



Arquitetura Revista

ISSN: 1808-5741

Unisinos

Burnett, Frederico Lago
POLÍTICA HABITACIONAL RURAL E MORADIA CAMPONESA NO MARANHÃO
Arquitetura Revista, vol. 15, núm. 2, 2019, Julho-Dezembro, pp. 331-350
Unisinos

DOI: <https://doi.org/10.4013/arq.2019.152.07>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193660602007>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

UNESM redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

POLÍTICA HABITACIONAL RURAL E MORADIA CAMPONESA NO MARANHÃO

RURAL HOUSING POLICY AND PEASANT HOUSING IN MARANHÃO

Frederico Lago Burnett¹

Resumo

Este texto analisa as limitações e consequências de políticas públicas locais quando se utilizam de programas nacionais pensados a partir de outras realidades socioespaciais. Tal análise parte de pesquisa da recente política habitacional rural do Governo do Maranhão, que, inspirada no Plano Nacional de Habitação Rural (PNHR), integra o plano estadual de desenvolvimento de municípios com baixo índice de desenvolvimento humano (IDH), buscando enfrentar o grave quadro das moradias precárias do Estado. Sob a ótica da divisão social do trabalho e da lei do desenvolvimento desigual e combinado, a primeira seção analisa os díspares resultados regionais do PNHR para, em seguida, contextualizar a realidade do camponês maranhense, que, vivendo à margem do sistema econômico, pratica o extrativismo e tem a moradia como forma de sobrevivência. Com base nas especificidades do déficit habitacional rural do estado e fundamentada em pesquisa nos povoados selecionados pelo programa, a terceira seção avalia os processos de produção e apropriação da moradia pelas famílias contempladas, constatando o não atendimento das metas físicas e sociais da proposta. Conclui que incompatível com os modos de vida e práticas tradicionais de autoconstrução, o programa contraria metas de desenvolvimento local e não contribui para a afirmação cultural de grupos sociais marginalizados, grande presença populacional no Estado.

Palavras Chave: Política habitacional rural; moradia camponesa; Maranhão/Brasil

Abstract

This text analyzes the limitations and consequences of local public policies when they use national programs that were developed for other socio-spatial realities. The analysis is based on a survey of the recent rural housing policy of the Government of Maranhão, which, inspired by the National Rural Housing Plan (PNHR), is part of the state development plan for municipalities with low human development index (HDI), aiming to address the situation of precarious housing of the State. From the point of view of the social division of labor and the law of unequal and combined development, the first section analyzes the disparate regional results of the PNHR and contextualizes the reality of the Maranhão peasant, who, living outside the economic system, practices extractivism and has the housing as a way of survival. Based on the specificities of the state rural housing deficit of the State and based on research in the villages selected by the program, the third section evaluates the production processes and the appropriation of the housing by the families contemplated, observing the failure of the physical and social objectives of the State's proposals. It concludes that the program is not compatible with the traditional ways of life and self-construction practices, opposes local development goals and doesn't contribute to the cultural affirmation of marginalized social groups, with large population presence in the State.

Keywords: Rural housing policy; peasant house; Maranhão/Brazil

¹ Universidade Estadual do Maranhão, fredlburnett@gmail.com

INTRODUÇÃO

Visando ao enfrentamento da pobreza extrema maranhense, o governo estadual lançou, em janeiro de 2015, o Plano de Ação Mais IDH, conjunto de políticas públicas de saúde, educação e geração de renda para trinta municípios com baixos indicadores sociais. Articulando órgãos estaduais e municipais, o Plano priorizou o atendimento da população em condições de risco social, decisão que concentrou a maioria das ações na zona rural dos municípios selecionados. Com metas de melhoria da qualidade de vida dos camponeses, o Programa Minha Casa, Meu Maranhão (PMCMM), da Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (Secid), adotou os princípios do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) para a produção de moradias na zona rural dos municípios selecionados.

Para verificar o desempenho do Programa, pesquisa realizada pelo Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (Imesc), em parceria com o Curso de Arquitetura e Urbanismo e o Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão, com o apoio do Edital Tecnologias Sociais da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (Fapema), desenvolveu estudos sobre o tema e acompanhou a execução das atividades em povoados eleitos pelo Programa, identificando contradições entre a proposta arquitetônica das unidades e o cotidiano dos camponeses, com impactos na vida familiar e reduzidos efeitos nas metas de desenvolvimento local.

Este trabalho apresenta os resultados e as discussões da pesquisa, que, em sua primeira seção, adotando o conceito de divisão social do trabalho, analisa o PNHR e seu desempenho nacional e regional a partir da lei do desenvolvimento desigual e combinado, buscando entender a razão das incoerências identificadas; na segunda seção, a partir da realidade socioeconômica do Maranhão, contextualiza o complexo quadro de pobreza e isolamento espacial em que se inserem os municípios selecionados pelo Plano de Ação Mais IDH e seu Programa de produção habitacional rural; na terceira, com base na especificidade do déficit habitacional do Maranhão, analisa as formas de apropriação das moradias pelos camponeses e avalia as metas e os processos assumidos pelo PMCMM; as considerações finais analisam as relações entre os preceitos da política nacional de habitação, os procedimentos adotados pelo programa local e a realidade rural maranhense, que, perante os resultados da intervenção, questionam as premissas do Plano de melhoria das condições da vida camponesa.

POLÍTICA HABITACIONAL RURAL, HIERARQUIA E HEGEMONIA

Surgindo tardiamente no cenário das políticas habitacionais brasileiras, originado em programas urbanos de produção massiva de moradias padronizadas, sob pressão marginal de demandas sociais e tendo de disputar financiamento com um programa de impacto nacional já consolidado, o PNHR passou a contar com recursos financeiros do Programa Minha Casa, Minha Vida.

A Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, atualmente vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, aponta a dimensão nacional do segmento rural, que reúne 4,4 milhões de famílias agricultoras, representa 84% dos estabelecimentos rurais brasileiros (Brasil, 2017) e uma produção significativa, pois, conforme o Censo Agropecuário de 2006, o mais recentemente realizado no país, “a agricultura familiar constitui a base econômica de 90% dos municípios brasileiros com até 20 mil habitantes; responde por 35% do produto interno bruto nacional e absorve 40% da população economicamente ativa do país.”

Em contraposição ao expressivo número de unidades produzidas pela versão urbana do programa, estudo de Fagundes et al. (2013) constata a baixa capacidade de aplicação dos reduzidos recursos do PNHR, que ultrapassa as metas para 2013 apenas nas regiões Sul e Sudeste, com o Centro-Oeste e o Norte na faixa de 65% e 70% e o Nordeste abaixo dos 30% de efetividade (Tabela 1)

Tabela 1: PNHR: Comparativo de metas/realizado até 2º semestre de 2013 (Fonte: Fagundes et al., 2013, p. 45)

Região	Meta inicial	Meta atual	Contratos até 2013	Percentual atingido/ meta inicial	Percentual atingido/ meta atual
Centro-Oeste	2.735	5.470	3.604	131,78%	65,89%
Nordeste	39.402	78.804	23.488	59,60%	29,80%
Norte	7.803	15.606	10.949	140,32%	70,16%
Sudeste	5.509	11.018	13.935	252,94%	126,47%
Sul	4.551	9.102	34.783	764,30%	382,15%
Total	60.000	120.000	86.759	144,60%	72,30%

A baixa performance do Programa no Nordeste contrasta com o déficit habitacional rural das regiões brasileiras, pois dados do IBGE de 2008 comprovam que o Nordeste detinha 70% do total da carência de moradias do país (Tabela 2), com mais de seis vezes o déficit da região Norte, a segunda colocada.

Tabela 2: Déficit Habitacional Rural no Brasil (Fonte: IBGE, 2008, in Fagundes et al, 2013, p. 42)

Região	Déficit habitacional	%
Norte	107.058	11,68
Nordeste	641.107	69,95
Sudeste	76.888	8,39
Sul	61.813	6,74
Centro-Oeste	29.612	3,23
Brasil	916.478	100,00

Para a Superintendência Nacional de Habitação Rural (SNHR), da Caixa Econômica Federal, gestora do Programa no país, as razões da baixa produtividade resultariam de especificidades que distinguem o espaço rural do urbano, mas também de certas características regionais, todas elas elencadas a seguir:

1) logística diferente, já que a construção de casas na área urbana é feita a partir de grupamentos, enquanto, na zona rural,

costumam ser individualizadas; 2) as distâncias e as formas de chegada do material precisam ser consideradas, já que, em algumas regiões, como o Norte, o acesso a determinados locais somente é possível por meio de embarcações; 3) a construção das casas obedece a especificidades culturais e climáticas, havendo diferenças nas habitações indígenas e quilombolas, por exemplo; 4) a renda considerada tem apuração diferente, já que, na região urbana, considera-se a renda mensal, enquanto, na área rural, a apuração é feita por safra; 5) na zona rural, o terreno em que será construída a habitação nem sempre tem sua documentação regular. (Fagundes *et al.*, 2013, p. 42)

Analizando o desempenho regional da agropecuária, Felema *et al.* (2013) demonstram a presença relevante de grandes regiões sob regime produtivo arcaico (Figura 1) que apresentam médias baixas de produtividade da terra e do trabalho no país (Figura 1, a e b), assim contextualizadas por eles:

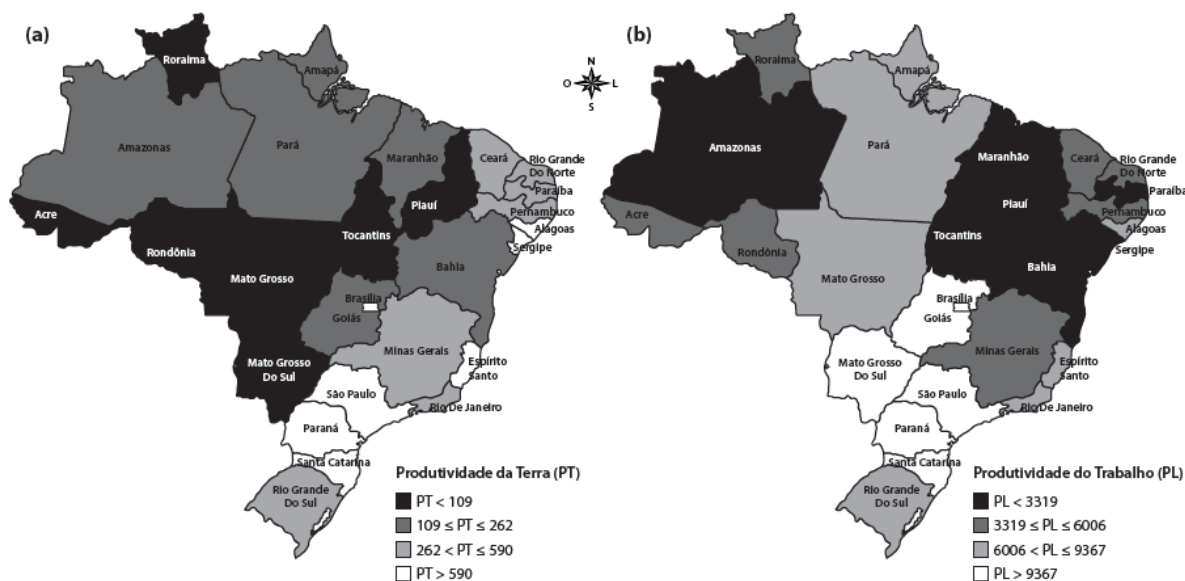
Considerando-se que a média da produtividade da terra para o Brasil foi igual a R\$ 266/ha, então, organizando os municípios de acordo com suas produtividades, verificou-se que a região Norte foi a que teve a maior quantidade de municípios com produtividade abaixo à da média nacional (82% de seus municípios), seguida da região Centro-Oeste (79%), Nordeste (61%), Sudeste (36%) e, por último, Sul, com apenas 13% de seus municípios com produtividade da terra inferior à do país. (Felema *et al.*, 2013, p. 562)

Analizando-se a produtividade do trabalho, verifica-se, por meio da Figura 1b, que os mais baixos valores (primeiro e segundo quartil) encontram-se concentrado no Nordeste e Norte. Mais especificamente, 89% dos estados do Nordeste estavam, em 2006, nessa classificação, e 71% dos do Norte também faziam parte dos dois piores quartis da produtividade. Ao mesmo tempo, 75% dos estados do Sudeste, 100% do Sul e do Centro-Oeste estavam centrados nos dois melhores quartis da Figura 1. (Felema *et al.*, 2013, p. 563)

Quando relacionamos produtividade da terra e do trabalho com o desempenho do PNHR (Tabelas 1 e 2 e Figura 1), fica evidente a sobreposição espacial dos indicadores mais desfavoráveis de ambas análises, apontando para um descompasso entre as regiões rurais mais precárias do Brasil e as políticas habitacionais rurais.

Assim, a cartografia produzida por Felema *et al.* (2013) permite outro entendimento das formas de apropriação e uso do solo no Brasil, indicando que a constituição das normas do Programa se explicaria com base no padrão das pequenas propriedades rurais do Sul e Sudeste do país, que caracterizam “uma agricultura familiar altamente integrada ao mercado, capaz de incorporar os principais avanços técnicos e de responder às políticas governamentais” (Abramovay, 1992, p.33).

Figura 1: Produtividade média da terra (a) e do trabalho (b) 2006 (Fonte: Felema et al., 2013, p. 562)



Perante a diversificada realidade brasileira, cabe entender que “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (Souza, 2006, p. 20) e que “mudanças nas políticas públicas são controversas” (Brunacci, 2014, p. 16), pois “grupos de interesses” e “grupos de pressão”ⁱ atuam nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas a partir de procedimentos assimilados pelo sistema democrático.

Para o Banco Mundial, são componentes da “participação” na definição das políticas públicas: “um processo por meio do qual as partes interessadas influenciam e compartilham o controle sobre o desenvolvimento de iniciativas e das decisões e dos recursos que os afeta” (Brunacci, 2014, p. 16). Reconhecidos como *lobby*, tais processos se caracterizam pelo sigilo e controle de seus procedimentos, oportunizados pela proximidade que têm com os círculos do poder,ⁱⁱ e suas práticas indicam que escolhas técnicas são passíveis de influências políticas ou econômicas.

No caso do PNHR, que opta por modos de produzir unidades habitacionais favoráveis a determinados grupos sociais, é possível constatar que a aderência das normas do Programa a interesses e demandas de espaços com diferenciadas capacidades de pensar, influenciar e decidir o rumo das políticas públicas está estreitamente vinculada com o caráter desigual do desenvolvimento capitalista.

O desenvolvimento desigual é a expressão geográfica sistemática das contradições inerentes à própria construção e estrutura do capitalismo”, uma lei que “deriva especificamente das tendências opostas, inerentes ao capital, para a diferenciação, mas com a simultânea igualização dos níveis e condições da produção. (Smith, 1988, p. 16–19).

Propondo como metodologia para análise do desenvolvimento espacial capitalista “a verificação articulada dos processos de homogeneização, integração, polarização e hegemonia nos recortes territoriais”, Brandão alerta para o fato de cada um deles pertencer a “planos teóricos distintos, frutos que são de determinações muito diversas” (Brandão, 2007a, p. 70). Assim, enquanto o processo de “homogeneização” corresponde ao movimento que “desfaz fronteiras territoriais, transborda limites” para a realização da acumulação capitalista, a “integração” opera por meio da “dinâmica coercitiva da concorrência como seletividade impositiva” dos mercados, possibilitando a configuração da “polarização”, que, ao gerar “campos de forças”, resultam em centralidades e constituem “hierarquias”. Por fim, como objetivo da “economia política da espacialidade da riqueza capitalista”, o autor realça o papel da “hegemonia”, que, ao permear as diversidades regionais, “se apresenta como questão de Estado, expressando-se como uma questão regional” (Brandão, 2007a, p. 71–83)

Esclarecendo o entendimento da diversidade socioeconômica das regiões brasileiras — sobre as quais conceitos campo–cidade/urbano–rural se mostram insuficientes, ainda que referidos à divisão intelectual e manual do trabalho —, a metodologia proposta aprofunda a análise das políticas públicas, que, longe de inteligível apenas por intermédio de procedimentos técnicos, exige que sejam compreendidas como

processos complexos e multidimensionais que se desenvolvem em múltiplos níveis de ação e de decisão — local, regional, nacional e transnacional. Em segundo lugar, envolvem diferentes atores — governantes, legisladores, eleitores, administração pública, grupos de interesse, públicos-alvo e organismos transnacionais —, que agem em quadros institucionais e em contextos geográficos e políticos específicos, visando à resolução de problemas públicos, mas também à distribuição de poder e de recursos. (Araújo e Rodrigues, 2017)

Entendendo o espaço da agricultura familiar do Sul e Sudeste como “homogeneizado”, pois “altamente integrada ao mercado” (Abramovay, 1992, p. 33), sua capacidade de produção e conexão aos mercados fortalece a “integração” e explica o alto desempenho na realização da PNHR. Colocando-o como parte de um espaço “polarizado” incorporado às centralidades espaciais, Sul e Sudeste compõem a região instituída, desde meados do século passado, como “hegemônica” na política e na economia nacionais, tendo seu centro principal em São Paulo.

Considerando que a expansão capitalista ocorre a partir de “tendências opostas, inerentes ao capital, para a diferenciação, mas com a simultânea igualização dos níveis e condições de produção” (Smith, 1998, p. 19), ainda quando aparentemente ineficientes, caso do PNHR, as políticas públicas funcionam como sistêmicas, desarticulando processos produtivos locais e contribuindo para a entrada, expansão, consolidação do Capital em determinados territórios.

Por isso, longe de imputar a não observância das especificidades locais a equívocos técnicos, cabe atentar para o alerta feito por Brandão e considerar a “questão regional” enquanto “questão de Estado”, pois a hegemonia se faz presente sob a forma da integração nacional e, dessa forma, “detém o poder de ditar, (re)desenhar, delimitar e negar domínio de ação e raio de manobra de outrem” (Brandão, 2007a, p. 84).

O sistema capitalista tem suas estratégias de dominação, utilizando-se do poder econômico para, em nome do “desenvolvimento” e da ideologia do progresso, passar por cima dos direitos das pessoas, dos povos nativos e seus territórios historicamente ocupados. Ao implementar toda a infraestrutura demandada pelo capital, o Estado torna-se o instrumento que facilita o desenvolvimento dos grandes projetos de agronegócio, agropecuária, construção de hidrelétricas, mineração e agroindústria. (Tiene, 2018)

Tais considerações são relevantes para entender a prevalência de políticas públicas que, ainda quando exógenas e contrárias ao contexto social, se estabelecem “em nome do desenvolvimento”. A experiência recente de programa habitacional rural no Maranhão, componente de Plano de desenvolvimento local, permite verificar sua recorrência.

POBREZA RURAL E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NO MARANHÃO

Estado da Região Norte e Nordeste com os piores indicadores sociais de educação, saúde, saneamento e moradia, com altos graus de desigualdade em todo o território, o Maranhão se destaca pela grave condição de pobreza da zona rural (PNAD/IBGE, 2014). Sob uma secular estrutura fundiária de concentração de grandes propriedades, presa a relações de trabalho pré-capitalistas e modos de produção rudimentares, associados a baixos níveis de fertilidade do solo (Andrade, 1984), a pobreza rural maranhense faz o camponês produzir para sua subsistência, sem organização social e assistência técnica.

A maioria dos produtores é descapitalizada e falta capacitação técnica necessária para absorção do conhecimento, tão necessário para a adoção de tecnologias. Esses produtores, praticamente, não usam e nem dispõem de nenhuma tecnologia para favorecer o incremento em produtividade, perdendo a oportunidade de obter um excedente ao consumo, que poderia ser negociado para aumento da renda familiar. (Silva *et al.*, 2016, p. 191)

Na área rural maranhense, após a tentativa da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em transformar o estado no “celeiro do Nordeste” e já sob a opção do desenvolvimento subordinado dos governos militares, as terras devolutas — muitas delas ocupadas por posseiros — foram destinadas a grandes empresas nacionais (Santos e Borba, 2012). O Estado consolidou posição de destaque como exportador de *commodities*, mas, como todo enclave econômico,ⁱⁱⁱ está sob controle externo e tem reduzida capacidade de geração de postos de trabalho e receitas, exigindo “um enorme quantitativo de terras agriculturáveis, que acabam, por sua vez, reforçando a estrutura fundiária desigual da terra” (Ribeiro Junior, 2017, p. 24), provocando graves conflitos.

Conforme a Comissão Pastoral da Terra (2017), em 2016, de um total de 939 conflitos no Brasil — por terra, água ou trabalho —, o Estado registrou 154 eventos, enquanto Rondônia, com 101 conflitos, e Bahia, com 98, ocupam as posições seguintes. Em razão das inúmeras disputas pela terra, a questão

fundiária é uma prioridade para todo o conjunto dessa população, mas tem se comprovado sem possibilidade de solução, devido à “ligação existente entre interesses econômicos e políticos com os interesses agrários” (Dorner in Rocha, 2013, p. 445).

Mas, para implantar a reforma agrária, é preciso muito mais que a desconcentração fundiária, é imprescindível eliminar a hegemonia do agronegócio sobre as políticas de desenvolvimento da agropecuária e reconhecer a importância das diferentes relações de produção, como a familiar, a associativa e a cooperativa (Fernandes, 2012, p. 1, in Rocha, 2013, p. 455)

Comprometida politicamente com demandas populares, a gestão Flavio Dino (2015–2018) implementou, como primeira medida de governo, o Plano Mais IDH, voltado para “promover a superação da extrema pobreza e das desigualdades sociais no meio urbano e rural, por meio de estratégias de desenvolvimento territorial sustentável” (Maranhão, 2015a), tendo, entre suas diretrizes:

IV — Inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadores rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais, calcado em um modelo de desenvolvimento que atenda às especificidades de cada um deles;

V — Valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações. (Maranhão, 2015a)

Contabilizando 140 municípios do Maranhão com baixos IDHs, o governo decidiu intervir em recortes espaciais, elegendo 30 municípios em situação mais grave, aplicando localmente políticas de desenvolvimento em sintonia com a realidade diferenciada do Maranhão.

No que se refere à questão habitacional, coube à Secid coordenar as ações para as populações incluídas no Plano Mais IDH. Reproduzindo o padrão do PNHR, o órgão elaborou o PMCMM para a produção de unidades habitacionais, acoplando-o a ações de “organização social” e “geração de emprego e renda” (Maranhão, 2015b). Dado seu duplo vínculo — por um lado, parte de uma proposta de desenvolvimento rural pensada no âmbito estadual e, por outro, inspirado em um programa nacional que apresenta baixo desempenho no Nordeste —, a análise do PMCMM pode esclarecer questões sobre a elaboração de política públicas discutidas neste texto.

Com a finalidade de avaliar o Programa e tomando como referência as metas e procedimentos do PMCMM (Maranhão, 2015b), a pesquisa “O Plano Mais IDH e a Produção Habitacional: contribuições para Melhoria das Condições de Vida e Trabalho na Área Rural dos Municípios de Belágua e Cajari, Maranhão”, analisou a proposta institucional e procedeu à revisão da literatura sobre política habitacional e modos de vida rural no Brasil e Maranhão. Tendo como estudo de caso dois povoados em diferentes mesorregiões do estado, a pesquisa acompanhou, durante 18 meses, em oito visitas de campo, as diferentes etapas de implementação do projeto. Concluída no final de 2017, seus resultados foram apresentados em eventos científicos nacionais e em fóruns técnicos locais do Plano Mais IDH, propondo a revisão das políticas habitacionais rurais no Estado.

MORADIA CAMPONESA E POLÍTICA HABITACIONAL RURAL DO MAIS IDH

Expressão de uma sociedade marginalizada dos processos de inserção produtiva nacional, a população rural maranhense está constituída majoritariamente por povos originários (em sua quase totalidade, vivendo em áreas de reservas), comunidades quilombolas (ocupando terras ancestrais, a maioria ainda sem titularidade), colonos e ribeirinhos (com distintas origens, tanto internas quanto externas ao Maranhão). O Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Maranhão (PEHIS-MA), documento produzido em 2012 como exigência para acessar recursos do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), expõe um quadro geral da moradia no Estado:

(...) o Estado do Maranhão se apresenta com características peculiares. Situado no Nordeste brasileiro, possui uma população rural ainda significativa, o que se traduz em um expressivo deficit habitacional, com questões fundiárias relevantes a serem enfrentadas e questões específicas das populações tradicionais — indígenas, quilombolas —, que requerem tratamento especial, devendo-se considerar questões culturais e problemas estruturais. (Maranhão, 2012a, p. 9)

Com relação às comunidades quilombolas, constatou-se que a necessidade habitacional mais evidente e que exige solução imediata por parte dos órgãos governamentais é a regularização fundiária. Há evidências de que, sem que tal regularização tenha lugar, ou mesmo ocorrendo demora no cumprimento de todas as etapas do processo formal de regularização, sérios conflitos irrompem — inclusive com perdas de vida humana. (Maranhão, 2012a, p. 42)

No que concerne aos colonos, antigos posseiros e ribeirinhos, verificou-se que as necessidades habitacionais desses grupos não são diferentes das que concernem aos quilombolas, sendo demanda prioritária a regularização de terras e, em seguida, melhorias habitacionais. (Maranhão, 2012a, p. 42)

A dimensão quantitativa do problema habitacional rural maranhense fica mais evidente a partir da observação de dados estatísticos. Com 36,9% da população vivendo na área rural, o mais alto índice nacional (Censo IBGE, 2010), o deficit habitacional no campo representa 56,6% do total do Estado, quase todo ele concentrado em moradias precárias (48%, contra 15,4% no urbano). Conforme a Tabela 3, enquanto, no Brasil, o componente coabitação urbana e rural se destaca com 41,35% de todo o deficit, no Maranhão, são as moradias precárias que se destacam, com 63,5% da demanda, com o rural somando 48% desse percentual. Com 8,2% de deficit provocado pela coabitação — metade do percentual urbano, 16,6% — e 0,4% de adensamento excessivo — 1/5 das demandas da cidade, com 2,1% —, a área rural expõe claramente suas necessidades habitacionais, 50% concentradas em moradias precárias.

Tabela 3: Brasil e Maranhão: definição e peso dos componentes no deficit habitacional (Fonte: PNAD, IBGE/ FJP, 2016)

Componente	Definição do Componente	% Deficit do Brasil			% Deficit do Maranhão		
		Urb.	Rural	Total	Urb.	Rural	Total
Moradias precárias	Material predominante: taipa de mão não revestida, madeira aproveitada, palha ou outro material	7,6	10,0	17,0	15,4	48,0	63,5
Coabitação	Domicílio com mais de uma família residindo, uma com intenção declarada de mudar	36,5	4,9	41,3	16,6	8,2	24,8
Adensamento excessivo	Moradias alugadas com mais de três habitantes por cômodo	5,9	0,2	6,1	2,1	0,4	2,5
Ônus excessivo de aluguel	Valor do aluguel igual/superior a 30% da renda domiciliar		34,8			9,2	

No Maranhão, o maior déficit se concentra na precariedade habitacional das moradias inadequadas. Uma constatação que alerta para a necessidade de tomar com cuidado propostas pensadas nacionalmente e que não apresentam aderência ao problema do Estado. Utilizando subsídios do Sistema de Informação da Atenção Básica, do Ministério da Saúde (SIAB-MS), de 2013, é possível identificar, no Maranhão, a característica construtiva da precariedade habitacional: o Estado possui 28,6% de casas de taipa de mão com e sem revestimento, contra 13,7% do Piauí e 3,9% do Brasil (Quadro 2). Uma característica do deficit maranhense com forte presença em quatro das cinco mesorregiões do estado, exceto o Sul, que, com a mais baixa densidade populacional e processo diferenciado de colonização (Trovão, 2008; Cabral, 1992), possui percentuais significativamente menores, sendo a única região em que a taipa de mão com revestimento tem leve superioridade (Tabela 4).

Tabela 4: Maranhão e Mesorregiões: percentuais por material de construção das moradias (Fonte: BRASIL, 2013).

Estado/mesorregião	Taipa de mão sem revestimento	Taipa de mão com revestimento	Madeira	Material impróprio	Pedra, concreto, outros
Maranhão	17,39%	11,17%	2,18%	0,55%	0,61%
Norte maranhense	19,07%	10,39%	1,12%	0,59%	0,48%
Leste maranhense	19,69%	12,56%	0,20%	0,25%	0,67%
Centro maranhense	17,03%	14,40%	0,51%	0,30%	0,41%
Oeste maranhense	16,40%	10,48%	6,98%	0,67%	0,55%
Sul maranhense	2,90%	3,05%	1,26%	1,82%	1,94%

Um olhar mais atento sobre as condições socioeconômicas dos camponeses maranhenses que habitam moradias de taipa de mão, com ou sem revestimento, constata que a maioria vive sob insegurança fundiária, com baixa capacidade de produção e comercialização, resultado da falta de financiamento, assistência técnica e acesso a mercados, aspectos que, somados, explicam a pobreza e a opção por um sistema construtivo que utiliza materiais retirados da natureza, sem custos para os moradores.

Tais aspectos são particularmente agravados pelo recorte do Plano Mais IDH, voltado para os bolsões de maiores pobreza do Maranhão, atendendo famílias que dependem de programas sociais para a sobrevivência de seus membros. Aspectos considerados na proposta do PMCM, que aponta 70,96% de moradias precárias na zona rural do estado e altos índices de analfabetismo e trabalho informal:

O déficit habitacional no Estado do Maranhão é de aproximadamente 483 mil unidades. Destas, estima-se 289 mil nas zonas rurais dos municípios. Desse total, 342.743 habitações são consideradas precárias; 81.102 moradias são coabitadas, ou seja, famílias que convivem no mesmo domicílio e que tenham intenção de constituir uma nova moradia; 43.951 habitações têm valor alto de aluguel, correspondente a 30% ou mais da renda familiar e 14.401 são ocupadas por mais de três moradores em cada dormitório. (Maranhão, 2015, p. 3)

Nos municípios que integram o Plano Mais IDH, esta realidade não é diferente, o que nos revela a importância de políticas sociais como forma de garantir melhores condições de vida da população. Cerca de 90% da população, dos sete municípios contemplados nessa primeira etapa do Projeto, estão em situação de pobreza, e aproximadamente 70% das pessoas com mais de 18 anos possuem apenas o ensino fundamental e ocupação informal de trabalho (Maranhão, 2015, p. 4)

Apesar de constatar a gravidade da situação social, o Programa desconsidera sua complexidade e adota como objetivo principal “prover o acesso a moradias dignas para a população rural, visando à melhoria da sua qualidade de vida”, definindo como metas

construir habitações dignas para a população rural; desenvolver ações socioeducativas que possibilitem, aos beneficiários, uma intervenção crítica e qualificada frente às questões do cotidiano, despertando-os para o exercício da cidadania; promover curso de capacitação de Geração de Trabalho e Renda, respeitando interesses e potencialidades produtivas e de mercado” (Maranhão, 2015, p. 4,5)

Aplicando “médias estatísticas às habitações rurais”, e ignorando que, “apesar das características de toda uma população serem estáveis, os indivíduos dessa população variam de forma imprevisível” (Fathy, 1908, p. 46), a Secid decide implementar as ações do Programa a partir das normas do PNHR, sem qualquer mediação em relação às especificidades locais ou “potencialidades produtivas e de mercado”. Desconsiderando “a extensão territorial do Brasil e as peculiaridades geográficas, culturais e econômicas”, razão pela qual “a habitação rural apresenta enorme variedade de tipos” (Carvalho et al., 2016, p.2) e “como dados sobre a satisfação declarada pelos moradores acerca de suas moradias não estão disponíveis”, as decisões acabam acontecendo “com base nas informações objetivas levantadas pelos censos e pesquisas amostrais” (Brosler e Bergamasco, 2017, p.3).

A reprodução mecânica dos procedimentos ditados pelo PNHR, que desconsideram os próprios enunciados do Programa e sua meta de organização local, se explica a partir de estudo de Kapp et al. (2012), sobre a atuação tecnocrática de arquitetos a serviço do Estado:

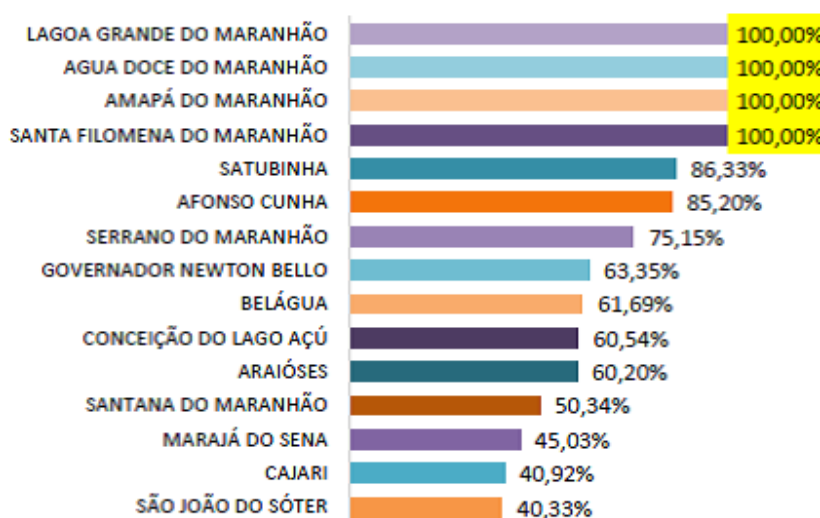
De onde vem, nesse caso, o hetero-nomos, a norma alheia a que todo processo deve se submeter? Paradoxalmente, também as metodologias de atuação tecnocráticas são elaboradas com ajuda de arquitetos e urbanistas. O problema é que não visam prioritariamente à mobilização do conhecimento especializado para situações novas de planejamento e produção do espaço; em vez disso, buscam o enquadramento dessas situações novas às antigas rotinas administrativas, financeiras e jurídicas da cidade formal. (Kapp et al., 2012, p. 3)

Assim, atualizando o cadastro de famílias inscritas em programas habitacionais rurais, a Secid procedeu à licitação de 10 lotes, com 100 moradias cada, para a contratação das construtoras a um custo inicial de R\$ 26.000,00 por UH. Com as obras contratadas, a Secretaria utilizou seu quadro de funcionários — assistentes sociais, engenheiros e arquitetos — para a execução da Fiscalização de Engenharia e do Trabalho Técnico Social, exigências também inspiradas no PNHR (Brasil, 2012). As viagens de 5 horas, em média, por trecho para cada uma das 10 sedes municipais, reduziram consideravelmente a permanência e o contato social com as famílias selecionadas.

Desvinculadas do cotidiano dos camponeses, as atividades se resumiram a esporádicas e rápidas visitas aos povoados, quando breves palestras e expeditas medições de obras foram as formas de “exercitar a cidadania” das famílias. Apesar do potencial para a formação técnica e a geração de renda, a pouca presença institucional nos povoados delegou a contratação da mão de obra local à condição própria de cada uma das construtoras, e o não acompanhamento dos processos impediu a avaliação de seus resultados na capacitação de trabalhadores e na economia local.

Do ponto de vista do regime de construção adotado, imbuído pelo espírito da produtividade do PNHR e provavelmente premido pelas metas de curto prazo do Plano Mais IDH, o Programa não considerou as limitações que a experiência acumulada no Estado já oferecia (Maranhão, 2012b) e optou pela empreitada global para a construção das moradias. Os resultados comprovam o equívoco da decisão: devido à grande distância dos povoados em relação às sedes municipais e à constante inacessibilidade no período das chuvas, o Comitê Executivo do Plano Mais IDH constatou que, em quinze municípios para a construção de 1.500 unidades, apenas 4 frentes de trabalho (400 unidades ou 26,6% do total) tinham concluído as obras em outubro de 2017, conforme o Gráfico 1.

Gráfico 1: Cronograma de entrega UH – PMCM – Outubro/2017. (Fonte: Maranhão, 2017)



A pesquisa identificou que o longo atraso na execução e entrega das habitações representou sérios incômodos para as famílias. Como o Programa exigia a demolição das moradias de taipa de mão e adobe, os futuros moradores suspenderam os serviços periódicos de manutenção de suas casas, que se arruinaram com o período de chuvas intensas na região. Sem um lugar adequado e sob risco de desabamento, várias famílias se transferiram para as unidades habitacionais ainda sem instalações elétricas, hidrossanitárias, revestimentos cerâmicos e pintura. Buscando assegurar a medição final dos serviços e a entrega formal das unidades, a Secid alertou os moradores para não realizarem intervenções físicas nos imóveis. Vivendo essa situação indefinida, muitas famílias passaram a se dividir entre a antiga moradia, em estado de abandono, e a nova, ainda inconclusa, comprometendo o principal objetivo do Programa.

O monitoramento da ocupação dos imóveis pela pesquisa de campo avaliou o comportamento das famílias perante a inusitada circunstância, apontando fragilidades nas políticas habitacionais padronizadas, que, ainda quando se propõem atender “especificidades” e “valorizar diversidades”, estão presas a “metas quantitativas que comprometem o qualitativo”, não atentando que os “alvos estabelecidos tendem a ser inatingíveis e, portanto, autodestrutivos” (Turner in Espinoza; Grappi, 2017, p. 6). Parte significativa dos erros do Programa se deve à ausência das famílias selecionadas nos processos decisórios, trazendo consequências sobre a meta de organização e “exercício da cidadania”:

A inocuidade da participação os desmobiliza e acaba tornando-os indiferentes ao espaço que ocupam. Da mesma maneira que a classe média urbana, passam a atribuir ao poder público a responsabilidade pelas qualidades e deficiências da cidade. (Kapp *et al.*, 2013, p. 4)

Comparadas com as autoconstruções rurais que vieram substituir, o desempenho térmico, acústico e lumínico das unidades habitacionais é inferior aos da taipa de mão e do adobe, provocando diferentes reações, desde aquelas famílias que protelaram a saída da casa de adobe, maior e mais confortável, aos idosos que se negaram a mudar e continuaram a morar na precária, mas fresca, moradia de terra e palha (Figuras 2 e 3).

Figura 2 e 3: A permanência da moradia de palha e taipa de mão sem revestimento no Povoado Pequizeiro, Município de Belágua, Maranhão.



Em função do custo final da unidade, que limita sua área construída, reduzindo dimensões horizontais e verticais dos ambientes, a casa-padrão do PNHR impacta fortemente no conforto térmico dos camponeses, pois é inadequada ao clima tropical úmido do Maranhão, com temperaturas altas e fortes chuvas que reduzem os ventos e aumenta a umidade. Agravando tal situação, a unidade habitacional deve atender padrões de segurança contra invasores e ser hermética, não permitindo acesso por possíveis vãos em paredes ou cobertura. Impedindo a livre circulação da ventilação e concentrando o ar quente no reduzido pé direito, o interior enclausurado das unidades habitacionais do Programa contrasta com as construções rurais, que, com coberturas altas e paredes vazadas, potencializam a circulação interna do ar. Complementadas com materiais regionais — tijolos de adobe, paredes de barro e telhados de palha ou telhas cerâmicas —, as autoconstruções rurais formam um conjunto construtivo imbatível para enfrentar o adverso clima do Maranhão, transição entre a Amazônia e o Sertão.

Além do microclima, que leva os moradores literalmente para fora de casa, a funcionalidade da arquitetura do programa provoca “adaptações” físicas nas moradias recém-construídas. Destaque para a cozinha americana incorporada à sala de estar, que impossibilita o uso do fogão à lenha, mais acessível aos moradores do que o fogão a gás, muitas vezes inviável economicamente:

No projeto das casas construídas em conjuntos habitacionais urbanos não consta tal item. No entanto, o fogão à lenha é indispensável no meio rural. Mas, como a casa é pensada da mesma maneira nos dois meios (rural e urbano), a família assentada se encarrega de anexar à parede da área de serviço — que não passa de um tanque sob o beiral — um fogão à lenha coberto por uma varanda em geral construída com madeira roliça e telhas de cimento-amianto, fibrocimento ou até mesmo lona. (Cardoso et al., 2009, p. 72)

Mas a decisão também impede a tradição local de, praticamente, cozinhar ao ar livre, em uma relação direta com os equipamentos implantados nos fundos do lote — jirau para a lavagem de louça, acesso à horta, controle visual dos filhos e dos animais de criação. As adaptações feitas em unidades entregues atestam a inevitabilidade de tais práticas, que, dada a permanência da penúria financeira, vão recorrer à madeira, à palha e ao barro para se efetivar.

Para verificar se tais atitudes são comuns entre os camponeses, o trabalho de campo da pesquisa foi além do acompanhamento da construção das moradias do PMCMM em Belágua e Cajari, se estendendo a municípios já contemplados com diferentes programas habitacionais: o povoado Puçã, em Presidente Vargas, Norte do Maranhão, com unidades recentes do PNHR e o Assentamento Estadual PE-410, em Buriticupu, no Oeste maranhense, que recebeu nos anos 1980 casas pré-fabricadas em madeira. Em ambos, as famílias “beneficiadas” modificaram os usos dos ambientes, adaptando as casas segundo suas necessidades e possibilidades (Figuras 4 a 6).

Figuras 4 e 5: Cozinha e jirau de taipa de mão com cobertura de palha em moradias do PNHR no Povoado Pução, Município de Presidente Vargas, Maranhão.



E esse é um fato relevante, pois como as estatísticas sociais indicam o agravamento das condições de privação dos camponeses, a tendência em retornar aos materiais extraídos diretamente da natureza se impõe, resultando na adoção de tecnologias acessíveis, isto é, a autoconstrução com terra, palha e madeira.

Figuras 6 e 7: Moradia pré-fabricada em madeira dos anos 1980, em Buriticupu, e jirau em madeira nas casas recém-ocupadas do PMCM em Belágua, Maranhão.



Assim, reproduzindo mecanicamente soluções pensadas para famílias de pequenos agricultores inseridos no mercado de produção e consumo, a proposta de oferecer “moradia digna” aos camponeses maranhenses demonstra suas limitações, pois são as condições de vida que determinam os modos de morar, obrigatoriamente compatíveis com a capacidade de sobrevivência do grupo social. Uma situação análoga àquela analisada por Hassan Fathy para os camponeses pobres do Egito e ainda que não tratemos aqui de casas pré-fabricadas no sentido literal, a questão é a mesma, pois, em ambos os casos, se trata de “casas pré-concebidas”.

Como é que pessoas tão pobres, que não têm recursos nem para comprar pão, tendo elas mesmo que fazê-lo para economizar o lucro que seria do padeiro, podem pensar, mesmo em sonho, numa casa pré-fabricada? Falar de pré-fabricação com pessoas que vivem num tal nível de pobreza é mais do que cretino, é uma zombaria cruel de sua condição. (Fathy, 1980, p. 48)

CONCLUSÕES

O baixo rendimento e atribulado processo do PMCMM confirma a inviabilidade, em determinadas regiões do país, da política habitacional rural calcada no modelo do PNHR. Entretanto, quando seus produtos são examinados de uma perspectivaêmica, isto é, “desde o interior da cultura (como se destacássemos os mesmos aspectos que também considerariam importantes os membros do grupo)” (Rapoport, 2003, p. 14), se conclui que o projeto arquitetônico e o sistema construtivo da moradia do PMCMM estão desvinculados dos modos de vida e dos valores culturais dos “beneficiados”.

Cumprindo de forma aceitável as requisições normativas, principalmente nas condições de estabilidade física das moradias, as construções apresentam limitações em relação a outros aspectos, constatados no processo de mudança e ocupação das famílias beneficiadas, pois, se “há melhorias inegáveis em algumas situações críticas, mas, de modo geral, peculiaridades e potenciais locais tendem a desaparecer” (Kapp *et al.*, 2013, p. 4).

Se o diagnóstico emitido pela SNHR/CEF já apontava a incompatibilidade entre o espaço rural e o desenho do programa, a constatação da realidade socioeconômica das regiões com baixo atendimento do PNHR indica que o insucesso é seletivo e se deve à não consideração, nos procedimentos e nas estratégias do Programa, das particularidades de mais da metade do Brasil rural, e não apenas de poucas comunidades.

Ao intervir em frágeis sistemas sociais e influenciar o futuro das famílias beneficiadas, o padrão arquitetônico e construtivo do Programa demanda sérias revisões, para que, além de disponibilizar habitabilidade da moradia, se torne, efetivamente, fator de fortalecimento da valorização cultural e, conseqüentemente, da organização social das famílias camponesas em extrema pobreza no Maranhão.

Na tentativa de adaptar sua nova casa aos modos e condições materiais de sua vida, mas preso às condições materiais que delimitam suas possibilidades, muito provavelmente o camponês não conseguirá passar de uma indeterminação social perante o espaço em que vive. Deparando-se com um artefato sobre o qual deixou de ter controle, pouco se pode afirmar quanto às contribuições para sua melhoria de vida, mas algo bem mais grave com certeza se instala no meio rural: a decadência cultural de grupos sociais submetidos a modelos de vida impostos por meio das boas intenções de agentes externos. Um fenômeno que “começa com o próprio indivíduo, que é confrontado com escolhas que não está preparado a fazer, e é nesse estágio que devemos combater-la” (Fathy, 1980, p. 36).

AGRADECIMENTOS

À Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão – Fapema e ao Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – Imesc pelo apoio à pesquisa “O Plano Mais IDH e a Produção Habitacional: Contribuições para Melhoria das Condições de Vida e Trabalho na Área Rural dos Municípios de Belágua e Cajari, Maranhão”, realizado no período de 2015 a 2017;

Aos moradores dos povoados Piquizeiro, em Belágua, São Miguel dos Correia, em Cajari, Puçã, em Presidente Vargas e do Assentamento PE-410 em Buriticupu, pela hospitalidade com que receberam a equipe da pesquisa durante os trabalhos de campo, compartilhando momentos de seus cotidianos;

A Clara Souza, Aldrey Malheiros, Amanda Marques, Andrea Garcez, Nubiane Vieira, arquitetas, Leonardo Silva Soares, geógrafo, Leonardo Coelho e Rose Panet, sociólogos, que em diferentes momentos contribuíram para a realização e os resultados da pesquisa;

Aos avaliadores ad hoc da Arquitetura Revista pelas sugestões ao texto deste artigo.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. 1992. Paradigmas do capitalismo agrário em questão. São Paulo: Edusp, 275p.
- ANDRADE, M. C. 1984. Ensaio sobre a realidade maranhense. São Luís: IPES, 136p.
- ARAÚJO, L. e RODRIGUES M. L. 2017. Modelos de análise das políticas públicas. Sociologia, Problemas e Práticas, 83:11-35. Disponível em: <http://journals.openedition.org/spp/2662> Acesso: 28/02/2018. <https://doi.org/10.7458/spp2017839969>
- BRANDÃO, C. A. 2007a. Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 240p.
- BRANDÃO, C. R. 2007b. Tempos e espaços nos mundos rurais do Brasil. Revista do Centro de Estudos Rurais, UNICAMP, V. 1, Nº 1, 03:37-64. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/310076/mod_resource/content/0/Brand%C3%A3o_Carlos.pdf Acesso: 01/01/2018.
- BRASIL. 2012. Cartilha do PNHR. Ministério das Cidades, Minha Casa, Minha Vida; Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br> Acesso: 10/03/2016.
- BRASIL. 2017. Secretaria Especial da Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/plano-safra-da-agricultura-familiar-20172020> Acesso: 18/02/2018.
- BRASIL. 2017. Decreto Nº 9.064, de 31 de maio de 2017. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-018/2017/Decreto/D9064.htm Acesso: 09/01/2018
- BRASIL. 2013. Situação do Saneamento no Brasil. Sistema de Informação de Atenção Básica - SIAB, Ministério da Saúde - MS. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?siab/cnv/SIABCbr.def>. Acesso: 15/08/2017.
- BROSLER, T. M. e BERGAMASCO, S. M. P. P. 2016. A conquista do direito à moradia no meio rural; proposta de construção de um indicador. Habitat no Campo, nas Águas e nas Florestas - Paranoá 17: Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/paranoa/article/view/24746/17988> Acesso: 16/01/2018. <https://doi.org/10.18830/issn.1679-0944.n17.2016.05>
- BRUNACCI, D. P. 2014. Influência no desenho de políticas públicas: conceitos pela participação e propostas de monitoramento. Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo – EAESP,

- Fundação Getúlio Vargas – FGV, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/12030/2010917%20ArtigoDiogoBrunacci.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso: 25/01/2018
- CABRAL, M. S. C. 1992. Caminhos do Gado. Conquista e ocupação do Sul do Maranhão. São Luis: SIOGE, 264p.
- CADEMARTORI D., J.J. 2010. Inversión extranjera en el desarrollo de la región minera de Antofagasta (Chile): historia y perspectivas, Edición electrónica gratuita. Disponível em: www.eumed.net/libros/2010b/677/ Acesso: 20/01/2018.
- CARDOSO, F. P.; JUCKSCH, I.; SILVA, M. S.; HIRONAGA, L. S.; CASTRO, A. D. 2009. Projeto arquitetônico e participação popular: as dimensões formais, simbólicas e políticas da moradia e da habitação em assentamentos de reforma agrária. Labor & Engenho, Campinas [SP], Brasil, v.3, n.1:70-81. Disponível em: www.conpadre.org e www.labore.fec.unicamp.br Acesso: 05/01/2018. <https://doi.org/10.20396/labore.v3i1.1852>
- CARVALHO, A. W. B.; PAULA, N. E. S.; PEREIRA, D. A. G. 2016. Programa Nacional de Habitação Rural e modo de morar no campo: reflexões a partir da casa rural na Zona da Mata mineira. Habitat no Campo, nas Águas e nas Florestas - Paranoá 17. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/paranoa/article/view/19120/17985> Acesso em 08/01/2018. <https://doi.org/10.18830/issn.1679-0944.n17.2016.03>
- COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. 2017. Áreas em conflito. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/send/4-areas-em-conflito/14039-areas-em-conflito-2016?Itemid=0> Acesso: 25/02/2018
- D'AMICO, F. 2011. O Programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal In COSTA, J. C. et al. O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: trabalhos premiados. – Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal, p. 33-54. Disponível em: http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109261251530.LivroCAIXA_T_O_033.pdf Acesso: 17/12/2017.
- ESPINOZA, J. H.; GRAPPI, L. 2017. Novas-velhas questões? [Re]visitando as teorias de John F. C. Turner sobre a “cidade informal” no Brasil. XVII ENANPUR: Desenvolvimento, Crise e Resistência: Quais os caminhos do Planejamento Urbano e Regional? S. Paulo. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%207/ST%207.6/ST%207.6-03.pdf Acesso: 13/01/2018.
- FAGUNDES, J. R.; CAMPIGOTTO, L.; ZONTA, P.; CETOLIN, S. F. 2013. Análise das Metas do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) no Contexto Nacional. Revista do Desenvolvimento Regional – Faccat – Taquara, RS, V. 10, nº 2, jul/dez:35-48. Disponível em: https://seer.faccat.br/index.php/coloquio/article/view/29/pdf_7 Acesso: 08/03/2017. <https://doi.org/10.26767/coloquio.v10i2.29>
- FATHY, H. 1980. Construindo com o povo. Arquitetura para os pobres. Rio de Janeiro: Salamandra; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 262p.
- FELEMA, J.; RAIHER, A. P.; FERREIRA, C. R. 2013. Agropecuária Brasileira: desempenho regional e determinantes de produtividade. In RESR, Piracicaba-SP, Vol. 51, Nº 3, p. 555-574, Jul/Set 2013, Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/resr/v51n3/v51n3a08.pdf> acesso em 17 jan. 2018. <https://doi.org/10.1590/s0103-20032013000300008>
- IBGE. 2017. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira / IBGE, CPIS. - Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf> Acesso 16/02/2018.
- KAPP, S.; BALTAZAR, A. P.; CAMPOS, R.; MAGALHÃES, P.; MILAGRES, L.; NARDINI, P.; OLYNTHO, B.; POLLIZI, L. 2012. Arquitetos nas favelas: três críticas e uma proposta de atuação. In: IV CONGRESSO BRASILEIRO e III CONGRESSO IBERO-AMERICANO HABITAÇÃO SOCIAL: CIÊNCIA E TECNOLOGIA “INOVAÇÃO E RESPONSABILIDADE”. Florianópolis. 2012. Disponível em: http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/arq_interface/2a_aula/MOM_CTHab_2012.pdf Acesso: 14/11/2017.

MARANHÃO. 2017. Mais IDH – Reunião Comitê Executivo. Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular - SEDIHPOP São Luis: PowerPoint para discussão interna.

MARANHÃO. 2015a. Instalação do Comitê Gestor do Plano de Ações Mais IDH, Critérios de Seleção dos Municípios Prioritários, Municípios de Menor IDHM do Estado considerados Prioritários para efeito de Mudança do IDH do Maranhão. São Luis: mimeo.

MARANHÃO. 2015b. Projeto Minha Casa, Meu Maranhão. Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano. São Luis: mimeo.

MARANHÃO. 2012a. Plano Estadual de Habitação de Interesse Social – PEHIS. Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano – Secid. Disponível em: <http://www.secid.ma.gov.br/files/2014/09/Sum%C3%A1rio-Executivo-Plano-Estadual-de-Habita%C3%A7%C3%A3o-de-Interesse-Social-do-Maranh%C3%A3o.pdf> Acesso: 14/02/ 2018.

MARANHÃO. 2012b. Memória da Produção Habitacional. Status dos Programas Habitacionais – 2004 a 2012. Secretaria Adjunta de Habitação. Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano, São Luis, PowerPoint para discussão interna.

MARICATO, E. 1982. Autoconstrução, a arquitetura possível In Maricato, E. (Org). A produção capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial. São Paulo: Alfa-ômega, p. 71-93.

MARTELLO, Alexandro; MATOSO, Filipe. 2016. Governo anuncia R\$ 202,8 bilhões para Plano Agrícola 2016/2017. GLOBO RURAL. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2016/05/ministra-anuncia-r-2028-bilhoes-para-plano-agricola-20162017.html> Acesso em 08/01/2018.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (PNAD). 2015. Síntese de indicadores 2014. IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. - Rio de Janeiro: IBGE.

RIBEIRO JUNIOR, J. A. S. 2017. O planejamento burocrático-burguês em questão: análise das estratégias de desenvolvimento do Maranhão. In RODRIGUES, S. J. D. et al. Temas da Geografia do Maranhão: território e desenvolvimento regional. Lugar, Educação e Cultura. São Luis: Café e Lápis; Edufma, p. 17-40.

ROCHA, H. F. 2013. Disputa Territorial, Conceitualização e Atualidade da Reforma Agrária no Brasil. GeoGraphos. Alicante: Grupo Interdisciplinario de Estudios Críticos y de América Latina (GIECRYAL) de la Universidad de Alicante, vol. 4, nº 50, marzo:440-472. Disponível em: <https://web.ua.es/es/revista-geographos-giecryal/documentos/herivelto-fernandes.pdf?noCache=1364503807774> Acesso: 16/01/2018. <https://doi.org/10.14198/geogra2013.4.50>

SANTOS, T. R. M.; BORBA, P. 2012. Leis de terras 1850 (Brasil) e 1969 (Maranhão) e suas consequências para povos e grupos sociais tradicionais: contextualizações, diferenças e semelhanças, uma perspectiva histórica. III Seminário: Desenvolvimento, Modernidade e Meio Ambiente: Conflitos Ambientais, Mobilizações e Alternativas ao Desenvolvimento. UFMA, 23 a 25/05. Disponível em: <http://www.gedmma.ufma.br/wp-content/uploads/2014/02/artigo-Tamires-Rosy-Mota-Santos-e-Poliana-III-SEDMMA.pdf> Acesso: 08/01/2018.

SILVA, O. F.; WANDER, A. E.; STEFANO, J. G.; DIDONET, A. D. 2016. Produção de arroz e feijão em municípios com menores Índices de Desenvolvimento Humano na região do Matopiba, Brasil. Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional, Blumenau, 4 (1): p.181-205. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/1053613/producao-de-arroz-e-feijao-em-municipios-com-menores-indices-de-desenvolvimento-humano-na-regiao-do-matopiba-brasil> Acesso: 10/01/2018.

SMITH, N. 1988. Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção do espaço. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil: 250p.

SOUZA, C. 2006. Políticas Públicas: uma revisão da literatura In Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez: 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16> Acesso: 14/01/2018. <https://doi.org/10.1590/s1517-45222006000200003>

TIENE, I. 2018. Sociedade organizada e superação da violência. O Domingo, Semanário Litúrgico-Catequético. São Paulo: PAULUS.

TROVÃO, J.R. 2008. O Processo de Ocupação do Território Maranhense. São Luis, MA: IMESC: 36p. Disponível em: <http://imesc.ma.gov.br/portal/Post/view/2/109>
Acesso: 21/01/ 2017.

NOTAS

ⁱ Jean Meynaud distingue grupos de pressão e grupos de interesse. Os grupos de pressão estariam muito próximos da esfera governamental, fazendo com que seus interesses alcancem melhores êxitos. Os grupos de interesse, por sua vez, são afastados do governo, mas com a possibilidade de um dia se transformarem em grupos de pressão e aproximarem a ter um papel mais influente e legítimo na autoria em conjunto com o Estado de políticas públicas para determinados setores. (Brunacci, 2014, p. 9)

ⁱⁱ O termo “*lobby*” é uma palavra inglesa que ganhou circulação mundial sendo definida, em seu estrito senso etimológico como o saguão, a sala de espera, o corredor, a entrada de um hotel. Os cientistas políticos incorporaram o termo para significar que, justamente, a tentativa de se convencer um congressista ou um funcionário de governo, se dá no saguão, na ante-sala, onde o diálogo é em voz baixa e, se possível, ao pé do ouvido. Por isso mesmo as grandes batalhas de *lobby* são travadas em recinto fechado, cujos detalhes quase nunca chegam ao conhecimento do grande público. (Brunacci, 2014, p. 11).

ⁱⁱⁱ Enclave entendido como “modo de produção social” e “um processo exógeno, com sua evolução determinada por empresas estrangeiras”, por isso, “deve ser considerado como um espaço, pois ali coexistem relações capitalistas puras e segmentação social, não devendo ser entendido como um território, onde acontecem fortes relações não mercantis entre os agentes” (Cademartori, 2010, p. 21-25)

^{iv} “A autoconstrução, o mutirão, a autoajuda, a ajuda mútua, são termos usados para designar um processo de trabalho calcado na cooperação entre as pessoas, na troca de favores, nos compromissos familiares, diferenciando-se, portanto, das relações capitalistas de compra e venda da força de trabalho” (Maricato, 1982, p.71).

Submetido: 19/03/2018
Aceito: 03/12/2018