
DINÂMICA HABITACIONAL DO CENTRO HISTÓRICO DE SÃO LUÍS/MA: ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO PROGRAMA CHEQUE MINHA CASA

HOUSING DYNAMICS OF THE SÃO LUÍS / MA HISTORICAL CENTER:
ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF THE CHECK MY HOUSE PROGRAM

DINÁMICA DE VIVIENDA DEL CENTRO HISTÓRICO DE SÃO LUÍS / MA:
ANÁLISIS DE LA EFICACIA DEL PROGRAMA CHEQUE MI CASA

Daniel Borges Sombra¹
Yata Anderson Gonzaga Masullo²
José Antonio Viana Lopes³

RESUMO: O presente artigo analisa o nível de efetividade do Programa Cheque Minha Casa, avaliando o modo como as ações governamentais influenciam a dinâmica habitacional no Centro Histórico de São Luís. Dessa forma, analisa-se as condições de moradia dos 300 beneficiários do programa, a fim de compreender as principais inadequações habitacionais, demandas e capacidade de resolução por parte da gestão pública. Apresenta-se, em proposta comparativa, uma alternativa de desenho do programa a fim de ampliar o debate sobre sua eficiência técnica e atendimento dos problemas de inadequação habitacional. Entre os resultados, verifica-se que a execução do programa se apresentou como uma importante forma de efetivar a função social da propriedade, embora seja necessário a implementação de uma política fundiária e habitacional capaz de combater a especulação de imóveis ociosos e garantir a permanência e a melhoria das condições de vida da população socialmente vulnerável.

Palavras-chave: Inadequação habitacional. Programa social. Gestão pública.

ABSTRACT: This article analyzes the level of effectiveness of the Check My House Program, evaluating the way in which government actions influence housing dynamics in the Historic Center of São Luís. In this way, the housing conditions of the 300 beneficiaries of the program are analyzed, in order to understand the main housing inadequacies, demands and capacity for resolution by the public management. In a comparative proposal, an alternative for the design of the program is presented in order to broaden the debate about its technical efficiency and addressing problems of inadequate housing. Among the

1 Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano – SECID. E-mail: danielsombra7@gmail.com.

2 Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC. E-mail: yanderson3@hotmail.com.

3 Secretaria de Estado de Articulação Política – SECAP. E-mail: joseantonioarq@gmail.com.

Artigo recebido em fevereiro de 2021 e aceito para publicação em agosto de 2021.

results, it appears that the execution of the program was presented as an important way of realizing the social function of property, although it is necessary to implement a land and housing policy capable of combating the speculation of idle properties and guaranteeing the permanence and improving the living conditions of the socially vulnerable population.

Keywords: Housing inadequacy. Social program. Public management.

RESUMEM: Este artículo analiza el nivel de efectividad del Programa Cheque Mi Casa, evaluando la forma en que las acciones gubernamentales inciden en la dinámica habitacional en el Centro Histórico de São Luís. De esta manera, se analizan las condiciones habitacionales de los 300 beneficiarios del programa, en con el fin de comprender las principales deficiencias habitacionales, demandas y capacidad de resolución por parte de la gestión pública. En una propuesta comparativa, se presenta una alternativa para el diseño del programa con el fin de ampliar el debate sobre su eficiencia técnica y abordar los problemas de inadecuación habitacional. Entre los resultados, aparece que la ejecución del programa se presentó como una vía importante para concretar la función social de la propiedad, aunque es necesario implementar una política de suelo y vivienda capaz de combatir la especulación de inmuebles ociosos y garantizar la permanencia. y mejora de las condiciones de vida de la población socialmente vulnerable.

Palabras clave: Vivienda inadecuada. Programa social. Gestión pública.

INTRODUÇÃO

O processo constante de produção e reprodução do espaço, se traduz em contradições, paradoxos e conflitos que interferem nos processos e fenômenos sociais, bem como na liquidez das estratégias territoriais (BAUMAN, 2001) que modelam a construção das grandes cidades. Um dos objetos desse modelo fluído de se “fazer cidade” tem sido os “centros históricos” (BOGUS; SOUSA, 2016).

De modo geral, os centros históricos originários das grandes cidades e capitais metropolitanas compartilham o fato de haverem sido território-abrigo das estruturas que deram suporte à industrialização, em seus tempos áureos (BARBOSA *et al.*, 2021). Nas últimas décadas, essas regiões passaram por um processo de substancial migração e precariedade no acesso a serviços públicos. Nessas localidades, o Estado está pouco presente, seja regulando o uso da terra, seja através da oferta de serviços públicos. Consequentemente, cria-se uma barreira dentro da cidade que impossibilita o acesso à informação e ao aumento da qualidade de vida.

Para Barbosa *et al.* (2021), as estratégias territoriais do Estado para a revitalização de centros históricos reproduzem intervenções urbanas espacialmente excludentes, concentradores de renda, privadores de condições básicas de urbanidade, de inserção na cidade e de oportunidades de ascensão aos grupos mais vulneráveis, além de ampliar a segregação espacial entre os setores sociais.

Esse processo de segregação social se articula sob aspectos políticos (por meio de legislações urbanísticas estruturadas pelo Estado, atingindo principalmente o sistema de transporte), econômicos (utilizando o mercado da terra, formando preços pela atividade imobiliária) e ideológicos (onde as classes dominantes produzem e difundem ideias que

visam esconder os reais processos de produção do espaço urbano desigual) (VILLAÇA, 2012). Desse modo é preciso construir novas políticas públicas que possibilitem a revitalização dos centros históricos, mas que também sejam voltadas para reduzir as desigualdades sociais e não reproduzam a gentrificação desses espaços.

Como retrato desse contexto, está a cidade de São Luís do Maranhão, fundada em 1612, manteve o crescimento em ritmo lento até meados do século XIX, quando a localização favorável às atividades portuárias impulsionou grandes projetos e investimentos externos. A capital maranhense, tornou-se um importante centro turístico, seja pelo patrimônio cultural construído no centro antigo da cidade seja por outros atrativos como suas praias e belezas naturais. Atualmente, a região passa por uma série de transformações advindas de estratégias de planejamento urbano, com elementos indutores dos programas de revitalização, como o Programa Nosso Centro do Governo do Maranhão, que envolve ações ligadas a cultura, lazer, comércio, segurança e habitação.

A partir da contextualização, o presente artigo analisa o nível de efetividade do Programa Cheque Minha Casa aplicado às demandas e condições habitacionais da área central, bem como avalia-se como as ações governamentais influenciam a dinâmica habitacional no Centro Histórico de São Luís. Entende-se a habitação, como política pública que constitui um componente determinante para os processos de reabilitação dos centros históricos.

O presente artigo, inicia-se analisando a dinâmica habitacional e sua importância como política pública de revitalização do patrimônio cultural, a partir de um resgate histórico do processo de ocupação do centro histórico de São Luís, posteriormente avalia-se a eficiência do programa Cheque Minha Casa Centro e apresenta-se subsídios para o aperfeiçoamento da política e do investimento público.

PROCESSO DE OCUPAÇÃO DO CENTRO HISTÓRICO DE SÃO LUÍS: IMPORTÂNCIA DA HABITAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA DE REVITALIZAÇÃO

A formação de novas centralidades em São Luís, até a metade do século XX se deu pela ocupação contínua do antigo caminho grande, passando pelo João Paulo (que se consolida como um subcentro nos anos 1940) até a Vila do Anil. E também através da construção de aterros, ganhando terrenos ao mar. Foi desta forma com a área para consolidação da Casa das Tulhas, no século XVII, a Avenida Beira-mar, no século XVIII e início do XIX, o Anel Viário (anos 70) e o aterro do Bacanga (anos 80). Contudo, só na década de 1970, com a construção das pontes sobre o Rio Anil e da barragem do Bacanga, a cidade passa a ocupar os territórios ao norte, em direção às praias, e ao sul, com a implantação do Porto do Itaqui (LOPES, 2016).

Com a aceleração do processo de ocupação na capital maranhense, a habitação passa a ser discutida e trabalhada no âmbito das políticas públicas como uma função importante para atingir os objetivos de revitalização do Centro Histórico de São Luís. Um marco importante nesse processo foi o relatório do consultor da UNESCO que visitou a cidade em 1967, o arquiteto francês Michel Parent.

Ciente dos projetos públicos que induziriam à expansão horizontal da área urbanizada no território, Parent chama a atenção para a necessidade de definição de uma função para o Centro Histórico, sob o risco do esvaziamento e consequente degradação da área. O autor sugeria a instalação da Cidade Universitária no Centro, incluindo os equipamentos e edificações dedicados à habitação estudantil e para professores e funcionários.

Essa preocupação estava presente também nos trabalhos desenvolvidos pelo português Alfredo Viana de Lima, que esteve em São Luís a convite da UNESCO em 1972 e elaborou estudos que fundamentaram a definição da área que viria a ser tombada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) em 1974, unificando os diferentes perímetros de conjuntos urbanos tombados. Esta área e seu entorno foram posteriormente tombados pelo Governo do Estado, nos anos 1980, como forma de ampliar a proteção (Figura 1).

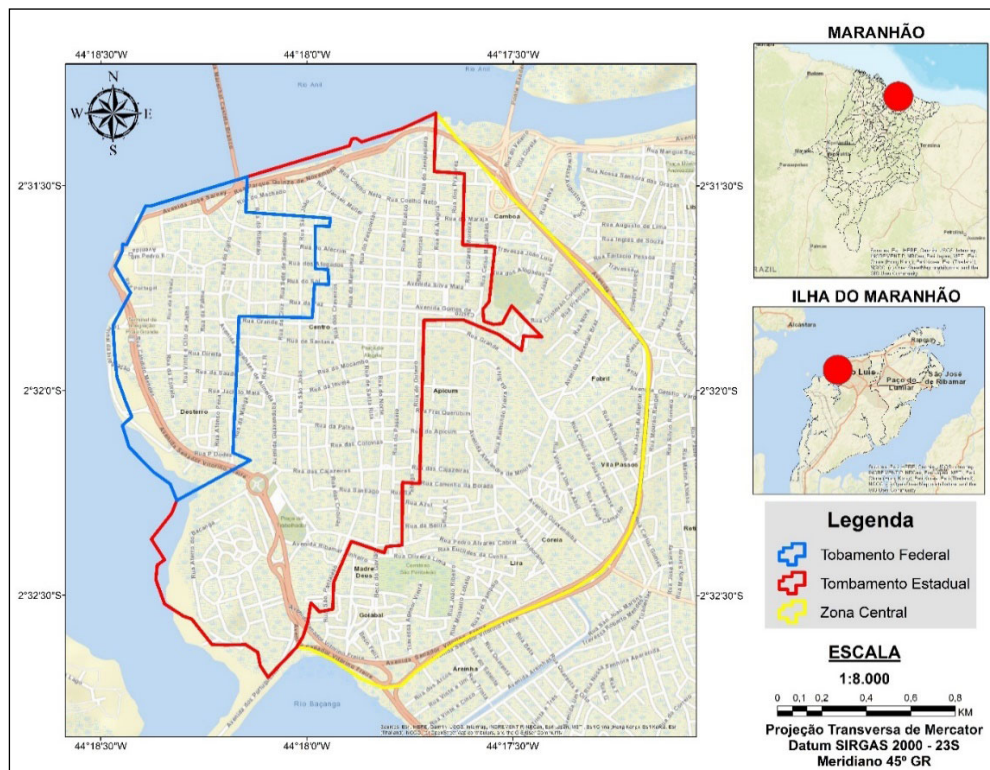


Figura 1. Perímetros de tombamentos do Centro Histórico em São Luís/MA.

O Centro Histórico está localizado ao noroeste do município de São Luís entre o Rio Bacanga e o Rio Anil, com uma abrangência de 220 hectares. Circundado por uma via arterial primária com cerca de 8 km de extensão denominada de Anel Viário de São Luís: As duas zonas afetadas pelos tombamentos federal e estadual, abrangem uma área contínua que vai do Cais da Sagração, Palácio dos Leões, Praça Deodoro, Canto da Fabril no sentido Leste-Oeste e a Praça Gonçalves Dias ao bairro da Madre Deus pela São Pantaleão no sentido Norte- Sul. São as áreas de traçado urbano remanescente dos séculos XVII, XVIII e XIX (GONÇALVES, 2006).

A área protegida no Centro Histórico tombada pelo Governo Federal em 1974 e ampliada para coincidir com a área reconhecida como Patrimônio Mundial em 1997 pela UNESCO, possui hoje cerca de 1.300 imóveis; enquanto a área tombada pelo governo estadual em 1986 possui mais de 4.600 imóveis (LOPES, 2013). Portanto, existe cerca de 5.900 edificações nas áreas de estudo, dentre as quais encontramos casas térreas, casarões de dois a quatro pavimentos, prédios comerciais modernos, edifícios administrativos e institucionais e igrejas de várias religiões. O comércio nessa área, ganha destaque pela proximidade com o centro comercial de São Luís (Rua Grande) e o Mercado Central, além da relação direta com o turismo.

Destaca-se que essa região está entre os monumentos históricos ou bens patrimoniais, que desempenham um papel importante como um marco referencial simbólico da identidade de São Luís e passando a ser objeto de interesse das políticas de conservação e práticas de restauração do acervo imobiliário. Por outro lado, por tratar-se de um conjunto urbano de dimensões consideráveis, concentrando recursos e muitas oportunidades de emprego e renda e estar equipado com a infraestrutura e equipamentos urbanos de uma área central, permanecem presentes os usos habitacional, comercial e institucional na região.

Contudo, considerando as relações do Centro com a dinâmica urbana e seu processo de expansão, o relatório de Viana de Lima contribuiu na definição de normas (tombamento federal) e diretrizes (Plano Diretor de São Luís) para a conservação do patrimônio histórico da cidade enquanto conjunto urbano, além de oferecer instrumentos técnicos para a leitura da paisagem e a intervenção no acervo urbano e edificado. O autor, também demonstrou estar ciente dos problemas da falta de habitação na cidade e da má qualidade das moradias:

Mesmo crescendo apenas 4,3% ao ano por efeito da migração proveniente de áreas rurais também decadentes, São Luís é incapaz de incorporar à vida econômica esse acréscimo populacional, resultando daí uma enorme expansão da área de palafitas que em 1969 atingiram o número de 7.000 abrigando uma população de aproximadamente, cerca de 1/6 do total de habitantes da Capital (VIANA DE LIMA, 1973, p. 20).

As propostas de Viana de Lima visavam conciliar a proteção do patrimônio cultural com um modelo de desenvolvimento urbano mais adequado, baseado no adensamento da área central, e influenciou, em maior ou menor medida, os planos e projetos posteriores, na década de 1980, como o *Programa de Revitalização do Centro Histórico de São Luís* (PRCHSL) executado pelo Governo do Estado.

Além do relatório de Viana de Lima, o PRCHSL, baseava-se na proposta de *Renovação da Praia Grande* apresentada pelo arquiteto americano John Gisiger (1978) e teve como momento inaugural do Programa, o Seminário organizado por Aloísio Magalhães em 1979. Todas estas referências colocavam a habitação como função importante para a revitalização do Centro (MARANHÃO, 1996). Neste sentido, o PRCHSL executou, entre seus primeiros projetos, a conversão de um casarão histórico em apartamentos para habitação social, em uma experiência ainda limitada. E, já nos anos 2000, desenhou e executou projetos de habitação para servidores públicos estaduais, chegando a recuperar seis imóveis com esta finalidade. Estudos que analisaram a situação pós-ocupação destes imóveis concluíram que os problemas observados nesses edifícios foram, em maior parte, fruto da má gestão e da distante relação entre o Estado e os beneficiários (GONÇALVES, 2006; CARDOSO, 2012).

A Prefeitura de São Luís, ao assumir um papel mais ativo nas políticas de preservação e valorização do Centro, em meados dos anos 2000, atuou em um projeto denominado *Estudos de Viabilidade da Habitação no Centro Histórico de São Luís*, utilizando cinco imóveis como projetos-piloto, em parceria com a Embaixada e o Ministério da Cultura da França. No entanto, o grande número de empreendimentos habitacionais públicos e privados e os investimentos em infraestrutura nas áreas de expansão de São Luís em direção aos municípios vizinhos de São José de Ribamar e Paço do Lumiar, continuaram contribuindo para o esvaziamento populacional da área central da cidade.

Em uma análise comparativa dos dados dos últimos censos populacionais do IBGE, incluindo a região de entorno das áreas tombadas (dentro do Anel Viário), podemos identificar os deslocamentos populacionais na área central. De modo geral, a região outrora reconhecida como o centro produtivo de São Luís, no período de 2000 a 2010, registrou uma diminuição de aproximadamente 10% de sua população. Atualmente a população da área de estudo (de tombamento federal e estadual) possui 12 mil habitantes, ocupando uma área correspondente a 1,7% da capital maranhense.

Analisando os efeitos do processo de urbanização sobre o Centro, Masullo e Lopes (2016) indicam que a maior concentração da população residente está situada na região norte e sul do mapa nos bairros do Diamante e São Pantaleão. Estas áreas localizam-se nas franjas das áreas protegidas pelos governos federal e estadual. Ademais, na área central visualiza-se baixa concentração populacional, onde está localizada a Rua Oswaldo Cruz (Rua Grande) e a Praça Deodoro, em trecho que concentra grande parte do comércio do Centro Histórico, registrando baixo índice de unidades habitacionais.

Outro fator que tem contribuído para o esvaziamento do Centro é a substituição de usos, com a gradativa transformação de áreas preponderantemente residenciais em zonas comerciais e de serviços. Segundo dados levantados pelo Instituto da Cidade (INCID), entre os imóveis da área de tombamento federal do Centro, 23% eram dedicados à habitação e 31,49% ao comércio e serviços, enquanto na área de tombamento estadual o uso habitacional representava 53,56% dos imóveis (SÃO LUÍS, 1998).

É justamente na área de proteção federal que os usos comerciais e de serviços tem afetado cada vez mais os usos habitacionais. Segundo Marques, em 2002, o percentual de imóveis de uso habitacional nesta região reduziu para 20,34%, enquanto os imóveis comerciais ou de serviços chegaram a 35,26% (MARQUES, 2002). Importante ressaltar, o percentual de imóveis sem uso na área de proteção federal que saltou de 19,94% (São Luís, 1998) em 1998 para 28,25% (MARQUES, 2002) em quatro anos, como um efeito colateral deste processo de substituição de usos.

Verifica-se, que os tradicionais polos de habitação foram as únicas que apresentaram perda populacional. É o caso do polo Remédios, ao norte, e do polo São Pantaleão, ao sul. A orientação dos investimentos públicos em expansão e manutenção de infraestruturas e serviços urbanos nas áreas de expansão da cidade e a consequente perda de qualidade e eficiência destas infraestruturas e serviços no Centro acarretam a desvalorização imobiliária e reforçam a tendência ao esvaziamento da região. Um aspecto negativo deste processo, que precisa ser considerado por qualquer política pública de reabilitação do Centro Histórico de São Luís, é que ele afeta sensivelmente os espaços públicos. Sem esses espaços, não há como incentivar o uso habitacional e investimentos privados em comércio e serviços na área.

Assim como Barbosa *et al.* (2021), identificou no Centro Histórico de Recife, verifica-se em São Luís que o fluxo e concentração de investimentos das estratégias de revitalização executadas até os anos 2000, ocorreram à margem da população local, com reflexos positivos para o comércio da região, mas com um denso reflexo socioeconômico negativo sobre os mais vulneráveis. Para os autores, a questão central desse modelo é o forte direcionamento de investimentos em infraestrutura que materializam os complexos arranjos público-privados e relegam a questão habitacional. Enquanto os investimentos ocorrem, crescem os imóveis vagos que aguardam especulativamente a sua valorização.

Mais recentemente, em 2019, o Centro Histórico de São Luís passou por grandes investimentos através de programas federais (PAC Cidade Históricas), estadual (Nosso

Centro) e municipal (financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID), que redirecionaram o fluxo habitacional, cultural e de lazer para a região. Portanto, a habitação faz parte das diretrizes e práticas dos diferentes programas de revitalização do Centro Histórico de São Luís, no entanto, o foco tem sido sempre na produção de novas habitações e na conversão de usos. A seguir destacaremos uma das ações do Programa Nosso Centro, o Cheque Minha Casa, que introduziu uma nova prática, baseada na melhoria das condições das habitações existentes na área central.

PROGRAMA NOSSO CENTRO (CHEQUE MINHA CASA)

O Programa *Nosso Centro*, criado pelo Governo do Maranhão em 2019, coordenado pela Secretaria das Cidades e Desenvolvimento Urbano - SECID, conforme o Decreto nº 34.959, de 26 de junho, tem por objetivo tornar “o Centro Histórico de São Luís referência em renovação e desenvolvimento sustentável, preservando seu valor histórico e cultural ao mesmo tempo em que promove o centro da cidade de São Luís como espaço democrático” (MARANHÃO, 2019).

Em agosto daquele ano, o Governo do Estado instituiu o Grupo Gestor do Programa *Nosso Centro*, composto pela Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID); com representantes da Secretaria de Governo (SEGOV); Secretaria de Cultura do Estado do Maranhão (SECMA); Secretaria de Estado de Turismo (SETUR); Agência Executiva Metropolitana da Grande São Luís (AGEM-GSL), responsáveis pela elaboração do Plano de Ação do Programa. Pela primeira vez, o órgão gestor da política habitacional estava responsável por um programa de revitalização do Centro.

O *Nosso Centro*, está focado em intervenções nas áreas de tombamento federal, estadual e na Zona Central da cidade, com obras do Governo do Maranhão, e ações em parcerias com a Prefeitura, IPHAN, a iniciativa privada e a sociedade como um todo, em grandes polos de atuação: habitacional; comercial e gastronômico; cultural, artístico e de lazer; institucional; e tecnológico; além de atividades transversais de infraestrutura e segurança.

Entre os projetos englobados no Programa *Nosso Centro* se inclui o “Habitar no Centro”, instituído por meio da Lei Estadual nº 10.997, de 29 de março de 2019, com objetivo de incentivar a instalação de novas moradias na região central da cidade de São Luís, bem como a permanência das já existentes e a melhoria das condições de habitabilidade do Centro, através de quatro linhas de atuação:

- I - recuperar, adaptar e destinar imóveis para habitação de interesse social e de mercado popular;
- II - revitalizar imóveis para habitação de servidores públicos, estudantes e trabalhadores da região central;
- III - promover melhorias habitacionais por meio do Programa Cheque Minha Casa;
- IV - envidar esforços para a regularização dos imóveis habitacionais disponibilizados pelo Estado do Maranhão aos servidores públicos.

Outro diferencial do *Nosso Centro* em relação às políticas anteriores é quanto à sua área de abrangência, que alcança os perímetros de tombamentos federal e estadual, mas também a Zona Central, a Zona de Preservação Histórica e as Zonas de Interesse Social 1 - Madre Deus e Coreia, instituídas pela Lei municipal nº 3.253, de 29 de dezembro de 1992, abrangendo toda a região que está incluída no Anel Viário.

Entre as diversas ações ligadas ao Programa *Nosso Centro* no que tange a questão habitacional, está o “Cheque Minha Casa”. O benefício consiste na disponibilização de R\$5.000,00

em materiais de construção a famílias de renda familiar até 3 salários mínimos para realização de obras com priorização para famílias com idosos, pessoas com deficiência e crianças.

Destaca-se, que os beneficiários do Cheque Minha Casa, são selecionados a partir de edital considerando os seguintes critérios: I) não possuir outro imóvel; (II) ter família constituída com no mínimo 02 (dois) integrantes; (III) não ter sido beneficiado com moradia em outro programa municipal, estadual ou federal; (IV) ser maior de 18 anos ou emancipado; (V) comprovar que detêm a propriedade ou posse do imóvel a ser reformado, no mínimo há 03 (três) anos; (VI) possuir renda familiar que não ultrapasse 03 (três) salários mínimos mensais; (VII) não ter sido beneficiado no Programa Cheque Minha Casa nos anos de 2017 e 2018.

Em 2019, a SECID realizou o Cheque Minha Casa Centro, beneficiando 300 moradores da região central de São Luís com recursos e assistência técnica para melhoria de suas habitações. Vale ressaltar, portanto, que uma diferença significativa entre o Cheque Minha Casa Centro e os programas de revitalização anteriores, é que sob a coordenação SECID, a execução do programa foi realizada nas áreas mais densamente habitadas da região central, onde se encontra a população mais vulnerável do ponto de vista socioeconômico, que historicamente ficou fora das ações e projetos de revitalização da área central. Na Figura 2, apresenta-se a localização dos beneficiários do Cheque Minha Casa Centro.

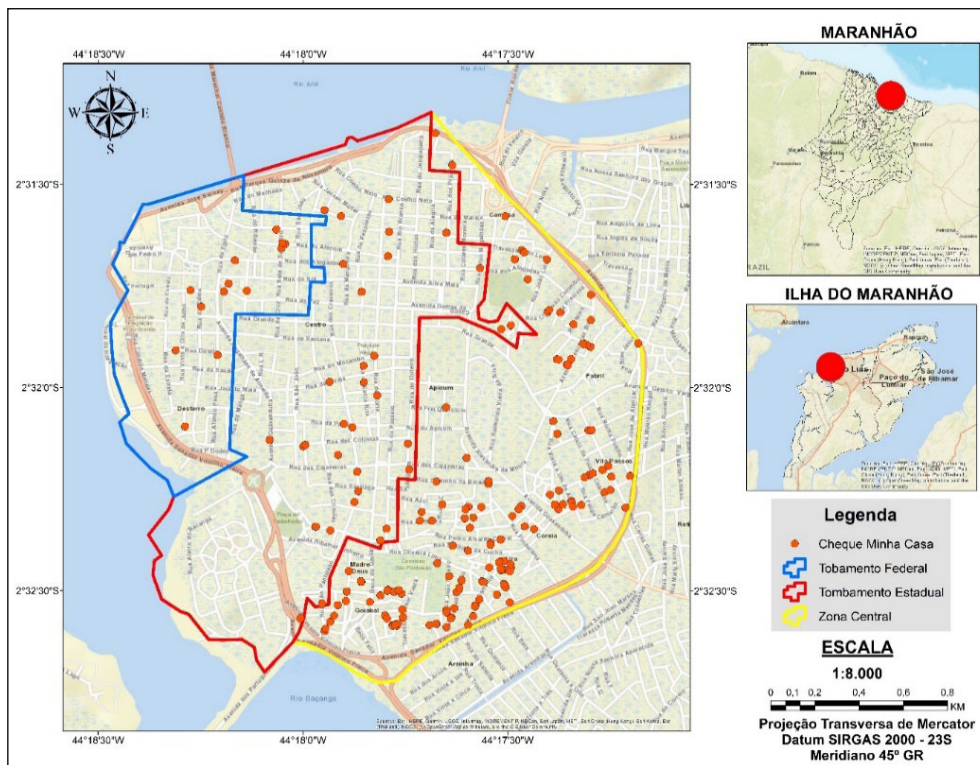


Figura 2. Distribuição dos beneficiários do Programa Cheque Minha Casa no Centro Histórico de São Luís.

Verifica-se que os beneficiários do programa, estão localizados em áreas que hoje dispõem de infraestrutura urbana e imóveis com várias camadas de autoconstrução, nos quais persistem problemas estruturais como a falta de banheiro integrado ao imóvel, e condições insatisfatórias de iluminação, ventilação e acessibilidade, por exemplo.

O programa permite a aquisição de materiais de construção necessários à realização de reformas, ampliações e construções, com a finalidade de tornar as moradias dos beneficiários adequadas às condições dignas de habitabilidade. Essa ação permite a construção de instalações hidrossanitárias e fornece o auxílio de assistência técnica especializada, orientando no melhor uso dos materiais adquiridos com os recursos, bem como realizando o levantamento das melhorias necessárias em cada residência.

O financiamento do programa se dá por meio de concessão de incentivo fiscal para contribuintes do ICMS que fornecerem materiais de construção aos beneficiários do programa. Essa modalidade reduz os riscos de fraudes e aumenta a flexibilidade das compras realizadas pelos beneficiários, pois não demanda a intervenção do poder público no processo. Ao mesmo tempo, pela necessidade de prestação de contas das obras realizadas tanto para liberação da segunda parcela quanto para encerramento dos processos, aliada à fiscalização por parte de uma equipe especializada, há reduzidas chances de ocorrência de fraudes.

Como a promoção de investimentos no setor da construção civil em áreas de grande vulnerabilidade social com economia pouco dinâmica, o Cheque Minha Casa também leva aumento da demanda por mão de obra em um momento de aguda crise econômica, sendo, portanto, uma ferramenta que consorcia a promoção do direito fundamental à moradia digna e uma política de dinamização econômica e promoção do trabalho e renda nas comunidades carentes durante um momento de grave crise econômica.

Integrado ao programa Nosso Centro, essa ação social se notabiliza como uma forma de garantir a permanência dos moradores, considerando que o recurso fornecido possibilita ao beneficiário recursos necessários para reformas substanciais no imóvel, melhora a qualidade de vida e conseqüentemente protege a população local da crescente especulação imobiliária.

Com foco nas condições de habitação desta população beneficiada e nas políticas de revitalização do patrimônio histórico e cultural da região, busca-se analisar os efeitos e impactos da ação estatal, como uma forma de subsidiar a reorientação da política pública. A seguir, apresenta-se os procedimentos metodológicos utilizados para avaliação do impacto do Cheque Minha Casa Centro.

MATERIAIS E MÉTODOS

Para o presente trabalho, idealizou-se um modelo para a elaboração do estudo, com uma abordagem sistêmica e multidisciplinar (MORIN *et al.*, 2003), para o monitoramento e avaliação política pública implementada a através do Cheque Minha Casa Centro. Na estruturação do trabalho foi necessário realizar um levantamento bibliográfico com pesquisas acerca das publicações por meio do portal de periódicos da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), SCIELO e Google Acadêmico. Em seguida foram coletados dados primários na área em estudo, com a intenção de obter esclarecimentos sobre a problemática, bem como servir de subsídios para analisar a efetividade do programa social.

Com o intuito de apresentar a aplicação dos procedimentos metodológicos, para obtenção de resultados mensuráveis relativos ao estudo, o trabalho foi dividido em 3 etapas descritas a seguir:

Etapa 1: Delimitação da Área de Estudo

O primeiro passo para o desenvolvimento do estudo, foi a delimitação da área do Centro Histórico com informações do Governo Federal através da Lei nº 25 do dia 30 de novembro 1974 área do Centro Histórico tombada pelo – e atualizada para coincidir com a área reconhecida pela UNESCO como Patrimônio Mundial - e suas relações com seu entorno, protegido pelo tombamento estadual através da Lei nº 10.089 de 06 de março de 1986, e as áreas de borda, fora das zonas de tombamento, mas dentro do Anel Viário de São Luís (nos bairros Lira, Vila Passos, Madre Deus e Coréia).

Após a delimitação da área de estudo, utilizou-se a base de dados fornecida pela Secretaria de Cidades e Desenvolvimento Urbano – SECID, correspondente as informações do endereço (rua, quadra, número e CEP) dos beneficiários do Cheque Minha Casa Centro. Para tratamento das informações, foi necessário organizar os dados em formato XLS, posteriormente convertido em DBF. Em seguida, utilizou-se a ferramenta GEOCODE do software Arc Gis 10.8 para espacialização dos dados e direcionamento dos trabalhos de campo, em seguida elaborou-se os layouts dos mapas.

Etapa 2: Análise Socioeconômica

A pesquisa de campo foi estruturada com a finalidade de compreender as principais características socioeconômicas dos beneficiários e de inadequação habitacional presentes nas casas selecionadas pelo programa. Para isso, buscou-se compreender o estado de inadequação das habitações, a disponibilidade financeira do beneficiário, bem como avaliar a situação social e do tipo de déficit habitacional.

No reconhecimento do local, foi realizado entrevistas sendo estas consideradas do tipo guiada e semidiretivas⁴, com o objetivo de testar, aprofundar e validar as hipóteses do estudo (COHEN *et al.*, 2007) e vistoria das obras realizadas. O registro fotográfico também foi sistematizado para auxiliar na identificação dos problemas e exposição da real situação do local.

A partir dos dados coletados simulou-se a dimensão financeira do estado de inadequação casa a casa, utilizando como referências projetos arquitetônicos do programa de construção de unidade habitacional Minha Casa Meu Maranhão.

A presente pesquisa de campo foi realizada entre os dias 14/08/2019 a 05/09/2019. Ao total foram visitadas 300 casas que abrigam 1.034 pessoas. Foi utilizado formulário eletrônico acessado via internet, executado por uma equipe formada de 3 estagiários de Arquitetura e Engenharia Civil, 2 técnicas em edificações e 2 arquitetos.

A primeira parte do questionário consistiu na caracterização social da família, com dados autodeclarados: número total de residentes, número de idosos, número de crianças, presença de pessoas com deficiência, tipo de deficiência, renda, escolaridade do chefe de família, ocupação do responsável, tempo de moradia na unidade visitada.

Etapa 3: Inadequações Habitacionais

Na terceira etapa, o entrevistador fazia a avaliação da unidade residencial: número de cômodos existentes, tipo de cômodos, material usado para vedação da casa, tipo de cobertura, tipo de piso, acabamento de parede, condição do banheiro, problemas de acessibilidade, características de insalubridade e se a construção abrigava outra função além de moradia.

Em seguida, foi questionado as pretensões prioritárias de melhorias a serem realizadas pelos moradores. Para isso, o entrevistador preenchia uma matriz, cujo eixo vertical continha as intervenções civis desejadas e o eixo horizontal continha os cômodos a serem atendidos. Além disso, era relatado o tipo de mão de obra que seria utilizada e se eram ou não remunerados: moradores, profissionais, família, amigos ou mutirão. Por fim, o morador respondia a disponibilidade financeira para despende na obra.

O dimensionamento dos valores demandados por obra, foi construído a partir da planilha orçamentária utilizada no programa Minha Casa Meu Maranhão, que contratou a construção de casas de 46,76m² para municípios maranhenses: o valor total para a construção nova foi de R\$37,641.11.

Para aplicar o orçamento com as variações de demanda de cada beneficiário, os itens foram agrupados por tipo de intervenção conforme realizado durante a pesquisa: estrutura, instalação sanitária e hidráulica, instalação elétrica, revestimento de piso, revestimento de parede, forro, cobertura, porta, janela, pintura interna, pintura externa e kit de acessibilidade.

Posteriormente, foram calculados os valores das intervenções por cômodos, exemplo: custo da instalação elétrica de um quarto, instalação hidráulica da cozinha, pintura da sala, etc. A partir dessa matriz chegou-se a um valor padrão de intervenção por tipo, por cômodo, e foi possível dimensionar o valor de cada demanda levantada pelos técnicos no questionário. Isso possibilitou a avaliação do nível de efetividade do programa e a proposição de ações para subsidiar o redirecionamento da política pública.

CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS E INADEQUAÇÃO HABITACIONAIS DOS BENEFICIÁRIOS DO CHEQUE MINHA CASA CENTRO

O Cheque Minha Casa, que tem por objetivo subsidiar construções, reformas, ampliações e conclusões de edificações previamente construídas, a fim de promover a redução do déficit habitacional qualitativo no Estado do Maranhão. O aproveitamento e otimização do uso dos domicílios para atribuir à propriedade urbana a sua função ou caráter social, destaca-se por sua possível capacidade de garantir, ainda que parcialmente, o direito fundamental à moradia para uma vida digna à população de mais baixa renda e promover o desenvolvimento local sustentável (BARBOSA *et al.*, 2021).

Nesse contexto, para se compreender o nível de efetividade e o impacto da ação no Centro Histórico de São Luís, a seguir analisa-se as características socioeconômicas dos beneficiários e identifica-se as principais inadequações habitacionais das 300 unidades habitacionais em estudo (Figura 3).

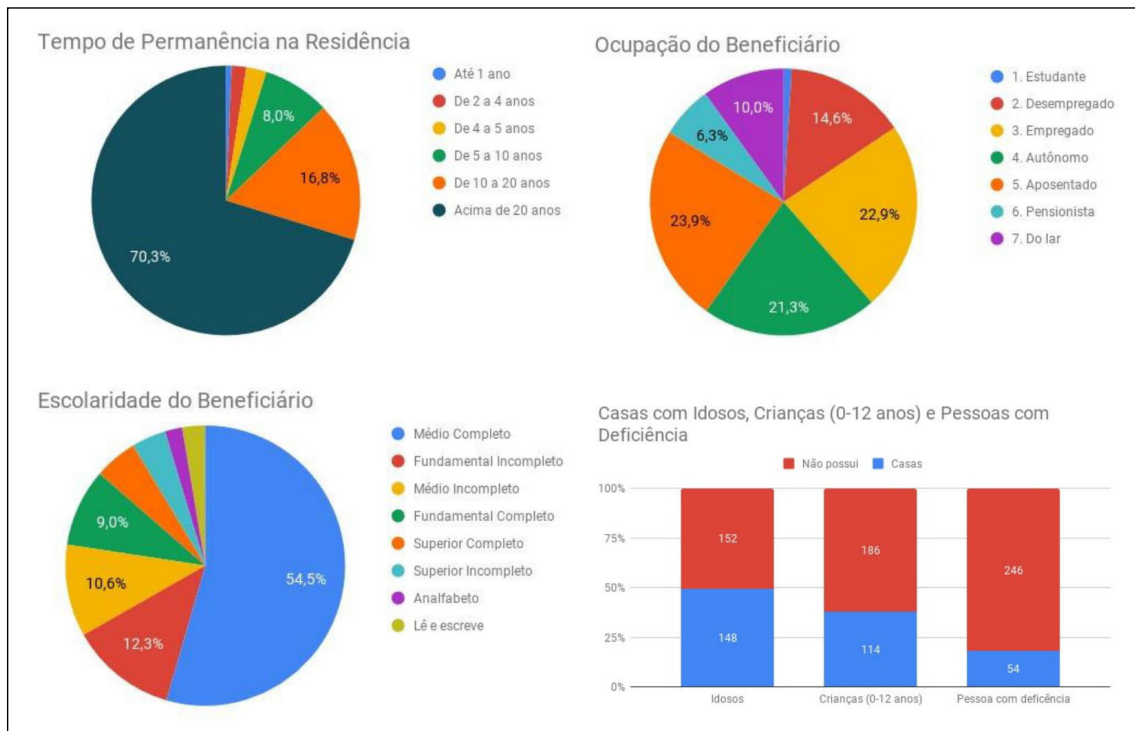


Figura 3. Características socioeconômicas dos beneficiários.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Verifica-se que 49,17% possuíam idosos, 37,54% crianças e 17,94% pessoas com deficiências; destas, 44,4% são deficientes físicos, o que representa 9,5% do total das casas. Ao mesmo tempo, 14,6% dos chefes de famílias estavam desempregados e sem nenhum sustento mensal garantido; 21,6% se declararam autônomos; 10% se dedicavam apenas ao lar; 23,92% eram aposentados; 6,31% pensionistas e somente 22,9% trabalhador formal.

No que diz respeito ao grau de escolaridade dos beneficiários responsáveis pela subsistência familiar, cerca de 54,5% possuem Ensino Médio completo, e 10,7% possui Ensino Médio incompleto. Já quanto ao tempo em que residem na mesma casa, 70,3% dos beneficiários declararam que moram há mais de 20 anos. Referente a situação de inadequação habitacional, 80% das residências apresentam revestimento em cerâmica no piso e pintura nas paredes, e 33% apresentam revestimento em azulejos nas paredes. Apenas 11% das residências não possuem qualquer tipo de acabamento de parede, exibindo somente tijolos aparentes.

Os dados sobre os banheiros mostram que pelo menos 56% dos casos apresentam algum grau de inadequação (ausência de revestimentos, de vaso sanitário, de pia, de chuveiro, subdimensionamento, infiltrações, entre outros), e em 11% foi considerado a ausência total de banheiros. Para ser considerado banheiro foi estabelecido que deveria haver ao menos divisão física com alvenaria ou semelhante. Durante as visitas foram constatados muitos casos onde apenas havia sanitário no quintal da casa (Figura 4).

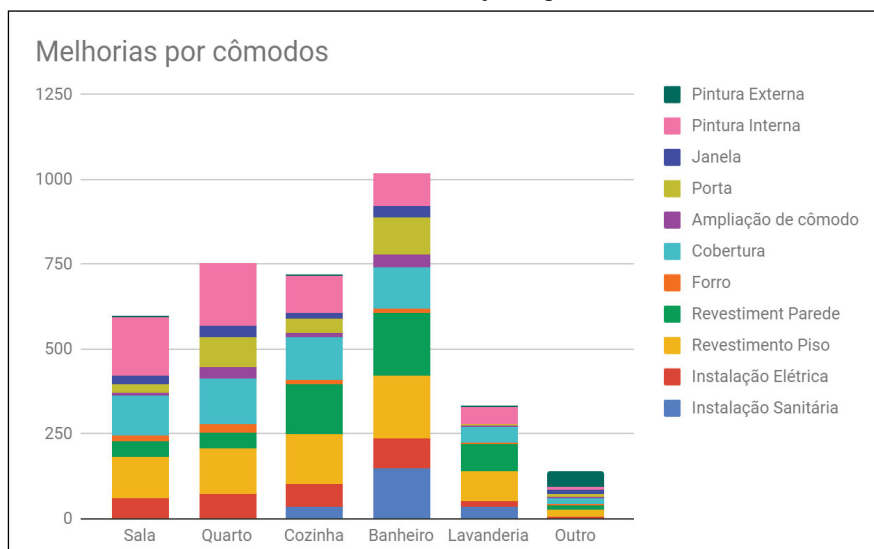


Figura 4. Coleta de informações dos beneficiários.

Quanto à acessibilidade, os dados mostram que 61,5% das unidades habitacionais possuem problema de acessibilidade e/ou segurança, onde 39,6% são problemas com escadas. Aqui destaca-se, em avaliação empírica, que devido a exiguidade dos lotes e o adensamento construtivo, a solução encontrada é a construção em mais de um pavimento e, portanto, a construção de escadas de acesso.

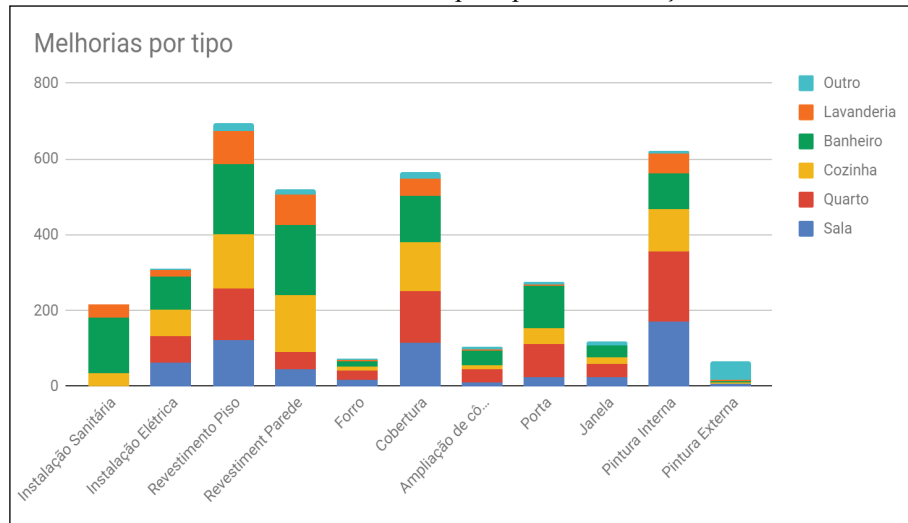
Quando se observa a avaliação de salubridade, 81,7% das casas apresentam algum problema, sendo os principais: infiltração na cobertura, falta de ventilação e iluminação natural e excesso de umidade. A equipe também avaliou que 29% possuem pelo menos um tipo de problema estrutural, onde as principais patologias apresentadas são as rachaduras ou fissuras nas paredes, piso, e teto, e madeiramento do telhado comprometido.

Gráfico 1. Melhorias desejadas por cômodos.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Gráfico 2. Melhorias por tipo de intervenção.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Quando os moradores são perguntados quais cômodos têm prioridade de receber melhorias, o mais citado são os banheiros, com 19,42% das menções, seguido dos quartos com 14,37%. Já os tipos de intervenção mais citados são a reforma do piso, com 14,24% e pintura com 13,59% das citações.

Entre os beneficiários, 81,5% declararam a necessidade de recorrer a algum tipo de mão de obra remunerada; apenas 18,5% terão auxílio integral ou parcial de mão de obra não remunerada (Figura 05). Verifica-se que grande parcela dos beneficiários são incapazes de arcar com os custos de reforma de suas moradias sem comprometer a sua subsistência e de sua família. Segundo Barbosa *et al.* (2021), isso ocasiona a subutilização dos imóveis, fazendo com que o mesmo deixe de cumprir com a sua função social.



Figura 5. Acompanhamento das obras.

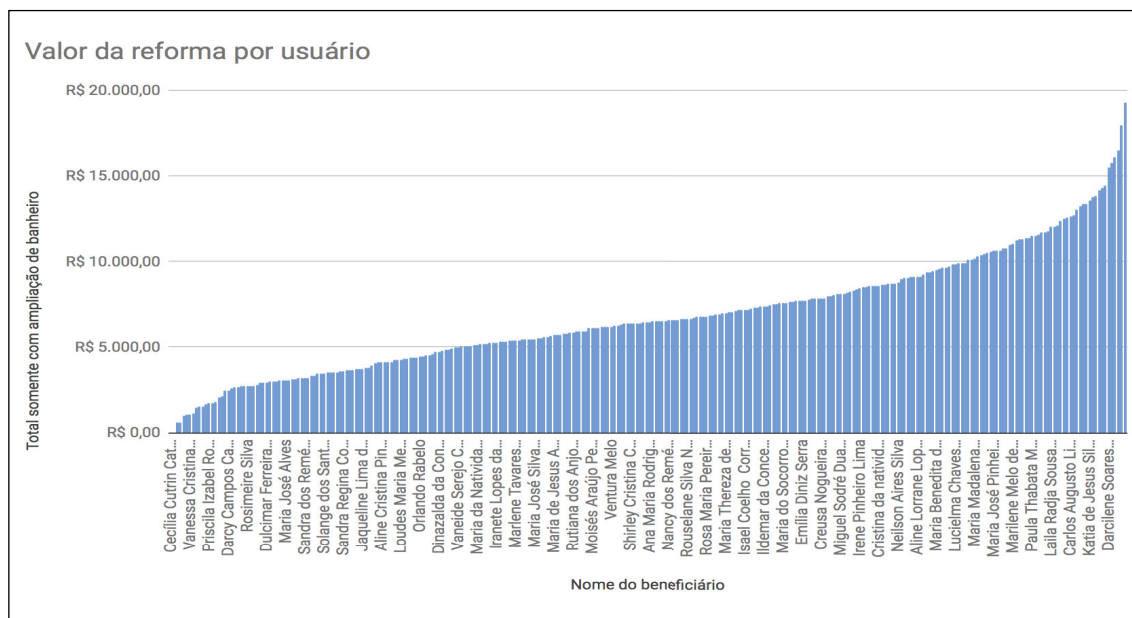
Os dados analisados, demonstram a importância de programas sociais que possibilitem a permanência dos moradores reduzindo as desigualdades sociais e a não gentrificação desses espaços. Dessa forma, protege-se os moradores da especulação imobiliária e garante a revitalização do Centro Histórico, bem como beneficia empresários e comerciantes que trabalham na área.

AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DO CHEQUE MINHA CASA CENTRO

O Cheque Minha Casa no âmbito do programa Nosso Centro, forneceu subsídios para melhorias habitacionais da ordem de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil) com impacto direto em 1.034 (mil e trinta e quatro) pessoas moradoras das residências contempladas, no cálculo de 3,44 pessoas por unidade, o que significa um investimento de, aproximadamente, R\$1.450,68 (mil e quatrocentos e cinquenta reais e sessenta e oito centavos) por pessoa.

Para dimensionar a capacidade de resolução do problema habitacional com o benefício, foi realizada uma análise das reformas pretendidas pelos beneficiários relacionadas com a planilha orçamentária do programa Minha Casa Meu Maranhão. Sendo assim, se as melhorias fossem contratadas em regime de licitação de uma única obra, estaria orçada em R\$ 2.047.473,21, com reformas variando entre R\$ 570,36 e R\$ 19.308,86.

Gráfico 3. Valor de Reforma Estimado Por Beneficiário.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Quando observado apenas a dimensão financeira do programa, com o benefício de R\$ 5.000,00, apenas 30,2% dos beneficiários teriam seus problemas de inadequação habitacional totalmente sanados pelo programa. Outros 32,5% teriam custos entre R\$ 5.001,00 e R\$ 7.500; 20,3% de R\$ 7.501 a R\$ 10.000,00 e 16,9% acima de R\$ 10.000,00. Cabe observar que os 30,2% cuja reforma custa até R\$ 5.000,00 não necessitam de todo o valor do benefício já que boa parte das obras custam abaixo deste valor.

Considerando que o valor total investido no programa, R\$ 1.500.000,00, fosse distribuído de acordo somente com as necessidades relatadas de cada beneficiário, seriam atendidas integralmente 262 famílias, 87% dos beneficiários inscritos, com valores variados entre R\$ 570,00 e R\$ 10.789,43.

Porém, cabe lembrar, que devido ao desenho da lei que institui o programa, o benefício só pode ser utilizado exclusivamente para compra de materiais em lojas que estejam previamente cadastradas pelo Estado, portanto o benefício não financia a contratação da mão-de-obra. Retomando o orçamento utilizado de parâmetro, chegou-se a definição que em média 31,9% do custo envolvido na construção da unidade habitacional é referente aos valores gastos com mão-de-obra, 60,9% com compra e aquisição de material, ou seja, para cada obra de R\$ 5.000,00 em material de construção seriam necessários R\$ 2.471,26 de investimento em mão-de-obra. Para fins de análise comparativa usaremos essa proporção para as demandas levantadas na pesquisa.

Considerando que o investimento de mão de obra seria garantido pela família, observando apenas a necessidade e material de construção, chegamos à conclusão que 93% das casas seriam totalmente contempladas, com orçamentos a partir de R\$ 228,00. Se o material fosse distribuído apenas de acordo com a necessidade o programa custaria cerca de R\$ 276.000,00 mais barato.

Porém, observando que cerca de 55% dos beneficiários entrevistados apontam que não possuem recurso disponível para contratação de mão-de-obra, e somente 7% dos entrevistados assumem possuir valores acima de R\$ 2500,00, esta variável passa a ser um fator limitante aos resultados pretendidos pelo programa.

Por fim, considerando os resultados da pesquisa, inferimos que a reabilitação do Centro Histórico de São Luís não pode estar baseada na atuação isolada de nenhum agente local, público ou privado, mas deve passar necessariamente por ações articuladas entre todos os agentes da dinâmica urbana local: os moradores, comerciantes e empresários e os órgãos do Poder Público (em suas três esferas).

CONCLUSÕES

A análise histórica realizada, demonstrou que os programas e projetos pensados no Centro Histórico de São Luís, por diversas vezes promoveram uma modernização espacial que é socioeconomicamente excludente e desigual. Essa realidade foi consolidada por diversos motivos, como pela dificuldade financeira dos Governos Federais, Estaduais e Municipal em adequar as construções históricas em novas habitações, seja por escassez de terrenos disponíveis, especulação imobiliária e moradores com renda insuficiente, o que as mantém dependentes de políticas e programas subsidiários de Governo.

Em paralelo, observa-se que as questões técnicas referentes às demandas e custos por unidade habitacional levantadas no programa Cheque Minha Casa no edital Nosso Centro, demonstraram alto nível de resolutividade das carências apresentadas pelos beneficiários, respondendo a 93% dessa demanda, podendo ter sua eficiência ampliada se adotasse valores distributivos de acordo com a demanda.

Do ponto de vista dos valores globais investidos pelo Estado, ele corresponde a 87% da demanda real, representando o dimensionamento orçamentário adequado para resolução do problema.

Quando analisada a contrapartida do usuário, como por exemplo o fornecimento de mão de obra, o programa demonstrou-se pouco eficiente, já que 93% das famílias

responderam que não tem reserva financeira suficiente para o cumprimento da contrapartida e que 81,5% precisavam, de alguma forma, recorrer a mão de obra remunerada para atingir a finalidade da obra.

Portanto, para o aperfeiçoamento da política e eficiência do programa, recomenda-se observar alguns pontos:

- Incorporar a mão-de-obra relacionadas às reformas como um dos objetos de benefício do programa;
- Observar a variabilidade das demandas de inadequação habitacional, atribuindo valores de benefícios variados;
- Ampliar o assessoramento técnico às famílias atendidas a fim de aumentar a racionalidade das obras e ampliar o efeito do benefício;
- Criar um banco de dados sistemáticos para acompanhamento e aperfeiçoamento da política pública.

O Programa Nosso Centro, através do Cheque Minha Casa, representou avanços com relação aos programas anteriores ao integrar as ações através da gestão compartilhada, mantendo o foco na habitação. Ademais, investiu em melhorias habitacionais, adotando uma área de abrangência ampliada para as ações, o que possibilitou a inclusão de uma população geralmente excluída das políticas de revitalização do Centro. Este contexto representa também novos desafios, para os quais este estudo se propôs a contribuir.

Em suma, verifica-se que a ação implementada apresentou-se como uma importante forma de efetivar a função social da propriedade, embora isso isoladamente não solucione o déficit habitacional, o que requer a implementação de uma política fundiária e habitacional capaz de combater a especulação de imóveis ociosos e garantir a permanência e a melhoria das condições de vida da população socialmente vulnerável, bem como o investimento em programas de produção de moradias adequados à realidade local em diálogo com as suas singularidades territoriais.

NOTA

4 Os tópicos e questões tratados foram definidos antecipadamente. O entrevistador decide a sequência das perguntas durante a entrevista, pois é quem conhece os temas sobre os quais tem de obter reações por parte do inquirido, mas a ordem e a forma como serão introduzidos, são escolhidos durante a entrevista (THIOLENT, 1982).

REFERÊNCIAS

BARBOSA, T. G. *et al.* Intervenções urbanas no centro antigo do Recife/PE: uma análise dos seus impactos sobre as condições de moradia e socioeconômicas locais. **Ciência Geográfica**, Bauru, ano 25, v. 25, n. 1, p. 163-178, 2021.

BAUMAN, Z. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BÓGUS, L. M. M.; SOUSA, A. M. L. de. Habitação em centros históricos: um desafio à integração das políticas públicas. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 18, n. 37, p. 845-861, 2016.

CARDOSO, P. P. **A reabilitação de edifícios para uso residencial multifamiliar no centro histórico de São Luís/MA**. 2012. Dissertação (Mestrado) - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Rio de Janeiro, 2012.

COHEN, L. *et al.* **Research methods in education**. 6. ed. Londres: Routledge, 2007. 656 p.

GISIGER, J. U. **Projeto de Renovação Urbana da Praia Grande**. São Luís: SIOGE, 1978.

- GONÇALVES, D. S. **Moro em edifício histórico, e agora? Avaliação pós-ocupação de habitações multifamiliares no Centro Histórico de São Luís -MA.** 2006. 171 f. Dissertação (Mestrado em Conforto no Ambiente Construído, Forma Urbana e Habitação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.
- LOPES, J. A. V. **São Luís, cidade radiante:** o plano de expansão da cidade de São Luís do Eng. Ruy Ribeiro de Mesquita (1958). São Luís: FAPEMA, Gráfica Sete Cores, 2016.
- LOPES, J. A. V. **São Luís, capital moderna e cidade colonial:** Antonio Lopes da Cunha e a preservação do patrimônio cultural ludovicense. São Luís, MA: Fundação Municipal de Cultura, 2013. 328 p.
- MARANHÃO (Estado). **Decreto nº 34.959, de 26 de junho de 2019.** Institui o Programa Nosso Centro.
- MARANHÃO (Estado). **Lei Estadual nº 10.997, de 29 de março de 2019.** Institui o Programa “Habitar no Centro”.
- MARANHÃO (Estado). **Projeto (Proposta) de Inclusão do Centro Histórico de São Luís na Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO (Junho 1996).** São Luís: SECMA. Junho, 1996.
- MARQUES, M.T. C. **Condições de habitabilidade no centro histórico de São Luís - MA:** estudo das atividades comerciais e de serviços necessárias e das atividades incompatíveis. 2002. 91 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2002.
- MASULLO, Y.A. G.; LOPES, J.A. V. Efeitos da urbanização na dinâmica socioeconômica do centro histórico de São Luís – MA. *In:* CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO AMBIENTAL, 7., 2016, Campina Grande, PB. **Anais [...].** Campina Grande, PB: IBEAS 2016. Disponível em: <http://www.ibeas.org.br/congresso/Trabalhos2016/XI-014.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2016.
- MORIN, E. *et al.* **Educar na era planetária:** o pensamento complexo como método de aprendizagem pelo erro e incerteza humana. Tradução Sandra Trabucco Mayra Valenzuela. São Paulo: Cortez; Brasília; UNESCO, 2003. 111 p.
- SÃO LUÍS (Município). **Regulamentação das diretrizes do plano diretor para o centro histórico de São Luís.** São Luís: Instituto das Cidades-INCID, 1998.
- SECID. **Planilha Orçamentária do Programa Minha Casa Meu Maranhão,** 2019.
- THIOLLENT, M. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária.** São Paulo: Polis, 1982. 270 p.
- VIANA DE LIMA, A. E. **Estado do Maranhão – São Luís:** relatório e propostas para a conservação, recuperação e expansão. Porto: UNESCO, 1973.
- VILLAÇA, F. **Reflexões sobre as cidades brasileiras.** São Paulo: Studio Nobel, 2012.

REFERÊNCIAS CONSULTADAS

- BRASIL. Ministério das Cidades. **Matriz de indicadores para avaliação pós ocupação dos projetos pilotos de investimento intervenção em favelas.** 2004. Disponível em: https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Avaliacao/AVALIACaO_DE_POS_OCUPACaO.pdf. Acesso em: 01 set. 2020.
- FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura,** Belo Horizonte, v. 1, n. 3, 1986.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Centro de estatística e informações:** déficit habitacional no Brasil 2015. Belo Horizonte, 2018.

MARANHÃO (Estado). **Lei Ordinária 10.506/2016**. 2016. Disponível em <http://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=4450#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2010.506%2C%20DE%206,obras%20vinculadas%20ao%20referido%20programa>. Acesso em: 01 abr. 2021.

SANTO AMORE, C. Assessoria e assistência técnica: arquitetura e comunidade na política pública de habitação de interesse social. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS, 2., 2014, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://www.peabirutca.org.br/wp-content/uploads/GT1-46-108-20140630235545.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2021.

SANTO AMORE, C. Entre a necessidade e a gestão: o lugar das melhorias habitacionais nas políticas de urbanização de favelas. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS, 2014, São Bernardo do Campo, SP. **Anais [...]**. São Bernardo do Campo, SP, 2014. Disponível em: <http://www.peabirutca.org.br/wp-content/uploads/GT1-46-108-20140630235545.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2021.

SÃO LUÍS (Município). **Lei nº 4.669 de 11 de outubro de 2006**: plano diretor de São Luís. São Luís: SEPLAN, 2006.

SOMBRA, D. B. **De casa em casa, a cidade: autoconstrução e melhorias habitacionais no loteamento Santa Cecília**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - FAU, Universidade de São Paulo, 2017. Disponível em: https://issuu.com/danielsombra2/docs/tfg_-_de_casa_em_casa_a_cidade__pag. Acesso em: 20 ago. 2020.