



## **A MORADIA COMO DIREITO E EXERCÍCIO DE CIDADANIA: uma análise das condições de moradia oferecidas pelo PAC às famílias da Vila Cafeteira em Imperatriz-MA**

**Brigida Rocha dos Santos<sup>1</sup>**

**Lauride Benício Barbosa<sup>2</sup>**

**Debora Bravin Barbosa<sup>3</sup>**

### **RESUMO**

O presente artigo apresenta algumas considerações acerca das reais condições de moradia da comunidade residente no bairro Vila Cafeteira a partir das propostas implantadas por intermédio do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC no município de Imperatriz-MA. As idéias expostas suscitam e refletem o debate sobre a moradia como direito e política pública, ressaltando todas as contradições inerentes ao modo de produção capitalista em sua fase contemporânea, ou seja, o capitalismo monopolista, bem como as suas relações com o processo de urbanização desenvolvido no município de Imperatriz.

Palavras-chave: Política Habitacional. Moradia Digna. PAC na Vila Cafeteira.

### **ABSTRACT**

The present article presents some considerations concerning the real conditions of the resident community's home in the neighborhood Coffee Villa starting from the proposals implanted through the Program of Acceleration of the Growth - PAC in the municipal district of Empress-MA. The exposed ideas raise and they reflect the debate on the home as right and public politics, pointing out all the inherent contradictions to the way of capitalist production in your contemporary phase, in other words, the capitalism monopolist, as well as your relationships with the urbanization process developed in the municipal district of Imperatriz.

Keywords: Habitational politics. Home Deigns. PAC in the Cafeteira Ville.

## **1. INTRODUÇÃO**

A proposta central deste ensaio repousa na necessidade e importância de refletir e compreender a questão da moradia no município de Imperatriz através de uma área específica da cidade, ou seja, o bairro Vila Cafeteira. O referido bairro foi contemplado através de políticas habitacionais e no contexto delas, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC para oferecer à população local moradia digna e de qualidade.

Este estudo resultou de um trabalho realizado junto à disciplina de Realidade Regional cuja tarefa central objetivou compreender o papel das políticas públicas e no interior delas as políticas habitacionais através do acesso à moradia. Questionou-se nesse sentido se de fato as políticas habitacionais têm favorecido a dignidade das populações beneficiadas, bem

---

<sup>1</sup> Estudante. Unidade de Ensino Superior do Sul do Maranhão. brigidhy@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Estudante. Unidade de Ensino Superior do Sul do Maranhão.

<sup>3</sup> Estudante. Unidade de Ensino Superior do Sul do Maranhão.

como o exercício de cidadania delas. Cumpre ressaltar que este estudo buscou em sua essência compreender a real situação das políticas habitacionais desenvolvidas no país e por extensão no município de Imperatriz e saber se elas têm melhorado a qualidade de vida dos moradores do bairro Cafeteira. Procurou-se entender ainda as intervenções e/ou ações sociais conduzidas pelo profissional do Serviço Social no interior das políticas habitacionais, desenvolvidas através do PAC no referido bairro.

Entende-se que a realidade social é dinâmica e encontra-se sempre em processo de transformação. Este caráter dinâmico tem encontrado no método dialético e na abordagem marxista um caminho metodológico interessante no processo de investigação. Cabe enfatizar que estes instrumentais metodológicos se apresentaram como os mais seguros para o desenvolvimento desta pesquisa. A dialética no interior da ciência contemporânea é compreendida como o meio de entendermos a realidade como algo essencialmente contraditório e que está em permanente transformação. Assim também se sucede com a experiência vivenciada pelos moradores da área de estudos por nós escolhida, ou seja, o bairro Vila Cafeteira que se encontra em constante movimento e modificação em razão das ações sociais difundidas naquela localidade. (TRIVIÑOS, 1987).

Quanto à natureza da pesquisa ressalta-se a utilização neste estudo da pesquisa de qualitativa e quantitativa. Também foram utilizadas as pesquisas de natureza documental e bibliográfica em livros especializados e artigos científicos. As fontes de informações foram adquiridas por meio da pesquisa de campo ou empírica através da aplicação de questionários abertos e semi-estruturados. Utilizou-se como instrumento metodológico a observação sistemática e assistemática na área periférica do bairro Vila Cafeteira. Esta tipologia de observação está incluída no rol de instrumentos metodológicos utilizados pela pesquisa social.

Almejou-se também a partir do trajeto percorrido na pesquisa primeiramente entender o papel das políticas habitacionais no contexto brasileiro em geral e de maneira específica no bairro Vila Cafeteira que tem sido objeto de ação de tais políticas conduzidas através do programa de aceleração do crescimento. Posteriormente buscou-se por meio das ações conduzidas pelo assistente social, reconhecer e caracterizar a problemática da moradia. Logo a seguir, a nossa intenção foi analisar os dados obtidos através da pesquisa empírica para entender o papel das referidas políticas habitacionais desenvolvidas no município de Imperatriz através do PAC para assim compreender sua importância no processo de inclusão ou não das famílias beneficiadas.

## **2 ASPECTOS CARACTERÍSTICOS DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E SUAS RELAÇÕES COM A POLÍTICA HABITACIONAL**

O processo de urbanização desenvolvido no Brasil apresentou-se de forma intensa e complexa a partir da segunda metade do século XX, expressando desse modo estreitas relações com o avanço da atividade industrial no país. A partir de 1950, o processo de industrialização entrou em uma nova etapa, influenciado pelos moldes fordistas de produção. A urbanização passou a ser entendida nesse contexto como um instrumento fundamental no processo recente de ocupação e povoamento do território brasileiro.

Nesse sentido, é importante apresentar algumas características da urbanização brasileira que apresenta como traço singular o caráter da aceleração e desordem. Sobre estes aspectos o geógrafo Milton Santos (1996) comenta:

Falar sobre o futuro da urbanização e das cidades é coisa temerária. [...] Mas não falar sobre o futuro é deserção. [...] Estimativas para 1990 permitem considerar no contexto brasileiro uma taxa de urbanização de quase 75%. [...] No ano 2000, a taxa de urbanização brasileira se avizinharia dos 80%, e o Sudeste apresentaria um índice um pouco superior a 91%, o Centro-Oeste e o Sul já passariam a taxa nacional. No Estado do Rio de Janeiro, a população urbana se aproximaria dos 96%, e, em São Paulo, dos 94%. (SANTOS, 1994, p. 18).

O processo de urbanização desenvolvido no Brasil a partir de 1940 teve através da industrialização seu marco inicial. Este processo tem se apresentado de forma complexa e diversificada uma vez que as diferenças nos ritmos de urbanização são traços visíveis, expressando-se de modo heterogêneo nas diferentes regiões do país. Cabe enfatizar que este processo é marcado por intensa complexidade em razão dos diferentes processos econômicos, políticos e culturais que são edificados em cada cidade e também por revelar problemas sociais diversos, como é o caso da ausência de políticas habitacionais, demonstrando poucas preocupações com a questão da moradia no país. No contexto das políticas sociais desenvolvidas no Brasil há que se ressaltar o papel das políticas habitacionais que constituem elemento fundamental da questão urbana. A partir de 1980 em razão do agravamento das questões sociais relacionadas à moradia esta temática passou a ser intensamente incluída nos debates que envolvem a questão urbana. Para Ribeiro (2007)

A questão urbana e a questão habitacional é um dos grandes desafios colocados para o Estado. A questão da habitação voltada para os extratos mais empobrecidos das classes subalternas integra as preocupações dos governos brasileiros desde a época imperial. Ao longo do século XX, desestimulados a permanecerem no meio rural pelas condições adversas de distribuição da posse da terra e atraídas pelas ofertas de “emprego fácil” nos centros urbanos, populações se deslocam do campo para as cidades, ampliando a taxa populacional dos aglomerados urbanos com relação ao total de habitantes do país. (RIBEIRO, 2007, p.1- 2).

## **2.1 A política habitacional como reflexo das políticas sociais urbanas no Brasil**

A questão habitacional tem emergido com intensa vitalidade a partir de 1980 como uma expressão concreta da ausência de políticas públicas voltadas à moradia no Brasil.

Afirmou-se antes que a urbanização brasileira apresenta como traço singular o crescimento urbano acelerado e desordenado, revelando diversos problemas sociais. No conjunto destes, há que se ressaltar a questão da moradia. Antes de contextualizar esta problemática é interessante ressaltar os elementos que caracterizam as políticas sociais contemporâneas e no interior delas, a política habitacional.

Para Behring (2006)

Também o serviço social brasileiro, a partir de meados dos anos 80, passou a ter uma consistente produção sobre esse tema, que supera largamente as tendências descritivas e pragmáticas do passado. [...] Em geral, é reconhecido que a existência de políticas sociais é um fenômeno associado à constituição da sociedade burguesa, ou seja, do específico modo capitalista de produzir e reproduzir-se. Evidentemente que não desde os seus primórdios, mas quando se tem um reconhecimento da *questão social* inerente às relações sociais nesse modo de produção, *vis à vis* ao momento em que os trabalhadores assumem um papel político e até revolucionário. (BEHRIN, 2006, p.13-39).

As políticas sociais de maneira ampla e no interior delas, de modo específico, as políticas habitacionais também têm sido alvo dos projetos e discussões problematizados pelo Serviço Social. É bem verdade que preocupações de natureza crítica só tenham se colocado com maior eloquência a partir da década de 1980 quando a emergência das expressões das questões sociais se apresentaram com maior vigor. Para Ribeiro (2007)

Com o atual modelo capitalista de globalização da economia e o ideário neoliberal regendo a política governamental, a questão urbana vem se agravando drasticamente, e com ela a questão habitacional, principalmente aquela referenciada aos extratos mais empobrecidos. [...] Com a intensificação da industrialização, cresce rapidamente o número de trabalhadores, aumentando a pressão sobre a oferta de habitação popular. Terrenos, destinados às vilas operárias, começam a valorizar e com a aceleração do fluxo migratório, aumenta o excedente da força de trabalho na cidade, tornando para a empresa um custo não lucrativo. Dessa forma, as empresas transferem para o Estado os custos relacionados à moradia, transporte e serviços de infra-estrutura urbana. (RIBEIRO, 2007, p. 2).

A tragédia urbana oriunda dessas quatro últimas décadas caracterizou-se por suas enchentes, desmoronamentos, poluição dos recursos hídricos, problemas sociais urbanos diversos, congestionamento habitacional, sendo cada vez mais evidentes nos países periféricos. Vale lembrar que o crescimento urbano sempre andou de braços dados com as perdas e principalmente com a ausência de políticas públicas eficientes. Desde que as cidades tenderam a ganhar nova dimensão com a emergência do trabalhador livre na sociedade, tem-se início o problema da habitação.

Segundo Maricato (2000, p. 23) a tragédia urbana brasileira não é produto das décadas perdidas, portanto, “tem suas raízes muito firmes em cinco séculos de formação e transformação da sociedade brasileira, em especial a partir da privatização da terra em (1850) e da emergência do trabalho livre”.

O ato de morar faz parte da história do desenvolvimento da vida humana. Isso significa dizer que não podemos viver sem ocupar lugar no espaço. Entretanto, as

características desse ato mudam de acordo com cada contexto sóciopolítico e econômico. Pode-se afirmar que o ato de morar tem um conteúdo político, social e econômico. Em relação à realidade da habitação no Brasil, o que se observa é que, apesar do país apresentar um forte crescimento econômico durante os períodos de 1940 a 1980, ainda assim as desigualdades sociais se fazem cada vez mais presentes no interior das cidades brasileiras, expressando deste modo um modelo dual de urbanização, revelando também o caráter antagônico de distribuição do solo urbano, bem como o acesso à este solo.

Desse modo, devemos entender a política habitacional brasileira a partir de sua inserção no contexto do desenvolvimento econômico. Por isso não pode se efetivar uma leitura da política habitacional que emergiu, principalmente a partir dos anos 1960, no Brasil, como expressão de uma preocupação do Estado Brasileiro centrada no problema da moradia, que cada vez mais se agrava. Assim sendo, solucionar o problema da moradia no Brasil, ou em qualquer país de economia capitalista subdesenvolvida, não é uma tarefa fácil.

Para se produzir uma casa para morar, é indispensável que se tenha a propriedade do solo. Em virtude da sua condição de mercadoria, a terra passa a ser monopolizada por aqueles que têm dinheiro para comprá-la. O Estado brasileiro constitui um produtor e consumidor do espaço, através de investimentos e implantação de infra-estruturas urbanas, criando mecanismos de créditos para financiamento de habitações e estabelecendo normas reguladoras do uso do solo. Assim surgiram diversos programas ligados às políticas habitacionais que passaram a ser instauradas no país a partir de 1960. Para Ribeiro (2007)

A partir de 1960, com a necessidade das construções de casas populares, cria-se o BNH e o sistema financeiro de habitação para financiá-las. Com a ausência de uma proposta clara de intervenção no setor habitacional, o BNH é extinto em 1986, passando a ser incorporado pela Caixa Econômica Federal. (RIBEIRO, 2007, p. 3).

As políticas habitacionais passaram a ser implantadas no país de modo sistemático a partir de 1960. Evidenciam-se nesse sentido avanços, porém, a presença de políticas públicas efetivas que assegurem à dignidade humana com qualidade nas habitações ainda estão distantes de nossa realidade. Trata-se de políticas pautadas na postura neoliberal, marcadas conforme Behring (2006, p. 28) no trinômio articulado da “*focalização, privatização e descentralização*. [...] uma política social residual que soluciona apenas o que não pode ser enfrentado pela via do mercado, da comunidade e da família”.

Busca-se a seguir contextualizar as políticas habitacionais conduzidas através do PAC por meio de uma experiência pioneira no município de Imperatriz. Antes, porém, é necessário contextualizar alguns elementos que caracterizam a urbanização amazônica e suas implicações em Imperatriz, bem como suas relações com a política habitacional.

### 2.3 ASPECTOS DA REALIDADE URBANA DE IMPERATRIZ-MA E SUAS RELAÇÕES COM A POLÍTICA HABITACIONAL

O processo recente de urbanização amazônica deve ser compreendido no contexto da expansão e projeção das relações capitalistas de produção. Desse modo é possível perceber entre os traços que caracterizam este fenômeno a reestruturação da região em função do dinamismo da estrutura produtiva na Amazônia como uma “fronteira econômica” de ações conjuntas do capital e de controle político do Estado.

As necessidades construídas pelo capital internacional e nacional passaram a enxergar a região Amazônica como “fronteira econômica”, ou seja, uma região que deveria ser entendida como lócus de investimento econômicos diversos. Segundo Becker (1990):

Os esforços nesse sentido são múltiplos, assentados em objetivos também diversificados: assegurar as relações com centros distantes, facilitando o fluxo de bens, capital e informação; organização do mercado de trabalho local; ponto de atração e residência de migrantes, inclusive de sua ressocialização; ponto de circulação intra-regional da força de trabalho; base de operações para os grandes projetos industriais da década de oitenta, etc. (BECKER, 1990, p. 34).

Este reordenamento territorial ocorrido em âmbito regional trouxe mudanças significativas para a região e a urbanização aparece aí nesse contexto como elemento-chave. A Amazônia Legal apresentou taxa de crescimento urbano superior a 90,2% no período correspondente às décadas de 1970 a 1980, ultrapassando àquele registrado em nível nacional, repercutindo numa profunda reestruturação urbana e regional, como nos modos, meios e condição de vida. O processo de urbanização, nesse sentido, expressa um caminho fundamental para entender a referida dinâmica. Conforme Corrêa (1989):

A concentração urbana nas cidades capitais foi responsável por definir o processo de metropolização, ao mesmo tempo em que contribuiu para a desestruturação da rede urbana dendrítica herdada de períodos anteriores. Como a revalorização de Manaus, que se tornou metrópole da Amazônia Ocidental. (CORRÊA. 1989, p.52)

Este acelerado crescimento demográfico tem apresentado inúmeros transtornos, entre os quais há que se ressaltar a desordem provocada nos grandes centros urbanos e também nas cidades médias que passaram cada vez mais a acolher as populações oriundas do campo. Uma característica inerente a este crescimento desordenado se associa à péssima qualidade de vida das populações residentes nessas áreas, com índices elevados de desempregados, desqualificação profissional e empobrecimento acentuado.

Assim sendo, é válido considerar a questão da moradia e, por extensão, as políticas habitacionais que a ela estão atreladas. Imperatriz, localizada na Amazônia oriental amazônica não fugiu à regra desse modelo, tendo sua ocupação e povoamento intensificada após 1950 em função dos projetos de natureza econômica direcionados para esta região.

Na década de 1980, Imperatriz tornara-se a segunda cidade mais populosa do Maranhão, apresentando população total superior a 220.000 habitantes, sendo que destes,

112.000 se concentravam na cidade. Este crescimento acelerado e desordenado trouxe como conseqüências o inchaço urbano e agravamento das desigualdades sociais, implicando na necessidade da implantação de políticas públicas habitacionais.

**3 ESPECIFICIDADES DA POLÍTICA HABITACIONAL DE IMPERATRIZ-MA:** Uma reflexão através do Programa de Aceleração do Crescimento no bairro Vila Cafeteira

A formação da grande maioria dos bairros de Imperatriz foi incentivada pelos agentes políticos locais e regionais, expressando desse modo, estreitas relações com as políticas clientelistas. Um exemplo concreto de tais políticas se relaciona aos nomes destes bairros, ou seja, grande parte deles passaram a receber a nomenclatura de políticos de prestígio local e regional (SOUSA, 2009). É o caso do bairro Vila Davi que após a sua emancipação se tornou Davinópolis, bem como o bairro que é fruto deste estudo – Vila Cafeteira.

O bairro Vila Cafeteira surgiu como a grande maioria dos bairros de Imperatriz, fruto de uma ocupação irregular e desordenada no início da década de 1980 por motivações políticas. No que diz respeito às políticas habitacionais instauradas no bairro há que se enfatizar que somente no ano de 2008 houve preocupações manifestadas por parte do governo federal através das políticas conduzidas pelo Programa de Aceleração do Crescimento que objetivou destinar moradias às populações de baixa renda.

Neste período, o lançamento ocorreu na praça principal da Vila Cafeteira com a presença de representantes políticos, da sociedade civil e institucionais. Divulgando a construção de 400 casas, cada uma com dois quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço em lotes urbanizados, posto policial, posto de saúde, quadra poli esportivo e ruas asfaltadas com meio fio, rede de água, esgoto e iluminação. Também que os moradores receberiam qualificação profissional através de 26 cursos, já que a maioria está fora do mercado de trabalho.

Após dois anos de lançamento do programa verifica-se que tais propostas continuam no papel, uma vez que na pesquisa empírica, através de visitas domiciliares, confirmou-se a não efetivação das mesmas. Portanto, o padrão de vida aqui identificado é contraditório ao que fora proposto pelo programa de aceleração de crescimento- PAC, estando as famílias ainda vivendo em condições de vulnerabilidade social.

### **3 CONCLUSÃO**

Entender a questão da moradia na sociedade capitalista significa também desvendar as contradições inerentes ao processo de produção do espaço urbano. Tal entendimento deve, antes de qualquer coisa, procurar revelar o significado do uso do solo urbano, bem como os diferentes agentes e interesses que se encontram envolvidos neste processo.

Considera-se que o respeito à habitação adequada é uma forma de garantir os demais direitos econômicos e sociais, assim como de afirmar a cidadania, possibilitando aqueles que dela desfrutam o acesso a uma vida mais saudável, segura e feliz.

A moradia, além de ser um direito social que está presente no artigo 6º da Constituição Federal Brasileira, também representa um direito humano, uma vez que consta no Tratado dos Direitos Econômicos e Sociais da ONU. Como tal, o direito a moradia deve ser reconhecido, protegido e efetivado através de políticas públicas específicas. Desse modo, é sabido que não basta apenas ter moradia, mas é necessário tê-la de forma “digna”.

Buscou-se nesse estudo, ressaltar a necessidade da efetivação das políticas habitacionais enquanto importantes instrumentos que poderão corrigir as desigualdades históricas que se fazem presentes no acesso à terra urbana. A especulação imobiliária associada aos interesses dos grupos capitalistas hegemônicos tem enxergado a cidade como mercadoria que necessita ser reproduzida. É preciso desmistificar esta idéia de modo que o uso do solo urbano possa ser estendido às populações de baixa renda.

Focalizamos neste ensaio as ações implementadas através do PAC no que diz respeito à moradia. Pôde-se constatar in loco que tais políticas habitacionais ainda estão longe de incluir e emancipar as populações inseridas neste processo, especialmente pelo caráter clientelista em que são empregadas. É necessário, nesse sentido, intervenções do Assistente Social bem como demais segmentos da sociedade civil para que possa ser solucionada a questão através de ações efetivas para resolver esta problemática.

## REFERÊNCIAS

BEHRING, E. R. Fundamentos da política social. In: MOTA, A. E. et al. (Orgs.). **Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006. p. 13- 39.

BECKER, Bertha K. **Fronteira e urbanização repensadas**. In: BECKER et. all. **Fronteira amazônica: questões sobre a gestão do território**. Brasília: Editora da UNB/UFRJ, 1990.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo. Ática, 1989.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana/ Ermínia Maricato**. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

RIBEIRO, Edaléa Maria. **A política de habitação popular no Brasil em tempos de globalização neoliberal**. In: III Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís – MA, 2007.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

SOUSA, Jailson de Macedo. **A cidade na região e a região na cidade: a dinâmica sócio-econômica de Imperatriz e suas implicações na região Tocantina**. Ética: Imperatriz, 2009.



TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.