário, entre outras instituições direta ou indiretamente ligadas ao mercado da habitação, o maior inadimplente, até 1986, era a Eletrobrás, com uma dívida de Cz\$ 412 milhões, dos 4,5 Cr\$ bilhões devidos ao Banco. (RODRIGUES, 1997). Conforme destacado no capítulo anterior, tendo em vista o investimento nas camadas médias, as alterações no PLANHAP realizadas a partir de 1973 indicavam a tentativa de buscar o aumento dos investimentos em habitação.

<sup>42</sup> Pedro Campos (2012, p. 329) destaca a posição difícil a qual se encontrava o BNH ao fim do governo militar. À esta altura os empresários da indústria da construção pesada, defendiam o retorno ao investimento de obras públicas de um lado, e de outros os construtores das pequenas de edificações previam uma reorientação dos recursos. A partir daí, se discutia também o seu fim, tendo em vista a descentralização / desestatização do modelo.

Estas medidas vão fazer com que o sistema fosse reestruturado, levando a melhora no desempenho das COHABs, e ao aumento do quantitativo de unidades financiadas, conforme Figura 24 a seguir.



**Dados:** Ferreira (2014) e Ribeiro Jr. (1993).

É importante constatar que, conforme os gráficos presentes nas figuras 24 e 23, houve então um retorno ao financiamento de habitações em detrimento das obras de infraestrutura (até o ano de 1984, quando paralizaram-se os novos investimentos em habitação). Azevedo (1988, p.113) destaca que este movimento acontece durante o governo militar sempre que há a necessidade de legitimação política do governo instaurado.

O primeiro destes momentos se situa nos anos de implantação do regime, até 1969; o segundo momento caracteriza-se pela reformulação do PLANHAP após 1975 - com o lento processo de abertura democrática; por fim, nos últimos anos do governo militar, quando vem a tona o agravamento da questão econômica, além das pressões por mudanças políticas. O retorno do investimento em habitação também coincide com a tentativa de aumento de salários para as classes populares, que fez com que os índices de reajustes das prestações das casas ficassem abaixo dos índices do salário mínimo.

Neste processo, com relação a opção pelo retorno ao mercado popular, especialmente no governo de João Figueiredo, Pedro Campos destaca que empresas do ramo da construção civil pesada mudaram seu campo de atuação e passaram paulatinamente a atuar em importantes obras de habitação e equipamentos urbanos, como escolas e hospitais:

(...) O próprio BNH passava a ser revalorizado no final da ditadura, em especial no período Figueiredo, quando o governo estabeleceu a mera de

construção de um milhão de casas por ano. Diversas empreiteiras que antes só atuavam no setor de obras públicas ou tinham atividades preferenciais nesse campo, passaram a ter projetos no setor de moradias populares. Além disso, hospitais foram construídos, tanto por governos da Arena/PDS, como nos sob o controle da oposição. Projetos de escolas também foram implementados, com destaque para o modelo pré-industrializado dos colégios de gestão Brizola, que trouxe empreiteiras de todo o país para o negócio (CAMPOS, 2012, p. 135).

Destacamos também que, neste ínterim, além das questões de ordem institucional do BNH, como as mudanças no PLANHAP, outros fatores circunstanciais levaram ao distanciamento das propostas do público meta original. Neste contexto, destacamos a tendência da população de menor poder aquisitivo de revender as casas, através do repasse do financiamento. Este fato também acabava por distanciar as casas de seu público original, uma vez que, com o passar do tempo, os conjuntos, e por que não, "as casas de cohab", tornaram-se atrativas para as classes médias urbanas, com a valorização dos conjuntos, provocada pelo processo de especulação imobiliária, sobretudo com os novos projetos (mais caros), construídos após a segunda metade da década de 70.

O (início do) fim do período ditatorial e a retomada de um “mercado popular” também coincidem com a implantação de programas habitacionais de interesse social alternativos, como o PROFILURB e o João de Barro, baseados na autoconstrução. Em São Luís, estes programas foram representados, pelos conjuntos Rio Anil, Maiobão, Cidade Operária e pelo bairro do Anjo da Guarda: que apesar do grande impacto não obtiveram grande mudança na realidade do perfil das moradias da capital.

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 (MARANHÃO, 1983). Número superior aos 16% de palafitados entre os moradores de São Luís, no início da implantação do SFH (RIBEIRO JUNIOR, 2001, p.86). 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).

Entendemos também que a tentativa de retomada do mercado popular, extirpado dos conjuntos habitacionais tradicionais da COHAB-MA, levou a implantação de projetos habitacionais medíocres, a exemplo das unidades habitacionais do tipo "embrião", bastante criticadas por técnicos e pela população em geral, conforme citado pelo Grupo de Trabalho

para Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação (GTR/SFH), no documento Reformulação (BRASIL, 1986).

A baixa qualidade de diversos investimentos realizados entre 1982 e 1984, de interesses meramente eleitorais, e discutíveis prioridades social de localização inadequada, de péssima qualidade e elevado custo (...) a péssima qualidade da habitação produzida, usada como forma para contornar a questão crucial dos custos dos insumos... ..a desconfiança em relação ao sistema, com reflexos sobre os pretendentes ao financiamento (BRASIL, 1986).

De fato, a habitação mínima e a diminuição dos custos de construção foram questões debatidas desde a implantação do Sistema<sup>43</sup>. A política das COHABs de diminuição dos gastos de construção era constante, mesmo após as reformas no PLANAHP. Tabelas, memoriais de custos e detalhes construtivos eram bastante discutidos em documentos oficiais das COHABs, sobretudo da companhia maranhense, buscando um melhor aproveitamento do capital investido (BRASIL 1978; MARANHÃO. 1976) – tal política parece derivar da diminuição dos repasses, e não propriamente de uma “repentina austeridade” com os recursos públicos.

Importante citar que a própria criação das companhias da habitação foi pensada no sentido de viabilizar um agent promotor de projetos de Habitação Social mais viável para o mercado popular ou, conforme a linguagem dos técnicos do BNH, de maior risco para o mercado privado. Porém, conforme destacado no tópico anterior e logo adiante, no 3.2 deste trabalho, modelos habitacionais viciados, ou de baixa qualidade, conjuntos de dimensões extremas, e desarticulados com o tecido urbano das cidades, acabaram por se tornar a marca das "Casas de Cohab".

A questão da localização, que levou a construção de conjuntos cada vez mais distantes dos centros, muito justificada pela diminuição imediata dos custos dos terrenos, foi também motivo de duras críticas. Decisão que está intimamente ligada à precipitação dos gastos com desenvolvimento urbano, sobretudo em São Luís e no posterior aumento dos custos de manutenção da capital maranhense.

Na cidade, somente com o PCCPM previsto no PNDU, foram consumidos recursos na ordem de 20,8 bilhões de dólares (Serra, 1991 e Ferreira, 2014), investidos na estruturação de novas vias, no investimento em transporte coletivo e em planejamento urbano. Sistema que com o tempo tornaria-se caro, lento e ineficaz, mas que para os moradores da

---

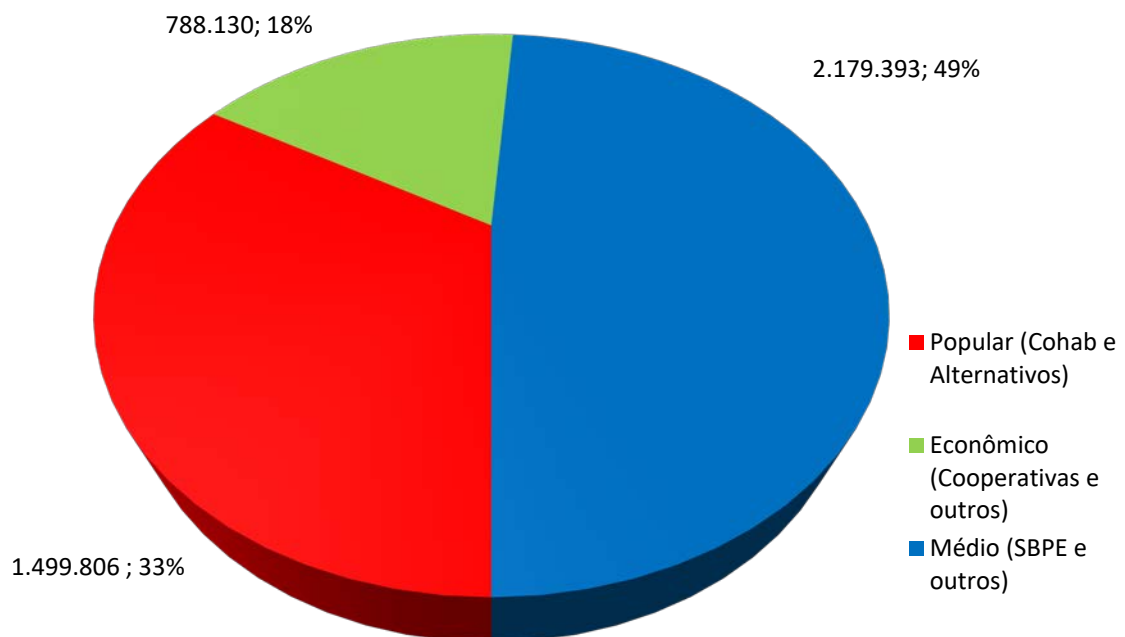
<sup>43</sup> Na verdade, o início dessa discussão é anterior à era Vargas, sendo muito difundida nos anos 60, antes do golpe militar, no tempo do SHRU, conforme item 1.2 deste trabalho.

COHAB tornara-se imprescindível, uma vez que em 1981, 81,50% da população residente nos conjuntos dependia do transporte coletivo para se locomover, o que já totalizava cerca de 7% da despesa total desta população (MARANHÃO 1981).

De fato, todas as críticas acima citadas tiveram sua importância para a derrocada do sistema, contribuindo para a sua impopularidade, porém, outros fatores parecem ainda mais decisivos. O cenário de crise, sobretudo após o segundo choque do petróleo em 1979, levou a um quadro de insustentabilidade do Sistema. Entre os fatores de maior impacto para o SFH, destacamos as altas nas taxas de inflação, que beiravam os 200%, e a alta vertiginosa do desemprego. Estes fatores, somado a queda dos principais mecanismos de arrecadação do sistema, elevaram a sua impopularidade, outro fator importante para o encerramento de suas atividades.

Conforme Maricato (1987, p. 85) e Aragão (1999, p. 303) todas as principais fontes de arrecadação do SFH sofreram profunda retração após 1979, entre elas: o FGTS, cujo volume de saques aumentou consideravelmente devido ao desemprego da época (e obteve pouca arrecadação pelo mesmo motivo); as cadernetas de poupança, que tiveram também grande retirada; e por fim, as prestações dos financiamentos, abaladas pelo novo aumento da taxa de inadimplência.

**Figura 25:** Distribuição do recurso financeiro do SFH.



**Dados:** Azevedo (1988). Edição nossa.

Com a evolução das taxas de inflação, o sistema de amortização tornou-se inviável. Os financiamentos achatados tornaram-se impagáveis, situação que se tornou insustentável quando, em 1983 e 1984 houve, pela primeira vez (desde 1972), um aumento nas prestações superior ao aumento do salário mínimo (Aragão, 1999, p. 301). Mas, se a situação para os mutuários das COHABs<sup>44</sup>, que gozavam de casas, prestações e taxas de juros mais baratas, era difícil a esse ponto, muito pior era a situação dos clientes das cooperativas e do SBPE, que não contavam com estes benefícios.

Com relação ao mercado popular, vimos que estes já eram, ao longo do sistema, penalizados, pelo achatamento salarial, demissões em períodos de crise, ou pela escassez de financiamentos (figuras 23 e 24), conforme Sérgio Azevedo (1987, p.111). Se por um lado os financiamentos eram mais abundantes para as camadas médias, tanto com relação ao montante dos financiamentos (figuras 18 e 19), como pelo seu quantitativo (Figura 25), é importante lembrar que os setores médios, sobretudo os clientes da iniciativa privada, através do SBPE, foram após a década de 1980 bastante penalizados com a crise econômica, e seus reflexos no SFH, já que não tinham a mesma proteção que os clientes das COHABs, como redução das taxas de juros e a vinculação do aumento das prestações aos aumentos do salário mínimo.

Desde a criação do Banco, estava prevista, na legislação oficial toda uma gama de vantagens para os compradores das casas populares em relação aos mutuários de renda mais alta. As diversas medidas destinadas a facilitar a compra da casa própria, inclusive a adoção de subsídios diretos e indiretos, mostram a necessidade da intervenção do poder público no sentido de viabilizar o acesso ao mercado habitacional, sobretudo para as classes populares. O próprio formato institucional dos programas populares favorecia sobremaneira esta clientela, ao prever a constituição de companhias habitacionais (Cohab) como agentes promotores. As Cohab, (...), desempenham, na promoção pública de construção de moradias para os setores de baixa renda, um papel análogo ao dos incorporadores imobiliários na produção de residências para as camadas de renda alta. Às Cohabs compete (...) edificação das casas populares, reduzindo o preço das unidades produzidas. Essa redução explica-se pela inexistência do "lucro do incorporador", que, em geral, eleva substancialmente o preço final da residência enquanto que as Cohab, mesmo buscando o equilíbrio financeiro, são remuneradas por uma taxa de administração.

As condições adversas do Sistema geraram então uma rápida mobilização de um público de forte participação nas classes formadoras de opinião. Este descontentamento levou o governo a implantação de medidas de primeira ordem de apoio aos mutuários, como a renegociação das dívidas vencidas. Tais medidas ainda sim tornaram-se ineficazes, refletidas

---

<sup>44</sup> Vale lembrar que as casas das COHABs acabaram destinadas a um público de maior renda que o previsto para as companhias inicialmente, além de que muitos dos financiamentos foram "passados" para novos mutuários.

nas taxas de inadimplência (que antes eram inferiores a 5%, passando para mais de 20% em todas as modalidades de financiamento) e na diminuição do número de financiamentos que se registrou até 1984 (Aragão, 1999, p. 302)<sup>45</sup>.

Tal situação se mostrava cada dia mais insustentável, sobretudo para as classes médias, que sofreram maior arrocho salarial durante o Governo Figueiredo (1979-1985) e já começavam a sofrer a execução das suas dívidas. Certamente o quadro de insatisfação com o SFH se misturou às demais medidas de austeridade praticadas pelo governo em 1983, ápice da recessão brasileira após o cumprimento da Carta de Intenções, firmada com o FMI, em 1982.

A este ponto, o BNH era considerado uma das "criaturas" do desgastado governo militar, visão fortalecida por indícios de uso do SFH como instrumento de promoção eleitoral do ministro do interior Mário Andreazza<sup>46</sup>, além da prática de irregularidades financeiras envolvendo instituições de poupança e empréstimo ligadas ao BNH.<sup>47</sup> Pedro Campos (2012), destaca a forte ligação do BNH as constrações da ditadura militar, e o seu uso na tentativa de legitimar o governo e para o fomentos de atividades que não tinham como objetivo principal a construção de moradias para a classe trabalhadora:

De todas as agências da sociedade política que atendiam aos empreiteiros, a que mais tinha a cara da ditadura era o BNH. Criado em 1964 e liquidado em 1986, o BNH, assim como o projeto Carajás, também criou suas "estranhas catedrais" geralmente conjuntos habitacionais que serviram bem ao propósito de gerar serviços às empresas de construção, mas que criaram unidades de moradia altamente precárias e até praticamente inabitáveis. Voltado para empregar forças de trabalho não-qualificada e servir a contraponto à política de repressão e arrocho salarial, o BNH concentrava grande volume de recursos. Apesar de ser mais voltado para os empresários da construção imobiliária urbana, sua reorientação, ao longo dos anos 70, para obras de infra-estrutura e ampliação dos investimentos em moradia popular, atenderam em grande medida aos empresários da construção civil pesada (CAMPOS, 2012, p. 470).

Desta forma, com a abertura democrática, mesmo com os auxílios financeiros concedidos aos mutuários do BNH (destaca-se as conseguidas via decisão judiciária à revelia do diretoria do BNH)<sup>48</sup>, a impopularidade do Banco era alardeada pela imprensa de um modo

<sup>45</sup> O autor citado, José Maria Aragão (1999), foi convidado a presidir o BNH pelo próprio Tancredo Neves.

<sup>46</sup> Mario Andreazza foi Ministro do Interior no governo Figueiredo (Ministério o qual era vinculado o Banco Nacional da Habitação). Foi o candidato indicado pelo General Figueiredo para disputar a candidatura pelo extinto PDS para a presidência do Brasil, porém, em convenção do partido, foi derrotado por Paulo Maluf.

<sup>47</sup> Os Periódicos locais também mostravam a insatisfação da população local com o BNH e seus empreendimentos, destacamos as seguintes manchetes: "*Cidade Operária, o subsolo do Maranhão*" (Tudo Sobre, n.º 10, Novembro de 1984) "*Política do BNH Não Agrada Mutuários*" (Revista Impacto, n.º 3, janeiro de 1985, p. 25), e "*BNH Anuncia Reajuste de suas casas*" (n.º 07, 15 de Novembro de 1983, p. 03)".

<sup>48</sup> José Maria Aragão (1999, p. 253) narra a batalha judicial entre as entidades de classe de proteção aos mutuários do SFH e a diretoria do Banco, na década de 1980.

geral, que explorava tanto os aumentos das prestações como as medidas de execução de débitos dos mutuários, conforme figura a seguir.

**Figura 26:** O Governo Sarney e a solução para a alta nas prestações.



Fonte: RODRIGUES (1997).

Paralelo à ascensão da nova diretoria do BNH, que o assume após a eleição de Tancredo Neves, registre-se os debates acerca dos reajustes das prestações e da própria reformulação do Banco, que a essa altura já era ameaçado de fechamento. Assim, a mudança no sistema de amortização do Banco, que fora feito de forma bastante favorável aos que optaram pelo reajuste semestral, além da adoção de um abono de emergência para todos os mutuários do SFH (independentemente do tipo de financiamento) tornaram-se além de impopulares, nocivas ao banco, causando aumento violento em seu déficit, o colocando agora em uma situação mais evidente de crise institucional (Azevedo, 1988, p. 115).

Igualmente à tentativa de solução da questão dos reajustes foi também criado um grupo de trabalho (GTR/SFH) para discutir a reformulação do Sistema Financeiro da Habitação. Diferentemente do GT anterior, este tinha em sua equipe funcionários do BNH e do MDU, ministério a qual o BNH pertenceria após 1985, além de associação de mutuários, das COHABs, IAB, entre outras entidades. Importante citar que as discussões extrapolaram a esfera do GT, e se estenderam aos estados e municípios.



Como resposta, o GTR/SFH produziu um documento final, chamado *Reformulação* (BRASIL, 1986). Neste documento, são apresnetados os motivos para a crise no Sistema, críticas ao SFH e ao BNH e sugestões para a sua reformulação. Importante citar que o documento não faz menção alguma ao fechamento do Banco, ou sua incorporação à Caixa Econômica, que ocorrem em 21 de novembro de 1986, pelo Decreto-Lei nº 2.291.

Ainda que considerando sua concepção excludente de política habitacional e os desvios de toda ordem, aqui salientados, o fechamento do Banco parece ter sido motivado também por sua vinculação com o “passado autoritário”, ruptura estratégica e emergencial, que não fora marcada pela implementação de uma nova política habitacional.

Por fim, destacamos também, além do ocmprometimento do Ssistema Fianceiro da Habiação à questões relacionadas com a liquiudes, do Banco Nacoinal da Habitação, a interferencia externas, como do Fundo Monetário Internacional. Tais entidades, são responsáveis por pressionar o governo brasileiro com relação ao pagamento juros da dívida e a adoção de políticas recesivas, que iriam agravar o sistema financeiro e a gração de renda detodo o país, caracterizando-os também como responsáveis pela derrocada do SFH.

### **3. A HABITAÇÃO SOCIAL NA SÃO LUÍS DO MILAGRE BRASILEIRO**

No primeiro capítulo, traçamos um estudo que abordou diferentes aspectos da categoria Habitação Social dentro da categoria mais abrangente, o Espaço; os antecedentes históricos de sua produção espacial em São Luís, e o contexto da cidade “pré-Golpe”. Os temas foram tratados desta forma a fim de entender por que o período anterior ao recorte dessa pesquisa se diferenciaria da São Luís construída após o golpe militar, por intermédio da COHAB-MA.

No segundo capítulo, foram estudados o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano, parte integrante do II Plano Nacional de Desenvolvimento, o Programa Grande Carajás e os principais investimentos em infraestrutura realizados pelo Banco Nacional da Habitação em São Luís e, por fim, a mudança no público alvo da COHAB-MA. Estes tópicos contribuíram para entendermos a influência destes planos no decorrer da política habitacional que ditava os rumos da produção da Habitação Social em São Luís às necessidades do trabalhador brasileiro.

Ambos os capítulos destacam a produção da companhia e as transformações que ocorrem no território de São Luís, durante as décadas em que atuou o SHF. Doravante, neste último capítulo, trataremos dos números de produção e da forma como esses resultados foram implantados no tecido urbano de São Luís. Esta discussão nos dará suporte para o entendimento de como a COHAB-MA foi utilizada para compor a nova cidade que se construirá entre as décadas de 1970 e 1980.

Para tanto, dividimos o capítulo em três partes: na primeira, focamos nos resultados obtidos pelo SFH, mais notadamente no trabalho da Companhia em São Luís - singular para a história da cidade; na segunda, o foco recai sobre o planejamento territorial de São Luís, e o papel da COHAB-MA na estruturação do Plano Diretor de 1974; por fim, concentramos nosso estudo no bairro Cohab, composto, entre outras ocupações, por quatro conjuntos muito singulares da referida Companhia na cidade. A escolha do bairro se dá pelo fato de que ali foram construídos conjuntos antes e depois da reformulação do PLANHAP, em 1975, que marca a reestruturação da COHAB-MA e a já salientada mudança em seu público-alvo. Sobre a população que habitaria estes conjuntos, tecemos também algumas considerações.

### 3.1. O SFH a COHAB-MA e o "Milagre da Casa Própria" em São Luís

Como já salientado, as referências acerca do Sistema Financeiro da Habitação nos Planos Nacionais de Desenvolvimento são muito raras, porém, os impactos dos investimentos na cidade de São Luís foram extremamente relevantes, contribuindo de maneira significativa para o seu crescimento econômico (ainda que desigual), registrado durante as décadas de 70 e início da década de 1980. A seguir, apresentaremos os principais dados de produção do Sistema, afim de melhor entendê-lo.

A força / influência do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e de seu agente financeiro, o Banco Nacional da Habitação (BNH) era tamanha (sobretudo pelos números de unidades habitacionais), que atualmente se tem como consenso que a atuação do SFH no Brasil foi a maior intervenção pública no mercado imobiliário que se tem notícia na história da habitação no país (Rodrigues, 1997).

Para se ter ideia do volume de casas produzido, em 1978, o SFH anunciava cerca de 2 milhões de unidades habitacionais financiadas, sendo 52% na faixa de interesse social, público-alvo das COHABs (BRASIL, 1978). Uma produção considerável, que ajudava a manter o silêncio e a repressão exercida pelo governo militar. O efeito da produção aumenta se compararmos com o período anterior, em que atuavam os IAPs e a FCP, que, entre os anos de 1937 e 1964, construíram juntos 66.789 unidades em conjuntos habitacionais, sendo 47.789 pelos IAPS<sup>49</sup> e a 19.000 pela FCP (RODRIGUES 1997, p. 56).

Ainda que produzidos em contextos diferentes, estes números podem ser considerados irrisórios com relação à realidade do BNH, que somente por intermédio da COHAB-MA, na região metropolitana de São Luís, construiu mais que a FCP em todo território nacional. Em âmbito nacional, o BNH, no ano de sua extinção, já tinha financiado cerca de 4 milhões e 369 mil unidades habitacionais, sendo 2 milhões e 600 mil na faixa de interesse social, em que atuavam as COHABs (Rodrigues, 1997).

Os resultados do BNH em São Luís podem ser considerados ainda maiores, se comparados aos dados nacionais, tendo em vista a realidade econômica do município na época, caracterizado por uma economia em que o comércio e o emprego público compunham mais de 50% do emprego formal constituído na cidade<sup>50</sup>, conforme tabela a seguir:

---

<sup>49</sup> Além das moradias em conjuntos, os IAPs financiaram a construção de moradias isoladas, que em todo o Brasil totalizaram 72.236 unidades.

<sup>50</sup> Os dados de distribuição do emprego levam em consideração a população ativa, ou empregada, que em 1970 era de 28% da população total (265.486 habitantes). O Censo IBGE indica população de 449.777 habitantes em

**Tabela 04:** Distribuição do emprego conforme setor da economia / setor terciário

Setor	Número de Pessoas	%
Primário	3.865	10,26
Secundário	15.362	20,85
Terciário	54.395	100 / 73,84
- Administração Pública	6.935	9,42 / 12,75
- Comércio de mercadorias	11.158	15,15 / 20,51
- Serviços	15.227	20,67 / 27,99
- Sociais	8.084	10,97 / 14,86
- Transportes	6.946	9,43 / 12,77
- Outras	6.047	8,21 / 11,12
<b>Total</b>	<b>73 662</b>	<b>100,00</b>

Fonte: IBGE, 1970. Grifo nosso.

Assim sendo, somente nos seus três primeiros anos de atuação (de 1967 a 1970), apenas com relação aos Conjuntos Cohab - Anil I, II e III, a Companhia de Habitação Popular do Maranhão investiu cerca de US\$2.742.062, construindo 2.438 unidades habitacionais e gerando 9.752 empregos diretos (Ferreira, 2014, p. 51), mais que a metade do total registrado no setor em São Luís, no ano de 1970.

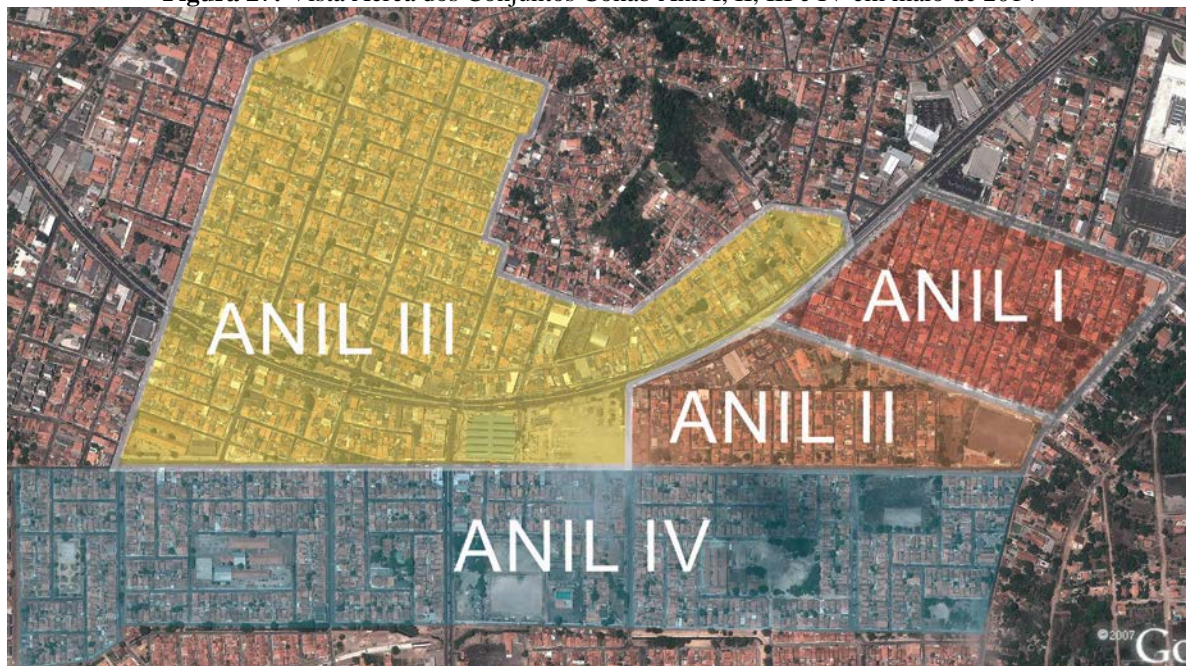
Na década de 1970, os números aumentaram. Em março de 1979, a COHAB-MA abrigava cerca de 51 mil pessoas, um total de 12% da população da capital, índice nunca antes alcançado por nenhuma COHAB, no Brasil (MARANHÃO, 1979, p. 10). A iniciativa gerou, na época, apenas com a construção dos conjuntos Anil IV, Bequimão, Vinhais, Turu e Angelim, pouco mais de 20 mil empregos diretos, distribuídos em vários setores (MARANHÃO-COHAB 1978), ou seja, mais que cinco vezes a quantidade de empregos relativos ao setor primário da economia na capital, conforme Tabela 04.

Somado aos impactos gerados pelos programas de desenvolvimento urbano do governo federal, sobretudo o PNCCPM, o setor secundário dará um grande implemento no período de atuação do SFH em São Luís, de tal modo que a quantidade de empregos crescia, de 15.362 em 1970, para 29.985 vagas, em 1980 (IBGE, 1981). Conforme Ferreira (2014, p. 69), das 100 empresas em atividade na construção civil, no Maranhão, todas tinham sede em São Luís, e 82% desta iniciaram suas atividades após a década de 1970.

---

1980, sendo destes 247.622 população urbana. No mesmo ano, o estudo aponta para uma média de 5,01 moradores por domicílio na área urbana.

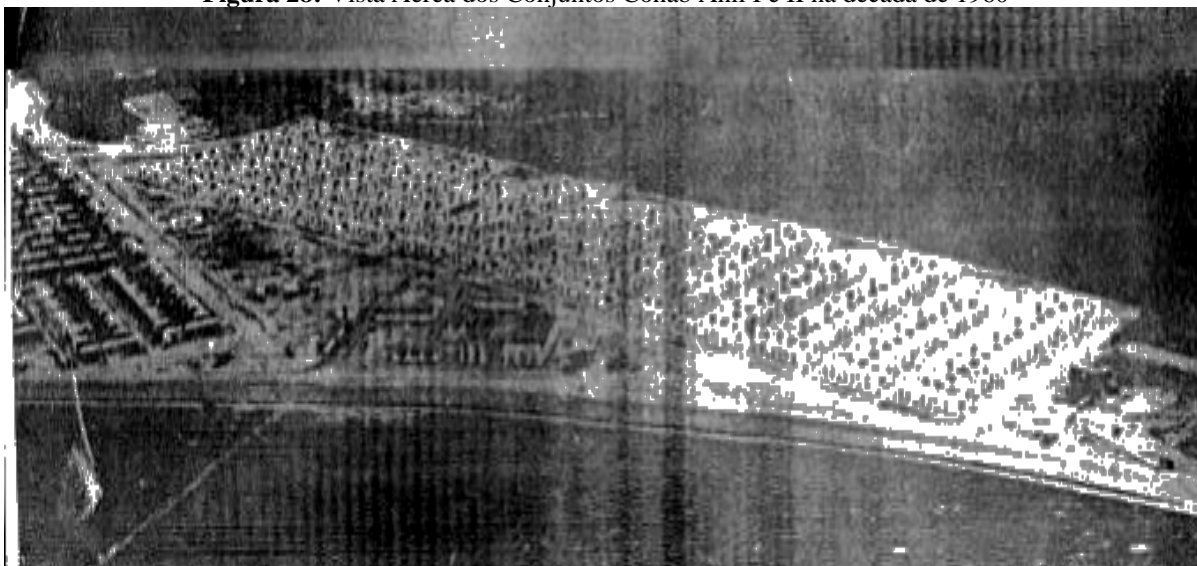
**Figura 27:** Vista Aérea dos Conjuntos Cohab Anil I, II, III e IV em maio de 2014



Fonte: Google Earth, 2014. Edição Nossa (Refazer COHAB ANIL 3).

Um retrato muito forte da representatividade da produção da COHAB-MA transparece na Figura 27: uma vista aérea dos conjuntos Cohab Anil I, II, III e IV em São Luís. Somente ali, 3.359 casas foram entregues, com os quatro conjuntos mostrados, em uma área até então despovoada. Abaixo, na Figura 28, temos uma foto da época onde se pode ver o Conjunto Anil I e II em uma área completamente desabitada.

**Figura 28:** Vista Aérea dos Conjuntos Cohab Anil I e II na década de 1960



Fonte: O imparcial 1977. Recorte nosso.

Com os empreendimento da série “Anil (I, II, II e IV)” também foi entregue toda uma rede de infraestrutura e equipamentos sociais (vide Tabela 05, a seguir). Assim, durante o regime autoritário em São Luís, em 25 anos, mais de 16 mil unidades habitacionais foram construídas seguindo este modelo, apenas pela COHAB-MA, sem contar as outras 4.194 unidades construídas pelas cooperativas habitacionais.

**Tabela 05:** Equipamentos Urbanos nos Conjuntos da Cohab-MA em São Luís.

Conjunto	Ano	Unid. Habit.	Equipamentos Urbanos
Anil I	1967	505	05 praças, 01 escola.
Anil II	1968	516	05 praças, 01 escola.
Anil III	1969	1.417	01 centro comercial, 01 caixa d'água, 01 delegacia, 01 casa administrador, 01 escola.
Sacavém	1970	476	01 igreja, 01 centro comercial, 01 mercado, 01 área reservada.
Radional	1972	366	01 centro comercial, 01 colégio, 01 centro comunitário, 01 igreja católica
Anil IV	1975	1.111	01 centro comercial, 01 grupo escolar, 01 centro social urbano, 01 casa administrador, 01 administração.
Vinhais	1979	1.627	18 praças, 01 centro de abastecimento, 01 creche, 02 colégios, 01 delegacia, 01 centro social urbano, 02 quadras de futebol, 07 áreas verdes, 04 avenidas, 03 áreas p/ igrejas, 01 terminal urbano, 01 ambulatório, 02 quadras de futebol.
Bequimão	1979	1.190	02 praças, 01 centro de abastecimento, 01 creche, 02 colégios, 01 delegacia, 01 centro comunitário, 06 áreas verdes, 01 ambulatório, 01 administração, 01 avenidas <sup>51</sup> , 58 ruas.
Turú I	1979	767	01 creche, 01 administração, 01 delegacia, 01 ambulatório, 03 praças, 28 ruas, 01 áreas verdes, 09 avenidas.
Rio Anil	1979	345	01 praça, 12 áreas verdes, 01 área institucional, .01 área comunitária.
Angelin	1980	654	02 praças, 02 quadras, 03 áreas verdes, 01 área institucional, 04 avenidas, 26 ruas.
Cidade Operária	1987	7.500	05 unidades pré escolar, 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.

O quantitativo total de casas construídas com recursos oriundos do BNH, somente em São Luís, é de 20.668 unidades, sem levar em consideração os lotes urbanos do programa PROFILURB<sup>52</sup> e os conjuntos e loteamentos financiados pelo Sistema Brasileiro de Poupança

<sup>51</sup> Embora fosse responsabilidade da Prefeitura de São Luís, é sabido que a COHAB-MA, realizou obras de pavimentação em alguns dos conjuntos.

<sup>52</sup> PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados, destinado à população de renda inferior ou irregular que, assim, não podia ser atendida pelas COHABs.

e Empréstimo (SBPE), que também eram ligados ao SFH. Números esmagadoramente superiores as 502 casas construídas em quase 30 anos, pelos IAPs e a FCP, como visto anteriormente. Só a COHAB-MA, em pouco mais de 20 anos de atuação, construiu na região metropolitana de São Luís mais que a FCP em todo o Brasil em quase 30 anos<sup>53</sup>.

Uma característica peculiar da trajetória do SFH no Maranhão é que mais da metade das casas entregues pela COHAB-MA ocorrera somente na capital do estado<sup>54</sup>. Somente após a década de 1970, houve a entrega de projetos nas demais cidades, além do Conjunto Maiobão, no município de Paço do Lumiar (Região Metropolitana de São Luís). Muito desses empreendimentos localizados no interior se mostraram "problemáticos" para a companhia, com vários casos de invasão e depredação das casas (MARANHÃO, 1977). Com a reformulação do PLANHAP, a COHAB-MA paulatinamente iniciou a regularização da maior parte destes conjuntos, passando também a adotar a postura de diminuir empreendimentos neste sentido. Somente após os anos finais do BNH, já no mandato do General Figueiredo, retoma-se a construção de novas casas para além da grande São Luís, no mesmo momento em que se construíam demais conjuntos voltados à população de menor poder aquisitivo, conforme pode se observar na tabela 06, na página a seguir.

Outro aspecto que merece destaque é o fato do Sistema Financeiro ter implantado, junto do enorme quantitativo de conjuntos, um sistema de infraestrutura básica, composta de rede de água, coleta de esgotos e energia elétrica, dimensionada para uma demanda em média dez vezes maior que a do conjunto proposto, atendendo também, as "áreas circunvizinhas" (MARANHÃO, 1976). Desta forma, estes serviços de infraestrutura urbana e equipamentos acabavam por atender não só os conjuntos da COHAB, mas outros de iniciativa privada que iriam a se instalar nas proximidades.

Para ilustrar este fato, temos os vários iniciativas edificadas mais tarde por construtoras particulares, os vários "Planaltos", cujos nomes seriam os mesmos dos conjuntos construídos pela COHAB (Planalto Anil, Planato Turú, Planalto Vinhais, entre outros). Estes conjuntos vão usufruir da rede de infraestrutura construída via BNH, valorizando os novos empreendimentos e fazendo que os agentes do mercado imobiliário fossem os maiores beneficiários pela valorização causada pela especulação imobiliária que investimentos n

estas áreas iria gerar. Some-se a este quadro, o fato de que, muitas vezes, as mesmas incorporadoras dos novos conjuntos da iniciativa privada eram também responsáveis

---

<sup>53</sup> Evidentemente, trata-se de contextos distintos, especialmente no que respeita a demanda de uma população crescente e cada vez mais urbana a partir da década de 1950.

<sup>54</sup> Das 25.155 unidades habitacionais construídas pela COHAB-MA, nos seus 32 conjuntos, apenas 8.661 casas foram construídas no interior do Estado em um total de 20 conjuntos construídos.

pela construção dos conjuntos da COHAB-MA, como o conjunto Cohab Anil IV, construído pela Brecil (BRASIL, 1979).

**Tabela 06:** Conjuntos construídos no interior do Estado.

Conjunto	Até 1980	Total de casas	Conjunto	Após 1980	Total de casas
Pinheiro	1970	67	Timon II	1981	234
Rosário	1970	70	Caxias II	1981	435
Bacabal	1974	305	Carolina	1981	146
Timon	1974	88	Balsas	1981	108
Imperatriz	1980	320	Coroatá	1982	200
Maioba (Paço do Lumiar)	1980	4770	Chapadinha	1982	104
Caxias I	1980	510	Codó	1982	276
Barra do Corda	1980	100	Santa Inês	1982	320
			Bacabal II	1983	375
			Buriti Bravo	1983	60
			Grajaú	1983	96
			Presidente Dutra	1984	97
			Total	1984	2.451
Total		5.620			
<b>Total Global</b>					<b>8.661</b>

Fonte: EMARHP (2000).

Para a melhor compreensão do impacto de cada conjunto, tomemos como exemplo o conjunto Cohab Anil IV, com 1.111 casas. Neste empreendimento, a área destinada às habitações não chega a 10% da área construída total do conjunto 90% era então área comum, ruas, avenidas, praças e demais equipamentos, que iriam servir também aos novos empreendimentos vizinhos. Este fato também contribuirá para a composição do custo final do empreendimento que totalizou na época Cr\$ 31.413.143,01 (220.846,05604 UPC).

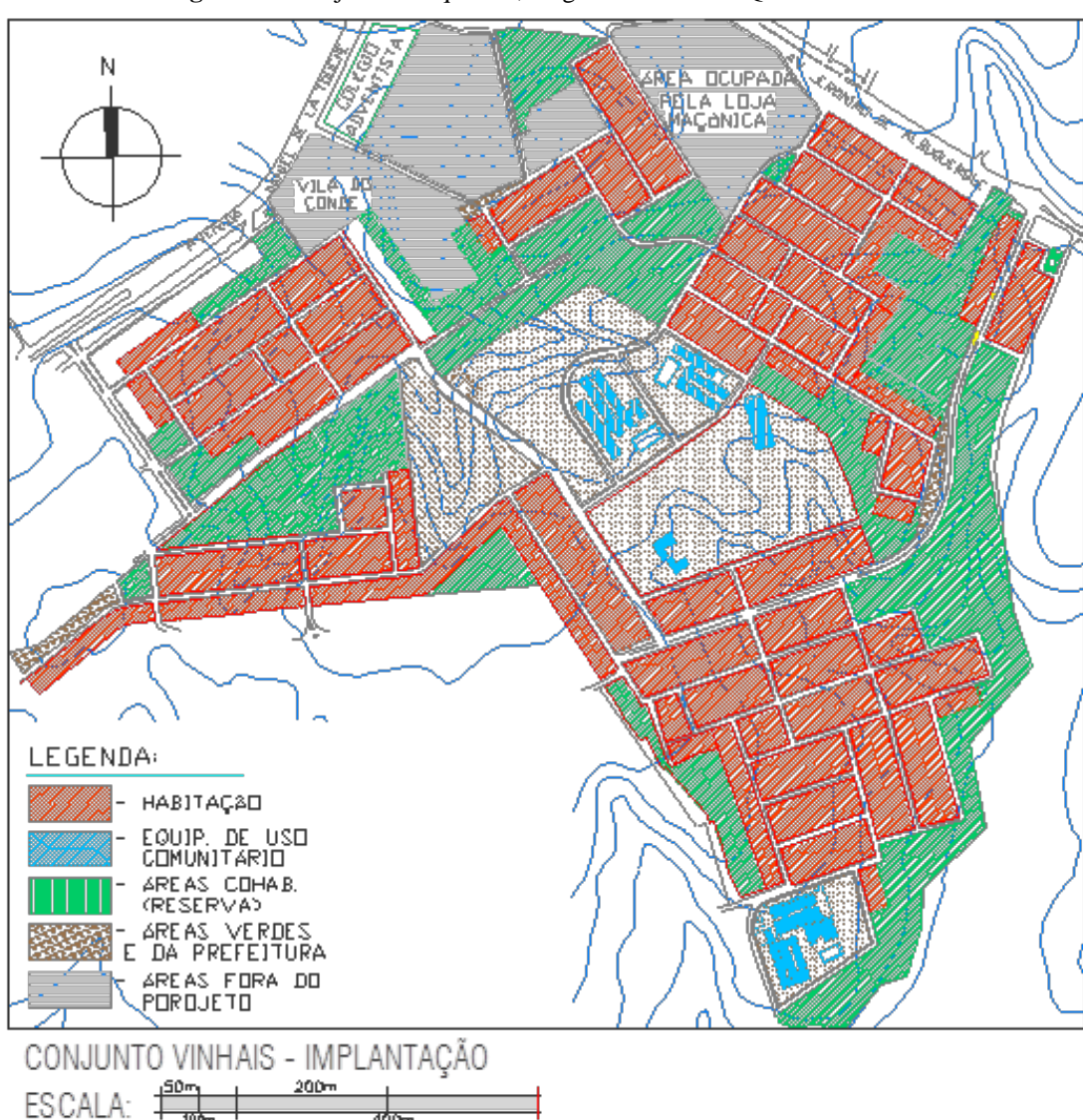
Como visto na Tabela 06, foram muitos os equipamentos urbanos construídos nos conjuntos Cohab Anil I, II, III e IV. Importante citar que além dos equipamentos listados, os conjuntos eram entregues com coleta de esgoto, rede de água, de energia elétrica e telefônica, o que aumenta o impacto de cada empreendimento como este para a cidade de São Luís<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> No entanto, esta rede de equipamentos, embora presente, nem sempre era bem utilizada, mesmo com o trabalho cuidadoso por parte da equipe de assistentes sociais da COHAB-MA, que atestavam: “Os Centros Sociais Urbanos, em que pese os elevados custos recursos aplicados na construção e manutenção dos mesmos (...) são praticamente ignorados pela população...” (MARANHÃO, 1981).



Até a extinção do BNH, foram construídas em São Luís pela COHAB-MA mais de 16 mil unidades habitacionais, nas quais podemos estimar uma população residente de 80 mil habitantes, cerca de 32% da população urbana de São Luís em 1980, conforme o Censo para o ano de 1980<sup>56</sup>. População esta que estava sob influência direta da empresa estatal e que assistiu a uma redução do déficit habitacional, que registrou queda desta taxa de 6,1, pessoas por domicílios para 5 (MARANHÃO, 1983) ou, conforme Serra (1991, p. 101), na queda do número médio de morador por cômodo, de 1,48 para 1,18.

**Figura 29:** Conjuntos Bequimão, Angelim e Vinhais. Quadro de áreas.



**Fonte:** Própria (Vasconcelos, 2007).

<sup>56</sup> Os dados de distribuição do emprego levam em consideração a população ativa, ou empregada, que em 1970 era de 28% da população total (265.486 habitantes). O Censo IBGE indica população de 449.777 habitantes em 1980, sendo destes 247.622 população urbana. No mesmo ano, o estudo aponta para uma média de 5.01 moradores por domicílio na área urbana.

Após o fechamento do BNH, em 1986, a COHAB-MA perdia sua principal fonte de recursos, passando basicamente apenas a administrar o patrimônio já construído e os financiamentos já adquiridos pelos mutuários. Entre esta tarefa estava a de cuidar das "áreas remanescentes dos conjuntos habitacionais", problema que até hoje permanece sem uma inteira solução. Essas áreas, identificadas nas plantas dos conjuntos como "Área Reservada à COHAB-MA", em geral, ou eram áreas às quais estavam destinadas a obras não entregues até a conclusão dos conjuntos, ou sobras de terreno, que não foram incorporados às áreas verdes ou outros equipamentos do empreendimento em questão.

A Figura 28 na página anterior, mostra o conjunto Bequimão, que, e assim como os conjuntos , Angelim, Vinhais e Cidade Operária, são os conjuntos em que há a maior concentração de áreas remanescentes de conjuntos na capital. O total da área remanescente nos três conjuntos soma 60.26 ha<sup>57</sup> (21,64ha Bequimão, 5,00ha Angelim e 29,62ha Vinhais). Ali, não apenas áreas de difícil acesso ou de topografia acidentada foram ocupadas, lotes amplos e as vezes maiores que os formalmente comercializados pela COHAB em seus conjuntos foram ocupados por particulares.

A área é de difícil regularização, já que não houve um projeto urbanístico que previa seu loteamento ou desmembramento. Como os lotes foram ocupados irregularmente, não há um padrão mínimo<sup>58</sup> ou máximo, há lotes de toda uma sorte de dimensões, muitas vezes em áreas ambientalmente protegidas, como encostas e margens de rio ou manguezais.

Com o fechamento da COHAB-MA em 1999, seu patrimônio ficou sob administração da EMARHP (Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos), que continuou o trabalho que já vinha sido feito pela própria COHAB, de mediante pagamento, providenciar títulos de propriedade para os solicitantes; porém, geralmente, o documento é de caráter precário, já que não há, para muitos casos, condições de regularização plena de toda a área.

A outra grande responsabilidade que a EMARHP herdara da antiga COHAB-MA foi a de administrar as prestações dos mutuários da Companhia. Assim, conforme a empresa, até abril de 2000, dos 25.809 contratos de casas em conjuntos na capital e interior, além de financiamento para compra de casas isoladas e para reforma e os concedidos para reforma e

---

<sup>57</sup> Para uma ideia deste valor, a área total do conjunto Angelim, é de 29,81ha.

<sup>58</sup> Aos ocupantes de áreas menores, a situação de regularização se torna mais difícil, tendo em vista a legislação urbanística municipal, ou mesmo a federal que arbitra áreas mínimas de lotes. Apesar da heterogenia da ocupação (lotes de vários tamanhos, inclusive maiores que os convencionais praticados pela COHAB) a transformação destes remanescentes em zonas especiais de interesse social (ZEIS) parece ser a solução mais adequada, mas ainda não foi efetivada pela prefeitura municipal, sendo que esta providência requer audiências públicas, levantamentos, entre outros procedimentos previstos em lei.

ampliação (FICAM), a empresa ainda esperava liquidar mais 14.456 contratos. A fim de dar cabo a este problema, a empresa se valeu da lei que concederia "desconto de 100% do saldo devedor, em conformidade com a Lei Federal n.º 10.150 de 21 de dezembro de 2000, e mediante o pagamento do valor correspondente à 20% do total das prestações em atraso, até um limite de R\$ 600,00" (MARANHÃO, 2001).

Além das ações descritas acima, a EMARHP não executaria mais nenhuma ação a relativa a habitação social no estado. Até a data da realização deste estudo, a Companhia ainda trabalha nesses termos, com nenhuma conexão às atividades executadas por outros órgãos do poder público que tratam da política a qual se concentra este trabalho. Assim como ocorreu ao BNH, não houve o cuidado em aproveitar a mão de obra ou a experiência adquirida com a antiga COHAB na execução de novos projetos de caráter habitacional / urbanístico.

Muito embora as casas comercializada pela COHAB-MA foram bem aceitas pelos moradores (MARANHÃO, 1981) e apesar do passado de marginalidade hoje boa parte dos conjuntos parece ter evoluído de forma satisfatória, tornando-se bairros de certo prestígio na cidade, cujas unidades habitacionais. Porém, é certo que um investimento de tal ordem deveria ter um caráter não segregador, e ser mais bem administrado, com a construção de propostas de moradias tecnicamente mais corretas e menos impactantes, em locais mais próximos à infraestrutura já instalada. Neste sentido, na sequência desse trabalho apontaremos para críticas no sentido de buscar soluções melhores de arquitetura e urbanismo, que poderiam, sim, ser apresentadas à época.

### 3.2. O Planejamento da "Nova São Luís"

Em consonância com a industrialização a política desenvolvimentista do governo autoritário vai tratar de consolidar mudanças radicais na cidade de São Luís. Se até a década de 1960 a cidade (legal) se resumia ao Centro Histórico e ao Caminho Grande, que a ligava ao longínquo bairro do Anil em uma área de cerca de 7km<sup>2</sup>, ao fim da década de 1980 a cidade vai se expandir para uma área de 233km<sup>2</sup> (Vide Fig. 01, na introdução deste trabalho. pg. 17). Este crescimento foi orientado pelo investimento em infraestrutura, que além da provisão de habitações, ocorreu massivamente em obras de cunho rodoviário, a exemplo do que acontecia em âmbito federal.

Assim, após as considerações já tratadas neste trabalho, podemos dizer que, entre as medidas práticas de efeito na urbanização brasileira, já vigentes após o II PND destaca-se a massiva reorientação de recursos financeiros e subsídios direcionados a empreiteiras do setor da indústria da construção civil pesada.

... A economia brasileira se aproveitava do último momento do ciclo de expansão da economia capitalista internacional, em vigor desde o fim da II Guerra Mundial e que se apresentava ao país com crédito abundante a taxas de juros módicas. A elevação da produção foi generalizada na economia, mas foi pilotada pela indústria, incluindo aí a da construção civil - setor mais beneficiado pelas políticas estatais ... (CAMPOS, 2012, p. 418).

De posse desses recursos, a indústria rodoviária vai criar em São Luís grandes obras que ficariam subutilizadas até meados da década de 1990. Estas obras vão ligar os novos bairros para muito além do antigo centro. É difícil explicar este fenômeno pelo argumento da busca de um menor valor da terra, ou pela diminuição dos custos da habitação, tendo em vista os altos custos ambientais e urbanísticos, sobretudo pela diminuição da qualidade ambiental e aumento dos custos de vida nesta nova cidade.

Tal decisão, talvez se explique pelo favorecimento dos proprietários das terras que seriam urbanizadas, e da indústria rodoviária / automobilística. Desta forma, este processo iria levar a ocupação de antigos sítios. Milhares de casas seriam plantadas em áreas de mananciais, sobretudo nos leitos (e muita das vezes nascentes) dos rios Anil, Turú, Vinhais, Paciência, entre outros. Morre o rio, nasce um conjunto habitacional com o mesmo nome.

Se os IAPs e a FCP viam nas Avenidas Getúlio Vargas e João Pessoa o novo eixo de expansão da cidade, os novos conjuntos implantados pelo SFH vão povoar novos eixos,

formados por avenidas como a São Luís Rei de França, Jerônimo de Albuquerque, Holandeses e Daniel de la Touche, consolidando planos antigos de expansão e modernização da cidade, e implantando de forma irreversível o aumento dos custos de vida e o agravamento da questão ambiental / segregação espacial. A seguir, tratarei da articulação entre esse planejamento e o Plano Diretor de São Luís, de 1974.

### 3.2.1. O Plano de Expansão da Cidade de São Luís

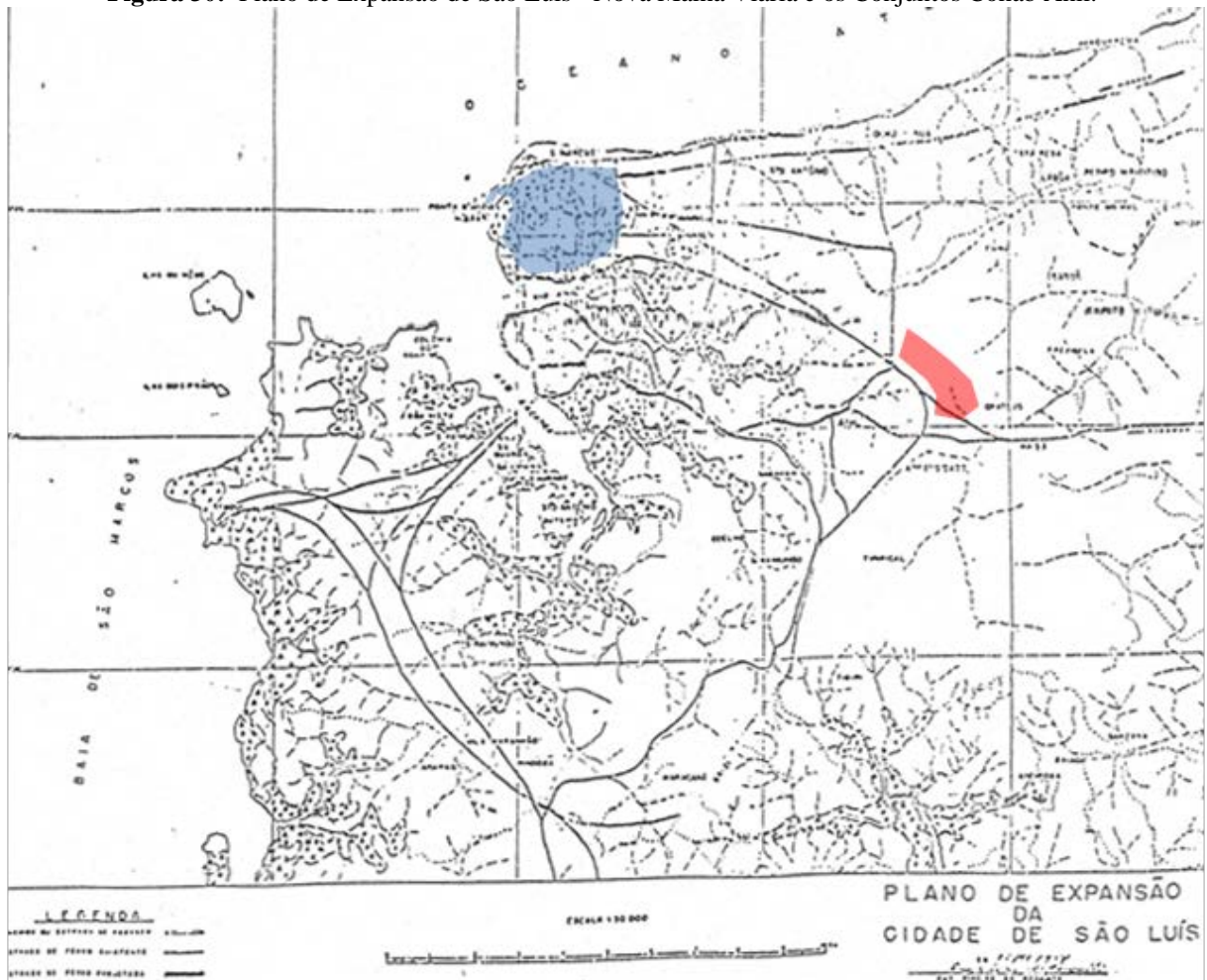
A ideia da descentralização de São Luís para além dos rios Anil e Bacanga, alcançando-os através de pontes e obras rodoviárias que permitissem aos "veículos desenvolverem maiores velocidades" (MARANHÃO, 1958), com o acesso mais rápido e cômodo às praias e às áreas rurais, com fortes referências ao modelo fordista norte americano, é anterior ao regime autoritário. E talvez não seja grande surpresa que, justamente o então diretor do Departamento Estadual de Estradas e Rodagens, o Engenheiro Rui Ribeiro de Mesquita, a tenha desenvolvido, ainda na década de 1950, conforme figura a seguir (Figura 30, a seguir) o Plano de Expansão.

Neste ideário, surge O Plano de Expansão da Cidade de São Luís (1958), que naquela época já previa algumas das soluções consolidadas após a década de 1970, e que vieram a ser formalizadas no Plano Diretor de 1974. Ali estavam previstas grandes obras como: as pontes sobre o Rio Anil, que ligaria o centro da cidade ao São Francisco e este bairro às Praias de São Marcos e Olho d'Água; a ligação entre a Madre Deus e o Bacanga, assim como a ligação deste bairro com o Maracanã, e a criação ali do que poderia ser um distrito industrial.

Importante citar que o Plano de Expansão traz como alternativa para o crescimento de São Luís um projeto de ocupação da área que hoje compreende os Bairros do São Francisco, Ponta da Areia e Renascença (Figura 30 – Assinalado em azul e Figura 31), destinando áreas comerciais e residências de "luxo", e de "primeira, segunda e terceira classe", que variava de acordo com a taxa de ocupação dos lotes. Assim, a leitura deste projeto nos faz entender que havia pretensões de que ricos e pobres habitariam ali (Vide Figura 31 a seguir), em um mesmo bairro.

No Plano de Rui Mesquita não há referência ao adensamento do bairro do Anil, ou, para ser mais preciso, ao bairro da "Cohab" (assinalado em vermelho no mapa da Figura 30), onde se construíram os primeiros conjuntos da COHAB-MA. O que nos faz pensar sobre o porquê da construção naquele local, uma vez que nem o Diretor do Departamento de Estradas e Rodagens, grande entusiasta do setor automobilístico, previa a construção naquela localidade.

**Figura 30:** Plano de Expansão de São Luís - Nova Malha Viária e os Conjuntos Cohab Anil.



**Fonte:** Maranhão, 1958, Grifo Nosso.

Sendo assim, tanto as grandes obras rodoviárias previstas no Plano de Expansão da Cidade de São Luís, e outras como os conjuntos da COHAB-MA, acabaram por ser implementadas antes do planejamento das áreas que iriam se alcançar, sendo um grande exemplo desta situação o Bairro do São Francisco e o próprio Bairro do Anil, cujas povoações são anteriores às grandes obras, mas que foram densamente ocupadas após os empreendimentos, tendo os planos pouca interferência em algum ordenamento destas.



Figura 31: Plano de Expansão de São Luís



Fonte: MARANHÃO, 1958

3.2.2. O Plano Diretor de São Luís de 1974

Como vimos, a ideia e mesmo as obras que levaram a expansão da cidade de São Luís é bem anterior ao Plano Diretor, cujos trabalhos foram finalizados em outubro de 1974. Desta forma, entendemos que a ocupação e expansão, sem o gerenciamento de um plano, certamente concorrera para a degradação de alguns bairros como o próprio São Francisco, que teve sua ocupação alheia ao disciplinamento de qualquer legislação urbanística. conforme citado. Desta forma, podemos dizer que o Plano Diretor acabou apenas por regulamentar empreendimentos gestados anteriormente.

**Figura 32:** Península da Ponta da Areia. 1 - 1970; 2 - 2007 e 3 - 2014..



**Fonte:** Maranhão, 1977 , Wikimedia, 2013 e Teixeira, 2014

Assim, a nova cidade seguia então uma dinâmica, que extrapolaria os limites previstos em 1958, através de empreendimentos localizados muito além do Plano de Expansão proposto (Figura 30 e 31). Na verdade, ali, anteriormente ao Plano Diretor, o mesmo escritório que elaborou o plano foi responsável por um projeto de planejamento e urbanização da área da praia, ainda em 1973 (MARANHÃO, 1977, p. 99), cuja infraestrutura seria lançada muito antes de sua consolidação, que ocorrera após os anos 2000 conforme se pode observar na figura 32 acima, bem diferente do planejado em ambos os planos, em 1958 e em 1974.

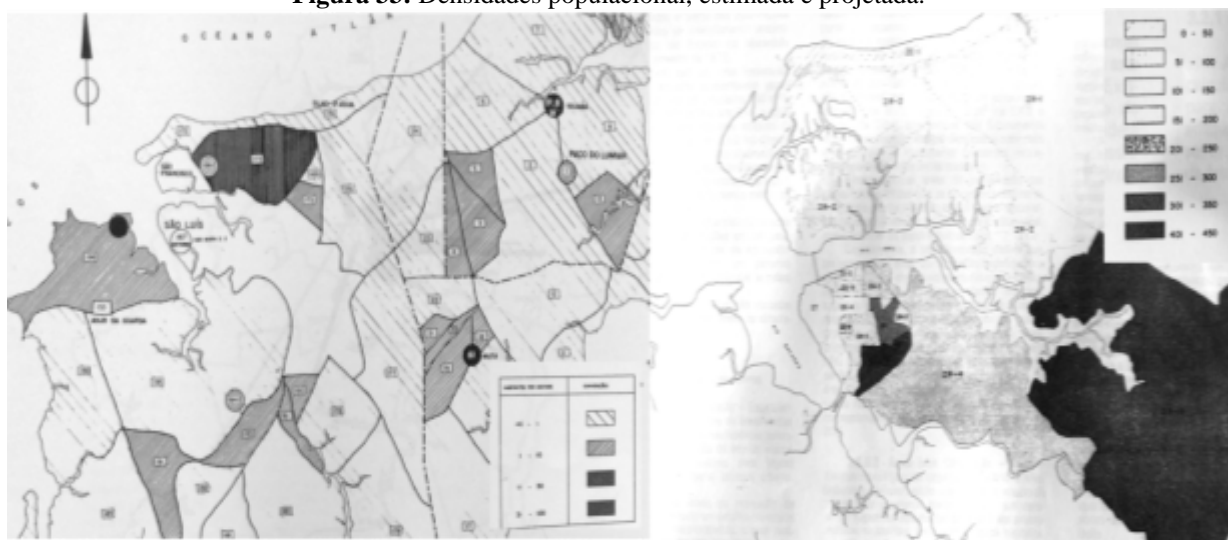
Entre as intenções do Plano Diretor, destacamos o cuidado com o zoneamento da cidade, e a hierarquização das vias. E, a partir daí, uma total e definitiva segregação espacial, prevendo zonas estritamente residenciais divididas de acordo com o grau de adensamento. O



centro que passaria a ser Zona de Proteção Histórica, ratificando a existência da cidade dos ricos e a cidade dos pobres, esta última povoada sob o comando da COHAB-MA.

Apesar de grande parte dos empreendimentos que estruturariam o Plano Diretor de 1974 já estarem implantada antes do Plano, entendemos que o Plano contribuiu determinantemente em legitimar mas reorientar o crescimento para além da tendência em se ocupar áreas à época mais densas, como o São Francisco e suas intermediações. Na Figura 33, temos a distribuição da densidade populacional de São Luís, em 1974 (esquerda) e a projetada (direita), e podemos notar a inversão do adensamento de áreas São Francisco e adjacências e o adensamento nas áreas relativas aos bairros Cohab e São Cristóvão.

**Figura 33:** Densidades populacional, estimada e projetada.



**Fonte:** MARANHÃO, 1977, Recorte Nosso.

Desta forma, salvo os bairros que se formaram em ocupações irregulares, geralmente em áreas ambientalmente frágeis (mangues e alagados - áreas abaixo da linha de preamar) pode-se dizer que o plano teve êxito ao propor uma reorientação dos investimentos em habitação, sobretudo para a população de menor renda, invertendo a tendência natural (até a década de 1970) e mesmo os planos anteriores, como o de Rui Mesquita (Plano de Expansão da Cidade de São Luís) em se adensar os limites próximos ao centro histórico e a ponta do São Francisco. O Novo plano vai investir na criação de uma cidade dispersa e segregadora. Soma-se a esta decisão o caráter já exclusor que os conjuntos da Cohab assumiam, sobretudo aqueles construídos quando o plano diretor de São Luís foi aprovado, em 1974. Frederico Burnett (2012, p. 105) também destaca como caótico o aglomerado de conjuntos que se configurava na nova cidade construída a partir da década de 1960, regulamentada através do plano de 74:

(...) conjuntos (...) a maioria localizados em regiões isoladas e sem controle administrativo do tecido urbano, resultante da adição dos vários loteamentos, das relações entre eles e os equipamentos coletivos, da disponibilidade de saneamento básico ou das condições das áreas institucionais exigidas pela legislação, acarretando a sequencia de "cidades dormitórios" em intrincados labirintos, sem nenhuma qualidade de um bairro.

Assim, houve o adensamento do extremo leste da cidade, para só após quase 20 anos, um novo Plano Diretor de 1992, propor o adensamento do miolo composto pela área localizada entre o estuário do Rio Anil e a Baía de São Marcos, na qual localizam-se os bairros Renascença, Ponta da Areia, Ponta do Farol, entre outros. A essa altura, qualquer empreendimento legal construído em São Luís, seria exclusor, face a interrupção de novos investimentos em habitação, a super valorização do solo urbano, à pouca dinamização da nossa economia e pobreza, de um modo geral da nossa população.

Mas o plano seria pior, e o que se fez, por meio de um padrão construtivos de torres e grandes loteamentos que ali se construiria só acentuaram essa exclusão. Frederico Burnett (2012, p. 107) segue, e contextualiza outros fatores que acentuariam a exclusão do novo plano de 1992 pautado na ideologia neoliberal, anunciando tempos mais difíceis que os de "chumbo" de 1974:

Na verdade, num período de medidas neoliberais de enxugamento do Estado, que se consolidarão a partir do Governo Collor, não havia mais espaço para um plano diretor como o da década de 1970, pelo qual o poder público atuava sobre todo município e funcionava como parceiro das ações urbanas, abrindo mercado para a iniciativa privada que, por sua vez, gerava empregos. Sem financiamentos internos externos, e com a crise do sistema habitacional, aquele "círculo virtuoso" (ANBRAMO, 1995) se rompe e possibilita a configuração do urbanismo pós-moderno (HARVEY, 1992), através do qual se intervém seletivamente no espaço urbano, como o critério preponderante de assegurar, aos investimentos privados retorno rápido e sem riscos. Parte-se assim, para o capítulo mais recente da construção da moderna São Luís, na qual simultaneamente à fragmentação do organismo urbano, e o surgimento de muitas "cidades" em uma - a histórica, a litorânea, a suburbana, a periférica - assistir-se-à à fratura das políticas urbanas, que se realizam segundo a força dos interesses envolvidos conforme uma hierarquização de prioridades.

Não é de se esperar de um plano urbanístico, mesmo um da envergadura de um plano diretor, resolva os problemas sociais de uma cidade. Porém, há de se observar o papel

que o mesmo tem em orientar (ou reorientar) as demandas sociais econômicas, sobretudo no contexto da vigência deste plano, nas décadas de 1970 e 1980, quando São Luís sofre uma trágica transformação e onde o investimento público era tão presente.

Obviamente, dentro de um sistema capitalista não é objetivo de um Plano Diretor a solução de problemas causados pela contradição do modo de produção burguês. Da mesma forma, não é objetivo deste trabalho uma análise completa que os planos citados merecem e tem recebido de autores diversos. Mas a questão, por ser tão grave, nos faz refletir e imaginar, de quantas formas diferentes este plano poderia ter sido elaborado, de maneira que a São Luís em que hoje vivemos fosse uma cidade melhor?

Não haveriam outras formas mais interessantes em se lucrar com o solo urbano que levassem a outro desenho de cidade? Porque áreas como João Paulo, Coroadó, Ivar Saldanha, Areinha, Santa Eulália, Rangedor, ou próprio Renascença não foram antes consolidadas? Por que a ocupação do eixo Jerônimo de Albuquerque se deu de trás pra frente (ou de leste para oeste, ou ainda da nascente para a foz do Rio Anil) ou seja no sentido periferia / centro?

Não cabe a este estudo responder, uma vez que o objeto deste trabalho é o Sistema Financeiro da Habitação e seus respectivos conjuntos habitacionais. Porém é de vital importância revelar que, no momento da execução deste plano houve esta oportunidade (São Luís por um Triz?), e uma decisão contrária foi tomada, a se construir uma cidade melhor. E os tributos oriundos da exploração do trabalhador foram utilizados para este fim, seja no investimento em infraestrutura urbana, ou mesmo na construção dos conjuntos da COHAB-MA. Estes contribuíram de forma decisiva para a materialização deste planejamento.

### 3.3. O Bairro Cohab

Depois de um estudo sobre os números de produção da COHAB-MA e o planejamento que se fizera da capital maranhense, que se re-desenhava a partir da década de 1960, quando sofreu uma completa transformação em sua estrutura urbana, através de grande planos e projetos, o nosso foco agora cai sobre o bairro em si, que se construirá sobre esta lógica. Sobre o argumento do preço dos terrenos, praticamente todos os conjuntos que a COHAB-MA construiu passou a figurar como "sede" de um novo bairro, quase sempre isolado ou desarticulado com os demais. Porém, se o mesmo nasce desconectado do núcleo original de São Luís, este passa a crescer com a adição de novos empreendimentos, preenchendo os vazios na forma de um tecido urbano não muito coerente.

Assim, o objetivo do tópico em questão é estudar, de forma mais específica, dois exemplares de conjuntos edificadas pela COHAB-MA, que mais tarde, com a construção de outros conjuntos tornaram-se o bairro Cohab. Para tanto, dividiremos o tópico em três outros, em que serão estudados dois conjuntos construídos pela COHAB-MA no bairro, a relação dos conjuntos com a cidade de São Luís, e os moradores que iriam ocupar tal empreendimento.

Para um melhor estudo dos conjuntos, escolhemos dois exemplares, o primeiro antes da reformulação no PLANHAP em 1975 o Conjunto Anil I, e o segundo após a referida reformulação, o Anil IV. Assim, estudaremos projetos distintos, elaborados nos dois períodos característicos, mas que compõem o mesmo bairro. Serão analisados aspectos relativos ao conjunto, como o partido urbanístico e sua relação com a cidade e entorno. Quanto às unidades habitacionais, apresentaremos elementos do projeto arquitetônico das casas e as discussões dos valores praticados para cada exemplar.

Com relação às pessoas, faremos um estudo sucinto a respeito dos dados apresentados pela própria Companhia, a fim de entender um pouco a realidade do morador dos conjuntos. Verificaremos de onde vinham e qual sua faixa de rendimento, esboçando assim um perfil sócio-econômico do morador destes conjuntos.

### 3.3.1. O Bairro, os conjuntos e sua relação com a cidade

Atualmente, o município de São Luís não possui uma lei clara a respeito do demarcação de seus bairros, sendo que tanto o poder público - através de seus inúmeros órgãos nas suas diferentes esferas (Federal, Estadual e Municipal) como a população em geral, tem compreensão distinta a respeito dos fronteira dos bairros. Este fato faz com que várias vezes o limite dos bairros, sejam confundidos com o limite de conjuntos habitacionais ou outros empreendimentos. Assim, grande parte da população refere-se à área a qual iremos estudar como bairro Cohab.

Para dar prosseguimento a realização deste estudo, trataremos a respeito de uma área que agrupa além dos quatro conjuntos construídos pela COHAB-MA (Anil I, II, III e IV), os conjuntos Centauros, Planalto Anil I, II e III, além da Vila Izabel Cafeteira, ocupação espontânea consolidada na década de 1980.

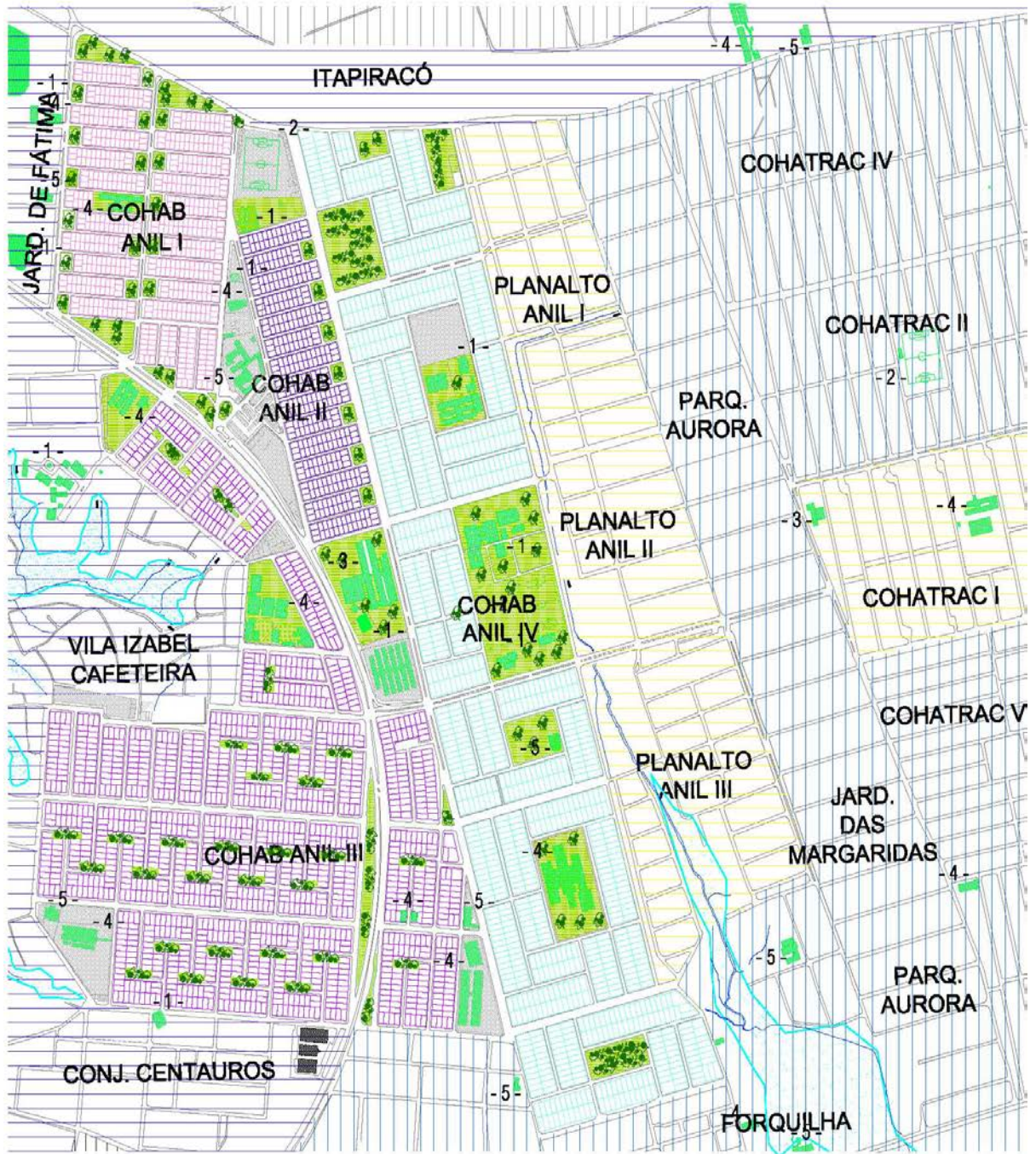
A Figura 34<sup>59</sup> na página a seguir, é um recorte do mapa elaborado para traçar um estudo do bairro. Conforme o mapa, a área do bairro equivale a 221,27ha, enquanto a área relativa aos conjuntos da COHAB construídos ali, equivale à 140,70ha. Ademais, temos outros 3 conjuntos construídos entre as décadas de 1970 e 1980 (Planalto Anil I, II e III), que juntos somam 37,24ha, outro na década de 1990, o Conjunto Centauros, com 5,6 ha; um loteamento com cerca de 10ha, Jardim de Fátima, cuja área dos lotes ultrapassa 800m<sup>2</sup>; e a ocupação Izabel Cafeteira com pouco mais de 17 ha.

Uma rápida observação do mapa nos permite visualizar uma superioridade nas áreas destinadas aos equipamentos urbanos e praças, nos conjuntos construídos pela COHAB-MA, sobretudo no conjunto Anil IV. Observemos que esta predominância permanece ainda se comparado aos conjuntos do Cohatrac. Desta forma, somos levados a ver os conjuntos da COHAB como fator de indução de demais ocupações no bairro, uma vez que o primeiro conjunto foi instalado ainda em 1967, já o restante do bairro veio a se instalar nas décadas seguintes.

---

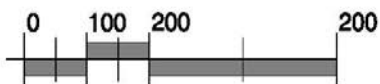
<sup>59</sup> Com relação a legenda referente às datas da evolução urbana, leia-se "até o final da década de". Ex.: 1970, indica que o conjunto ou ocupação foi consolidada ou entregue até o final da década de 1970.

Figura 34: Bairro Cohab, Evolução Urbana e Equipamentos



COHAB - EVOLUÇÃO URB. E EQUIP.

ESCALA:



LEGENDA

CONJ. COHAB ANIL I	- 1 - EQUIP. DE SERV. COM. OU PÚBL.
CONJ. COHAB ANIL II	- 2 - EQUIP. DE LAZER
CONJ. COHAB ANIL III	- 3 - INST. DE SAÚDE
CONJ. COHAB ANIL IV	- 4 - INST. DE EDUCAÇÃO
CONJ. OU OCUP. 1970	- 5 - INST. RELIGIOSA
CONJ. OU OCUP. 1980	ÁREA INST. / VERDE
CONJ. OU OCUP. 1990	ÁREA RESERVADA À COHAB
HIDROGRAFIA E FUNDOS DE VALE	

Fonte: Base Cartográfica e dados, Instituto da Cidade, EMARHP; Edição nossa.



Destacamos ainda a proximidade de mananciais: as nascentes dos rios Anil e Saramanta / Paciência, que antes do empreendimento deveriam ser muito mais fartas já que o mapa demonstra que os cursos d'água foram retificados por obras de engenharia - o que nos faz pensar sobre qual seria a forma e o volume destes cursos, e ainda por que a escolha de tal área e quais os custos reais dessa decisão?

Como vimos, a proximidade de conjuntos de áreas de interesse ambiental não acontece apenas nos conjuntos da COHAB, localizados no bairro de mesmo nome da Companhia. Praticamente todos os conjuntos foram construídos (Vinhais, Rio Anil, Bequimão, Angelin, Turú e Maiobão) em margens de rios ou áreas de declividade acentuada, sem o aproveitamento desses recursos, também de interesse paisagístico na composição de áreas verdes ou parques.

A construção destes equipamentos, somada aos demais serviços de infraestrutura urbana instalados pelas companhias de abastecimento de energia e água, e aqueles do setor de transporte, tinha por objetivo viabilizar melhores condições de vida para essa população, tornando-se ainda fator de atração para outros empreendimentos imobiliários. A questão do investimento em infraestrutura urbana na cidade de São Luís, utilizada como forma de centralizar a influência no governo federal, foi estudada por Geraldo Serra (1991).

Com o objetivo de levantar dados empíricos para a sua pesquisa, o autor estudou o caso de várias cidades brasileiras. Por este motivo, em 1986, sobre a cidade de São Luís, o autor atestava o resultado desta política realizada em torno do ordenamento territorial, através da implantação de planos diretores, serviços públicos e, sobretudo, investimento na malha viária.

De fato a universidade e as atividades produtivas deslocam-se para o outro lado do Rio Bacanga, na direção do porto do Itaqui; os segmentos de renda mais alta, o comércio mais sofisticado e os hotéis de luxo ocupam áreas além do rio Anil, na direção da praia do Calhau e da Ponta da Areia; o centro histórico e sua expansão para leste e sudeste, na direção do aeroporto abrigam as habitações dos segmentos de renda mais baixa, sendo que no centro histórico propriamente dito situam-se atividades de gestão, em espaços ricos de simbolismo. Está claro que as ocupações além-Anil e além-Bacanga somente se tornaram possíveis face ao desenvolvimento do sistema viário em particular das avenidas Colares Moreira, Castelo Branco, Daniel de 118a Touche, Jerônimo de Albuquerque, João Pessoa, Getúlio Vargas e Kennedy (Serra, 1991, p. 102)

O autor em sua análise acaba ilustrando como se concretizou o planejamento de uma cidade após a adoção de planos que vieram sendo elaborados desde a década de 1950,

com a efetivação das obras rodoviárias do plano de Rui Mesquita. Dentro desta nova realidade que se desenvolveu com a superação dos limites impostos pelos Rios Anil e Bacanga, nascia segregada a nova cidade destinada à classe trabalhadora, e que bruscamente se desenvolveria por áreas após as nascentes do Rio Anil.

Nesta nova realidade, o grande contingente populacional, abrigado não só pelos conjuntos construídos pela COHAB-MA, mas pelos demais conjuntos e outras ocupações que iriam se desenvolver nas proximidades, se fazia fora das principais oportunidades de renda formal (e informal)<sup>60</sup> em São Luís, como aquelas compostas pelo emprego público, comércio e novas atividades industriais, desenvolvidas à altura da foz dos rios Bacanga e Anil.

Evidente também que esta solução, acabaria por contribuir definitivamente para o esvaziamento do centro, e dos bairros em seu entorno, que contavam com uma infraestrutura já instalada. Por outro lado, toda uma rede de serviços era demandada, e fora criada atendendo a articulação dos interesses do governo autoritário e do capital, que se personalizaria em empresas de diversos ramos da construção e da prestação de serviços, como o de transporte coletivo. Nesta ótica, as obras de infraestrutura eram superdimensionadas para uma população muito superior a dos conjuntos instalados, visando, como já afirmado, o favorecimento (valorização) e a comercialização de novos empreendimentos no entorno.

É evidente que não se pode concordar, por outro lado, com o fato de que um centro urbano, onde se construam conjuntos compostos por x unidades, execute-se uma rede de esgoto com capacidade de receber 1,5 a 2x ligações. Faz parte de um planejamento integrado a idéia de se fazer uma rede cuja capacidade seja, pelo menos, de 8 a 10 x ligações. Deve-se prever, por conseguinte povoação das áreas circunvizinhas, saneando-se, e não somente enfocar-se a utilização imediata do conjunto. Nesse parecer aproveitamos as próprias sugestões da CAEMA, nesse sentido. Já está elaborando um sistema de esgotos para uma grande parte dessa cidade (MARANHÃO, 1976, p. 55).

Esta forma de produção do espaço fica ainda mais contraditória, quando se percebe que as vias – alvos de financiamentos do PNCCPM, entre outros empreendimentos do gênero – são estranhamente ociosas na década de 1980, e muito mais próximas ao centro e

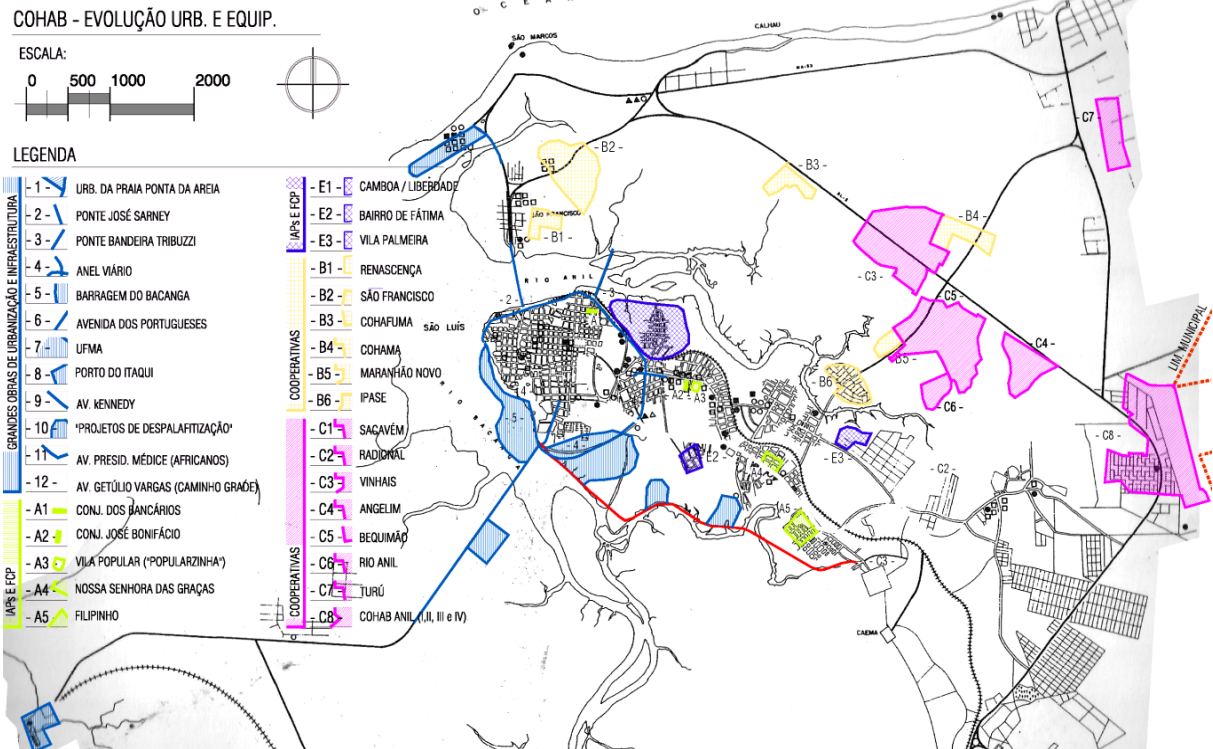
---

<sup>60</sup> Embora não se trate do foco deste trabalho, é importante notar que, como é de conhecimento público, o porto e suas embarcações trouxeram a cultura do Reggae, que iria se fundir de forma muito peculiar aos ritmos tocados na capital, neste mesmo período. A Banda Tribo de Jah, fundada na década de 1980, é fruto desta nova cidade e suas músicas acabam retratando a segregação dessa população (seu público) e as distâncias dessa população dos centros, conforme trecho da música Regueiros Guerreiros: “*Mais um dia se levanta / Na Jamaica brasileira / Mais uma batalha que desperta / A Nação Regueira / eles descem dos guetos logo cedo/ Se concentram nas praças e ruas do centro / Lavando, vigiando carros, vendendo jornais, construindo prédios, obras, cuidando de casas e quintas / São os menores, maiores brasileiros / Os dreads verdadeiros do Maranhão / Regueiros Guerreiros*”.



as oportunidades de emprego e renda. A figura 35, a seguir, mostra a relação entre os conjuntos construídos pela COHAB, e nos principais equipamentos urbanos e às demais ocupações no entorno, que caracterizariam o novo bairro no final da década de 1990.

**Figura 35:** Empreendimentos Imobiliários e Grandes Obras em São Luís.



**Fonte:** Base Cartográfica Maranhão (1977); Dados Vasconcelos e Venâncio (2008), São Luís (2006, 1975), Serra (1993); Edição nossa.

Esta distorção fica ainda mais evidente, quando comparamos a Figura 34 com a Figura 35, em que são localizados os principais empreendimentos urbanísticos efetivados após a década de 1960 e as opções de moradia na época, que acontecem em direções opostas ao que seria construído pela COHAB-MA. Neste projeto, o trabalhador acaba por custear estes empreendimentos em vários momentos: primeiro, pelo aumento dos custos dos serviços ofertados; depois, na aquisição de casas com valor maior (tanto às ofertadas pela COHAB-MA, quanto os demais empreendimentos); em seguida, pelos impostos (Fundo de Garantia e demais impostos federais, estaduais e municipais); por fim, pelo aumento dos custos da cidade de uma maneira geral. Desta forma, entendemos o lado perverso do ideal descrito na epígrafe contida em Maranhão (1976): “A habitação foi considerada como meio não como fim em si mesma; gera empregos, gera recursos, gera habitações e mais empregos e mais recursos”. Em outras palavras, o trabalhador, financia o capital, e seu comitê executivo, o Estado, protagonizado pela ditadura brasileira.

### 3.3.2. Os projetos e padrões construtivos

A expressão amplamente utilizada, “casa de conjunto”, ou “casa de cohab”, nos passa uma ideia muito próxima do que tem sido construído, desde os primórdios da habitação popular no Brasil, como visto, antes mesmo da implantação do SFH. Este modelo, em vários aspectos vem sendo discutido, difundido e deturpado, desde o movimento moderno em arquitetura, tendo seus elementos repetidos e/ou modificados ao longo do tempo.

De certo modo, o padrão “monótono” é fruto de um modelo que visava a produção em massa, e a racionalização dos projetos, com redução dos custos para a habitação mínima <sup>61</sup> (MARANHÃO, 1976, p. 56). A habitação popular, que conforme se difundia a época, com um menor custo poderia ter maior alcance das propostas à classe trabalhadora. A partir daí, chegamos a um padrão amplamente difundido, a casa pouco ornamentada, geralmente composta por um telhado de duas águas, seguindo formas retas.

**Figura 36:** Empreendimentos da COHAB-MA e a repetição do módulo MA-1-I-2-43



Fonte: MARANHÃO1 1979. Edição nossa.

Para uma percepção do quão monótono e repetitivo era este procedimento, em São Luís, dos 7 empreendimentos listados nas tabelas 01 e 03 (páginas 20 e 68 respectivamente), construídos pela COHAB-MA, 6 utilizavam os padrões MA-1-I-2-43 e

<sup>61</sup> Entendemos que a opção pela casa térrea fez-se com base em um projeto de consolidação e criação de novos espaços urbanos. Desta forma, a COHAB-MA acabou por evitar modelos multifamiliares.

MA-1-I-3-52 (figuras 37, 38 e 39 a seguir), entre os modelos de casas oferecidas em cada conjunto, sendo que na verdade, os dois modelos eram a variação de um mesmo projeto, com a mesma fachada, adicionando-se apenas um quarto<sup>62</sup>. A repetição<sup>63</sup> era tanta, que confundia a publicidade da COHAB, que, em seus informativos apresentava partes de uma mesma foto, alegando ser conjuntos diferentes (figura 36, fotos 1 e 4), provavelmente o erro passaria despercebido, se ambas as fotos não fossem publicadas no mesmo informativo (MARANHÃO, 1979).

**Figura 37:** Fachadas dos módulos residenciais dos conjuntos Anil I (e II) e Anil IV



**Fonte:** EMARHP (arquivo institucional). Desenho e edição nossa.

Esta prática era parte de uma concepção de moradia que via nas COHABs uma forma de produzir mais, por um preço reduzido, já que eram atenuados os gastos com os projetos das unidades habitacionais, além dos gastos com “incorporação” do empreendimento e de publicidade, que não se faziam necessários, frente a grande procura e a um déficit habitacional existente na época. Na verdade o que ocorria (ou deveria ocorrer) era uma seleção entre inúmeros propensos moradores, pressionados por um déficit habitacional gigantesco, sobretudo para os menos remunerados.

**Tabela 07:** Tabela síntese do Conjunto Anil I

Tipo	Padrão	Área por un.	Quant.	Valor da casa corrigido <sup>64</sup> R\$	Prestação Mensal (Cr\$)	Faixa Salarial <sup>65</sup> (sm)	Juros (a.a.)
A	MA-1-23	23m <sup>2</sup>	117	8.558,94	22,04	1,0 à 3	5%
B	MA-2-30	30m <sup>2</sup>	227	10.195,66	28,49	1,0 à 3	5%
C	MA-3-37	37m <sup>2</sup>	101	13.491,23	32,38	1,5 à 3	5%

**Fonte:** EMARHP (arquivo institucional). Digitalização e edição nossa.

<sup>62</sup> O Conjunto Anil III utilizou o modelo MA-C-2-42, que é a mesma planta do modelo MA-1-I-42, mas com o telhado de cimento amianto.

<sup>63</sup> O Conjunto Anil I e II, utilizaram os módulos MA-1-23, MA-2-30 e MA-3-37, que também são um mesmo projeto, com adição de 1 ou 2 quartos (figuras 34 e 35).

<sup>64</sup> NCr\$ 3.112,34 padrão A e 4.905,90 Padrão C, valores em Cruzeiros Novos em janeiro de 1968. , Convertido de acordo com Banco Central (2014).

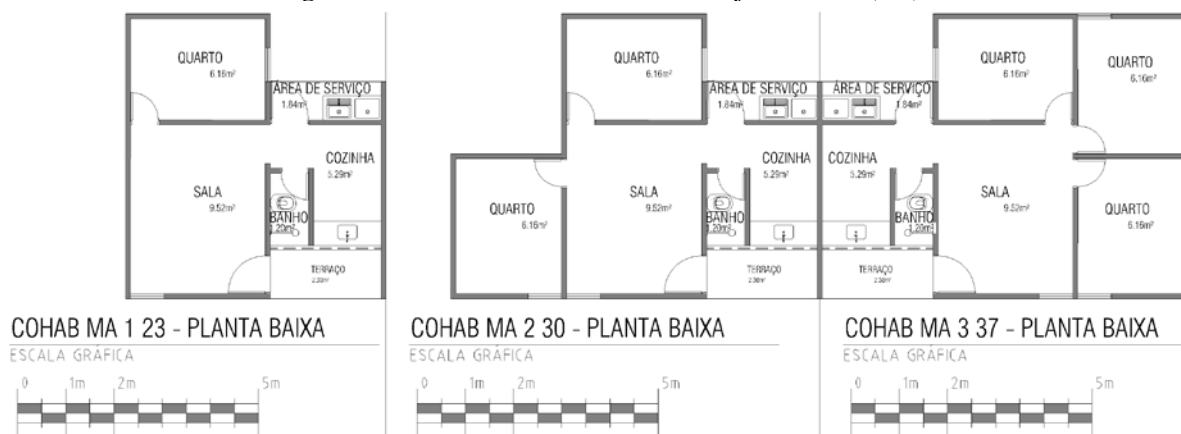
<sup>65</sup> Os dados obtidos para a montagem deste campo foi elaborado considerando o teto máximo de 30% do salário mínimo, de janeiro de 1968, Cr\$ 105,00 (DEBIT, 2014).

Nesse ínterim, além de buscar construir projetos mais baratos, com áreas diminutas, buscava-se também oferecer em maior quantidade casas com um número menor de quartos, que poderiam mais tarde ser ampliados, como se pode verificar nas Tabelas 07 e 08, com as áreas e quantidades de quartos de cada módulo habitacional em cada um dos conjuntos (pg. 122 e 124).

Essa busca por um projeto mínimo de rápida reprodução e construção chega ao limites do desconforto, com a repetição dos modelos, muitas vezes sem um menor cuidado com a relação à ventilação ou exposição à insolação. Vale destacar que muitas vezes não havia o cuidado com uma melhor locação do projeto nos lotes, áreas sociais eram voltadas ao sol poente, podendo essa situação ser evitada com um simples espelhamento ou rotação do projeto.

Voltando para a realidade dos conjuntos da companhia que iriam formar o bairro da Cohab, entendemos que a possibilidade de um projeto que permita uma orientação das casas com relação à insolação mais favorável, já é um benefício nem sempre atendido nos modelos da COHAB-MA. Assim, os conjuntos ANIL I e II apresentariam uma planta que não permitiria esse "luxo". Conforme figuras 37 e 38<sup>66</sup>, vemos que não há a possibilidade de se voltar os quartos e a sala para o nascente, ficando sempre um dos lados (sala e quartos ou quarto) voltados para o poente (que recebe maior insolação). Este fato é agravado pelo "pé direito" baixo das casas (pouco mais de 2.50m), pelas dimensões diminutas dos ambientes e pela cobertura de cimento amianto (vide figuras 37 e 38).

**Figura 38:** Módulos Habitacionais do Conjunto Anil I (e II)



**Fonte:** EMARHP (arquivo Institucional). Digitalização e edição nossa.

<sup>66</sup> O lote padrão do conjunto Anil I e II era de 9 x 15m. O recuo frontal 3m e lateral variando entre 1,30m (para casas de 1 quarto) ou 3,5m. A figura 38 apresenta as casas implantadas com estes recuos (laterais e frontais).

Os problemas listados acima eram sentidos pela população do Conjunto que, mesmo pressionada pelo déficit habitacional, tendo a COHAB como uma única "oportunidade" formal, se mostravam insatisfeitos com vários elementos referente ao projeto da casa recebida. Segundo pesquisa do IPES, Instituto de Pesquisa Econômicas e Sociais (MARANHÃO, 1981), no conjunto Anil 1, o tamanho da casa era visto como insatisfatório para 51%<sup>67</sup> da população do Conjunto. O problema figurava entre os maiores anotados pelos moradores (20,5%), concorrendo com outros problemas graves, relativos à falta de água, luz e esgoto, respectivamente.

Outros problemas podem ser citados com relação ao projeto das casas. Alguns padrões mínimos, mais tarde regulamentados através de diretrizes do BNH (1981), não foram respeitados como áreas mínimas de ambientes de longa permanência e área mínima da edificação de uso habitacional. Desta forma, os projeto dos conjuntos Anil I e II apresentavam a cozinha em tamanho inferior ao recomendado (5m<sup>2</sup>) e a casa, com área de 21m<sup>2</sup>, quando esta deveria ter pelo menos, 25m<sup>2</sup> (Figura 38 e tabela 07). Outra questão é o fato do banheiro não ter lavatório, solução vista como anti-higiênica e objeto de crítica dos próprios profissionais do BNH, quando da análise de células habitacionais utilizadas no conjunto Rio Anil, conforme segue abaixo:

Sugerimos que um lavatório seja previsto, pois sua falta será, provavelmente suprida pela pia da cozinha, por sua maior facilidade de acesso. Isso é anti-higiênico, mas não podemos esperar que deixe de acontecer, tendo em vista a falta de noções de higiene do indivíduo de nível social que o projeto visa adquirir (MARANHÃO, 1976, p. 40).

**Tabela 08:** Tabela Síntese do conjunto Anil IV

Tipo	Padrão	Área Por un	Quant.	Valor da casa corrigido R\$ <sup>70</sup>	Prestação Mensal <sup>68</sup> (Cr\$)	UPC	Faixa Salarial <sup>69</sup> (sm)	Juros (a.a.)
A	MA-1-I-2-43	43m <sup>2</sup>	472	16,551,11	109,54	0,7701	1,0 à 5	1,0%
B	MA-1-I-3-52	52m <sup>2</sup>	660	20.125,02	131,45	0,92421	1,5 à 5	1,0%
C	MA-1-I-3-71	71m <sup>2</sup>	279	27,229.33	206,75	1,45325	1,5 à 5	1,9%

**Fonte:** BRASIL (1979), EMARHP (Arquivo institucional). Digitalização e edição nossa.

<sup>67</sup> A pesquisa apontava os dados a seguir, para a pergunta "grau de satisfação da família com a casa": 45% insatisfeitos; 5,5% parcialmente satisfeitos; 39% satisfeitos; 10% muito satisfeitos.

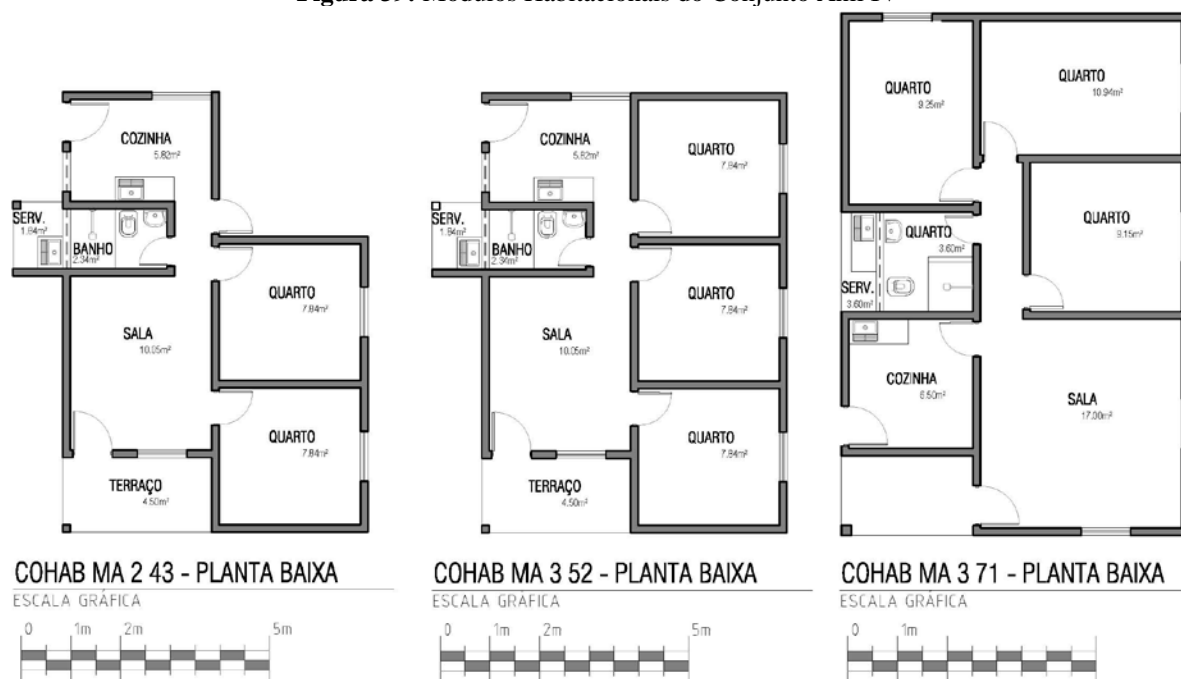
<sup>68</sup> Ao valor final da prestação fornecida ao mutuário

<sup>69</sup> O Salário mínimo em 1976 era Cr\$ 532,80 (DEBIT, 2014). Os dados de rendimento para acesso ao conjunto foram extraídos de BRASIL (1979, p.34).

<sup>70</sup> 155,04554 padrão A e 255,05186padrão C, valores em UPC de 1975. Convertidos com base em Debit (2014)

O projeto Anil IV passa a incorporar então uma série de benefícios em seu conjunto e unidades habitacionais. Conforme tabela 08 e Figura 39, abaixo, a área de todas as unidades aumentou, de forma que os padrões tipo A e C duplicaram sua área construída. Da mesma forma, as áreas dos lotes passou de 135m<sup>2</sup> (9x15m) para 250m<sup>2</sup> (10x25m).

**Figura 39:** Módulos Habitacionais do Conjunto Anil IV



**Fonte:** BRASIL, 1978, EMARHP (arquivo institucional). Digitalização e edição nossa.

Neste sentido, todos os modelos ofertados tinham 2 ou mais quartos, os banheiros incorporaram lavatórios. Da mesma forma, devido às alterações no PLANHAP e o aumento dos custos das unidades habitacionais, o acesso à população de menor rendimento ficou comprometida, tendo em vista que esta faixa só poderia concorrer a 42% das unidades habitacionais ofertadas, sendo obrigados a concorrer com estratos sociais de faixa superior.

Outro fator de grande diferença no projeto das unidades construídas é o sistema construtivo da cobertura, que passa a ser modificado para as telhas convencionais de cerâmica tipo capa canal (Figura 37), sendo o modelo de cimento amianto abandonado, muito criticado, sobretudo acerca do desconforto térmico, agravado pelo fato das casas serem entregues sem forro. O sistema fora abandonado de tal forma, que nem os conjuntos mais populares, comuns nos momentos finais do SHF / BNH, utilizariam tal solução<sup>71</sup>.

<sup>71</sup> Os Conjuntos Rio Anil, Maioba (Maiobão) e Cidade Operária foram marcados pelo caráter popular de suas propostas. Estes conjuntos apresentavam pelo menos um modelo de casa composto sem nenhum quarto, sendo a casa "embrião" composta muitas vezes por apenas 2 cômodos (copa-cozinha e banheiro).

O projeto urbanístico também sofre aumento no quarto conjunto (Anil IV). Além dos lotes ampliados, as ruas, e equipamentos urbanos passaram a ter acréscimos. Note na Figura 34, que a maior parte das ruas, nos conjuntos I, II e III, é mais estreita (V.P. - Vias de Pedestres), que visava além da redução dos custos do empreendimento, uma forma de se hierarquizar as vias, tendo o pedestre como prioridade.

Esta medida evidencia também a força do mercado automobilístico nas propostas habitacionais. Carros também comporiam o novo padrão de consumo, podendo ser guardados, confortavelmente dentro de sua casa, circulando, também confortavelmente em vias de mão dupla por todo o Conjunto. Por esta ótica, as vias internas passaram de 4m para os conjuntos Anil I e II para 7m no conjunto Anil IV.

**Tabela 09:** Quadro de Áreas dos Conjuntos Anil I e IV

Descriminação	Anil I	Anil II	Anil IV
Área total adquirida	31,52ha		63,42ha
Área reservada à COHAB-MA	3,13ha		0,86ha
Densidade Bruta (hab / ha) <sup>72</sup>	162,28		87,76
Densidade "Relativa" (hab / ha) <sup>73</sup>	284,60	493,35	197,80
Total de unidades habitacionais	505	516	1.111
Área reservada para habitação	8,89ha	5,24ha	28,14ha
Área de praça e institucional	2,39ha	1,03ha	10,73ha

**Fonte:** Elaboração própria.

Tratando de áreas públicas, entendemos que não só as caixas de rolagens das ruas aumentaram seu tamanho, conforme a tabela 09, as áreas verdes e institucionais aumentaram de forma definitiva, tanto em tamanho, quanto em oferta de equipamentos (Tabela 10). Destaca-se que ambos os projetos foram desenvolvidos pela COHAB-MA. O aumento das áreas livres, somado ao aumento dos lotes, contribuiu de forma definitiva para a grande queda das densidades do conjunto Anil IV, caindo pela metade. Destaca-se que quando comparada à densidade relativa dos conjuntos II e IV, este número cai mais de 75%.

<sup>72</sup> Como os limites dos conjuntos Anil I e II se confundem, somamos suas áreas e sua população. Para efeito do cálculo da densidade, consideramos a média de 5,01 moradores por domicílios, conforme índice apontado por IBGE, 1981.

<sup>73</sup> Para este cálculo, contabilizamos apenas as áreas destinadas aos lotes das casas.

Porém, destacamos que o aumento das áreas verdes e livres não são, necessariamente, fatores de melhoria das condições de vida do novo morador, principalmente se relacionarmos aos equipamentos que estes moradores deixaram de ter acesso ao se afastarem do centro da cidade. Registre-se também a rejeição da população a essas áreas comuns, uma vez que, segundo Maranhão (1981), a população praticamente ignorava as áreas livres, como praças, ou equipamentos sociais, como o novo Centro Social Urbano (CSU). Por outro lado, a inconstância de serviços urbanos básicos como energia elétrica, e abastecimento d'água, este último bastante precário, seria sentida pela população de todos os quatro conjuntos.

**Tabela 10:** Quadro de Áreas dos Conjuntos Anil I e IV

Conjunto	Ano	Equipamentos Urbanos <sup>74</sup>	Área do Conjunto
Cohab Anil I <sup>75</sup>	1967	5 Praças; 1 Escola.	31.52ha
Cohab Anil II	1968	7 Praças; Associação de Moradores.	
Cohab Anil III	1969	1 Centro Comercial; 1 Caixa d'água; 1 Delegacia; 1 Casa Administrador; 1 Escola.	57.56ha
Cohab Anil IV	1975	4 Praças; 1 Centro Comercial; 1 Grupo Escolar; 1 Centro Social Urbano (CSU); 1 Casa do Administrador; 1 Administração.	54.08ha <sup>76</sup>

**Fonte:** Arquivo Pessoal do Engenheiro Izidro, Ribeiro.

Nesta perspectiva, entendemos que qualquer aumento dos custos nos projetos elaborados era algo muito raro e difícil de ocorrer no modelo de produção das COHABs. Mas, vimos que, a duras penas para a classe trabalhadora, com a reformulação do PLANHAP em 1974, as COHABs tiveram agora mecanismos para aumentar os limites de comercialização das unidades habitacionais, em projetos com custo final mais alto, permitindo uma pequena

<sup>74</sup> A Listagem faz referência aos equipamentos originalmente entregues a população. Nota-se que outros foram mais tarde entregues, sobretudo no conjunto Anil III, que passou a contar com hospital / maternidade entre outros. Presentes na figura. 30. desde o início da construção do Conjunto, houve, em área reservada à COHAB-MA, a instalação de uma feira, muito popular na cidade. No projeto urbanístico consta o local, sem a especificação de qualquer obra.

<sup>75</sup> Pequenas praças não urbanizadas também não entraram nesta listagem (15 praças, não contabilizadas de 606m<sup>2</sup>).

<sup>76</sup> Brasil (1977, p. 34) apresenta área do conjunto como 63,41ha, diferindo da área do projeto fornecida pela EMARHP.



diferenciação nos modelos praticados, que acabaria por significar, sobretudo, a exclusão de potenciais mutuários.

### 3.3.3. Os Moradores<sup>77</sup>

O diretor da COHAB-MA, Luiz Augusto Metre Fiquene, pouco depois da reformulação do PLANHP, já assinalara para o que seria uma das principais críticas à produção do SFH, e mesmo das COHABs em todo Brasil, o pouco alcance das propostas à população de renda mais baixa. O diretor destacava as dificuldades em se atender a faixa de até 2 salários mínimos e que eram justamente os que ocupavam as palafitas e demais formas de habitação subnormal.

O problema do atendimento na área de atuação das COHABs, de moradias para famílias de até 2 (dois) salários mínimos, agrava-se a cada dia, tendo em vista, principalmente, o aumento constante dos preços dos materiais de construção. No nosso Estado, seguramente, cerca de 60% a 70% do número de famílias, com renda de até 5 (cinco) salários-mínimos fiscais, situam-se na faixa de até 2 (dois) salários-mínimos, observando-se que mais da metade deste número vive em palafitas. A proliferação desses aglomerados tem preocupado nossos governos... (MARANHÃO, 1976, p. 1).

Na década de 1980, após a maturação dos resultados do PLANHAP, mesmo com a implantação do conjunto Rio Anil, que apresentava unidades habitacionais mínimas, idealizadas para serem construídas na forma de mutirões<sup>78</sup>, ou da implantação dos conjuntos Angelim e Bequimão, que entre seus módulos habitacionais contava com unidades mais baratas de um quarto apenas, a situação permanecia desfavorável para os trabalhadores de menor rendimento.

Segundo pesquisa sócio-econômica encomendada pela própria COHAB-MA (MARANHÃO, 1981), 84% da população que ocupava os conjuntos da Companhia Maranhense na capital era oriunda de outros bairros<sup>79</sup> da própria São Luís, apenas 12% eram

<sup>77</sup> Os dados cuja referência não foram citados foram extraídos de MARANHÃO, 1981.

<sup>78</sup> Conforme relatado pelo técnico de projetos Raimundo Nonato de Moraes, funcionário da EMARHP, que trabalhou na COHAB-MA a época da construção do conjunto, este foi finalizada por uma construtora convencional, seguindo os módulos anteriormente projetados para serem construídos por mutirões.

<sup>79</sup> Entre os bairros listados pelo IPES, o que cedeu moradores para os conjuntos da COHAB foi o centro (15,50%), seguido de João Paulo (7,00%) e Monte Castelo (7,00%). Porém, destacamos que a opção "outros" é

do interior do Estado. O texto destaca ainda “a quase inexistência de famílias oriundas de outros bairros que concentram as populações palafitadas de São Luís” (MARANHÃO, 1981. P. 9).

Porém, é importante registrar aqui que a mesma pesquisa, além de (MARANHÃO, 1978, p. 4) atestam a grande densidade das casas dos conjuntos da COHAB-MA, sendo que pelo menos 66% das famílias tinham mais de 5 membros. Interessante notar que esse número não tem, necessariamente, relação com o número inicial de quartos das casas do projeto do conjunto, já que o conjunto Anil III, cujo projeto previa apenas casas com 2 quartos, tem a maior densidade entre os 4 projetos da série Cohab Anil (Anil I, II, III e IV), com 77% das casas abrigando 5 ou mais pessoas.

Com relação aos conjuntos em que nos aprofundamos (Anil I e IV), registra-se que o Anil I oferecia em seu projeto original casas com 1, 2 e 3 quartos, e apresenta um percentual de 70%, de suas casas com mais de 5 moradores. Enquanto isso no conjunto Anil IV que apresentava unidades com 2 e 3 quartos, registrou-se que 69% das casas eram ocupadas por mais de 5 moradores.

Outro dado peculiar, e que acaba demonstrando uma contradição na escolha do público alvo dos conjuntos, é o fato da figura da “empregada” aparecer como outro membro da família nas unidades da COHAB-MA. Em média, o grupo “empregadas” (citado no feminino) ocupa o universo de 19% da população que não faz parte do núcleo principal da família (entre primos, amigos, avós, netos, afilhados, compadres entre outros...). Entendemos que este número tende a ser maior, uma vez que é comum, mesmo hoje, a existência da empregada figurando como parente do chefe de família (sobrinha, afilhada, filha de criação entre outros) nos lares da capital. Quando se compara os dois conjuntos estudados percebemos que 25% das casas do conjunto Anil IV tinham a presença da empregada habitando na casa; já no conjunto Anil I, esse número cai para 13%. Este fato nos demonstra como as alterações no PLANHAP, levaram diretamente a exclusão do público de menor renda, em favor de um cliente com características mais próximas da classe média.

Outro dado interessante pode ser verificado no item “moradia anterior” dos mutuários da COHAB-MA. Embora o SFH proibisse este procedimento, 21% das famílias declararam morar anteriormente em casa própria, sendo que a residência anterior era de tijolos e telhas para 73% dos mutuários, e que estas possuíam mais de 3 cômodos para 64% dos

---

maioria absoluta (46,00%). Não obtivemos dados que explicassem a composição deste campo, sendo que, segundo o próprio relatório, este dado difere dos bairros onde há a massiva presença de palafitas, como Codozinho (0,50%), Santa Cruz (0,50%) e Liberdade (5,00%).

casos. Este número aumenta no conjunto Anil IV, onde 85% dos mutuários possuíam como moradia anterior casas com tijolos e telhas e 78% destas possuíam mais de 3 cômodos. Quanto que os moradores do conjunto Anil I, 77,5 possuíam casas de tijolos e telhas e Apenas 40,5 % das casas apresentavam pelo menos 4 cômodos.

Com relação ao rendimento do chefe de família, destacamos que, em média, os conjuntos da COHAB-MA apresentam mais de 59% dos seus moradores na faixa superior a 3 salários mínimos, sendo que essa média aumenta no conjunto Anil IV, que apresenta 67% de dos chefes de familia acima dessa faixa. Se considerarmos a faixa até 2 salários mínimos teremos que 76% do público está acima dessa faixa, quando no conjunto IV, essa média fica em torno de 80,5%. No que concerne ao conjunto Anil I, novamente teremos dados de rendimento inferiores, no conjunto 65% dos chefes tem renda superior a dois salários mínimos, e 55% mais de 3 salários mínimos.

Da mesma forma varia a distribuição dos gastos das famílias, já que os moradores do conjunto Anil I utilizavam cerca de 43% da renda familiar com alimentação (no conjunto Anil III esse número é de 50%!), gastando cerca de 2% com a prestação das casas. Já com relação aos moradores do conjunto Anil IV, o valor da prestação chegava consumir a 9% da renda familiar e estes gastavam 35% de sua renda com alimentação. Novamente outro faor de exclusão da população de menor renda neste conjunto.

Os estudos em separado das casas construídas antes e após o PLANAHP revelam também que, a diminuição dos padrões construtivos e dos custos de comercialização das casas, pode não aumentar o alcance da camada de menor rendimento às propostas, uma vez que é comum a compra para revenda, ou para aluguel, fato que muitas vezes chega a ser maior que nos conjuntos de padrão mais alto. Como exemplo desta realidade entre os moradores do conjunto Anil I, 58% destes não era proprietário das casas, sendo essas cedidas (5%) ou alugadas (48%). Já o conjunto Anil IV apresenta 93,5% de sua população como proprietária da casa. Outro exemplo é o conjunto Anil II, em que pelo menos 27% de seus moradores não adquiriram suas casas da COHAB-MA, e sim de terceiros.

Por outro lado, destacamos também os índices apresentados pelo conjunto Rio Anil, que está entre os conjuntos do tipo “alternativo”, em que se encaixam os lotes urbanizados e as casas construídas por multidões. Neste conjunto, 78% de sua população está na faixa de até 2 salários mínimos, sendo que a taxa de revenda das casas também se manteve baixa: já que 91,50% desta população adquiriu sua casa diretamente da COHAB-MA e 92,50% é proprietária de sua casa. Outro dado interessante é a residência anterior desta

população. Ali, 76% de seus moradores tinham casas que não eram construídas de tijolos e telhas, utilizando taipa e/ou palha em seu método construtivo.

Não dispomos aqui de dados detalhados sobre a condição atual dos moradores dos conjuntos, porém, destaca-se o processo de valorização das casas e o aumento da renda dos moradores do bairro. Se tomarmos como exemplo as casas originais, cujo valor corrigido<sup>80</sup> era entre R\$ 8.558,94 e R\$13.491,23 para o conjunto Anil I e R\$ 16,551,11 e R\$ 27,229.33 Anil IV, é de se assustar que o valor anunciado em jornais de classificados chegue facilmente à R\$ 280.000,00 (BOM NEGÓCIO, 2014) em qualquer um dos conjuntos.

Da mesma forma, ampliou-se a renda dos moradores que (deveriam ter) tinham rendimento inferior ao teto limite de 3 salários mínimos no conjunto Anil I, e 5 SM para o conjunto Anil IV na oportunidade da aquisição das casas. De acordo com o Censo de 2000, o rendimento médio do morador era de 5 a 10 salários mínimos, independente do Conjunto (SÃO LUÍS, 2006)

Embora não possamos afirmar que os novos valores das casas se justifiquem pelas melhorias efetuadas pelos moradores, ou por sua ascensão social, mais uma vez, somos levados a questionar, ainda que décadas depois, a eficácia do Programa, frente ao público alvo idealizado pelo SFH. Fato que certamente já tinha sido percebido pela própria diretoria da COHAB-MA, como já adiantamos no início deste tópico.

---

<sup>80</sup> Valores corrigidos conforme Banco Central (2014).

#### 4. CONCLUSÃO

Caminhando para a conclusão do texto, entendemos que abrimos aqui caminhos para a discussão a respeito da política habitacional promovida pelo governo autoritário e seus desdobramentos para a cidade de São Luís. Foi nosso interesse explorar aqui novos caminhos e demais questões acerca da temática que é tão rica, e será retomada em futuros trabalhos.

Em que pese toda uma política voltada para produção de moradias para a população de baixa renda, o que se caracterizaria pela Habitação Social, vimos que o modelo, praticado pela COHAB-MA esteve atrelado às dinâmicas de produção capitalista do espaço urbano como um todo, considerando aqui a cidade de São Luís. Desta forma, a intervenção do Estado contribuiria fortemente para a proteção e fortalecimento do capital empregado, arrecadado através da força de trabalho e transformado em lucro através do Sistema Financeiro da Habitação, que o repassava às empresas da construção civil.

Destaca-se aqui que a intervenção do Estado, mesmo que de forma centralizadora, através da distribuição de recursos, tinha a função de viabilizar lucros à iniciativa privada. Neste processo de produção, o trabalhador pagava por esta reprodução em múltiplas frentes: na arrecadação dos diversos impostos (FGTS), nas tarifas dos serviços públicos, prestações das unidades residenciais, e até mesmo nos impostos pagos as diversas esferas de governo. Por outro lado, a mercadoria adquirida, também viabilizaria a ampliação de novos mercados imobiliários, que multiplicavam os lucros do capital local, através da produção de novos espaços e serviços públicos.

Importante notar o papel decisivo do Estado como responsável por políticas sociais, que através de um contexto político, o golpe militar, possibilitou a articulação de políticas de viés desenvolvimentista, potencializando assim, através de programas e planos, investimentos locais para o processo de expansão urbana em todo o Brasil, e, sobretudo em São Luís. Embora não possamos caracterizar o período como homogêneo, é importante destacá-lo como antagônico ao que se vivera antes, especialmente no que respeita a política habitacional.

Através do retrospecto traçado aqui, vimos que a estrutura urbana de São Luís, capital do Estado do Maranhão, passa a assumir novos padrões, oscilando momentos de euforia e decadência, sobretudo, através de investimentos públicos. Tais mudanças transparecem no desenho da malha urbana da cidade, que passa a ter uma nova dinâmica de

transformação de seu espaço. Os limites naturais, econômicos e populacionais vão ser ultrapassados e uma nova cidade que se ergueria.

À medida que os planos econômicos vão, paulatinamente, deixando suas marcas na cidade, vão também influenciando e sendo influenciados pela política habitacional. Neste processo, vimos que os recursos desta política acabam sendo desviados para outros setores de resposta mais rápida e segura ao capital, frente aos descaminhos da economia global, em momentos de crise ou euforia econômica. Assim, o BNH investirá seu capital em infraestrutura, e mais a frente nos mercados médios, buscando segurança para seus investimentos e por fim, retornaria ao mercado popular, já as vésperas de sua derrocada.

Est movimento final, mostra que não só frutos puramente econômicos são colhidos na intervenção pública na Habitação Social, vimos que, à medida que o governo golpista instalado necessita de apoio, recorre a Habitação Social como forma de sustentação de sua legitimidade. Assim, o SFH, e mais notadamente, o seu principal agente, o BNH, vai nascer e morrer junto com o regime que o criou, sofrendo ajustes em sua política, sempre que projetos econômicos, executados por meio de planos e programas pedirem novas soluções.

Como parte das ferramentas de desenvolvimento do capital, o Estado brasileiro passa a executar também uma reestruturação do espaço urbano, que deve ser planejada, a fim de que se haja sucesso em sua estratégia. Desta forma, a Habitação Social entraria como forma de se consolidar planos, valorizando espaços, que seriam dotados de infraestrutura, possibilitando a mercantilização de novas áreas.

No caso de São Luís, é intrigante como este espaço destinado ao trabalhador é levado para longe das principais oportunidades de emprego e renda. Os investimentos industriais e as áreas em que se concentram o emprego e a renda vão acontecer em áreas opostas à que se destina a construção dos conjuntos habitacionais da COHAB-MA.

Da mesma forma, os principais investimentos em infraestrutura, como as pontes e grandes obras viárias da época, serão feitos para atender outro público, que não o trabalhador a qual se destinam os conjuntos da Companhia. Os grandes investimentos em infraestrutura teriam como principal objetivo o fortalecimento de empreendimentos como o Programa Grande Carajás, que só vieram a fortalecer o papel de exportador de *commodities* internacionais. Assim, todos os investimentos que realmente impactariam positivamente os conjuntos habitacionais da COHAB-MA, como a infraestrutura viária (vias e serviço de transporte coletivo) e os serviços de abastecimento de água e energia, vão ser feitos nas áreas somente após a construção e entrega dos conjuntos habitacionais.

Como vimos, a influência da política habitacional no desenvolvimento do capital passa a se dar a partir de vários movimentos, desde a atração de investimentos, com a construção e valorização de novos espaços, no consumo e produção de materiais, insumos e novas moradias. Porém, as contradições vão se materializar até mesmo no distanciamento da população de renda mais baixa dos programas oficiais, fazendo com que as COHABs, em todo Brasil, e sobretudo no Maranhão, buscassem atender a outros públicos.

Por outro lado, apesar da grande produção da Companhia, e da diminuição do déficit habitacional, o desenvolvimento econômico materializou-se no aumento da sub-habitação e da segregação. Não bastava morar fora dos grandes centros, era preciso estar realmente fora do mercado formal da habitação. A COHAB, criada com o objetivo de atender a população de menor renda, só a atenderia, através de programas alternativos, de resultados finais muito próximos à sub-habitação.

Mas, não são esses os fatos que marcam a reformulação do Sistema e o fechamento do BNH. Na verdade, diante do fracasso do capital nacional / transnacional e do Estado brasileiro em perpetuar as políticas de desenvolvimento econômico diante do contexto global desfavorável, o cenário nacional torna-se instável economicamente e, por fim, politicamente. Os reflexos da política habitacional então são drásticos. Para o cenário desfavorável, o governo passa a adotar soluções de severidade econômica e de retração do crescimento econômico. A política habitacional é atingida, as prestações pela primeira vez são reajustadas a níveis acima do salário mínimo, e os montantes devidos tornariam-se impagáveis, para uma população que sofria com o desemprego e o achatamento salarial.

A partir de então, o SFH ficaria tão impopular quanto o próprio governo que o criara, sobretudo às classes médias que sofreram maiores reajustes. O BNH passa a ser visto agora como uma criatura nefasta, que traria pesadelos aos seus mutuários, e que assim como o seu criador, deveria ser sepultado. E subitamente, logo na abertura democrática o foi, e sem nenhuma proposta de adequação, perdendo-se toda uma experiência, materializada em material humano e logístico, caríssimo à população que a mantivera: a classe trabalhadora.

Contudo, os resultados do Sistema Financeiro da Habitação atingiriam números impressionantes no Brasil e em São Luís. Aqui, tais números foram marcantes, tendo em vista o contexto de estagnação econômica e a demanda reprimida que se tinha até a década de 1960. Uma nova realidade foi construída, novas cifras investidas no setor secundário, em uma cidade em que este era tão pouco representativo, resultando em uma completa transformação do espaço urbano, que se alastrava agora para áreas antes desabitadas.

Mas, nada se fez de forma isenta. A especulação foi a tônica desta produção, novas áreas e novos mercados foram consolidados a partir da iniciativa da Companhia. Os conjuntos favoreceram a valorização do espaço, que deveria ser servido de toda uma rede de serviços, construída pela COHAB ou pelas demais esferas do poder público, que se valiam de sua influência para centralizar os recursos locais.

Para assegurar o sucesso da produção do capital, o Estado trabalhava agora para consolidar um planejamento que há muito tinha sido gestado, mas que sobre a nova dinâmica nacional tem fôlego para ser executado. Assim, são previstos e materializados, pontes, aterros, novos eixos, a criação de zonas estritamente industriais, urbanização de praias, e a regulamentação da área que já vinha sendo ocupada pela COHAB-MA, desde a década de 1960, com o primeiro conjunto no bairro que levaria o nome da companhia, Cohab. O plano então previa a inversão da vertente natural de adensamento da cidade, do centro e suas localidades próximas à foz dos rios Anil e Bacanga, para o extremo oeste da ilha, na altura das nascentes do Rio Anil.

O modelo desta prática para o bairro Cohab, que abrigaria os Conjuntos Anil I, II, III e IV, além de demais conjuntos construídos pela iniciativa privada e demais ocupações próximas, permite uma análise mais próxima dos resultados da Companhia em sua proposta e da população que era abrigada pela iniciativa. Destaca-se que no bairro temos conjuntos construídos antes e após a reformulação do PLANHAP em 1975, que marcaria o afastamento da Companhia da população de renda mais baixa.

Assim, vemos que há uma predominância dos equipamentos urbanos nos conjuntos construídos pela COHAB-MA, em relação aos demais conjuntos da iniciativa privada. Estes serviços teriam a função de viabilizar a manutenção da segregação espacial a qual esta população estaria submetida. Por outro lado, acaba servindo também como mecanismo de valorização do espaço e atração de novos empreendimentos, que fariam uso desses equipamentos também, embora a própria população dos conjuntos os ignorassem.

Vimos que esta oferta de equipamentos só seria possível pela a previsão de áreas livres nos conjuntos. A manutenção destas áreas acabaria por ser onerosa ao Estado, já que seria foco de ocupações irregulares, criando uma situação que, 40 anos depois, não foi resolvida.

Os conjuntos seguiam uma forma comum aos demais empreendimentos da época: uma malha ortogonal, distribuída sem nenhuma adequação ao ambiente natural. O terreno original, muito próximo a cursos d'água, que abrigariam áreas de incidência das nascentes do Rio Anil foi arrasado e construído sem nenhuma preocupação com a massa arbórea existente.



Mesmo as áreas de praça e parques foram devastadas para só depois serem replantadas com espécies exóticas.

As alterações no PLANAHAP trariam mudanças nas formas dos conjuntos. Vimos no IV Conjunto, que a densidade (pessoas por hectare) cairia para mais da metade, as áreas destinadas para áreas verdes e institucionais aumentaram significativamente. As ruas também tiveram sua largura ampliada, possibilitando confortavelmente a circulação de carros em duas mãos.

Mas, talvez a mudança mais significativa seria as das casas. A área dos lotes, e mesmo a área das unidades habitacionais, pelo menos duplicou em todos os padrões (A, B e C), possibilitando uma outra relação com o carro, que poderia ser confortavelmente guardado no interior das casas. Vimos também que a diferença nos padrões construtivos, e na seleção dos mutuários após a reestruturação do PLANHAP, influenciaria diretamente no impacto da prestação na renda do morador, e na distribuição dos gastos do rendimento da família.

Ainda no que se diz respeito aos moradores, conseguimos notar outras distorções, que evidenciam a distância dos conjuntos em relação a população de menor rendimento. Vimos que em ambos os conjuntos, e mesmo no Anil I, era pequena a presença de palafitados ou moradores oriundos do interior do Estado. Em geral, a população morava em casas de alvenaria em um dos bairros da capital. Porém, destaca-se a alta densidade dos conjuntos, com a forte presença de pessoas que não faziam parte do núcleo original da família do chefe.

Ao fim, com a interpretação de outros dados, vimos que com o passar do tempo o rendimento médio dos moradores do conjunto aumentou abruptamente, assim como os custos das casas, fato que se deve não só pela ascensão social do morador, mas pela substituição dessa população e pelos efeitos da especulação imobiliária.

Por fim, na construção deste trabalho, vimos a entender nuances do Estado brasileiro, comprometido com os interesses do capital, através de suas políticas desenvolvimentistas, no caso, voltadas para a habitação. Desta forma, entendemos que mesmo tendo o caráter social, este tipo de política acaba não tendo seus resultados no favorecimento da classe trabalhadora. Por outro lado, vimos que suas distorções podem ser atenuadas, através de uma mercadoria de maior alcance social, em que as providências de intervenção do Estado, não estão somente na proteção ao mercado ou ao capital.

Da mesma forma, entendemos que a questão da habitação é conectada às demais demandas sociais, de tal forma que a atenuação das distorções do Sistema só é possível frente à elevação do nível de renda e das demais condições devida do propenso morador. Uma vez que, por mais que as diversas esferas do governo tenham o interesse de atingir as camadas de

menor rendimento, estas vão ser obrigadas a competir com estratos sociais mais favorecidos economicamente, o que nos leva a crer que uma política séria de aumento de renda e subsídios voltados à esta classe deve compor uma política de Estado permanente.

Por outro lado, percebe-se nos números da COHAB-MA, que o investimento em Habitação Social ainda é uma das maiores formas de geração de emprego, sobretudo da população não qualificada, e que quanto mais barata é a casa, maior a população empregada. O que talvez seja uma saída para uma produção dentro do sistema capitalista de moradias para quem realmente não tem acesso.

Entendemos também que a construção de grandes projetos horizontais pode ceder espaço para soluções de menor impacto, em projetos mais inteligentes que as soluções convencionais viciadas. Outro fator que deve ser observado é o do planejamento urbano, através de planos que favoreçam esta atividade, associada à instrumentos já existentes no Estatuto das Cidades.

Por fim, vimos aqui que as distorções em sistemas habitacionais de cidades capitalistas sempre vão estar presentes, já que antes de atender a classe trabalhadora, estão ligadas a produção do espaço como um todo. Mas podem, e devem, ser atenuados buscando uma cidade mais justa e mais igualitária.

## REFERÊNCIAS

### Bibliografia

ARAGÃO, José Maria. **Sistema Financeiro da Habitação**: Uma análise sócio-jurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema. Curitiba: Juruá Editora, 1999.

AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e Poder**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

AZEVEDO, Sérgio. Vinte e Dois Anos de Política de Habitação Popular (1964-86): Criação, Trajetória e Extinção do BNH. **Revista da Administração Pública**. outubro de 1988; Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/9391/8458>. Acessado em 03 de Setembro de 2014.

BARBOSA, Zulene Muniz. **Maranhão, Brasil**: Lutas de classe e reestruturação produtiva em uma nova rodada de transnacionalização do capitalismo. São Luís: Editora UEMA, 2006.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da Habitação Social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. Das Reformas de Base ao BNH: As propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. **XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**, maio de 2007. Disponível em <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/3392/3323> . Acesso em 11 de Novembro de 2013.

BRAGA, Pedro. **Pequena História da Energia no Maranhão**. São Luís: SIOGE, 1992.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Auge e Declínio nos anos Setenta. **Revista de Economia Política**. Abril-Junho de 1983. disponível em: <http://www.rep.org.br/pdf/10-6.pdf>. Acessado em 04 de Dezembro de 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 Alcantara**: Guia de Arquitetura e Paisagem Ed. Bilingue. - Sevilla: Consejaria de Obras Públicas y Transportes, Direccion General de Arquitetura y Vivienda, 2008.

BURNETT, Frederico Lago. **São Luís por um Triz**: Escritos urbanos e regionais. Editora UEMA. São Luís, 2012.

CUNHA, Gaudêncio. **Maranhão 1908**. São Luís: Tipogravura Teixeira, 1908.

FERREIRA, Antonio José de Araújo. **A Produção do Espaço Urbano em São Luis**: passado e presente; há futuro? - São Luís: EDUFMA, 2014.

FREIRE, Gilberto. **Casa-Grande e Senzala**: Formação da Família Brasileira sob o regime da economia patriarcal. 49 ed. São Paulo: Global Editora, 2004.

FREIRE, Gilberto. **Ordem e Progresso: Processo de desintegração das sociedades patriarcal e semipatriarcal no Brasil sob o regime do trabalho livre: aspectos de um quase meio século de transição do trabalho escravo para o trabalho livre; e da monarquia para república.** 49 ed. São Paulo: Global Editora, 2004.

FREIRE, Gilberto. **Sobrados e Mocambos: Decadência do patriarcado rural e desenvolvimento urbano.** 49 ed. São Paulo: Global Editora, 2004.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço.** Tradução Carlos Szlac. - São Paulo Annablume, 2005.

IANNI, Octavio. **O colapso do populismo no Brasil.** 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil.** 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

JORGE, Miécio de Holanda. **O Álbum do Maranhão, 1950.** São Luís. s, ed., 1950.

LAGO, Luiz Aranha Corrêa Do. A Retomada do Crescimento e as Distorções do "Milagre": 1967-1973. In. ABREU, Marcelo de Paiva, **A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989.** Editora Campus, LTDA. Rio de Janeiro, 1992.

LEFEBVRE, Henry. **A Cidade do Capital.** 2 ed. Tradução: Maria Helena Rauta Ramos e Marilena Jamur. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2001.

LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade.** São Paulo: Editora Centauro, 2012.

MARICATO, Ermínia. **Brasil Cidades.** 2 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar,** Petrópolis: Editora Vozes, 1987.

MARX. Karl. **Prefácio à Contribuição da à Crítica da Economia Política.** In: Karl Marx e Friedrich Engels [1977]. Karl Marx e Friedrich Engels - Textos 3, São Paulo: Edições Sociais 300-303. Originalmente publicado em Alemão, 1859.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao Estudo do Método de Marx.** São Paulo: Editora Expressão Popular. 2011.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo.** 23 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1996.

RIBEIRO JUNIOR, José Reinaldo Barros. **Formação do Espaço Urbano de São Luís: 1612-1991.** 2 ed. São Luís: FUNC, 2001.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **A Moradia nas Grandes Cidades Brasileiras.** São Paulo: Editora Contexto, 1997.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos Santos. Velhas Novidades nos Modos de Urbanização Brasileiros. In: VALLADARES, L. (org) **Habitação em Questão.** Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

SÃO LUÍS, Prefeitura Municipal. **Relatório 1971/1977**. São Luís, 1975.

SÃO LUÍS, Prefeitura Municipal, **Instituto de Pesquisa e Planificação da Cidade**. São Luís: uma Leitura da Cidade. São Luís, 2006.

SERRA, Geraldo. **Urbanização e Centralismo Autoritário**. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo. 1991.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira da. **Política Habitacional Brasileira, Verso e Reverso**. São Paulo: Cortez Editora, 1989.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento Desigual: Natureza, Capital e a Produção do Espaço**. Tradução de Eduardo de Almeida Navarro. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil S.A, 1988.

TRIBUZZI, Bandeira. **Formação econômica do Maranhão: Uma proposta de desenvolvimento**. 2 ed. São Luís: Conselho Regional de Economia do Maranhão, 2011.

VASCONCELOS, Paulo Eduardo Silva de; VENÂNCIO, Marluce Wall de Carvalho. Os Institutos de Aposentadorias e Pensões e o Sistema Financeiro de Habitação do Governo Autoritário – Peças Chaves da História da Habitação Social em São Luís. **X Seminário de História da Cidade e do Urbanismo**. Anais do Evento, Mídia Digital. Recife, 2008.

### **Trabalhos Acadêmicos:**

ANJOS NETO, Sérgio Pereira dos. **Aspectos Históricos e Diagnóstico Técnico-Operacional do Sistema de Esgotos Sanitários de São Luís**. Monografia de Pós Graduação Lato sensu, Especialização, em Engenharia Ambiental. 2006. Centro Universitário do Maranhão - UNICEUMA, São Luís, 2006.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **A Ditadura dos Empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985**. Tese de Doutorado em História. Programa de Pós-Graduação de História Social, Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2012.

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 da Habitação**. Monografia de Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Estadual do Maranhão - UEMA. São Luís, 2007.

### **Documentos**

#### **Arquivos institucionais e pessoais**

Engenheiro Izidro Pereira.

Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos – EMARHP. **Demonstrativo dos Conjuntos Habitacionais da EMARHP-MA**. 2014.

INCID. Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural – Base Cartográfica de São Luís – 2002. Levantamento Aerofotogramétrico, realizado pela empresa Aeroconsult.

### **Documentos oficiais**

BNH. Banco Nacional da Habitação. **Diretrizes para o Controle de Obras pelo Município**. Diretoria de Planejamento e Pesquisa - DIPLA. Rio de Janeiro - RJ. 1981.

BRASIL.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Urbano e Meio Ambiente. Banco Nacional de Habitação. **BNH: Projetos Sociais**. Brasília. 1978.

BRASIL. Ministério do Interior. Gabinete do Ministro. Portaria nº 42, DE 11 de agosto de 1980. MINTER/BNH. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 outubro. 1981. p. 91. Seção 1.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário do Congresso Nacional**. Seção I. 8 de março de 1982. Brasília. 1982.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Presidência da República. **Reformulação**. Brasília. 1986.

BRASIL. Senado Federal, **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília, DF: Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/.../anl6151-74.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/.../anl6151-74.pdf). acesso em 11 de novembro de 2013.

IBGE. **VI Recenseamento Geral do Brasil - 1950**: Estado do Maranhão, Censo Demográfico / Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Rio de Janeiro: IBGE, 1955.

IBGE. **Sinopse do Censo demográfico**, VIII Recenseamento Geral do Brasil - 1970: Maranhão / Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Rio de Janeiro: IBGE, 1971.

IBGE. **Sinopse Preliminar do Censo Demográfico**, IX Recenseamento Geral do Brasil - 1980: Maranhão / Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Rio de Janeiro: IBGE, 1981.

IBGE. **Censo Demográfico de 2010**: Aglomerados subnormais. Primeiros Resultados.. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

MARANHÃO, Departamento Estadual de Estradas e Rodagens. **Plano de Expansão da Cidade de São Luís**. São Luís. DEER 1958.

MARANHÃO, Companhia de Habitação do Estado. **Problema Habitacional do Maranhão**. São Luís. 1976.

MARANHÃO, Secretaria de Planejamento. **Plano Diretor de São Luís**. 2 ed. São Luís: SIOGE, 1977.

MARANHÃO, Companhia de Habitação Popular do Estado do Maranhão. **Ação comunitária nos Conjuntos Habitacionais da COHAB-MA** São Luís, 1978.

MARANHÃO, Secretaria do Trabalho, Habitação e Ação Social. Companhia de Habitação Popular do Estado do Maranhão. **Você Sabia que a COHAB-MA Construiu no Período de 75/79 Mais do Que Em Toda Sua História?** São Luís, 1979.

MARANHÃO, Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais, Secretaria de Planejamento. **Pesquisa socioeconômica dos conjuntos habitacionais da COHAB em São Luís.** São Luís, 1981.

MARANHÃO, Secretaria de Coordenação e Planejamento. Sub Projeto do Aglomerado Urbano da Ilha de São Luís. **Perfil do Aglomerado Urbano da Ilha de São Luís; Síntese.** São Luís, 1983.

#### **Leis:**

BRASIL, Presidência da República. Casa Civil. Lei N.º 5.727, **Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).** 4 de Novembro de 1971.

BRASIL, Presidência da República. Casa Civil. LEI N.º 4.380, **Dispõe sobre Criação do SFH/BNH.** 21 de Agosto de 1964.

MARANHÃO, Lei Estadual 7.705 **Dispõe sobre a liquidação de créditos hipotecários,** sob a responsabilidade da Gerencia de Administração e Modernização - GEMOR e da Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos S.A - EMARRHP, decorrentes de financiamentos habitacionais e da outras providências. 10 de Dezembro de 2001.

#### **Periódicos:**

COHAB NOTÍCIAS, Periódico. **Interiorização da COHAB-MA beneficia as populações pobres. 1981.** Ano 01, m.º 03.

JORNAL PEQUENO, Jornal. **Critérios da Cidade Operária.** 28 de outubro de 1986, p.02.

JORNAL PEQUENO, Jornal. **Corrupção no Cidade Operária.** 29 de outubro de 1986, p.02.

JORNAL PEQUENO, Jornal. **Até defunto ganhou casa na Cidade Operária.** 11 de outubro de 1986, p.03.

JORNAL PEQUENO, Jornal. **Cidade Operária.** 04 de outubro de 1986, p.02.

JORNAL PEQUENO, Jornal. **População pobre terá casa própria.** 12 de novembro de 1985, p.03.

JORNAL PEQUENO, Jornal. **Por que João Castelo perdeu a Eleição.** 19 de novembro de 1986, p.04.

IMPACTO, Revista. **Política do BNH Não Agrada Mutuários**. n.º 03, janeiro de 1985, p. 25

O GLOBO, Jornal. **Onde Ficaram as Tais Casas Populares?** 17 de março de 1947, p. 2.

O GLOBO, Jornal. **As Casas Populares Trarão Conforto a Seus Moradores**. 10 de Janeiro de 1948, p. 4.

O GLOBO, Jornal. **Casas Populares**. 07 de Maio de 1950.

O IMPARCIAL, Jornal. **Habitação na Casas dos Milhões**. 31 de janeiro de 1977.

O IMPARCIAL, Jornal. **Radional deixa de ser problema n.º 1**. 22 de agosto 1975, p. 7;

O MULTIRÃO, Periódico. **Dr. Luíz Queiroz declarou: COHAB-MA conseguiu uma recuperação quase milagrosa de sua estrutura administrativa**. n.º1, Ano 01, dezembro de 1976 e Janeiro de 1977.

O MULTIRÃO, Periódico. **O presidente do BNH satisfeito com o trabalho da COHAB-MA**. n.º 11, novembro / dezembro de 1977;

TUDO SOBRE, Revista. **Cidade Operária, o subsolo do Maranhão**. n.º 10, Novembro de 1984.

O MULTIRÃO, Periódico. **O Presidente Ernesto Geisel inaugura os conjuntos Bequimão e Vinhais**. , n.º 13, outubro 1978, p. 01.

#### Sites:

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Dólar Americano**. Disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/batch/taxas.asp?id=txdolar>. Acessado em 10 de outubro de 2014.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Museu de Valores do Banco Central**. Disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/batch/taxas.asp?id=txdolar>. Acessado em 10 de outubro de 2014.

BLOG DO PLANALTO. **Dilma anuncia nova meta e Minha Casa, Minha Vida vai construir 2,4 milhões de moradias**. Disponível em: <http://blog.planalto.gov.br/dilma-anuncia-nova-meta-e-minha-casa-minha-vida-vai-construir-24-milhoes-de-moradias/> Acessado em 01 de setembro de 2014.

BOM NEGÓCIO. **Casa no conjunto Cohab Anil I**. Disponível em: <http://ma.bomnegocio.com/regiao-de-sao-luis/imoveis/casa-no-conjunto-cohab-anil-i-49081105>. Acessado em 20 de dezembro de 2014.

CAEMA. **CAEMA comemora 44 Anos**. Disponível em: [www.caema.ma.gov.br/portalcaema/index.php?option=com\\_content&view=article&id=337:caema-comemora-44-anos&catid=34:noticias&Itemid=55](http://www.caema.ma.gov.br/portalcaema/index.php?option=com_content&view=article&id=337:caema-comemora-44-anos&catid=34:noticias&Itemid=55). Acessado em 20 de dezembro de 2014.



DEBIT. **Consulta de indicadores econômicos: ORTN / OTN / BTN / BTN-TR.** Disponível em: <http://www.debit.com.br/consulta30.php?&indice=btn>. Acessado em 19 de outubro de 2014.

EXTRA. **Programa Minha Casa, Minha Vida promete milhares de unidades, mas especialistas criticam projetos.** <http://extra.globo.com/noticias/rio/programa-minha-casa-minha-vida-promete-milhares-de-unidades-mas-especialistas-criticam-projetos-1813227.html#ixzz2hHVmD1iX> . Acesso em: 09 de out. 2013.

FOLHA ONLINE. **O Segundo Choque do Petróleo em 1979.** Disponível em: [www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/petroleo\\_choque2.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/petroleo_choque2.shtml). Acessado em 15 de Julho de 2013.

PANORAMIO, Google Maps. **Centro Histórico e Cultural de Caxias - Ma.** Enviada por Romulo Rolim. Fevereiro de 2013. Acessado em maio de 2014. Disponível em: < [www.panoramio.com/photo/77849824](http://www.panoramio.com/photo/77849824).

PANORAMIO, Google Maps. **Ruínas da antiga fábrica de tecidos - Codó.** Enviada por Edinaiane Shinigami. Março de 2012. Acessado em maio de 2014. Disponível em: [www.panoramio.com/photo/86065948](http://www.panoramio.com/photo/86065948).

RENDIMENTOS REAIS, **Valor Real da Moeda Brasileira.** Disponível em: [www.rendimentosreais.com/valor-real-da-moeda/](http://www.rendimentosreais.com/valor-real-da-moeda/). Acessado em 19 de novembro de 2014.

VEJA, **Petrolão:** Escândalo de corrupção na Petrobras leva à cadeia representantes de oito das maiores empreiteiras do país e mais um ex-diretor da estatal ligado ao PT <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/petrolao-nova-fase-da-lava-jato-atinge-o-clube-do-bilhao>. Acessado em 15 de Novembro de 2014.

TEIXEIRA, Blog da Lígia. **Espigão Costeiro:** Um monumento à desigualdade social em São Luís, Disponível em <http://blog.jornalpequeno.com.br/ligiateixeira/2014/10/23/espigao-costeiro-um-monumento-desigualdade-social-em-sao-luis/>. Acessado em 1 de Dezembro de 2014.

WIKIMEDIA. Península da Ponta D'areia (São Luís). Disponível em <http://wikimapia.org/13973412/pt/Pen%C3%ADnsula-da-Ponta-D-areia> Acessado em 08 de Agosto de 2014.

ZAGRA, Soluções Imobiliárias. **Entenda Como É O Programa Minha Casa Minha Vida.** Disponível em: [www.zagra.com.br/novidades/entenda-como-e-o-programa-minha-casa-minha-vida/](http://www.zagra.com.br/novidades/entenda-como-e-o-programa-minha-casa-minha-vida/) . Acesso em: 9 de out. 2013.