



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO – UEMA  
CENTRO DE ESTUDOS SUPERIORES DE CAXIAS – CESC  
CURSO: LICENCIATURA EM GEOGRAFIA

**LEONCIO DA SILVA MACHADO**

**POLÍTICA HABITACIONAL E PLANEJAMENTO URBANO: UMA ANÁLISE DO  
PLANO DIRETOR DE CAXIAS / MA**

CAXIAS- MA

2024

**LEONCIO DA SILVA MACHADO**

**POLÍTICA HABITACIONAL E PLANEJAMENTO URBANO: UMA ANÁLISE DO  
PLANO DIRETOR DE CAXIAS / MA**

Monografia apresentada ao Curso de Licenciatura  
Plena em Geografia da Universidade Estadual do  
Maranhão, para grau de Licenciatura Plena em  
Geografia.

**Orientador:** Prof. Dr Jorge Martins Filho.

CAXIAS- MA

2024

M149p Machado, Leoncio da Silva

Política habitacional e planejamento urbano: uma análise do plano diretor de Caxias-MA / Leoncio da Silva Machado. \_\_Caxias: Campus Caxias, 2024.

41f.

Monografia (Graduação) – Universidade Estadual do Maranhão – Campus Caxias, Curso de Licenciatura em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Martins Filho.

Título. 1. Políticas públicas. 2. Habitação. 3. Dinâmica espacial. I.

CDU 71


**LEONCIO DA SILVA MACHADO**

**POLÍTICA HABITACIONAL E PLANEJAMENTO URBANO: UMA ANÁLISE DO  
PLANO DIRETOR DE CAXIAS / MA**

Monografia apresentada ao Curso de Licenciatura  
Plena em Geografia da Universidade Estadual do  
Maranhão, para grau de Licenciatura Plena em  
Geografia.

Aprovado em: 22/08/2024

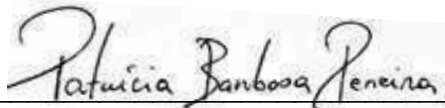
**BANCA EXAMINADORA**

Documento assinado digitalmente  
 **JORGE MARTINS FILHO**  
Data: 03/09/2024 14:45:59-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dr. Jorge Martins Filho (Orientador)

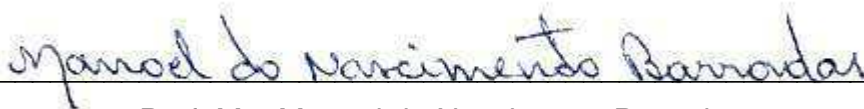
Doutor em Geografia pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE



---

Prof<sup>ª</sup>. Ma. Patrícia Barbosa Pereira

Mestra em Análise e Planejamento Espacial – Geografia ( Mapeprof/IFPI)



---

Prof. Me. Manoel do Nascimento Barradas

Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Ceará -  
UFC

Ao meu Deus, por ser minha fonte de força e sabedoria, me sustentando em todos os momentos. À minha família, pelo apoio, amor e compreensão durante toda essa jornada.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço a Deus por sua infinita misericórdia e pela oportunidade que me concedeu de poder realizar mais uma conquista. Tens me dado sabedoria e fé, para que eu possa acreditar a cada dia mais no meu potencial.

Agradeço a minha família pela força, carinho e cuidado nessa etapa da minha vida, me ajudando financeiramente e me encorajando a continuar e vencer dia após dia, para que nossos objetivos se concretizem.

Agradeço à Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) pelo suporte e infraestrutura fornecidos durante o desenvolvimento deste trabalho, como também toda a minha caminhada acadêmica.

Aos meus professores, e em especial ao meu orientador, agradeço o conhecimento compartilhado, pelas valiosas orientações e incentivo na construção do meu conhecimento acadêmico e pessoal.

Agradeço aos meus amigos da caminhada acadêmica pelo companheirismo e pelas experiências vividas e compartilhadas.

## RESUMO

No crescente desenvolvimento das cidades e a dinâmica espacial existente, observa-se a necessidade do planejamento urbano e das políticas habitacionais, pois são fundamentais para compreensão da disponibilidade de moradias e da qualidade de vida. A cidade de Caxias-MA apresenta um contexto em que tais políticas são cruciais, dado seu impacto direto na qualidade de vida dos cidadãos. Frente a isso, o trabalho possui como objetivo geral: discutir as políticas habitacionais delineadas no Plano Diretor de Caxias-MA, considerando sua implementação e impacto na comunidade. Para que tal objetivo seja alcançado, traçamos objetivos específicos que incluem: a) identificar as políticas habitacionais executadas ou em execução; b) destacar fragilidades na aplicação ou ausência dessas políticas; c) analisar a integração do planejamento urbano com as políticas habitacionais. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica e documental, estudo e análise de obras e leis pertinentes ao tema. Foi realizado um breve histórico das políticas habitacionais da primeira república até a criação do BNH. No desenvolvimento da temática houve embasamento teórico de autores como: Bonduki (1994, 1998 e 2008); Villaça (2005 e 1999); Barbo e Shimbo (2006); Carlos (2007); Santos (2013); Ferreira (2014); entre outros. A pesquisa justifica-se pela relevância das questões habitacionais para o desenvolvimento socioeconômico da cidade, e contribuir para o conhecimento acadêmico e para futuras pesquisas. Observou-se no plano que apesar dos elementos e orientações importantes destacados, há uma ausência de esclarecimento no cumprimento de certas políticas e previsões que visem a participação de outros setores. Diante da pesquisa, conclui-se que há uma grande necessidade de políticas habitacionais unidas ao planejamento urbano, na obtenção de moradias e condições dignas para os cidadãos de baixa renda.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; Habitação; Dinâmica espacial.

## ABSTRACT

In the growing development of cities and the existing spatial dynamics, the need for urban planning and housing policies is observed, as they are fundamental for understanding the availability of housing and quality of life. The city of Caxias presents a context in which such policies are crucial, given their direct impact on the quality of life of its citizens. In view of this, the general objective of this work is to discuss the housing policies outlined in the Master Plan of Caxias/MA, considering their implementation and impact on the community. To achieve this objective, we have set specific objectives that include: a) identifying the housing policies executed or in progress; b) highlighting weaknesses in the application or absence of these policies; c) analyzing the integration of urban planning with housing policies. The methodology used was bibliographic and documental research, study and analysis of works and laws pertinent to the topic. A brief history of housing policies from the First Republic to the creation of BNH was carried out. In the development of the theme, there was theoretical support from authors such as: Bonduki (1994, 1998, and 2008); Villaça (2005 and 1999); Barbo and Shimbo (2006); Carlos (2007); Santos (2013); Ferreira (2014); among others. The research is justified by the relevance of housing issues for the socioeconomic development of the city and contributes to academic knowledge and future research. It was observed in the plan that despite the important elements and guidelines highlighted, there is a lack of clarification in the fulfillment of certain policies and provisions that aim for the participation of other sectors. Based on the research, it is concluded that there is a great need for housing policies combined with urban planning to obtain housing and dignified conditions for low-income citizens.

**Keywords:** Public policy; Housing; Spatial dynamics.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Localização do município de Caxias – MA .....	24
Figura 2 – Delimitação e localização do conjunto habitacional Vila Paraíso .....	27
Figura 3 – Conjunto habitacional Vila Paraíso, 2014 .....	28
Figura 4 – Conjunto habitacional Vila Paraíso, 2024 .....	28

## LISTA DE SIGLAS

BNH – Banco Nacional de Habitação

COHABs – Companhias Habitacionais

FCP – Fundação da Casa Popular

IAPs – Institutos de Aposentadoria e Pensões

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

PlanHab – Plano Nacional de Habitação

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PMCM – Programa Minha Casa Meu Maranhão

PNH – A Política Nacional de Habitação

PD – Plano Diretor

SFH – Sistema Financeiro da Habitação

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

ZEIS – Zonas Espaciais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2 UMA BREVE HISTÓRIA DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL DA PRIMEIRA REPÚBLICA ATÉ A CRIAÇÃO DO BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO - BNH.....</b>	<b>14</b>
<b>2.1 A política nacional de habitação.....</b>	<b>15</b>
<b>2.2 As políticas habitacionais do maranhão.....</b>	<b>19</b>
<b>2.3 Urbanização acelerada e segregação socioespacial no Brasil: uma análise histórica e contemporânea.....</b>	<b>20</b>
<b>2.4 Planejamento urbano no desenvolvimento das políticas habitacionais.....</b>	<b>22</b>
<b>3 CAXIAS E O CENÁRIO PARA AS POLÍTICAS HABITACIONAIS.....</b>	<b>23</b>
<b>3.1 Dinâmica espacial da cidade em função do desenvolvimento urbano.....</b>	<b>25</b>
<b>3.2 Plano diretor: funções e questionamentos.....</b>	<b>28</b>
<b>3.3 Análise do capítulo III do Plano Diretor de Caxias-MA.....</b>	<b>30</b>
<b>4 CONCLUSÃO.....</b>	<b>33</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>35</b>
<b>ANEXO A - DISPOSIÇÕES DA LEI N° 10.257.....</b>	<b>39</b>
<b>ANEXO B - ART. 14 DA LEI N° 1.637/2006.....</b>	<b>41</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A questão da política habitacional e do planejamento urbano é fundamental para compreender não apenas a disponibilidade de moradias, mas também a qualidade de vida e o desenvolvimento das cidades. Barbo e Shimbo (2006) salientam que a habitação é uma necessidade básica humana, cuja falta ou inadequação reflete problemas mais profundos na estrutura social e urbana brasileira. Isso se traduz em desafios como carência habitacional, falta de infraestrutura básica e insegurança quanto à posse e condições das moradias.

De forma mais ampla, a moradia possui uma abrangência muito maior do que costuma ser apresentada e vista por muitos, a questão habitacional quando referida a uma moradia digna, envolve segurança, tanto na estrutura em si da habitação, quanto nas condições adequadas do terreno onde a casa foi construída, e garantia de que não haverá despejo naquele espaço. Envolve também saneamento básico, água potável, acesso facilitado às escolas e postos de saúde. São abrangências que infelizmente não fazem parte da realidade de muitos brasileiros.

Quando se pensa em normas, políticas e outras ações a serem desenvolvidas em uma tentativa de reverter os grandes contrastes sociais, as questões de segregação e carências básicas, para o benefício da população, em especial as de baixa renda, acreditamos em um progresso, em uma virada de chave que contemplará o que foi proposto e entregará qualidade para todos. Mas a nossa realidade quebra essa visão idealizada que em muitas situações chega até ser utópica.

Este trabalho se propõe a analisar especificamente o Plano Diretor de Caxias-Ma, focando nas políticas habitacionais nele contidas. A cidade de Caxias apresenta um contexto em que tais políticas são cruciais, dado seu impacto direto na qualidade de vida dos cidadãos. O estudo se concentrará no Capítulo III do Plano Diretor, dedicado às ações e diretrizes para o desenvolvimento habitacional local.

Na Emenda Constitucional n.26 de 14 de fevereiro de 2000 (artigo 6º), a habitação passa a ser incluída como um dos direitos sociais dos brasileiros, tem-se então um ponto positivo na história das políticas habitacionais, garantindo uma moradia de qualidade e sendo assegurada pelo Estado. O que ainda precisa-se esclarecer e entender, se a questão dessa moradia de qualidade está sendo

trabalhada no sentido do que realmente representa, envolvendo os fatores econômicos, ambientais e culturais.

As políticas habitacionais brasileiras passaram por um processo evolutivo no decorrer de sua história, como já citado, somente nos anos 2000 que passou a ser um direito fundamental. Entre o governo Vargas e o regime militar, houve algumas iniciativas importantes, como a Fundação da Casa Popular (FCP) e Banco Nacional de Habitação (BNH). Um dos mais recentes após a emenda, é o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que passou por modificações na tentativa de abranger seus objetivos.

Por nos depararmos com situações de despejos, com falta de regularizações fundiárias, ocupações de assentamentos inadequados, conflitos territoriais e morarias em áreas de riscos, apresentam conjunturas que nos põe a pensar e refletir acerca do que está sendo feito a respeito desses impasses e se realmente está se cumprindo o que é proposto no Plano Diretor. Este, partindo de uma ideia e visão teórica, “É um poderoso instrumento para solução de nossos problemas urbanos [...]” (Villaça, 2005, p.10), mas que infelizmente na prática não é visto desta forma.

O objetivo geral desta pesquisa é discutir as políticas habitacionais delineadas no Plano Diretor de Caxias-Ma, considerando sua implementação e impacto na comunidade. Os objetivos específicos incluem: a) identificar as políticas habitacionais executadas ou em execução; b) destacar fragilidades na aplicação ou ausência dessas políticas; c) analisar a integração do planejamento urbano com as políticas habitacionais.

A pesquisa desenvolvida trata-se do tipo bibliográfica e documental. Visto que é de extrema importância a busca pelo conhecimento necessário para embasamento teórico a respeito da temática, e dos documentos utilizados para conhecer e analisar as políticas habitacionais, como o Plano Diretor, a Constituição e emendas.

Após a delimitação do tema e elaboração dos objetivos, quando se clareia melhor os caminhos que se deseja traçar e o que se planeja obter, a metodologia utilizada em primeira instância, foi a pesquisa bibliográfica, a busca por materiais já publicados, fontes confiáveis e referenciadas, entregando as informações e conhecimento necessário para sustentação e embasamento da pesquisa desenvolvida. Foram utilizados, livros, revistas, artigos, monografias, teses etc. Apropriando do conteúdo e construindo fichamentos para melhor organização e reunião das informações. A metodologia parte deste ponto, pois “Sua finalidade é

colocar o pesquisador em contato direto com tudo que já foi dito, escrito ou filmado sobre determinado assunto” (Marconi; Lakatos, 2017, p. 223).

Acompanhado com a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental se fez necessária para conhecer o histórico e a evolução das políticas e acompanhar sob análises, as políticas habitacionais da cidade caxiense.

Este estudo se justifica pela relevância das questões habitacionais para o desenvolvimento socioeconômico das cidades, não se limitando à construção de moradias, mas abrangendo melhorias na infraestrutura, educação e emprego. A pesquisa será conduzida por meio de uma abordagem bibliográfica e documental, utilizando fontes como livros, artigos e documentos oficiais, essenciais para fundamentar teoricamente a análise do Plano Diretor e outras legislações pertinentes.

A pesquisa busca contribuir para o conhecimento acadêmico sobre políticas habitacionais, além de fornecer subsídios para futuras pesquisas e discussões sobre desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo.

Neste trabalho, a estrutura está organizada em quatro capítulos principais, cada um abordando aspectos específicos do tema central. O capítulo 1 introduz o problema da pesquisa, apresenta os objetivos do estudo e fornece uma visão geral da metodologia utilizada. O capítulo 2 revisa a literatura, tratando da evolução das políticas habitacionais frente ao desenvolvimento urbano. O capítulo 3 apresenta os resultados obtidos, a análise das diretrizes da política habitacional do PD de Caxias. Finalmente, o capítulo 4 apresenta as conclusões dos resultados e da pesquisa em geral.

## **2 UMA BREVE HISTÓRIA DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL DA PRIMEIRA REPÚBLICA ATÉ A CRIAÇÃO DO BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO - BNH**

Após o fim do Império e o início da República Velha no Brasil (1889-1930), observa-se um período de relativa inação estatal em relação à implementação de políticas habitacionais amplas. As preocupações urbanísticas predominantes concentravam-se na renovação urbana e no embelezamento das principais cidades, além de medidas higienistas visando à sanitização dos espaços urbanos para prevenir doenças (Bonduki, 1998).

Com o advento do liberalismo durante a República Velha, houve um claro favorecimento à produção privada de habitações, especialmente para as classes pobres e trabalhadoras, devido à ausência de intervenção estatal direta. No entanto, o Estado não se absteve completamente, intervindo em situações de insalubridade extrema e concedendo isenções fiscais aos promotores imobiliários (Bonduki, 1994).

A economia brasileira do início do século XX era majoritariamente agrícola-exportadora, com um mercado urbano que ainda era dominado pelo comércio. A produção de moradias urbanas se tornou um negócio lucrativo e seguro, refletindo um porto seguro para os lucros provenientes das atividades agroexportadoras (Lima; Zanirato, 2014).

Apesar da intensa produção privada incentivada pelos lucros da locação residencial, a demanda por moradias de baixo custo para a população de baixa renda não foi adequadamente suprida. Isso resultou na ocupação de áreas rurais e inadequadas, contribuindo para a transição da economia brasileira para um estágio urbano-industrial (Lima; Zanirato, 2014).

Durante esse período, grandes cidades como São Paulo e Rio de Janeiro experimentaram um crescimento urbano acelerado e expansão imobiliária significativa. O desenvolvimento de novas tipologias habitacionais refletiu a diversidade social e econômica das cidades, com um foco especial na proximidade das moradias operárias com as zonas industriais (Bonduki, 1994).

A necessidade de políticas habitacionais eficazes tornou-se evidente com o crescimento das pressões populares e da urbanização. A falta de regulamentação dos aluguéis levou à criação de políticas públicas para proteger os inquilinos e garantir moradias acessíveis (Rubin; Bolfe, 2014).

A Revolução de 1930 marcou uma mudança significativa, introduzindo políticas mais ativas de produção habitacional e regulação do mercado imobiliário sob o governo de Vargas. A industrialização acelerada e os efeitos da Grande Depressão estimularam a necessidade de uma produção maciça de moradias, desafiando o modelo rentista anteriormente predominante (Rubin; Bolfe, 2014).

A legislação do inquilinato de 1942 desempenhou um papel crucial ao desencorajar a produção de moradias para locação, incentivando a busca por alternativas como a autoconstrução e contribuindo para a periferização das cidades e o surgimento de favelas (Bonduki, 1994).

A criação da Fundação da Casa Popular em 1946 sob o governo de Dutra marcou um esforço inicial para enfrentar o problema habitacional de forma mais organizada e abrangente, centralizando esforços para a produção de moradias populares e promovendo o desenvolvimento urbano infraestrutural (Azevedo, 1988).

Portanto, até a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), o Brasil experimentou um período de políticas habitacionais marcadas pela intervenção estatal crescente, novas técnicas construtivas, e a proliferação de grandes projetos habitacionais. No entanto, persistiram desafios como a periferização urbana e a favelização, evidenciando a complexidade da questão habitacional no país (Rubin; Bolfe, 2014).

## **2.1 A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO**

Até os anos 1960, a política habitacional brasileira não conseguiu resolver os graves problemas de moradia enfrentados pelas grandes cidades do país. A lei do inquilinato, a Fundação Casa Popular e as políticas de construção, destinação, venda e locação de moradias através dos institutos de aposentadoria, os Institutos de Aposentadoria e Pensões - IAPs, falharam em reduzir o déficit habitacional. Isso se deve em grande parte aos desafios na implementação das políticas públicas de moradia, bem como à má gestão dos órgãos e entidades responsáveis pelo planejamento e execução, e ao uso excessivo da máquina estatal para ganhos políticos de curto prazo.

Após o golpe militar de 1964, a política habitacional nacional passou por grandes mudanças, visando legitimar o novo sistema político e promover o acesso à casa própria e à infraestrutura urbana. Esse período coincidiu com a intensificação da



industrialização, aumento do êxodo rural e rápida urbanização. Herdando um significativo déficit habitacional, o novo governo criou em 1964 o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Essas instituições não apenas buscavam implementar uma nova política habitacional, mas também buscavam ganhar apoio popular para legitimar o regime. A intenção era fortalecer o setor da construção civil, transformando-o em uma fonte consistente de financiamento, adaptando-o ao sistema capitalista e afastando-o do histórico de rentismo, acumulação primitiva de capitais e investimento privado e individual na produção de moradias.

Além disso, Bonduki (2008) destaca que resolver o problema habitacional era visto como uma forma de conter ideias comunistas e progressistas que surgiam de movimentos sociais e da insatisfação popular com os crescentes problemas urbanos de moradia. A famosa declaração atribuída a Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH, "a casa própria torna o trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade" (Bonduki, 2008, p. 72), reflete o contexto político-ideológico da Guerra Fria no qual o Brasil estava inserido.

Apesar do foco principal na produção habitacional, a nova política de moradia implementada pelo SFH e pelo BNH desempenhou um papel econômico significativo. A estratégia de centralização e gestão hierárquica de grandes volumes de recursos públicos e privados resultou em criação de muitos empregos, impulsionou o mercado consumidor e fortaleceu o setor da construção civil, que era estratégico para os governos militares.

Quanto ao principal objetivo da política habitacional nacional de expandir a produção de novas moradias, isso foi marcado pela intensificação da intervenção do Estado. Essa intervenção também foi motivada pela necessidade de estimular fortemente a economia nacional. Com planejamento e recursos abundantes, os órgãos responsáveis pela execução da política habitacional conseguiram produzir unidades habitacionais em grande escala. Isso foi alcançado através de uma política agressiva de financiamento habitacional, inovação legislativa e criação de condições favoráveis para o fortalecimento da atuação do setor privado no mercado imobiliário.

A Política Nacional de Habitação (PNH), corresponde a ações e medidas governamentais que visem atenuar a questão habitacional no país, garantindo acesso a moradia digna para a população de baixa renda. Revertendo esse cenário precário

que muitos brasileiros se encontram, e possibilitando uma melhor qualidade no desenvolvimento social.

Para entender o contexto da PNH, partiremos do ponto em que essas políticas ganharam ênfase e começaram a surgir programas voltados para a problemática. No início do século XX, por mais que os problemas habitacionais fossem vigentes, o Estado não havia se manifestado na tentativa de buscar soluções, e sem essa interferência, as moradias populares eram construídas e adquiridas por um livre mercado. Dessa forma, começa a se intensificar a questão habitacional, pois quem não tinha condições, acabavam se apropriando em áreas distantes, sem estrutura e recursos, configurando a carência nas questões habitacionais, uma vez que é coincidente com a segregação socioespacial (Bonduki, 1998).

Na segunda metade do XX, se tornou mais intenso o problema habitacional devido ao processo de urbanização, o crescimento e expansão acelerado das cidades com falta de infraestrutura para suprir a demanda e necessidade por moradias para a população. Com o advento desse processo, o quadro populacional reverteu, do campo para a cidade, ultrapassando 50% da população vivendo nos centros urbanos (Botas; Koury, 2014).

Foi sob essa nova realidade, que começou a gerar maiores impactos e entraves sociais, pois a problemática habitacional está diretamente ligada a carência de políticas urbanas. Nesse sentido, Santos (2013) aborda que justamente por esse processo de urbanização acontecer de uma forma não planejada, foi porta para entrada de muitos empasses na população, como desigualdade, desemprego, elevação da pobreza e conseqüentemente a falta de moradia.

O espaço das cidades vai sendo formados e figurados a partir da necessidade da população de se fixar e encontrar acesso à moradia, devido à falta de políticas voltadas para atender essa parcela da população. É nessa perspectiva, que “o surgimento das favelas, loteamentos irregulares e a autoconstrução foram às formas encontradas pelas famílias de baixa renda para garantir a sobrevivência nas cidades, devido à deficiência da atuação direta do poder público” (Pacheco, 2018, p. 16).

Enfatizando a partir da era Vargas, a questão habitacional passou a ser vista com um papel de extrema importância para a população, visto que essa problemática estava agravada no cenário brasileiro devido o processo de industrialização e urbanização. No governo Vargas era vista como uma condição para um trabalho eficaz dos operários, sendo necessário investir na produção de moradias, garantindo

acesso a casa própria e concretizando uma evolução para o trabalhador (Bonduki,1998).

Uma das medidas do governo relacionado a habitação, foi a Fundação da Casa Popular (FCP) em 1° de Maio de 1946, que em seu desenvolvimento compreende o governo de Gaspar Dutra, segundo governo de Vargas e o governo de Kubitscheck. Tinha como objetivo construir moradias para a população de baixa renda, contemplando “a produção de habitação rurais em curto espaço de tempo, e realizar obras de abastecimento de água, esgotos e relacionadas à energia elétrica” (Almeida, 2007, p. 78).

Visando uma nova política habitacional, no período militar, houve a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), com o estímulo de produzir moradias para as classes de baixa renda e as excluídas até então das políticas habitacionais. Com esse novo modelo, funcionando como financiamento para construção de moradias, possibilitou a criação de programas para produção de conjuntos habitacionais, como as Companhias Habitacionais (COHAB).

Se tratando do desenvolvimento de programas mais atuais, temos a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), criado pela Lei Federal 11.977, de 7 de julho de 2009, no governo de Lula, fazendo parte do Plano Nacional de Habitação (PlanHab). O programa propõe garantir o acesso a moradia para população de baixa renda e diminuir o déficit habitacional no país. Recentemente o programa foi retomado pelo atual presidente da república em janeiro de 2023, e apresenta novidades no sentido incluir as famílias do programa na moradia urbana, possibilitando mais infraestrutura no entorno.

Com o retorno do programa, ocorreu novas atribuições e objetivos com o foco de promover e garantir a construção e conclusão das unidades habitacionais, fornecendo moradias dignas a famílias de baixa renda em todo o país. De acordo com o Ministério das Cidades no site oficial do governo, o programa tem como uma das novidades:

A integração do novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado pelo Governo Federal em 11 de agosto de 2023. O programa faz parte do eixo Cidades Sustentáveis e Resilientes e será responsável por R\$ 345,4 bilhões em investimentos, sendo R\$ 316,7 bilhões até 2026 e R\$ 28,7 bilhões após.

No desenvolvimento do programa, essas e outras medidas foram estruturadas para que novas unidades habitacionais fossem construídas e que os projetos em andamento pudessem ser concluídas.

## **2.2 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS DO MARANHÃO**

As políticas habitacionais no Maranhão em suas primeiras ações para tratar da precariedade habitacional que era vigente no estado e principalmente na capital, não foram eficazes para abranger as famílias de baixa renda que viviam com necessidade de acesso à moradia.

A Casa Popular também não teve tanta relevância no estado, segundo Azevedo e Andrade (2011), foi totalizado apenas um conjunto habitacional com apenas 50 unidades residenciais, mas não se tem especificações a respeito de onde exatamente foi construído essas habitações. Isso porque a distribuição e produção das moradias pelo governo se dava de forma concentrada na região, e o Maranhão não recebeu esse destaque.

O estado do Maranhão ganha uma ênfase maior com o PMCMV com a implementação de conjuntos habitacionais. Destaque para:

O primeiro conjunto habitacional implantado do Programa Minha Casa Minha Vida no Maranhão, foi o Residencial São José I, II, III e IV; e o Residencial Nova Terra 3, 4 e 5, ambos implantados na cidade de São José de Ribamar, com a entrega de 960 e 1020 habitações, respectivamente. Na capital do estado, São Luís, mais de 30 conjuntos habitacionais foram entregues desde o início do programa (Rocha; Nascimento 2022, p. 03).

Percebe-se assim, uma evolução nos números e na abrangência dos programas na busca por atenuar a problemática habitacional. Outros programas foram fundamentais nessa questão, com o BNH e a partir dele as companhias habitacionais, como a COHAB-MA construindo três conjuntos. E sob investimento foram desenvolvidas outras companhias para um alcance maior da produção dos conjuntos habitacionais.

É importante destacar que iniciativas mais recentes foram tomadas, como o Plano Mais IDH, que tem por finalidade alterar o quadro de extrema pobreza dos municípios e a construção de moradias dignas. No Caderno de Projetos (2015) do referido plano, uma das primeiras iniciativas é o Programa Minha Casa, Meu Maranhão (PMCMV), que complementa outros programas do governo federal e estadual para reduzir a

inadequação habitacional. Isso ocorre porque as pessoas que vivem na zona rural do estado ainda têm um alto déficit habitacional.

### **2.3 URBANIZAÇÃO ACELERADA E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE HISTÓRICA E CONTEMPORÂNEA**

Desde a Revolução Industrial, o fenômeno da urbanização tem se propagado globalmente. Segundo Santos (2008), a urbanização no Brasil começou no século XVI, embora inicialmente estivesse mais associada à fundação de cidades do que à urbanização propriamente dita. O processo acelerado de urbanização no Brasil, mais intenso do que em países desenvolvidos, é uma característica notável. O Censo de 1970 revelou, pela primeira vez, que durante a década de 1960 a população urbana ultrapassou a rural. Historicamente, este é um fenômeno recente. Entretanto, na segunda metade do século XX, a população urbana cresceu de 19 milhões para 138 milhões, com uma taxa média anual de crescimento de 4,1%.

Em média, as cidades brasileiras aumentaram em 2.378.291 habitantes por ano, resultando em um crescimento de 7,3 vezes da população urbana em meio século. No início desse processo acelerado, as taxas de fecundidade ainda eram relativamente altas e contribuíram significativamente para esse ritmo, apesar do declínio iniciado na segunda metade da década de 1960. As migrações internas também desempenharam um papel crucial na aceleração da urbanização. Carvalho (2003) estima que, entre 1960 e o final dos anos 1980, as migrações internas foram determinantes nesse processo.

A urbanização envolve a transição urbana, marcada pela predominância da população urbana em um dado espaço, com variações conforme a sociedade em questão. Ojima (2006), Silva e Monte-Mór (2010) sugerem que a transição urbana possui duas fases: a primeira ocorre quando a população urbana supera a rural, elevando o grau de urbanização de maneira contínua. A segunda fase é caracterizada pela luta da população por espaço e acesso a serviços urbanos. A primeira transição é mais quantitativa, enquanto a segunda é qualitativa.

A primeira fase, associada à primeira transição urbana, é marcada por intensa pressão demográfica via migração e alta fecundidade, resultando em uma maioria urbana e uma produção urbana desordenada (Kowarick, 1979). Questões como autoconstruções, invasões e melhorias nos serviços públicos são essenciais. A fase

mais recente, conforme Portes e Roberts (2005), caracteriza-se por menor pressão demográfica, mas com diversificação de demandas sociais, resultando em lutas por direitos urbanos e uma produção do espaço urbano controlada pelo mercado, com apoio estatal significativo, ampliando a segregação socioespacial. Rolnik (2009) afirma que mais da metade da população das grandes cidades vive em habitações fora dos padrões legais.

Esse volume de assentamentos informais gerou dois tipos de cidade e cidadão: o formal e o informal. A falta de enquadramento legal dos assentamentos informais levou o poder público a negligenciar a infraestrutura necessária, enquanto leis específicas regulamentavam as áreas formais. Essa exclusão territorial resultou em segregação social e contribuiu para a pobreza e miséria no Brasil. A exclusão também gerou efeitos como aumento da violência urbana e degradação ambiental devido à falta de serviços básicos.

O modelo de industrialização do desenvolvimentismo autoritário a partir da década de 1960, baseado na concentração de renda e baixos salários, promoveu uma urbanização desigual (Mantega, 1997). A urbanização brasileira, rápida e excludente, resultou em problemas socioeconômicos visíveis até hoje. Em 1940, a população urbana brasileira era de 18,8 milhões; em 2000, chegou a 138 milhões (Maricato, 2001), com cerca de 80% da população residindo em cidades (Fernandes, 2001). Já nos resultados do censo de 2022, a população brasileira é de 203 milhões de habitantes e que as concentrações urbanas abrigam 123 milhões (IBGE, 2022). Esse processo acelerado e descontrolado causou migração em massa para as cidades, mas a legislação e políticas elitistas excluíram muitos migrantes da possibilidade de obter moradias legais, levando à formação de favelas e loteamentos irregulares.

Até o início dos anos 1980, as grandes cidades brasileiras ainda tinham disponibilidade de terras urbanizáveis, mas o crescimento populacional resultou na ocupação de áreas ambientalmente frágeis, exacerbando o conflito entre urbanização e preservação ambiental. A ineficácia das leis de proteção ambiental mostra que a solução está na oferta adequada de moradia em áreas urbanizadas (Brasil, 2015).

A autoconstrução em loteamentos periféricos tornou-se a forma comum de acesso à moradia para a população de baixa renda desde meados do século XX, devido à inação do Estado (Maricato, 1982). A precariedade habitacional, manifestada em favelas e loteamentos irregulares, é predominante nos países subdesenvolvidos,

conforme Davis (2006). A ausência estatal visava manter o baixo custo da mão de obra, mas resultou em elevados custos urbanos e ambientais.

O crescimento desordenado das cidades e a urbanização diferenciada resultaram na coexistência de duas cidades: a legal, com infraestrutura completa, e a ilegal, marcada pela ausência de normas urbanísticas. Maricato (2001) observa que essas ocupações informais geralmente envolvem autoconstrução em áreas não urbanizadas ou ambientalmente inadequadas, causando catástrofes humanas e ambientais. Apesar da intervenção pública, muitos loteamentos irregulares contêm irregularidades, sendo vendidos por preços acessíveis, mas sem propriedade legal.

Em síntese, a cidade legal está associada à expansão urbana planejada e legal, enquanto a cidade ilegal surge de ocupações informais sem participação pública. O resultado é uma cidade real com uma porção legal, bem estruturada, e uma porção ilegal, pobre e precária.

#### **2.4 PLANEJAMENTO URBANO NO DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS**

As políticas habitacionais, nos permite partir de uma reflexão mais complexa e profunda, a medida que trabalhamos na concepção de que ela vai além da moradia, de uma habitação, pois para que supra de fato as necessidades básicas da população que dela necessita, é preciso um espaço confortável, de ações públicas que cheguem até o seu lar. Coleta de lixo, saneamento básico, acesso a postos de saúde e escolas, são questões que não podem ser deixadas de lado, pois são essenciais para vida.

É partindo dessa perspectiva, que o debate habitacional se torna uma questão social de grande relevância e que precisa ser repensada sob os aspectos citados, para um planejamento eficaz. A habitação como uma questão social, surge pelo século XIX, pós-revolução, devido à quando o processo de industrialização se estabelecia e muitos migravam para os centros urbanos em busca de boas condições de emprego e uma vida melhor, se deparando com a falta de infraestrutura tendo que viver em condições insalubres, sendo o problema de habitação evidente (Ferreira,2014).

A história da industrialização nos molda nessa reflexão a respeito das políticas habitacionais em meio um desenvolvimento não planejado para uma maior parcela da

população, vivendo em situações precárias e desumanas. Como Engels (1985) destaca a situação que era vivenciada na Inglaterra e a habitação dos trabalhadores:

[...] Habitualmente, as próprias ruas não são planas nem pavimentadas; são sujas, cheias de detritos vegetais e animais, sem esgotos nem canais de escoamento, mas em contrapartida semeadas de charcos estagnados e fétidos (Engels, 1985, p.56).

São críticas e posicionamentos do autor, como de outros que analisam esse cenário e destacam a grande falta de preocupação e compromisso pela classe operária que sofriam essa realidade apresentada. É notório que esse ambiente urbano é marcado por a dominação das classes superiores sobre a trabalhadora, e que se tornava mais intenso devido ao crescimento populacional urbano, deixando claro a necessidade de medidas para intervir na tal problemática.

Com o fenômeno da urbanização, e o crescimento dos entraves na sociedade, surgiram tentativas e meios para o desenvolvimento urbano para que fosse possível solucionar os problemas apresentados (Ferreira, 2014). Todo esse cenário é marcado pela falta de planejamento e por desigualdade social, tornando mais evidente a problemática habitacional, com o controle na mão da classe dominante. Por isso que essa mesma autora aborda que as soluções encontradas para a questão habitacional, seria o direito de ser dono da sua casa, ou seja, “passando de uma classe de não possuidor para uma classe de possuidor” (Ferreira, 2014, p.39).

É notório que a habitação está diretamente ligada a questões da acumulação do capital com a reprodução do espaço (Lefbrvre, 2000), onde há vários agentes interessados no sistema imobiliário. E o Estado tem papel fundamental nesse sistema, sendo o agente principal na criação de estratégias e na produção de construções imobiliárias. Em articulação com os demais agentes, o Estado é responsável por criar medidas e políticas para sanar os problemas habitacionais, partindo de um planejamento eficaz e coincidente com a realidade da população.

### **3 CAXIAS E O CENÁRIO PARA AS POLÍTICAS HABITACIONAIS**

Caxias possui uma população estimada de 156.970 habitantes (IBGE, 2022) e uma densidade de 30.18 hab./km<sup>2</sup> (IBGE, 2022) e com uma área territorial de 5.201,927km<sup>2</sup>. Dando destaque para alguns indicadores sociais, a cidade possui IDHM de 0,624 (IBGE, 2010), área urbanizada de 31,72 km<sup>2</sup> (IBGE, 2019) e população exposta ao risco é de 10.822 pessoas (IBGE, 2010). É evidente que, nos últimos anos,



a cidade tem crescido em questão populacional, tratando-se da parte urbanizada, há fatores positivos e negativos do que diz respeito ao crescimento urbano. É nesse aspecto de desenvolvimento sob o espaço urbano que agentes com seus interesses que muitos casos é a especulação imobiliária, reproduzem sobre o espaço a seu favor. O mapa a baixo representa a localização do município de Caxias, no qual podemos refletir sua posição estratégica e influente.



**Figura 1:** Localização do município de Caxias – MA  
**Fonte:** Autor, 2024

A cidade de Caxias possui uma grande representatividade e influência ao seu entorno, devido a sua localização estratégica. A cidade é cortada pela BR 316, e devido a isso, “[...] se configura como um dos pontos de acesso do tráfego de transportes oriundos das regiões Sudeste, Centro Oeste e demais estados do Nordeste em direção aos estados do Pará e demais estados da região Norte” (Lima; Lopes; Soares, 2022, p. 298). O cenário apresentado proporciona o crescimento urbano e o desenvolvimento da cidade, nos aspectos das construções, empreendimentos, e políticas voltadas para habitação, na intenção de atenuar a necessidades de novas moradias e possíveis impasses gerados por esse processo. Diante do cenário, a questão a se pensar é que muitos acabam sendo excluídos com esse crescimento, são aqueles que não tem alto poder aquisitivo para fazer parte dos loteamentos de luxos e tantos outros benefícios. Por isso que a política habitacional

se torna um fator social, representando bem o contraste na sociedade, onde certos agentes se beneficiam até mesmo de espaço que seriam destinados aos necessitados.

Como Correia (2002) aborda, o espaço está fragmentado e representado por modos de uso e ocupação, representado pela desigualdade e lutas. A dominação e acumulação do capital, são fatores que os agentes do espaço ganham força e se beneficiam desse sistema. É sob esse cenário que as políticas habitacionais precisam funcionar, atender a parcela da população que necessita ser acolhido e ter o seu direito cedido, que é ter acesso a uma moradia com a estrutura adequada e digna.

### **3.1 Dinâmica espacial da cidade em função do desenvolvimento urbano**

O processo dinâmico espacial que se desenvolve na cidade, é resultado de uma série de fatores que implicam nas transformações e tomadas de decisões que surgem à medida que as necessidades e interesses aparecem. Quando se pensa em cidade, logo se analisa sob um aspecto da realidade material concretizada no espaço, fruto das relações sociais, políticas e econômicas que são reproduzidas no contexto urbano.

A dinâmica espacial está ligada diretamente as ações da sociedade sobre o espaço, pois se torna indissociável a relação entre sociedade e o espaço, resultando na reprodução da vida e materialização das práticas socioespaciais (Carlos, 2007).

O desenvolvimento das cidades, e dos centros urbanos em sua totalidade, são resultados do crescimento populacional, migração rural-urbana, inovação dos setores econômicos e seus atrativos. Esse crescimento proporciona mudanças significativas no espaço, gerando uma expansão vertical nas cidades, e uma dessas expansões se concretizam nas áreas residenciais e industriais, ocupando assim as novas áreas periféricas da cidade.

É notório que com o fluxo crescente dos centros urbanos, do aumento da poluição, violência e outros fatores sociais, o cenário atual é marcado por um grande aumento de condomínios e loteamentos que se caracterizam como produtos imobiliários destinado a quem tem poder aquisitivo para possuir essas habitações. A realidade que se apresenta, é que uma parcela da população não se encontra em condições de habitar nessas áreas, ocorrendo a marginalização dessa classe baixa e assim concretizando essa nova configuração socioespacial.

É sob essas questões que se torna fundamental o planejamento urbano e territorial como um todo, como também as políticas habitacionais são extremamente necessárias para a construção de moradias para a população de baixa renda. Unidos ao plano diretor e a lei de parcelamento do solo urbano, para regularização, direito e segurança dos moradores.

Destacamos que a cidade de Caxias vem de um processo pautado em transformações espaciais, apresentando em sua dinâmica espacial novas formas, setores de comércio e serviços atrativo para as cidades vizinhas. O centro urbano tende a cada vez mais ser ocupado pelos estabelecimentos comerciais e instituições públicas, havendo assim essa troca de funcionalidade devido esses edifícios e casarões serem residenciais no passado. Esse cenário acaba gerando uma agregação de valor nessas áreas centrais, colaborando para a ocupação habitacional e comercial na periferia da cidade.

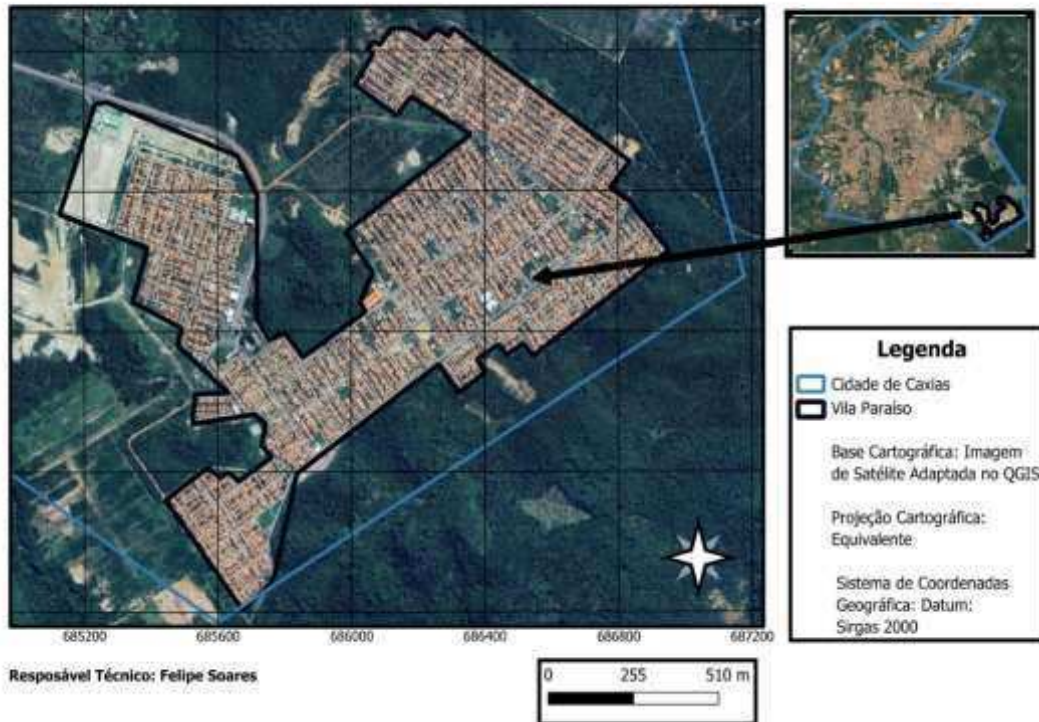
Analisando os fatores que contribuem para as transformações e dinâmica espacial, podemos pautar uma nova realidade na cidade de Caxias, que são as instituições de ensino. De acordo com (Lima; Lopes; Soares, 2022, p. 299) a cidade de Caxias:

A partir dos anos 2000, tornou-se uma cidade universitária, com a implantação de várias Instituições de Ensino Superior (IES), tanto públicas, como a Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA), como também, faculdades de caráter privado, recebendo estudantes e professores de outros municípios.

E ainda nesses mesmos autores, essas implementações são fatores que atraem pessoas de diversas cidades, que se fixam em Caxias e contribuem para a demanda de novas moradias e novos espaços na cidade, fazendo com que novos loteamentos e conjuntos habitacionais sejam habitados.

A cidade de Caxias vem apresentando modificações espaciais na malha urbana que tende a crescer horizontalmente com a criação de conjuntos habitacionais, desenvolvimento de bairros e a demanda por novas moradias. O surgimento de bairros mais recentes causa a transformação espacial da cidade, como a retirada da vegetação e o surgimento das construções. Um exemplo significativo e mais recente é o bairro Residencial Vila Paraíso localizado na zona leste da cidade.

### DELIMITAÇÃO E LOCALIZAÇÃO DO CONJUNTO HAB. VILA PARAÍSO CAXIAS- MA



**Figura 2:** Delimitação e localização do conjunto habitacional Vila Paraíso  
**Fonte:** Google Earth, 2024

É perceptível a mudança expressiva que esse conjunto habitacional causou na paisagem e na dinâmica espacial, como já mencionado. E esse processo de ocupação tende a crescer devido a demanda e as necessidades de habitação e comerciais, proporcionando novas áreas urbanas. Nas próximas duas figuras, podemos comparar em dois momentos desse residencial, a mudança ocorrida desde bem próximo ao seu surgimento e aos dias atuais.



**Figura 3:** Conjunto hab. Vila Paraíso  
**Fonte:** Google Earth, 2014



**Figura 4:** Conjunto hab. Vila Paraíso  
**Fonte:** Google Earth, 2024

Na figura 3, temos parcialmente o início no projeto, que veio a surgir como um bairro em 2015. Com o tempo, foi ocorrendo várias modificações e essa paisagem foi se tornando mais urbanizada. É o que podemos perceber em contraste com a figura 4 a seguir, o desenvolvimento atual do residencial, com a construção de várias unidades habitacionais.

É importante destacar que nesse desenvolvimento urbano e dinâmica espacial, tanto o bairro quanto a Zona Leste na qual o conjunto habitacional está localizado, acompanha novos desenvolvimentos, como o residencial Village Park 2, como também há a presença de estabelecimentos comerciais que também estão inseridos nesse espaço. Destaque para os bares, farmácias, supermercados, escolas, shopping center e entre outros.

A medida que esses espaços avançam, e que novos elementos espaciais surgem, é fundamental se pensar em como esse espaço está sendo organizado, levando em consideração as questões ambientais e toda uma disposição do planejamento urbano. É fato que a ausência dele, acarretará problemas que afetarão diretamente ao espaço e conseqüentemente os habitantes. De acordo com (Pereira; Nunes; Araújo, 2021, p. 1419):

A Zona Leste, caracterizada por casas construídas sem o planejamento urbano, o que favorece problemas comuns em áreas de apropriação inadequada, como por exemplo, o alagamento das ruas e casas devido à falta de espaço para o escoamento de água das chuvas.

É visível a necessidade de se planejar, ter orientações e leis adequadas para o desenvolvimento urbano da cidade e para que a dinâmica espacial ocorra sob aspectos previstos e assim atenuar certos problemas sociais e urbanos.

### **3.2 Plano diretor: funções e questionamentos**

Com o desenvolvimento das cidades e necessidade de se planejar o espaço e pensar a reprodução dele, frente as diversas situações que a gestão encontra, faz necessário a construção de planejamentos e ações que visem o controle e o desenvolvimento eficaz. O Plano Diretor entra nesse contexto, pois segundo (Villaça, 1999, p.238):

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico, científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal.

Diante do exposto, percebe-se a necessidade de se planejar sob aspectos reais de um município para se desenvolver o plano diretor, e que é fundamental para organização e reprodução do espaço pela sociedade. É fato que o plano diretor é alvo de muitas críticas e reflexão sobre sua real função, alguns autores trabalham essa questão, colocando em paralelo as atribuições do plano com a realidade e os impasses apresentados. Rezende e Ultramari (2007), destacam no cenário urbano brasileiro situações em que muitas problemáticas permanecem e se tornam complexas, sendo possível observar que

Ao se tomar como base os planos desenvolvidos há uma década e os que ora se observam, pode-se dizer que muitas das prioridades consideradas para um e outro permanecem as mesmas: saneamento, habitação, ocupação de áreas ambientalmente sensíveis e deficiência de serviços comunitários (Rezende; Ultramari, 2007, p. 260).

Sobretudo, o plano diretor se torna inescusável para gestão municipal, para planejamento e direção para o desenvolvimento de questões sociais, econômicas e administrativas da cidade. Tendo em vista, há uma superioridade responsável por regulamentar as instrumentalizações do plano, como a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade. A seguir, direcionamentos contidos no Estatuto da Cidade (2001) sobre o plano:

O plano diretor deverá conter no mínimo: I - a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei; II - disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei; III - sistema de acompanhamento e controle (Art.42).

As disposições apresentadas, estão contidas no Anexo A do trabalho. Esclarece a respeito da elaboração do plano diretor e suas regularizações, fazendo entender seu funcionamento e reflexões acerca de sua aplicação.

### **3.3 Análise do capítulo III do Plano Diretor de Caxias-Ma**

Analisar o plano diretor da cidade de Caxias, nos permite a princípio, refletir sobre a sua realidade e sob os processos passados em seu desenvolvimento. Assim como outros centros urbanos, Caxias tem por característica uma expansão desordenada, claramente necessitando de um planejamento e uma gestão eficaz. Leis que regessem o uso e ocupação dos espaços, para controlar e orientar a expansão, evitando conflitos e áreas inadequadas.

E sob esses aspectos, a cidade vai se desenvolvendo e se configurando nos parâmetros que sua realidade apresenta, ocupação intensa sob áreas centrais, deixando vazios em outras áreas dispersas.

Aprovado pela Lei N° 1.637/2006, o Plano Diretor da cidade de Caxias apresenta uma elaboração simples, sem muito detalhamento das questões abordadas no plano. Contém 55 artigos e 3 anexos: Mapa 1 – Zoneamento Urbano, sem muita precisão nos detalhes, apenas com a delimitação do perímetro, localização das APAs e do Distrito Industrial; Mapa 2 – Entorno do Memorial da Balaiada; Mapa 3 – Perímetro do sítio histórico definido pela Secretaria de Proteção ao Patrimônio Arquitetônico do Estado do Maranhão, através do Decreto 11.681/90 do Governo do Estado, em conformidade com a Lei Estadual 3.999/78.

No que diz respeito ao texto do plano, observa-se que no primeiro artigo, trata a respeito de sua atuação e finalidade fundamental. Enfatizando sobre o que já foi abordado a respeito do regulamento e disposições de seu desenvolvimento.

No art.1º “Fica instituído o Plano Diretor de Caxias como instrumento orientador e normativo da política municipal de desenvolvimento socioeconômico, socioambiental e administrativo”.

Tomando seguimento, após apresentação da finalidade e objetivos nas disposições preliminares, e o título II que trata a respeito do desenvolvimento econômico e Social, entramos no título III referente a promoção humana que trata no capítulo III a respeito da Política habitacional, que é a ênfase de nossas análises.

O capítulo é composto pelo art. 13 e o art. 14, e apresenta no art. 13 o objetivo em foco que o plano destaca em relação a questão habitacional. “A política habitacional objetiva perseguir o acesso à moradia digna, com condições adequadas de higiene, conforto e segurança aos cidadãos caxienses das áreas urbanas e rurais” (Art.13).

É aquilo que já mencionamos, a abrangência na questão habitacional nas necessidades básicas previstas para um bom desenvolvimento social. O plano tem por objetivo garantir essas carências encontradas na sociedade. Uma vez que a reprodução do espaço da cidade se dá de forma desordenada, a má distribuição espacial, áreas urbanizadas e com maior densidade em contrastes com áreas vazias, ocupadas em regiões inadequadas e apresentando falta de infraestrutura. Sendo notório a necessidade extrema de políticas habitacionais, para assim concretizar o exposto no Art. 13.

Já no Art.14 que é mais extenso, possui nove incisos, apresentando as diretrizes da política de habitação, conforme descrito do Anexo B. A partir dessas diretrizes que compõe ações que visem trabalhar a problemática habitacional, no sentido de intervir nos impasses gerados e garantir a moradia digna para a população.

Nos primeiros incisos se observa a ênfase na garantia pela infraestrutura adequada para a moradia, e tentar assegurar as pessoas em seus locais de residência, buscando orientar a população nos riscos de habitar em áreas inadequadas. É nessa perspectiva que analisamos a realidade que se apresenta, em certos casos, há habitações que áreas de risco que até sabem da gravidade do problema, mas não existe políticas e programas eficazes para que sejam transferidos para um espaço adequado e direcionado à essa parcela da população.

Entrando nesses aspectos, as Zonas Espaciais de Interesse Social (ZEIS) é “caracterizada por porções do território destinada prioritariamente à regularização fundiária, urbanização e produção habitações de interesse social” (inciso VI, Art.14). Segundo esse mesmo artigo, as ZEIS seriam definidas e elaboradas pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, lei que não foi possível encontrar e nem no plano está prevista uma demarcação dessas zonas e nem ações e investimentos para sua existência.

Com relação a ordens superiores já citadas que regularizam o plano, não foi encontrado especificamente na questão habitacional do plano, princípios e objetivos previstos que envolvam a participação de outros setores e do próprio Governo Estadual e Federal. É notório que há a falta de elementos que tornam essas políticas mais claras e precisas, como um fundo específicos, investimentos e prioridade na questão habitacional, tornando vago e sem metas concretas estabelecidas para a questão apresentada.



Um ponto importante de se destacar, é que o PD pela sua objetividade no desenvolvimento das funções sociais e bem-estar dos habitantes, torna-se fundamental a sua divulgação e ser conhecido pela sociedade. Infelizmente a falta de divulgação das atualizações do PD de Caxias nos sites oficiais.

Diante das análises, observamos que há a necessidade de se planejar o espaço sob as (re)produções da sociedade capitalista, e intervir na problemática habitacional, tornando mais precisas e abrangentes as políticas habitacionais. Com o intuito de compreender de forma efetiva a realidade enfrentada pela população que reside em condições precárias, seja por falta de moradia ou por viver em situações desumanas, é essencial garantir acesso à educação e infraestrutura adequada para promover o desenvolvimento social, como um direito fundamental de todos os cidadãos.

## CONCLUSÃO

Podemos concluir que o desenvolvimento das cidades está a cada dia mais dinâmico e acelerado, a evolução das técnicas unidas com as necessidades humanas e os interesses sociais, políticos, econômicos e culturais, tornam as práticas espaciais mais visíveis e a maneira de como o espaço geográfico está sendo organizado. É sob essa organização do espaço que firmemente destacamos a necessidade e importância do planejamento urbano no avanço da cidade.

Diante da pesquisa realizada, fica claro que um dos impasses sociais é falta de moradias, e pela carência de instrução e condições, moram em situações precárias e de risco. Foi possível compreender de fato que o direito de uma habitação digna, está relacionado não apenas a uma moradia, mas também aos direitos que lhe são necessários para o bem-estar e desenvolvimento social.

A política habitacional é marcada por um cenário de lutas e conquistas desde muitos anos atrás, e sob análises e conhecimento histórico até dias atuais, é inegável a sua importância para a disponibilidade de moradias para a população de baixa renda. Tendo em vista a necessidade destas políticas, uma organização e planejamento de qualidade, é possível reverter o cenário preocupante atual, pois acreditamos que este é o caminho.

Podemos afirmar que para tais questões presentes dentro da cidade, temos um poderoso instrumento de organização e reprodução do espaço pela sociedade. O plano diretor é fundamental para o desenvolvimento das questões políticas, econômicas, sociais, culturais e administrativa da cidade. Compreendemos que para a criação de um plano diretor eficaz e preciso, é necessário um diagnóstico da cidade tendo em vista as questões citadas.

A cidade de Caxias apresenta uma expansão desordenada, e com a intensa ocupação do centro urbano pelos setores comerciais e de serviços, a expansão horizontal vai ocorrendo na periferia da cidade. Dessa forma, há a necessidade de se planejar e regulamentar o uso e ocupação esses espaços, com objetivo de conduzir a expansão, evitar conflitos sociais e áreas inadequadas.

Concluimos a partir de análises do cap III do plano diretor de Caxias, a respeito das políticas habitacionais, que apresentam ações que visam de fato a busca por habitações de qualidade para população de baixa renda, é inescusável a sua clareza

e detalhamento de como será o desenvolvimento dessas habitações, e onde há de fato as ZEIS para que a população seja destinada.

Com a política habitacional e o planejamento urbano ligado ao plano diretor, podemos enxergar a abrangência que esses instrumentos são capazes de alcançar. Uma habitação digna, em uma área segura, com saneamento básico, escola, posto de saúde, concretiza de verdade uma habitação de qualidade. Sendo possível atrás de um alinhamento e coerência dos instrumentos citados para uma administração eficaz e que as leis de fato ocorram sobre o espaço geográfico.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Carliane Crystine Oliveira. **Habitação Social**: Origem e produção. Natal (1889-1964). 2007.235f. Dissertação (Arquitetura e urbanismo) Universidade de São Paulo, 2007.
- AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís A.da Gama. **Habitação e poder. Da fundação da casa popular ao banco nacional de habitação**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.
- AZEVEDO, Sergio de. **Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86)**: criação, trajetória e extinção do BNH. Revista de Administração Pública, v. 22, n. 4, p. 107 a 119-107 a 119, 1988.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Ementa Constitucional nº26, de 2000. **Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal**. Brasília: Câmara dos Deputados e Senado Federal, 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm). Acesso em: 07 de abr. 2024.
- BRASIL. Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estabelece diretrizes gerais da política urbana**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Cidades e Estados**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ma/caxias.html>. Acesso em: 04 jun. 2023.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Portal Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/caxias/panorama>. Acesso em: 05 jun. 2023.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico, 2010**. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em: 17 mar. 2024.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Conheça o programa Minha Casa, Minha Vida**. Gov.br. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/conheca-o-programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 10 jun. 2024.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Sustentabilidade urbana**: impactos do desenvolvimento econômico e suas consequências sobre o processo de urbanização em países emergentes: textos para as discussões da Rio+20. Vol 3. Habitação social e sustentabilidade. Brasília, 2015.
- BONDUKI, Nabil. Georges. **Origens da Habitação Social no Brasil**. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**. Análise social, p. 711-732, 1994.

BONDUKI, Nabil. Georges. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. Arq. urb, n. 1, p. 70-104, 2008.

BOTAS, Nilce Cristina Aravecchia; KOURY, Ana Paula. **A cidade industrial brasileira e a política habitacional na era Vargas (1930-1954)**. URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade, v. 6, n. 1, p. 144-165, 2014.

CÂMARA, Jacintho Arruda. **Plano diretor**. DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sérgio. Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal, v. 10, n. 01, p. 317-334, 2001.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade**. São Paulo: FFLCH, 2007

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Editora Ática, 2002.

CARVALHO, P. F. Repensando as áreas verdes urbanas. Rio Claro: Unesp, **Território e Cidadania**, 2003.

DAVIS, M. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

DE CASTRO BARBO, André Roriz; SHIMBO, Ioshiaqui. Uma reflexão sobre o padrão mínimo de moradia digna no meio urbano brasileiro: estudo dos métodos de cálculo da Fundação João Pinheiro e da Fundação Seade. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 8, n. 2, p. 75-75, 2006.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Global Editora, 1985.

FERNANDES, E. (Coord.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FERREIRA, Regina Célia. **Autogestão e Habitação: entre a utopia e o mercado**. 2014. 212f. Tese (Dourado em planejamento urbano) Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

KOWARICK, L. A **Espoliação Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão : início - fev.2006

LEI Nº 10.257, de 10/7/2001. **Estatuto da Cidade**. Diário Oficial da União, Seção I (Atos do Poder Legislativo). Edição Nº 133, de 11/7/2001.

LEI Nº1637/2006. **Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Caxias e dá outras providencias.** Disponível em: <https://caxias.ma.gov.br/wp-content/uploads/2017/08/docs/Lei-1637-aprova-plano-diretor-do-municipio.pdf>. Acesso: 05 fev. 2014.

LIMA, B. A. A.; ZANIRATO, S. H. **Uma revisão histórica da política habitacional brasileira e seus efeitos socioambientais na metrópole paulista.** Franca: SIPPEDES, 2014.

LIMA, L. B.; LOPES, W. G. R.; SOARES, L. S. **Empreendimentos residenciais privados como indutores de crescimento urbano: estudo em Caxias, Maranhão, Brasil.** Revista Ibero Americana de Ciências Ambientais, v.13, n.4, p.296-313, 2022.

MANTEGA, G. **Teoria da dependência revisitada: um balanço crítico.** Relatório de Pesquisa nº 27, EAESP/FGV/NPP Núcleo de Pesquisas e Publicações, 1997.

MARCONI, LAKATOS. **Fundamentos da metodologia científica.** - 8. ed. – São Paulo: Atlas, 2017.

MARICATO, E. **Autoconstrução, a arquitetura do possível.** In: A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. São Paulo: Alga-Ômega, p. 71-93, 1982.

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

OJIMA, R. **A produção e o consumo do espaço nas aglomerações urbanas brasileiras: desafios para uma urbanização sustentável.** In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais. 15, 2006, Caxambu. Anais... Associação Brasileira de Estudos Populacionais, Caxambu, 2006.

PACHECO, Suellen Cristina dos Santos Apoliano. **Produção de habitação popular por autogestão e iniciativa privada como espaço de sujeitos sociais na Ilha do Maranhão.** 2018. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Geografia, Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2018.

PEREIRA, Patrícia Barbosa; NUNES, H. K.; ARAÚJO, F. de A. Análise multitemporal de uso, ocupação e cobertura da terra na zona Leste da cidade de Caxias/Maranhão/Brasil. **Revista Brasileira de Geografia Física**, v. 14, p. 1415-28, 2021.

PLANO MAIS IDH. Caderno de Projetos – Programa Minha Casa, Meu Maranhão. Editoração SAPIDH/SEDIHPOP, 2016. Disponível em: <https://maisidh.ma.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/1.-CADERNO-DE-PROJETOS-PLANO-MAIS-IDH-2016.pdf>. Acesso em: 07 de jun. 2024.

PORTES, A.; ROBERTS, B. R. Introducción. In: PORTES, A.; ROBERTS, B. R. **La ciudad bajo el libre mercado.** La urbanización en América Latina durante los años

del experimento neoliberal. Buenos Aires: Prometeo Livros, 2005. Introdução, p. 13-59.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 41, p. 255-271, 2007.

ROCHA, F. S.; NASCIMENTO, L. M. **Análise da funcionalidade, tipologia e topologia dos projetos arquitetônicos dos conjuntos habitacionais populares do programa Minha Casa Minha Vida (PMCV) na cidade de São Luís do Maranhão**. 9º Seminário Docomomo Norte e Nordeste, São Luís, 2022.

ROLNIK, R. **Estatuto da Cidade – Instrumentos para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2009.

RUBIN, Graziela Rossatto; BOLFE, Sandra Ana. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Ciência e Natura**, v. 2, pág. 201-2013, 2014.

SANTOS, Cláudio Hamilton. **Urbanização brasileira**. 5 ed., 3ª. Reimpressão - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008.

SILVA, H.; MONTE-MÓR, R. L. Transições demográficas, transição urbana, urbanização extensiva: um ensaio sobre diálogos possíveis. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais. 2010, Caxambu. **Anais**. Associação Brasileira de Estudos Populacionais, Caxambu, 2010.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: Publicação em meio digital. 2005 Disponível em: <http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html>. Acesso em: 07 abr. 2024.

VILLAÇA, Flávio *et al.* **Dilemas do plano diretor**. CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima–CEPAM, p. 237-247, 1999.



## ANEXO A – DISPOSIÇÕES DA LEI Nº 10.257

LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001

Arts 25, 28,29,32,35

### SEÇÃO VIII

#### Do Direito de Preempção

**Art. 25.** O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

### SEÇÃO IX

#### Da Outorga Onerosa do Direito de Construir

**Art. 28.** O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

**Art. 29.** O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

### SEÇÃO X

#### Das Operações Urbanas Consorciadas

**Art. 32.** Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.



§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

## SEÇÃO XI

### Da Transferência do Direito de Construir

**Art. 35.** Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do *caput*.

§ 2º A lei municipal referida no *caput* estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

**ANEXO B – ART. 14 DA LEI N° 1.637/2006**

LEI N° 1637, DE 06 DE OUTUBRO DE 2006

**CAPÍTULO III  
DA POLÍTICA HABITACIONAL**

**Art. 14** - São diretrizes da política de habitação:

- I - prover adequada infra-estrutura urbana das áreas ocupadas e garantir as condições de sustentabilidade das mesmas para o crescimento da cidade;
- II - assegurar, sempre que possível, a permanência das pessoas em seus locais de residência, limitando as ações de remoção aos casos de áreas de risco ou insalubres;
- III - desenvolver ações voltadas para a orientação da construção das habitações das populações menos favorecidas, evitando a ocupação de áreas de risco ou insalubres e projetos construtivos fora de padrões técnicos e urbanísticos;
- IV - assegurar que a construção de moradias de interesse social seja feita em áreas com infra-estrutura urbana adequada;
- V - evitar a ocupação de áreas públicas, dando-lhes o uso adequado de acordo com a função social da propriedade;
- VI - definir na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo a ser elaborada, Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), caracterizadas por porções do território destinadas prioritariamente à regularização fundiária, urbanização e à produção de habitações de interesse social;
- VII - promover a regularização das áreas ocupadas de forma ilegal por famílias de baixa renda, inclusive assegurando-lhes o título de propriedade;
- VIII - implantar sistema de informação sobre as demandas habitacionais;
- IX - estabelecer acordos de cooperação técnica com entidades públicas e privadas visando o desenvolvimento de tecnologias que minimizem os custos das habitações de interesse social, sem redução de padrões de qualidade.