



REVISTA  
Casa da

ISSN 2316-8056

**GEOGRAFIA**  
de Sobral

# CONTRIBUIÇÕES DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA COMO DIFUSORA DA CIDADE FORMAL E INFORMAL EM SÃO LUÍS DO MARANHÃO

Contributions of brazilian housing policy as a diffuser of the formal and informal city in São Luís do Maranhão

Aportes de la política habitacional brasileña como difusora de la ciudad formal e informal en São Luís de Maranhão

 <https://doi.org/10.35701/rcgs.v26.1030>

Edila Fernandes Coelho<sup>1</sup>

Yata Anderson Gonzaga Masullo<sup>2</sup>

Claudio Eduardo de Castro<sup>3</sup>

José Antonio Viana Lopes<sup>4</sup>

## Histórico do Artigo:

Recebido em 18 de junho de 2024

Aceito em 15 de setembro de 2024

Publicado em 06 de novembro de 2024

## RESUMO

O presente estudo, surgiu com a perspectiva de analisar as políticas habitacionais federais e locais, com foco nos seus efeitos para a expansão do tecido urbano em São Luís do Maranhão e suas conexões com a formação e consolidação da cidade formal e informal. Para tanto, a pesquisa realizou um estudo ecológico com uma abordagem multidisciplinar, utilizando a base de dados fornecida pela Caixa Econômica Federal correspondente a evolução dos programas habitacionais brasileiros e de forma específica as obras do Minha Casa Minha Vida na capital maranhense. No período de 2009 a 2023, foram entregues 5.729.170 imóveis, destas 28.892 habitações foram construídos na capital

<sup>1</sup> Graduada em Geografia pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). Auxiliar de Pesquisa do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC). Email: edileap@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0003-8644-4525>

<sup>2</sup> Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia, Natureza e Dinâmica do Espaço (PPGEO) da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). Email: yanderson3@hotmail.com

 <https://orcid.org/0000-0001-5861-752X>

<sup>3</sup> Professor titular da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). Email: clanaros@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-1224-5019>

<sup>4</sup> Professor da Universidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB). Email: joseantonioarq@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0003-4758-6339>

maranhense, localizadas principalmente em áreas rurais. Contudo, o maior programa habitacional da história da País, seguiu a velha forma de fazer política habitacional dominada pelo capital imobiliário rentista e patrimonialista. As construções dessas residências, formaram novos bairros, desprovidos de equipamentos e serviços públicos. A articulação do Estado com empresas da construção civil nas construções em massa de conjuntos habitacionais, e o desalinhamento com as políticas urbanas expressas nos planos diretores, resultou na ampliação de periferias, de baixa qualidade e desfavorecidos de equipamentos urbanos, das necessidades de empregos e serviços públicos. Por fim, verifica-se que esse modelo de política habitacional segue ampliando e consolidando a dicotomia entre a cidade formal e informal.

**Palavras chaves:** Minha Casa Minha Vida, Desigualdade Social, Produção do Espaço Urbano.

#### ABSTRACT

This study was designed to analyze federal and local housing policies, focusing on their effects on the expansion of the urban fabric in São Luís do Maranhão and their connections with the formation and consolidation of the formal and informal city. To this end, the research carried out an ecological study with a multidisciplinary approach, using the database provided by Caixa Econômica Federal corresponding to the evolution of Brazilian housing programs and specifically the works of Minha Casa Minha Vida in the capital of Maranhão. In the period from 2009 to 2023, 5,729,170 properties were delivered, of which 28,892 homes were built in the capital of Maranhão, located mainly in rural areas. However, the largest housing program in the history of the country followed the old way of doing housing policy dominated by rentier and patrimonialist real estate capital. The construction of these residences formed new neighborhoods, devoid of public equipment and services. The State's partnership with construction companies in the mass construction of housing complexes, and the misalignment with urban policies expressed in master plans, has resulted in the expansion of low-quality, underserved suburbs with regard to urban facilities, jobs and public services. Finally, it can be seen that this housing policy model continues to expand and consolidate the dichotomy between the formal and informal city.

**Keywords:** My House My Life, Social Inequality, Production of Urban Space.

#### RESUMEN

El presente estudio surgió con la perspectiva de analizar las políticas de vivienda federales y locales, centrándose en sus efectos en la expansión del tejido urbano en São Luís do Maranhão y sus conexiones con la formación y consolidación de la ciudad formal e informal. Para ello, la investigación realizó un estudio ecológico con enfoque multidisciplinario, utilizando la base de datos proporcionada por Caixa Econômica Federal correspondiente a la evolución de los programas de vivienda brasileños y específicamente las obras Minha Casa Minha Vida en la capital de Maranhão. En el período de 2009 a 2023, se entregaron 5.729.170 inmuebles, de los cuales 28.892 viviendas fueron construidas en la capital de Maranhão, ubicada principalmente en zonas rurales. Sin embargo, el programa de vivienda más grande de la historia del país siguió la vieja forma de implementar la política de vivienda dominada por el capital inmobiliario rentista y patrimonial. La construcción de estas residencias formó nuevos barrios, desprovistos de equipamientos y servicios públicos. La articulación del Estado con las empresas constructoras en la construcción masiva de complejos habitacionales, y el desajuste con las políticas urbanas expresadas en los planes maestros, resultaron en la expansión de periferias, de baja calidad y privadas de equipamiento urbano, empleo y necesidades de servicios públicos. Finalmente, parece que este modelo de política habitacional continúa expandiéndose y consolidando la dicotomía entre ciudad formal e informal.

**Palabras clave:** Mi Casa Mi Vida, Desigualdad Social, Producción del Espacio Urbano.

## INTRODUÇÃO

Inúmeras vezes citado, a história de concentração populacional desde a Revolução Industrial transformou o espaço urbano, o qual tornou a cidade dominante sobre o campo, dispersando a população nesse espaço, alterando os direitos de propriedade passando a cidade a uma massiva concentração de poder político e econômico. A proeminente centralidade urbana é como resultado e

causa do progresso da acumulação, dependente de alguns fatores, como a existência de excedente da mão de obra, existência de mercado que possibilita a expansão da produção e para absorver as mercadorias produzidas, atesta Harvey (2005).

O crescimento populacional transformou as cidades no abrigo de inúmeros problemas, com insuficiência de espaço, de moradia e carência de infraestrutura básica. Um rápido quadro evolutivo do crescimento da população urbana mundial atesta que em 1800 de 2% a 3% de toda a população mundial vivia em cidades; em 1900 a população urbana estava próxima dos 15%; em 1950 a população nas cidades já era de 29,6%; em 1994, as cidades abrigavam 44%, dos 5,6 bilhões de habitantes, neste ano, 58% dos 8,1 bilhão de habitantes estão nas cidades, a predominância da população urbana sobre a rural virou à metade em 2007 (ONU, 2019; 2024).

Davis (2006) aponta que no cenário urbano de 1950, havia somente 86 cidades com mais de um milhão de habitantes no mundo, já em 2015, esse número saltou para 550. Segregando-se os continentes e subcontinentes temos a América Latina como a mais urbanizada atualmente, com 82% de sua população residindo em áreas urbanas (Fajersztajn; Veras; Saldiva, 2016). Analisando esse contexto, Fernandes (2011) alerta que aproximadamente um terço da população urbana localiza-se na informalidade do tecido urbano dessas grandes cidades de línguas latinas, do México ao Chile.

A ocupação irregular; o autoempreendimento da habitação; a falta ou precariedade da infraestrutura e serviços básicos; a segregação socioespacial e a existência de circuitos de economia informal são fatores que, presentes no todo ou em parte, e em maior ou menor medida, caracterizam os assentamentos precários da cidade informal. Desse modo, é necessário destacar que a informalidade é, sem dúvida, o que está desconforme à legislação, já a irregularidade (urbana) tange o que está em desacordo aos regulamentos da cidade. A informalidade e a irregularidade indicam que algo está fora da ordenação jurídica e urbanística vigente, e representam a dualidade da cidade formal em contraposição à cidade informal, recorrente nas cidades brasileiras, em que a há supremacia da informalidade uma vez que ela “ocupa uma área seguramente maior que a área ocupada pela cidade ‘legal’ (Castro; Silva, 2021).

No sentido do papel do governo em suas diferentes escalas e da política emanada desse poder, cabe perguntar: seria possível que o Estado, através das políticas habitacionais, contribuísse para a formação deste tipo de assentamento na cidade, aumentando os níveis de informalidade do tecido social e urbano? Como se constituiu esse processo na cidade de São Luís do Maranhão? Como foi implementada e quais os efeitos desta política federal para a dinâmica urbana local?

O presente artigo é dedicado à análise das políticas habitacionais federais e locais (no âmbito do Estado e da municipalidade), com foco nos seus efeitos para a expansão do tecido urbano e

suas conexões com a formação e consolidação da cidade formal e informal na capital do Maranhão, São Luís. Para tanto, a pesquisa realizou um estudo ecológico com uma abordagem multidisciplinar, com foco na aplicação concreta dos programas habitacionais através dos documentos e bibliografia disponível, visitas in situ visando avaliar as disponibilidades de serviços e infraestruturas, uso de imagens orbitais sobre as quais produziu-se mapas do recorte tratado. De forma específica, utilizou-se a base de dados fornecidas pela Caixa Econômica Federal no período de 2009 a 2023, para análise espacial e confecção de quadros, tabelas e gráficos no sentido de expressar claramente a quantidade, para se apresentar qualitativamente a cidade formal e informal, sempre com base na bibliografia que trata do tema dos espaços urbanos.

Portanto, busca-se demonstrar como uma política pública federal, baseada em um planejamento coerente e uma estrutura de gestão compartilhada de maneira democrática, por suas fragilidades e pela falta de uma articulação maior com o sistema de planejamento local (plano diretor), acaba por se tornar uma colagem de projetos isolados que fragmentam o tecido urbano não só nessa capital, fortalecendo a cidade informal. Para tanto, iniciasse apresentando os aspectos e características da cidade formal e informal, posteriormente correlacionasse as implicações da política de habitação federal e os efeitos da sua execução em projetos e empreendimento habitacionais, para a mitigação da informalidade urbana em São Luís.

## **DA CIDADE INFORMAL E CIDADE FORMAL**

As formas de uso da terra, bem como suas mudanças ao longo do tempo, refletem a ação da sociedade que se apropria da natureza por meio da atividade do trabalho com o objetivo de atender suas necessidades de existência, cada localidade apresenta um nível de aprofundamento na relação sociedade/natureza dado que a ocupação do espaço é um fato que se traduz no terreno, simultaneamente pela implantação de um determinado tipo de ocupação, dando origem a um sistema de objetos geográficos, e pela localização e dinamismo de certas atividades, também a um sistema de ações, cujos conjuntos desses arranjos espaciais estão combinados, ainda que de forma desigual, mas complementar, no território mais amplo, seja no local, regional ou, mesmo, global, conforme a escala espacial adotada para análise (Santos, 1988).

As cidades se integram a esse modelo, formando um sistema de causa e efeito influenciado diretamente pela intensificação do processo de urbanização deflagrado no século XX. De modo geral, o padrão de urbanização tem historicamente combinado processos de exclusão social e segregação espacial. O resultado desse sistema tem sido sempre assumido como um processo inevitável (Jenkins

*et al.*, 2002), consolidando a perspectiva de que a infraestrutura urbana e social é condicionada e, ou determinada pela superestrutura econômica e/ou política (Castells, 1972).

A urbanização, traz entre seus impactos mais reveladores, a diferenciação das formas de uso da terra, algo intrinsecamente relacionadas ao acesso e produção do solo urbano (Fernandes, 2004). O autor afirma que nos países em desenvolvimento, entre 40% e 70%, em alguns casos 80% das pessoas estão vivendo na ilegalidade. No Brasil, das 5.564 municipalidades, são raras as cidades que não têm uma parte significativa de sua população vivendo em assentamentos precários (Rolnik, 2006). Mesmo que os dados sejam imprecisos, em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro já se admite oficialmente algo na ordem de 55% de informalidade nos processos de acesso ao solo e à moradia, em cidades como Recife e Salvador registra-se percentual de 70% a 80% da informalidade urbana (Fernandes, 2004).

O panorama supracitado, nos apresenta o contexto de produção e reprodução de territórios informais que se destaca não por sua exceção, mas sim, por ter se tornado a regra. Consolida-se, portanto, duas versões de cidade, a formal e a informal, dividida entre a porção legal, rica e com infraestrutura, e a ilegal, pobre e precária. Embora não exista uma apreciação segura do número total de famílias e domicílios instalados em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares e loteamentos clandestinos. Entre os fatores que contribuem para consolidação dessa realidade é a informalidade urbana, que decorre da combinação entre a falta de opções de moradia oferecidas seja pelo poder público, devido à inexistência de políticas habitacionais adequadas, seja pelos mercados formais, que são essencialmente especulativos.

Dessa forma, observa-se que a cidade informal está “ausente” dos mapas e cadastros de prefeituras e concessionárias de serviços públicos, inexistentes nos registros de propriedade nos cartórios, esses assentamentos têm uma inserção no mínimo ambígua nas cidades onde se localizam. Modelo dominante de territorialização dos pobres nas cidades brasileiras, a consolidação desses territórios é progressiva, eternamente incompleta e totalmente dependente de uma ação discricionária do poder público (Rolnik, 2006).

Para entender melhor os aspectos da cidade informal e formal, podemos citar autores que se debruçaram sobre esse tema como Harvey (2014) e Davis (2006) ao analisarem a produção capitalista do espaço urbano e as implicações para a cidade formal, bem como o crescimento de favelas globais e as condições de vida nas cidades informais. Ou mesmo Soto (2001), refletindo sobre a importância da formalização da propriedade para o desenvolvimento econômico nas áreas informais, e Simone (2010) ao explorar a resiliência e a criatividade das populações urbanas informais.

Seguindo essas diferentes perspectivas, surgem políticas públicas com características puramente paliativas, como os programas de regularização fundiária. Políticas públicas, como as de regularização fundiária, precisam ir além das abordagens tradicionais de planejamento urbano que, por muitas vezes, não consideram as condições territoriais em que operam.

Essa situação, segundo Gouvêa *et al.* (2009), se deve não só à forma como estas terras foram ocupadas, mas também à inexistência de cadastros confiáveis nos cartórios, o que em grande medida cede espaço para as fraudes as cadeias dominiais das terras, sendo grande também a ocorrência de títulos deslocados, sobreposição e registros falsos. Diante deste quadro, é difícil para os governos locais executarem em escala sua política de desenvolvimento urbano, uma vez que são áreas sem a propriedade do solo definida, produzindo e reproduzindo conflitos socioespaciais (Gouvêa *et al.*, 2009).

Esse panorama desnuda a existência de contradições na propriedade e ocupação da terra, incluindo disputas socioterritoriais entre os diferentes sujeitos. A formação de territórios produzidos por conflitos de uma sociedade desigual possui cunho histórico, conduzindo a realidade atual e revelando a apropriação do espaço de uma minoria em detrimento da grande parcela da população. Entretanto, neste momento verifica-se a formação do paradoxo da informalidade urbana (Masullo, 2022), onde de um lado temos a produção de conflitos e desigualdades originários da insegurança jurídica e pela precariedade dos espaços e serviços públicos, e de outro, observa-se o acesso à cidade facilitado para uma parcela da população que não teriam condições financeiras de se instalar em áreas centrais sem a existência da informalidade.

É fato, que esses territórios se caracterizam por sua heterogeneidade de usos e por sua ampla diversidade funcional, com uma grande densidade demográfica, substancial migração e precariedade no acesso a serviços públicos. Nessas localidades, nota-se o estado pouco presente e o mercado “formal” criando barreiras dentro da cidade. Isso influencia a formação de novos arranjos de territórios considerados informais, mas mesmo de forma precária, garantem a presença e o acesso a essa população de baixa renda a espaços situados em áreas mais centrais.

Basicamente, a cidade formal e informal representa duas faces da urbanização que coexistem e se interrelacionam de maneiras complexas. O quadro 1, destaca os principais aspectos e diferenças entre essas duas formas de organização urbana:

**Quadro 1:** Características e diferenças entre a Cidade Formal e Cidade Informal.

<b>CIDADE FORMAL</b>	<b>CIDADE INFORMAL</b>
Regida por planos diretores e zoneamento, com construção e desenvolvimento controlados.	Autoempreendimento da habitação: Moradias construídas pelos próprios moradores, frequentemente sem supervisão técnica ou legal.
Disponibilidade de infraestrutura adequada e serviços urbanos básicos.	Infraestrutura inadequada ou inexistente, com acesso limitado a serviços básicos.
Submissão a códigos de construção, leis de zoneamento e regulamentações ambientais.	Insegurança Jurídica. Ausência de títulos de propriedade formal e vulnerabilidade a despejos.
Sistema formal de propriedade com registro e titulação de terras.	Prevalência de atividades econômicas não regulamentadas e não registradas.

Fonte: autores, 2024.

Podemos, portanto, considerar que a cidade formal, refere-se às áreas urbanas planejadas, reguladas e oficialmente reconhecidas pelas autoridades governamentais, incluindo infraestrutura e serviços públicos, como estradas, água potável, esgoto, eletricidade e transporte público, bem como possui imóveis registrados, e os residentes possuem títulos de propriedade legais. Enquanto a cidade informal compreende áreas urbanas que se desenvolvem fora dos regulamentos e planejamento oficial, muitas vezes devido à falta de acesso a habitação formal e serviços, formada predominantemente por favelas, assentamentos informais e bairros de autoempreendimento da habitação.

Outro aspecto importante dos assentamentos informais, é a presença de pequenos comércios e serviços não legalizados ou regulados. Essas atividades econômicas informais constituem uma forma de subsistência para os moradores dessas áreas que encontram muitas dificuldades para integrarem-se ao mercado de trabalho formal. Vale destacar que os assentamentos informais têm sua gênese no déficit habitacional, considerados como “habitações precárias” ou “favelas e comunidades urbanas”, nesse sentido, ocupam um lugar central entre os objetivos das políticas habitacionais promovidas pelas políticas públicas.

Os assentamentos informais, portanto, refletem o que por muito tempo se tratou por exclusão social e econômica dessa população no contexto da cidade, mas que convém se considerar o que atesta Martins (1997, p. 26) que o que tratamos por exclusão “[...] é, na verdade, o contrário de exclusão. Vocês chamam de exclusão aquilo que constitui o conjunto das dificuldades, dos medos e dos problemas de uma inclusão precária e instável, marginal”, o que significa uma inclusão precária, sob condições indignas, muitas das vezes ocupando espaços de desprestigiados, como fragmentos apartados.

O discurso da desterritorialização, aplicado genericamente, como se ocorresse da mesma forma para as diferentes classes sociais, pode se tornar extremamente perigoso. Em trabalhos anteriores (Haesbaert, 1995, 2004) associou processos de desterritorialização e exclusão social, ou melhor, para sermos mais rigorosos, "inclusão precária", nos termos do sociólogo José de Souza Martins (1997). Logo, é natural que as análises relacionem esses assentamentos informais às políticas públicas e ao aparato estatal. Portanto, a seguir se discute as implicações da política de habitação federal e os efeitos da sua execução em projetos e empreendimento habitacionais, para a mitigação da informalidade urbana em São Luís.

## **POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL**

Com a 'Revolução de 1930', o Brasil iniciou a implementar suas políticas habitacionais, criando a Fundação da Casa Popular (FCP), instituída para a criação das casas populares somente em 1946. A FCP atuou durante 20 anos e construiu 17.000 mil moradias. A falta de recursos financeiros, as atribuições do programa e seus critérios incomuns, junto ao posicionamento político autoritário do Estado, foram empecilhos fundamentais para a continuação do programa (Azevedo; Andrade, 2011).

A partir do Plano Nacional de Habitação e da criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), substituindo a FCP e do Banco Nacional de Habitação (BNH), houve uma atuação de política habitacional no âmbito da União, no período de 1964 e 1986, que produziu mais de 4,3 milhões de unidades habitacionais (Bonduki, 2008).

Para financiamento do programa, o SFH estabeleceu dois aparatos: o primeiro via arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), funcionando pela captação das letras imobiliárias e cadernetas de poupança, o segundo pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), a partir de 1967. As habitações financiadas com recursos do FGTS, eram construídas pelas Companhias Habitacionais (COHABs), empresas mistas que elaboravam projetos técnicos supervisionados pelo BNH e governos estaduais e/ou municipais, que as áreas para os empreendimentos (Santos, 1996).

O FGTS gerou mais de 2,4 milhões de habitações e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), construiu 1,9 milhões de habitações, priorizando famílias com rendimentos entre três e cinco salários-mínimos. Mesmo com grande investimento, as COHABs não podem ser compreendidas como política de inclusão social, uma vez, mesmo com número alto de unidades produzidas, a Política Nacional de Habitação não supriu a demanda crescente do déficit habitacional do



país, e direcionou apenas 35% de habitações construídas para a população de baixa renda e 43,2% para classe média (Azevedo; Andrade, 2011).

Outro problema da política implementada pelo BNH foi a localização dos empreendimentos, via de regra longe dos centros urbanos, sem inserir as famílias em áreas urbanas consolidadas e sem adequação ambiental, tornando-se bairros dormitórios. Por outro lado, a sua padronização arquitetônica não compreendia as diferentes realidades de cada região do país (Souza, Saab, 2021).

A política habitacional supracitada estava em sintonia com as diretrizes de planejamento urbano estabelecidas localmente, através de planos diretores financiados pelo governo militar, através do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que incentivou a integração dos planos nos níveis municipal, regional e federal.

O aumento da inflação nos anos 1980, a recessão e altas taxas de desemprego, acarretaram a elevada inadimplência e levaram à crise do BNH e do Sistema Financeiro de Habitação. A inadimplência que afetou os pagadores dos financiamentos habitacionais, produziu o Movimento Nacional dos Mutuários. As diminuições nas prestações, por sua vez, provocaram mudanças catastróficas no sistema financeiro do programa. O aumento das intervenções estatais e revisões de contratos, agravada com o Plano Cruzado, levou ao fim do BNH, cujos contratos foram incorporados à CAIXA em 1986 (Bonduki, 2008).

Desde então, programas foram idealizados como o Pró-Morar, o João de Barro e o Programa Nacional de Mutirão Comunitário que pretendia construir 500 mil unidades habitacionais direcionadas para famílias de até três salários-mínimos, mas que, devido às ações clientelistas e má aplicação dos recursos, não teve continuidade (Noal; Janczura, 2011). Assim, a política habitacional do país estagnou, se descentralizou e se fragmentou, principalmente entre 1986 e 1989.

Durante a redemocratização, movimentos sociais, sindicatos e entidades se reorganizaram para debater a reforma urbana, ocasionando na Emenda Popular da Reforma Urbana, apreciada e aceita em 1986, repercutindo nos artigos 182º e 183º da política urbana na Constituição Federal (CF) de 1988. O artigo 6º da CF/88 traz a moradia como um dos direitos sociais.

No período do governo Collor (1990-1992), propunha financiar a construção de 245 mil habitações em 180 dias através do Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), por questões políticas, o programa não cumpriu as metas. No governo Itamar Franco (1992 a 1994), criaram-se os Programas Habitar Brasil e Morar Município, por meio de ajuda mútua entre os entes, com rígidos legalismos para financiamentos de habitações para famílias de baixa renda (Holanda e Pontual, 2023).

Durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2003), apesar do alinhamento neoliberal e sob as orientações dos bancos internacionais, a política habitacional praticamente estiveram ausente no governo, somente no ano 2000, como o programa Morar Melhor, com atenção para famílias chefiadas por mulheres, que recebiam salários de até três salários mínimos, e moravam em áreas insalubres ou em áreas de risco ambiental, construindo aproximadamente 110 mil habitações, com quase 60% das casas do programa na região nordeste (Carmo, 2006).

Foi sob esse contexto político que em 2001, o governo instituiu o Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001), reconhecido como importante marco legal que buscou regulamentar o capítulo constitucional da Política Urbana em seus artigos 182º e 183º, estabelecendo as diretrizes normativas do acesso às terras urbanas e ferramentas de planejamento urbano em prol do bem coletivo e do equilíbrio ambiental.

O início do século XXI, a partir do primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2007), trouxe, como diz Medeiros (2015), um novo e rico período da política habitacional brasileira e que se prolongou no governo da presidente Dilma Rousseff. Em 2003, criou-se o Ministério das Cidades, avançando nas políticas de desenvolvimento urbano em âmbito federal e nas articulações entre os estados/municípios. Nesse período, foi criada a Política Nacional de Habitação (PNH) em 2004, com a diretriz de produção de unidades habitacionais e urbanização de áreas precárias. Devido às pressões de movimentos sociais, o governo criou um fundo especial para construção de moradias, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), instaurando o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), e elaborando o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), de 2008 (Holanda e Pontual, 2023).

Em 2007, foi lançado o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). Ele promovia, o investimento em infraestrutura em diversos eixos (incluindo o eixo de planejamento urbano), o desenvolvimento socioeconômico do país. O PAC de certa maneira atende às análises de Harvey (2005), para quem o governo passa a atuar mais frequentemente na organização urbana. Também pelas questões propostas por ele como o significado de cidade, qual seja, um lugar no qual deve haver integração das diferentes práticas sociais e espaciais e no que tange à hegemonia político-econômica, o autor propõe que para a governança urbana, deva haver investimentos públicos e privados para as infraestruturas visando fortalecer a base econômica.

A partir da crise econômica internacional em 2008, o governo federal promoveu, a partir da aprovação da Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009 (BRASIL, 2009), a política habitacional com as diretrizes do Plano Nacional Habitação. Um dos eixos do PAC, gerido pelo Ministério das Cidades, a

habitação tornou-se uma das principais políticas públicas brasileiras, principalmente com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (Castro e Silva, 2021).

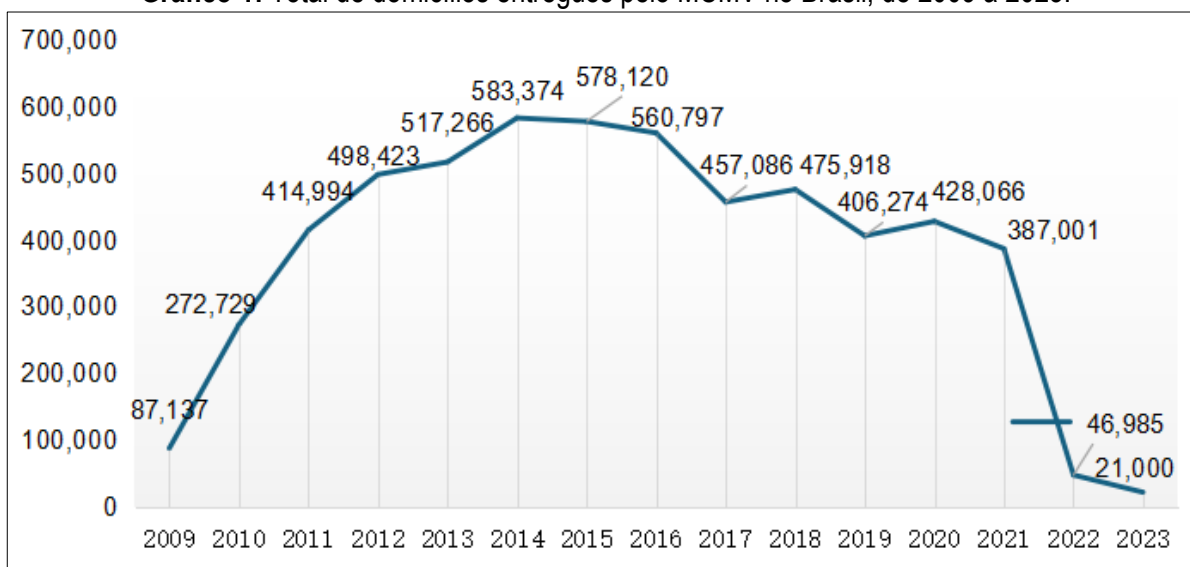
A proposta do MCMV pretendia gerar empregos, movimentando a economia e garantindo o sonho da casa própria às famílias de baixa renda, oferecendo subsídios na aquisição ou requalificação de imóveis em áreas urbanas e rurais (Rolnik, 2017). Entretanto, o programa provocou o movimento de gentrificação com o aumento do preço dos imóveis em determinadas áreas da cidade, antes propriedade de famílias trabalhadoras que se mantinham naquela área (Abreu, 2014).

O responsável pelo financiamento ficaria a cargo da Caixa Econômica Federal (CAIXA) que gerenciaria o FGTS e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). No lançamento do programa, foram criadas três faixas de rendas para acesso aos créditos habitacionais para famílias que recebiam até 10 salários-mínimos. Em cada nova etapa do programa foram inseridos leis, portarias e decretos, alterando e ampliando as modalidades, os critérios e as faixas de renda.

Durante o governo do presidente Bolsonaro, a dinâmica do programa alterou-se e o nome foi modificado para Casa Verde e Amarela. Ao longo dos anos, foram observadas modificações no ponto focal do programa, diminuindo o número de residências para a população da faixa 1, ao mesmo tempo, ampliando a segregação nos centros urbanos.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) no período de 2009 a 2023 foram entregues 5.729.170 imóveis pelo PMCMV (Gráfico 1). Destaca-se que 55% das entregas foram realizadas no período de 2011 a 2016 (Governo da Presidente Dilma), posteriormente verifica-se declínio acentuado entre os Governos dos Presidentes Temer e Bolsonaro (MDR, 2023).

**Gráfico 1:** Total de domicílios entregues pelo MCMV no Brasil, de 2009 a 2023.



**Fonte:** Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022; IMESC, 2023.

A exigência do programa na criação de novas moradias em pouco tempo modelou as diretrizes urbanísticas nas cidades brasileiras. Os interesses entre as construtoras, o Governo Federal e os governos locais despreocuparam-se com as articulações entre qualidade urbanística e política fundiária que fortaleceriam a velocidade e implantação dos projetos (Rolnik, 2016).

Para Cardoso e Aragão (2013), a construção dos conjuntos habitacionais da faixa 1 nas periferias é resultado do poder dos setores empresariais na elaboração dos projetos, dado o subsídio do Governo, devido à busca de terras mais baratas e sem infraestrutura, maximizando o lucro final, e segregando as famílias beneficiárias. Para Ferreira (2012), a construção de áreas habitacionais em glebas isoladas cercadas por vazios urbanos, nos limites das zonas urbana e rural, criou bairros monofuncionais, sem articulação com a malha urbana, que aumentaram as distâncias da população menos favorecida para os centros urbanos.

Em 2023, no terceiro mandato do presidente Lula, o programa voltou ao antigo nome pela Medida Provisória n.º 1.162, de 14 de fevereiro de 2023 (BRASIL, 2023) e o programa foi reestruturado, enfatizando a inserção dos empreendimentos em áreas urbanas consolidadas. Estrato dessa realidade, o município de São Luís, a capital do Maranhão, foi uma das contempladas nas quais os empreendimentos dos programas habitacionais federais, aceleraram a expansão territorial da cidade no início do século XXI, como será apresentado no capítulo a seguir.

## **PROGRAMAS HABITACIONAIS E URBANIZAÇÃO EM SÃO LUÍS**

O processo de urbanização em São Luís até meados do século XX, concentrava-se na região do centro e adjacência devido à precariedade de infraestruturas e acessos a outras porções do território, para Burnett (2012), as intervenções públicas neste período eram seletivas e não favoreciam o planejamento urbano e serviços sociais.

Destaca-se a urbanização das avenidas Getúlio Vargas e João Pessoa, permitindo a construção dos bairros do Monte Castelo, Liberdade e João Paulo, com o deslocamento para as chácaras, quintas e sítios distantes do Centro (Pereira; Alcântara, 2017). Na década de 1940 foram construídos os novos empreendimentos dos programas habitacionais (502 casas) dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), como o Filipinho, e da Fundação da Casa Popular (FCP), na década de 1950 a marca foi o Plano de Expansão Urbana de São Luís, com os traçados propostos pelo engenheiro Ruy Ribeiro Mesquita, definindo áreas urbanas conforme as diferentes funções e marcada

pela segregação residencial. Assim, se inicia a ideia de construir avenidas e pontes cruzando os rios Anil e Bacanga, para a ocupação de novas áreas urbanas (Lopes, 2016).

Além da política habitacional, outras políticas de desenvolvimento nacionais tiveram impactos sobre a capital maranhense, como o Projeto Grande Carajás (PGC), que incrementou a infraestrutura rodoviária para implantação do complexo da Companhia de Docas do Maranhão (CODOMAR), a instalação da Alumínio do Maranhão S.A. (ALUMAR), da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). Esses empreendimentos intensificaram o êxodo rural e a construção de novos bairros.

Na esteira da política nacional, criou-se a COHAB-MA em São Luís, entre os anos 1967 e 1970, que construiu 2.438 unidades habitacionais e que, durante os vinte e cinco anos de funcionamento, São Luís recebeu mais de 16 mil unidades habitacionais apenas pela COHAB-MA (FERREIRA, 2014). Nesse período foram inaugurados os conjuntos Maranhão Novo, COHEB - Sacavém, Radional e o conjunto da Cooperativa Habitacional do Maranhão (COHAMA), o COHAB/Anil, a Cooperativa Habitacional dos Trabalhadores Comerciais (COHATRAC), a Cooperativa Habitacional do Japão (COHAJAP), a Cooperativa Habitacional dos Servidores do Maranhão (COHASERMA), a Cooperativa Habitacional dos Profissionais Autônomos do Maranhão (COHAPAM), a Cooperativa Habitacional Jardim das Oliveiras (COHAJOLI) e o Turu I, Vinhais, Bequimão e Angelim.

Dois bairros emblemáticos e hoje densamente ocupados surgiram nesse período, na década de 1980, a Cidade Operária e do Maiobão, no limite com o município de São José de Ribamar (Da Silva Moreira; Petrus, 2024). Em São Luís, o Plano de Expansão Urbana (1958) e o Plano Diretor (1975), direcionaram o ordenamento territorial do sistema viário, transporte e zoneamento urbano da capital maranhense, induzindo o adensamento das áreas distantes do centro, e orientando a locação e execução dos projetos de habitação das cooperativas, financiados pelo BNH.

O primeiro Plano Diretor de São Luís, aprovado em 1975, dividiu a cidade em zonas além das áreas centrais (SÃO LUÍS, 1975), com padrões de ocupação diferentes, iniciando a produção de áreas segregadas localizados nas regiões leste - perto das praias e com mais espaçamentos entre as habitações e crescimento da malha viária - e oeste, próximo ao setor industrial e portuário. As novas diretrizes urbanísticas incentivavam as construções de novos eixos viários em São Luís, construindo duas pontes para diminuir as distâncias dos bairros novos instituídos pelo BNH.

Mesmo com a construção das grandes avenidas, faltava infraestrutura e, principalmente, serviços de transporte público coletivo, para ligar o grande contingente populacional desses novos bairros construídos pela COHAB, provocando uma segregação desses polos e exigindo longos deslocamentos dos moradores para os empregos e atividades de lazer.

O próprio desenho da política habitacional e as diretrizes de adensamento das áreas periféricas, criaram uma espécie de “concorrência” entre as cooperativas habitacionais e os ocupantes dos terrenos mais baratos e acessíveis da malha urbana que estava se constituindo, em uma das facetas mais cruéis do processo de urbanização de São Luís: a expulsão de famílias sem moradia, para a construção de casas em que elas não poderiam morar (Figura 1).

Da mesma forma, a construção de infraestrutura urbana em áreas cada vez mais distantes do centro transformaram os projetos das cooperativas em valorizando as áreas remanescentes em seu percurso, agravando a situação das famílias que não tinham condições de acesso a essas terras urbanizadas (Silva, 2013). Mesmo as famílias beneficiadas, encontraram muitas dificuldades para honrar os compromissos de pagamento das unidades habitacionais federal (Lima, 2017).

**Figura 1:** Na legenda da imagem: “Sem ter para onde ir, o jeito é ficar à beira da estrada depois da casa destruída pela polícia” (ao fundo, o conjunto Bequimão).



**Fonte:** COHAB, 1980, p. 01.

Por outro lado, as classes médias e altas tiveram a oportunidade de se deslocarem para áreas distantes do centro antigo, mas com infraestruturas (Diniz, 2007), conforme Vasconcelos (2014), quase todos os conjuntos habitacionais das cooperativas transformaram-se em novos bairros, produzindo moradias para 80 mil habitantes, cerca de 32% da população urbana de São Luís em 1980.

A classe trabalhadora, mais pobre e sem acesso aos financiamentos, construiu novos bairros de forma espontânea, compostos por barracos de palha e taipa, por autoempreendimento da

habitação, sem equipamentos ou espaços públicos, movidos pela necessidade de morar, o quadro 2 apresenta uma relação de ocupações desse modelo.

Destacam-se diferentes padrões de ocupação na capital maranhense, enquanto a parte norte de São Luís é a cidade formal, próximo a faixa turística, com infraestrutura e acesso a equipamentos e serviços públicos, considerados área nobre, como os bairros do Renascença, Olho D'água, Península, Calhau e São Marcos, nas quais cuidou-se de excluir quase que assepticamente as autoempreendimento da habitação, nos espaços ocupados irregularmente, através de remoção para bairros, como no caso das famílias residentes em palafitas no igarapé da Jansen (Mendonça, 2022).

As outras regiões são marcadas pela falta de acesso a equipamentos, alta incidência de crimes e baixo atendimento de serviços públicos. O programa habitacional do Banco Nacional de Habitação, para Burnett (2012), provocou o deslocamento dos limites da área urbana da capital em direção aos municípios de São José de Ribamar e Paço do Lumiar.

**Quadro 2:** Ocupações em São Luís no período de 1961 a 1990.

Ocupação	Ano	Famílias	Agentes e Forças políticas
Sá Viana	1961	1.200	Igreja Católica, Estudantes e Polícia Militar
Redenção	1966	600	Igreja/Arcebispo, Governo do Estado e Polícia Militar
Santa Cruz	1967	2.000	Polícia Militar e Prefeitura
Coroado	1969	1.000	Igreja Católica, Prefeitura e Polícia Militar
Vila Palmeira	1969	4.000	Governo do Estado
Vila Nova	1972	1.000	Governo do Estado
Coroadinho	1977	3.000	Igreja Católica e Prefeitura
Vila Padre Xavier	1980	800	Igreja Católica, Partidos de Esquerda (MDB) e Governo do Estado
Vera Cruz	1980	300	Partidos de Esquerda (MDB), Governo do Estado, Lideranças Comunitárias e Igreja
São Bernardo	1981	2.000	Igreja Católica, Partidos de Esquerda (MDB, PDT, PT), ASP e Governo do Estado
João de Deus	1981	3.000	Igreja Católica, Partidos de Esquerda (MDB, PDT, PT), ASP e Governo do Estado
Bom Jesus	1982	3.000	Igreja Católica, COHAB, Cáritas, FASE, SMDDH, Prefeitura e Partidos de Esquerda (PMDB, PCdoB, PT)
Vila Itamar	1983	2.000	Igreja Católica, COHAB, Cáritas, FASE, SMDDH, Prefeitura e Partidos de Esquerda (PMDB, PCdoB, PT)

Vila Mauro Fecury II	1990	4.000	Construtora, Igreja Católica, Polícia Militar e Prefeitura
Vila São Luís	1990	11.300	Construtora, Igreja Católica, Polícia Militar e Prefeitura
<b>TOTAL</b>		<b>29.200</b>	

Fonte: adaptado de Portela, 2011.

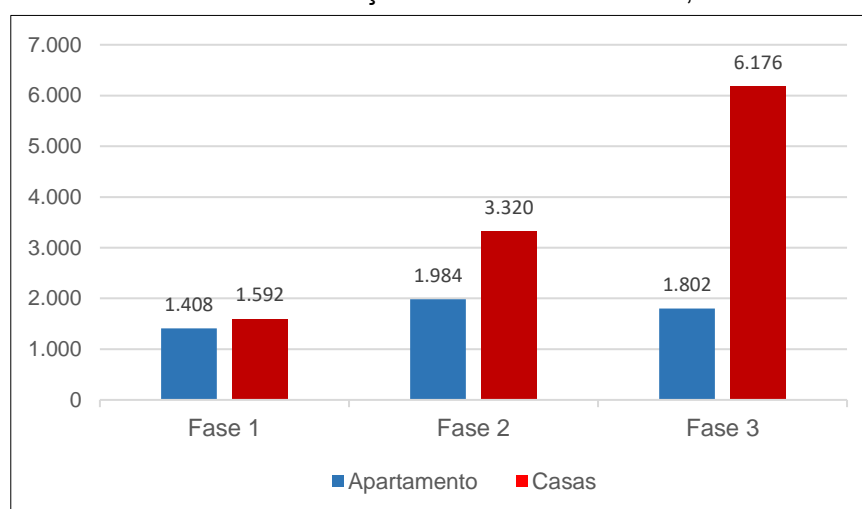
A partir de 2010, a nova política habitacional baseada no Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) retomou a construção de novas frentes de expansão da cidade. A seguir, abordaremos o MCMV em São Luís e a expansão da malha urbana no século XXI.

### MINHA CASA MINHA VIDA - SÃO LUÍS

A população no município de São Luís passou de 870.028 no ano 2000, para 1.014.837 em 2010. Atualmente a população é de 1.037.775 pessoas (IBGE, 2022). Comparando 2000 e 2010, a população de São Luís cresceu 16,1%. Entre 2010 e 2022, cresceu 2,8%, diminuindo o ritmo de crescimento.

Após a criação do Programa Minha Casa Minha Vida em 2009, o poder municipal de São Luís, buscou a implementação dos residenciais para beneficiários na faixa de 1 a 3 salários-mínimos. Na primeira etapa do programa (2009-2011), houve um acordo de cooperação entre os municípios da Ilha do Maranhão, no qual apenas 1 empreendimento foi destinado e construído em São Luís no primeiro ano, outros 17 em São José de Ribamar, 3 em Paço do Lumiar, resultando em 8.702 unidades habitacionais (Campos, 2019). Nos anos seguintes, os residenciais construídos após esse primeiro momento, na cidade de São Luís, estão demonstrados em quantidade de condomínios térreos (casas) ou verticais construídas em cada fase do programa MCMV.

**Gráfico 2:** Construção do MCMV em São Luís, faixa 1.



Fonte: Caixa (2019).



A primeira etapa em São Luís construiu os residenciais Ribeira I ao X, entregando 3.000 habitações na região do Distrito Industrial, sendo 1.408 apartamentos e 1.592 casas, beneficiando mais de 10 mil pessoas.

A segunda etapa iniciada em 2011-2014, marcada pelo crescimento exponencial em investimento e construção do programa em todo Brasil, trouxe para 16 condomínios residenciais em São Luís a construção de 5.304 unidades habitacionais, as quais 3.320 casas e 1.984 apartamentos, e beneficiando 19.359 pessoas (Campos, 2019). Por último, a terceira etapa, a partir de 2015, edificou 11 condomínios com 7.978 residências, beneficiando por volta de 29.119 pessoas. O governo do Estado inaugurou dois residenciais com 1.300 habitações, conforme o Quadro 3.

**Quadro 3:** Empreendimentos Minha Casa Minha Vida São Luís de 2009 a 2016.

Empreendimentos	Tipologia	Localização	Quant.	Fases
Res Ribeira 1	Casa	São Luís	252	Fase 1
Res Ribeira 2	Casa	São Luís	220	Fase 1
Res Ribeira 3	Casa	São Luís	220	Fase 1
Res Ribeira 4	Casa	São Luís	300	Fase 1
Res Ribeira 5	Casa	São Luís	300	Fase 1
Res Ribeira 6	Casa	São Luís	300	Fase 1
Res Ribeira 7	Apartamento	São Luís	480	Fase 1
Res Ribeira 8	Apartamento	São Luís	442	Fase 1
Res Ribeira 9	Apartamento	São Luís	480	Fase 1
Piancó 7	Apartamento	São Luís	248	Fase 2
Piancó 8	Apartamento	São Luís	248	Fase 2
Res Luiz Bacelar 1	Casa	São Luís	500	Fase 2
Res Luiz Bacelar 2	Casa	São Luís	500	Fase 2
Res Amendoeira 1	Casa	São Luís	500	Fase 2
Res Amendoeira 2	Casa	São Luís	500	Fase 2
Res Amendoeira 3	Casa	São Luís	300	Fase
Res Amendoeira 4	Casa	São Luís	300	Fase 2
Res Jomar Moraes	Apartamento	São Luís	1.104	Estado
Res Santo Antônio 1	Casa	São Luís	360	Fase 2
Res Santo Antônio 2	Casa	São Luís	360	Fase 2
Res Vila Maranhão 1	Apartamento	São Luís	192	Fase 2
Res Vila Maranhão 2	Apartamento	São Luís	288	Fase 2

Res Vila Maranhão 3	Apartamento	São Luís	240	Fase 2
Res Vila Maranhão 4	Apartamento	São Luís	224	Fase 2
Res Vila Maranhão 5	Apartamento	São Luís	272	Fase 2
Res Vila Maranhão 6	Apartamento	São Luís	272	Fase 2
Res Mato Grosso	Casa	São Luís	3.000	Fase 3
Res Morada do Sol 1	Casa	São Luís	1.414	Fase 3
Res Morada do Sol 2	Casa	São Luís	762	Fase 3
Res José Chagas	Apartamento	São Luís	256	Estado
Tajaçuaba	Casa	São Luís	1.000	Fase 3
Piancó 1	Apartamento	São Luís	224	Fase 3
Piancó 2	Apartamento	São Luís	224	Fase 3
Piancó 3	Apartamento	São Luís	224	Fase 3
Piancó 4	Apartamento	São Luís	224	Fase 3
Piancó 5	Apartamento	São Luís	224	Fase 3
Piancó 6	Apartamento	São Luís	224	Fase 3
Res São Jerônimo	Apartamento	São Luís	500	Fase 3
<b>TOTAL</b>			<b>16.405</b>	

Fonte: Caixa, 2019.

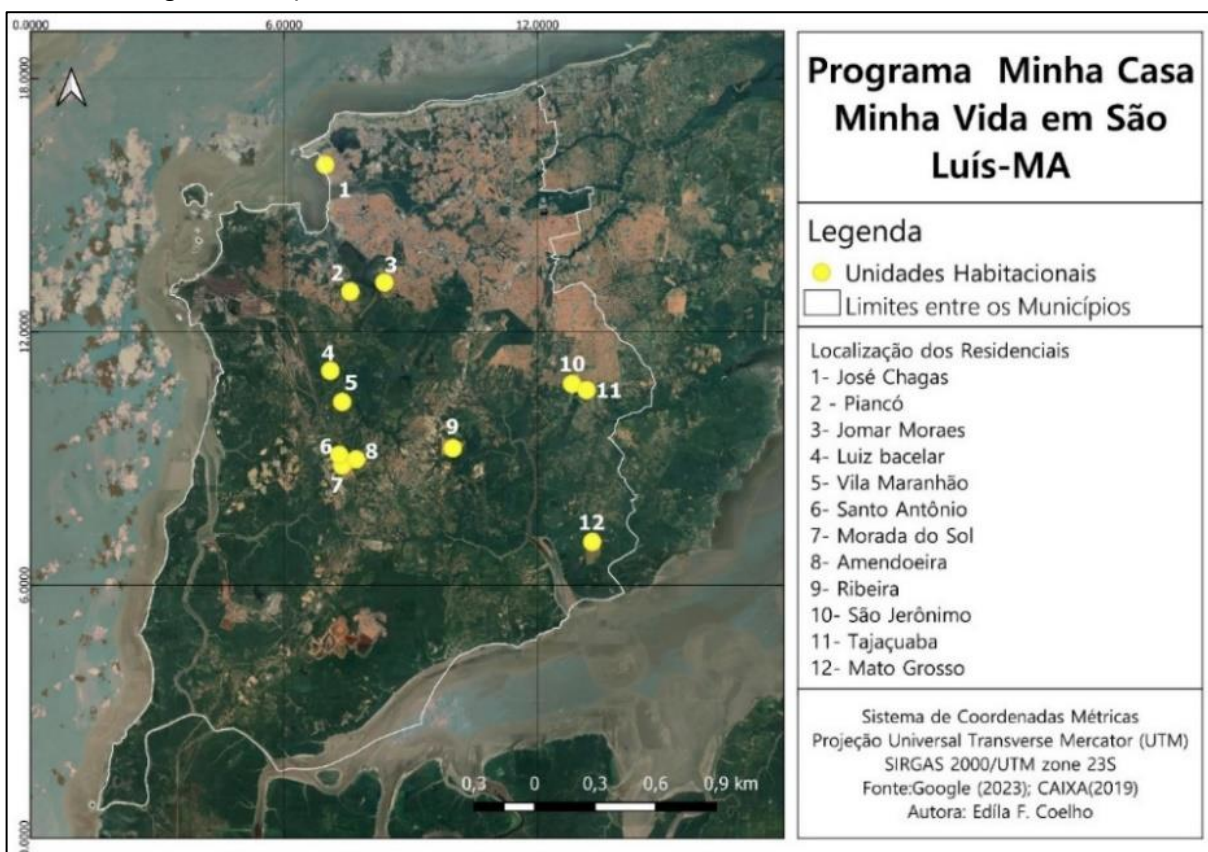
O programa MCMV em São Luís construiu 28.892 habitações, localizadas principalmente em áreas rurais (Figura 7). A partir do Plano Diretor de São Luís, aprovado em 2023 pela Lei n.º 7122/2023, que alterou a Lei n.º 4.669 do antigo Plano Diretor de 2006, tornou-se todos os residenciais Minha Casa Minha Vida em áreas urbanas.

Nas análises de Burnett (2012), durante a execução do BNH, as construções influenciaram o redirecionamento dos novos vetores de ocupação da Ilha, para os municípios de São José de Ribamar e Paço do Lumiar, provocando a conurbação que visualizamos atualmente. Verifica-se que houve uma diminuição no ritmo do crescimento para essas áreas após o fim do BNH, retornando com o programa MCMV em 2009. Esse movimento obrigou as famílias de baixa renda se deslocarem para áreas distantes dos seus empregos, escolas e hospitais, aumentando o tempo do deslocamento e reduzindo a acessibilidades a serviços (Rufino, 2015).

Observa-se que dependendo da faixa de renda, a moradia apresenta maior acessibilidade a serviços, ao passo que a mais baixa, a faixa 1, localizasse distante de equipamentos públicos, bem como ineficiência de transporte público e áreas de lazer da cidade (Silva, 2013). Para Maricato (2011), o modelo de política habitacional adotado pelo programa MCMV persiste na contínua e histórica

desigualdade urbana; na velha forma de fazer política habitacional dominada pelo capital imobiliário rentista e do patrimonialismo, retoma a política habitacional com interesse apenas na quantidade de moradias, e não na sua fundamental condição urbana, ou seja, não busca a inserção das habitações na cidade.

**Figura 7:** Mapa do Minha Casa Minha Vida em São Luis do Maranhão da faixa 1.



Fonte: autores, 2024.

O MCMV, diferente das outras políticas habitacionais brasileiras, quem organiza os territórios, são os promotores e investidores imobiliários privados, que acumulam o estoque de terras na cidade. Nas diretrizes do programa, as construtoras desempenham a incumbência de montar projetos e suas edificações, as tipologias, a localização do programa e a faixa de beneficiários (Buonfiglio; Bastos, 2011). Assim, determinando os lucros das construtoras através dos projetos residenciais, aumentados pela redução dos custos das construções ou pelo valor da terra.

As construções dessas residências, longe das favelas e comunidades urbanas existentes, formam novos bairros, desprovidos de equipamentos e sem os padrões solicitados por lei (Burnett, 2012). A construção da “nova” de São Luís, com o seu moderno urbanismo, transformada pela intervenção dos grupos dominantes que restringem e segregam as áreas segundo seus interesses, dividindo as áreas

por classes sociais construindo moradias em residenciais ilhados em meio à total carência da satisfação das necessidades correlatas, um verdadeiro quadro de exclusão social e segregação espacial, resultando, apesar da política pública, em um aglomerado de alvenaria estandardizado cuja informalidade lhe é inerente.

Por fim, verifica-se que PMCMV, em um contexto político democrático, repete erros dos antigos programas do BNH, desenvolvido pelos governos militares no Brasil, e acrescenta novos equívocos. Assim, a articulação do Estado com empresas da construção civil nas construções em massa de conjuntos habitacionais, e o desalinhamento com as políticas urbanas expressas nos planos diretores, resultam em cidades espraiadas nas periferias, de baixa qualidade e desfavorecidos de equipamentos urbanos, das necessidades de empregos e serviços públicos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo, surgiu com a perspectiva de analisar as políticas habitacionais federais e locais com foco no MCMV, com foco nos seus efeitos para a expansão do tecido urbano da capital do Maranhão e suas conexões com a formação e consolidação da cidade formal e informal.

Entre os pontos em destaque identificados, foi possível perceber uma interrelação entre a cidade formal e informal. Nitidamente as cidades formais e informais não existem isoladamente; elas se interrelacionam de várias maneiras, seja por meio do trabalho, onde muitas pessoas vivem em áreas informais e trabalham em setores formais da economia urbana, ou através dos serviços e mão de obra fornecidos nos assentamentos informais, essenciais para o funcionamento das áreas formais, ou mesmo pelas implantação de políticas de urbanização e habitação que podem influenciar a transição de áreas informais para ditas formais.

Esse contexto nos apresenta desafios como integrar áreas informais nas políticas urbanas de maneira que respeite os direitos dos moradores; melhorar a infraestrutura sem deslocar comunidades e a formalização da posse de terra para proporcionar segurança jurídica aos residentes. Ao passo que verificasse possíveis soluções como ampliação do envolvimento com moradores na elaboração e implementação de planos urbanos; elaborar políticas habitacionais que incluam a regularização fundiária e a melhoria das condições de vida; utilizar tecnologias inovadoras para mapear e planejar o desenvolvimento das áreas informais.

No que se refere ao escopo municipal aqui tratado, o maior plano de construção de moradias do governo brasileiro, o MCMV, reeditado em 2023 após ter sido esvaziado por 4 anos, consolidou 16.405 novas moradias, que abrigam uma significativa parcela da população ludovicense de quase 80

mil pessoas. Esse abrigo legal expandiu sob a égide de uma política de inserção à moradia uma significativa parcela dos novos proprietários residenciais, os das faixas mais baixas em especial a 1, à urbanização informal, cuja principal causa é a segregação espacial desses enclaves residenciais no tecido formal da cidade.

Considerando que a compreensão das dinâmicas entre a cidade formal e informal é essencial para se criar cidades mais equitativas e sustentáveis, onde todos os habitantes possam ter acesso a uma vida digna e a oportunidades econômicas, evidenciasse o alcance e o papel das políticas públicas e suas relações com a dinâmica social e urbana, possibilitando a percepção dos resultados intencionais, quantitativos, mas também dos efeitos ampliados para a cidade como um todo, de empreendimentos planejados e executados pontual e isoladamente.

## REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, S. de; ANDRADE, L. A. G. de. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.
- ALFONSIN, B. D. M. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, R. et al **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2007. p. 68-99.
- BRASIL. **Lei no 11.977, de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis no 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.105, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.
- BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. Arq. urb, n. 1, p. 70-104, 2008.
- BURNETT, Frederico Lago. **São Luís por um triz: escritos urbanos e regionais**. Editora UEMA, 2012.
- CASTELLS, M. **La Question Urbaine**, Paris: François Maspero. 1972.
- CASTRO, C. E. de; SILVA, A. M. P. da. Direito de propriedade: análise da política pública fundiária na Cidade Olímpica, em São Luís (MA). In; **Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg**, v.23. 2021.
- COHAB e polícia derrubam Casebre. **O Imparcial**. São Luís: 07 de Março 1980. p. 01 e 08.
- CONJUNTO Residencial Anil VI. **O Imparcial**. São Luís: sexta-feira, 19 jul. 1974.
- COROADINHO poderá ser desapropriado. **O Imparcial**. São Luís, 05 dez. 1979.
- DAVIS, M. **Planeta Favela** São Paulo: Boitempo, 2006.

DA SILVA MOREIRA, D.; PETRUS, J. K. B. **Expansão urbana desordenada em São Luís–MA: uma análise sobre o bairro Cruzeiro de Santa Bárbara**. Revista Verde Grande: Geografia e Interdisciplinaridade, v. 6, n. 01, p. 74-98, 2024.

FAJERSZTAJN, L.; VERAS, M.; SALDIVA, P. H. N. Como as cidades podem favorecer ou dificultar a promoção da saúde de seus moradores? **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 30, n. 86, p. 7-27, 2016.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil: parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos**. 2012.

FERNANDES, E. Cidade Legal X Ilegal. In: **Cidade (i) LEGAL**. org. VALENÇA, M. M. Brasil Urbano. 2004. 268pg.

FERNANDES, E. Regularização de assentamentos informais na América Latina São Paulo: **Lincoln Institute of Land Policy** - Foco em Políticas Fundiárias, 2011.

JENKINS, P. et al. Local Responses to Globalization and Peripheralization in Luanda, Angola. **Environment and Urbanization**, Sage and IIED, volume 14, n.º 1, pages 115-127. (2002). Acesso: 27.01.2024. in: <http://eau.sagepub.com>.

GOUVÊA, D. C.; ÁVILA, P. C.; RIBEIRO, S. B. A regularização fundiária urbana na Amazônia legal. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2. 2009. Disponível em: <[http:// www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/.../221/205](http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/.../221/205)>. Acesso em: 27/03/2024.

HARVEY, D. A produção capitalista do Espaço. 2.ed. São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Martins Fontes, São Paulo, 2014.

HOLANDA, Sandra de Souza Paiva Holanda Virgínia Pitta Pontual. Políticas públicas de habitação face ao mercado imobiliário: o caso de Pau dos Ferros/RN. In: Rev. **Rede-TER**, ano 3: v.101/2023. p. 01-15.

NOAL, E. B.; JANCZURA, R. **A política nacional de habitação e a oferta de moradias**. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 10, n. 1, p. 157-169, 2011.

MARANHÃO NOVO. **Revista Manchete**. Edição Especial Histórica. n.01. São Paulo, 1969.

MARTINS, José de Souza. **Exclusão Social e a Nova Desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

MARICATO, Ermínia. **O Impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2001.

ONU. Organização das Nações Unidas. World population prospects 2019 New York: United Nations, 2019.

\_\_\_\_\_. NEWS. **População mundial chegará a 9,9 bilhões em 2054**. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2024/04/1830966>. Acesso em 30 mai. 2024.

MASULLO, Y. A. G. Produção de Territórios Informais e a Regularização Fundiária Urbana no Maranhão, Brasil. **Revista Espaço e Geografia**, v. 25, 2022. p. 135-160

MENDONÇA, Adriana Silva Santana. **Quem vê cara não vê coração: um estudo da gentrificação da Lagoa da Jansen em São Luís do Maranhão**. Dissertação Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional, Universidade Estadual do Maranhão, 2022.

- ROLNIK, R. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios. políticas sociais – acompanhamento e análise. **IPEA. N° 12.** 2006 São Paulo: Studio Nobel, 2006.
- ROLNIK, Raquel. **Territórios em Conflito:** São Paulo, espaço, história e política. São Paulo: Três Estrelas, 2017.
- SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado.** São Paulo: Hucitec, 1988.
- \_\_\_\_\_. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** São Paulo, 1996.
- SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal. Lei nº 2.155 de 26 de junho de 1975. **Institui o Plano Diretor do Município de São Luís e Aprova suas Diretrizes Básicas.** São Luís: 1975.
- SÃO LUÍS. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO. **Plano Diretor de São Luís.** 2ª Impressão. São Luís: SIOGE, 1977.
- SIMONE, A. City Life from Jakarta to Dakar: Movements at the Crossroads. **Abingdon: Routledge,** 2010. 406 pp.
- SOUZA, Angélica Vieira de; SAAB, Lopes Thiago Bueno. Uma análise da política pública de habitação urbana no estado de São Paulo. In: **GeoUSp, Espaço e Tempo,** v. 25 n. 2, 2021.
- SOTO, Hernando de. **O mistério do capital.** Por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001, 306p.