

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO

Centro de Ciências Sociais Aplicadas



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL E REGIONAL

MESTRADO

LUÍS FERNANDO DE SOUSA ARAUJO

**ASSESSORIA TÉCNICA EM ARQUITETURA E
URBANISMO: experiências e desafios com populações de baixa
renda em Açailândia - MA e Alcântara - MA.**

São Luís

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL E REGIONAL

ASSESSORIA TÉCNICA EM ARQUITETURA E URBANISMO: experiências e
desafios com populações de baixa renda em Açailândia - MA e Alcântara - MA.

Luís Fernando de Sousa Araujo



São Luís
2019

LUÍS FERNANDO DE SOUSA ARAUJO

ASSESSORIA TÉCNICA EM ARQUITETURA E URBANISMO: experiências e desafios com populações de baixa renda em Açailândia - MA e Alcântara - MA.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Socioespacial e Regional.

Orientadora: Profa. Dra. Grete Soares Pflueger.

Linha de Pesquisa: Movimentos Sociais, Território e Planejamento.

São Luís

2019

ASSESSORIA TÉCNICA EM ARQUITETURA E URBANISMO: experiências e desafios com populações de baixa renda em Açailândia - MA e Alcântara - MA.

Por

LUÍS FERNANDO DE SOUSA ARAUJO

Dissertação aprovada em ____ de _____ de 2019

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. GRETE SOARES PFLUEGER

Orientadora - PPDSR

Prof. Dr. CARLOS FREDERICO LAGO BURNETT

Examinador Interno - PPDSR

Profa. Dra. INGRID GOMES BRAGA

Examinadora Externa – CAU/UEMA

Araújo, Luís Fernando de Sousa.

Assessoria técnica em arquitetura e urbanismo: experiências e desafios com populações de baixa renda em Açailândia – MA e Alcântara - MA / Luís Fernando de Sousa Araújo. – São Luís, 2019.

89 folhas.

Dissertação (Mestrado) – Curso de Desenvolvimento Socioespacial e Regional, Universidade Estadual do Maranhão, 2019.

Orientador: Profa. Dra. Grete Plfueger.

1.Política habitacional. 2.Assessoria técnica. 3.Arquitetura. 4.Lei 11.888/2008. I.Título

CDU: 728(812.1)

À minha família, especialmente, minha avó Celestina.

Hoje, eu que luto por um mundo melhor para vocês!

AGRADECIMENTOS

Sempre ao agradecer a colaboração, sejam pessoais ou acadêmicas, envolvidos na elaboração de um trabalho, corremos o risco de esquecer de citar alguém. Por isso, agradeço desde já a todas as pessoas que, mesmo não sendo mencionadas aqui, foram importantes para a realização desse trabalho.

Obrigado ao meu núcleo familiar, Gusmão, Raimunda, Aline, João e Viviane, por se preocuparem comigo e me amarem e, de vez em quando, fazerem eu me preocupar com vocês, por amá-los sempre. À minha mãe, Iracema (você sempre estará viva em meu coração!).

Agradeço aos amigos e familiares mais próximos que me afastaram, de certa forma, dos compromissos acadêmicos, mas que foram essenciais a mim na busca de novos ares, quando eu mais precisava.

Não poderia deixar de citar todos os professores que fizeram parte da minha formação, pois levo os ensinamentos de cada um na forma como escrevo e como interpreto o mundo: Grete (minha querida orientadora), Fred, Marivânia, Sampaio, Franci, Zulene, enfim, todos do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional e todos os mestres e doutores do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual do Maranhão.

Agradeço também aos colegas da pós-graduação. Tornamo-nos uma verdadeira família, dividindo vitórias e derrotas, mesmo que, muitas vezes, apenas *on line*. Gratidão!

Muito obrigado também a Elizete, por sempre tentar facilitar a vida dos alunos da pós-graduação, e a todos que trabalham no prédio, da faxineira ao zelador. Vocês são essenciais em todas as instituições.

Por fim, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela disponibilização da bolsa e pelo apoio, que mesmo breve, só eu sei o quanto foi essencial!

Gratidão, meu Deus!

“Aí de vocês que compram casas e mais casas, que se tornam donos de mais e mais terrenos! Daqui a pouco não haverá mais lugar para os outros morarem [...]”.

(Isaías 5, 8)

RESUMO

O trabalho em questão trata-se de uma discussão acerca das características da política habitacional brasileira, tanto em seus aspectos institucionais como de execução das obras. A partir daí, faz-se um paralelo com a assessoria técnica para construção e reforma de unidades habitacionais para famílias com renda até 3 salários mínimos (de acordo com a lei 11.888/2008), que historicamente é a parcela da população com maior déficit habitacional. A partir de um viés histórico e dialético, a pesquisa busca demonstrar, por meio de pesquisa bibliográfica, as contradições de uma política habitacional focada no combate ao déficit de moradia que acaba por gerar mais desigualdades sociais e apresenta resultados pouco expressivos quanto a melhoria da qualidade habitacional dos beneficiados. Por outro lado, apresenta a assessoria técnica, utilizando-se da pesquisa bibliográfica e semi-participativa, como uma alternativa para dirimir as dificuldades apresentadas até então pela famigerada política habitacional. Para tanto, é estudado os casos do Reassentamento de Piquiá de Baixo em Açailândia (MA) e a tentativa de garantir o direito à moradia no Baixão do Lobato em Alcântara (MA). Através desses casos, constata-se que a assessoria apesar de se apresentar como uma alternativa, possui dificuldades de execução como a burocracia pública, falta de recursos, a predominância do caráter assistencialista, e não raro, interesses privados e empresariais contrários a garantia do direito à moradia. Assim, pode-se dizer que a política habitacional como se conhece hoje, está longe de ser superada por uma nova política de moradia mais justa, onde os beneficiados sejam protagonistas na conquista do direito de morar.

Palavras-chave: Política Habitacional, Assessoria Técnica, Arquitetura, Lei 11.888/2008.

ABSTRACT

That work refers a discussion about characteristics of housing policy brasileira, both in its aspects institutional and execution work. From here, it is made a parallel with advisory technic to construction and reform of housing units to families with income up to three minimum wages (according to law 11.888/2008), that historically is the part of population with bigger housing deficit. From here a hitoric and dialectical vision, the search seeks to demonstrate, by means of bibliographic research, the contradictions of a housing policy focused on combating housing deficit that ends up generating more social inequalities and features questionable results as improvement of housing quality of benefited. On the other side, features the advisory technic, using bibliographic and semi-participatory research, as alternative to settle the difficulties presented until then by the notorious housing policy. For that, the cases of the Resettlement of Piquiá de Baixo in Açailândia (MA) and the attempt to guarantee the right to housing in Baixão do Lobato in Alcântara (MA) are studied. Through these cases, it is verified that advisory although features as an alternative, it has implementation difficulties, such as public bureaucracy, lack of resources, predominance of the assistance character, and not infrequently, private and business interests contrary to the guarantee of the right to housing. Thus, it can be said that the housing policy as it is known today is far from being overcome by a new policy housing more fair, where the benefited are protagonists in the conquest of their own home.

Keywords: Housing Policy, Technical Advisory, Architecture, Law 11.888 / 2008.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Déficit habitacional por região e total do Brasil

Tabela 2 – Déficit habitacional *versus* domicílios vagos

Tabela 3 – Unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV, por faixa, em cada região do país, no período de 2009-2016

Tabela 4 – Características das modalidades

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 - Moradias Palafitadas em São Luís Maranhão
- Figura 2 - Conjunto Habitacional construído pelo MCMV no Maranhão.
- Figura 3 - Planta de apartamentos para a cidade de Salvador (superior) e Vitória (inferior) de acordo com padrões do BNH
- Figura 4 - Conjunto Habitacional produzido pelo BNH em São Luís – MA
- Figura 5 - Planta de casa em lote (10x25m) na cidade de São Luís de acordo com padrões do BNH
- Figura 6 - Déficit Habitacional Relativo dos municípios do Maranhão
- Figura 7 - Antes e Depois de intervenção realizada pelos Arquitetos da Família juntamente com os moradores
- Figura 8 - Projeto participativo da Escola Popular de Agroecologia e Agrofloresta do MST em Prado – BA
- Figura 9 - Inauguração do Conjunto Zilah Sposito em Belo Horizonte projetado pelo USINA – MG
- Figura 10 - Evolução dos Postos Avançados de Atendimento do CODHAB
- Figura 11 - Parque do Riacho em Brasília, parceria CODHAB/MCMV
- Figura 12 - Localização do município de Açailândia
- Figura 13 - Expansão urbana de Açailândia entre 1985 à 2018
- Figura 14 - Residencial Aulídia Gonçalves produzido pelo MCMV em Açailândia – MA
- Figura 15 - Perspectiva do novo bairro, planejado pelo Usina juntamente com os moradores de Piquiá de Baixo
- Figura 16 - Reunião entre Usina e Comunidade de Piquiá para tratativas sobre o projeto de reassentamento.
- Figura 17 - Modelos de Planta Baixa para o Reassentamento de Piquiá de Baixo
- Figura 18 - Implantação do novo bairro, com equipamentos públicos e casas em diferentes implantações
- Figura 19 - Terraplenagem do terreno para o Reassentamento de Piquiá de Baixo
- Figura 20 - Localização do município de Alcântara
- Figura 21 - Expansão urbana de Alcântara entre 1648 à 2018, em destaque APA Baixão do Lobato
- Figura 22 - "Casa de Projeto" construída em Alcântara – MA

Figura 23 - Ocupação Urbana da APA Baixão do Lobato ao longo dos anos

Figura 24 - Creche municipal e casa típica no bairro Baixão do Lobato

Figura 25 - Levantamento urbano da APA Baixão do Lobato em interface com moradias

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AT - Assessoria Técnica

BNH - Banco Nacional da Habitação

MCMV - Minha Casa, Minha Vida

PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida

APA – Área de Preservação Ambiental

COHAB - Cooperativas Habitacionais

CEF – Caixa Econômica Federal

FGST - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SFH - Sistema Financeiro da Habitação

CF – Constituição Federal

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FHC – Fernando Henrique Cardoso

CAU - Conselho de Arquitetura e Urbanismo

SUS - Sistema Único de Saúde

COHAB-MA - Companhia da Habitação Popular

CAEMA - Companhia de Água e Esgoto

CEMAR - Companhia de Energia Elétrica

FJP – Fundação João Pinheiro

PIB – Produto Interno Bruto

IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

CLA - Centro de Lançamento de Alcântara

MP – Ministério Público

Sifema - Sindicato das Indústrias de Ferro Gusa do Maranhão

TAC - Termo de Ajuste de Conduta

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 CONCEITOS E DISCUSSÕES	19
2.1 Considerações Iniciais sobre a Política Habitacional Brasileira	22
3 MODUS OPERANDI DA POLÍTICA HABITACIONAL	28
3.1 A Questão Habitacional no Maranhão a partir de 1964	36
4 A ASSESSORIA TÉCNICA APLICADA AO DIREITO À MORADIA	41
4.1 A Lei da Assistência Técnica (11.888/2008)	46
4.2 Experiências baseadas na lei 11.888/2008 no Brasil	50
4.2.1 Arquiteto de Família.....	50
4.2.2 Escritório USINA	52
4.2.3 Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal	54
5 EXPERIÊNCIAS E DESAFIOS EM ASSESSORIA TÉCNICA COM POPULAÇÕES DE BAIXA RENDA NO MARANHÃO	57
5.1 Contextualização sobre o caso de Piquiá de Baixo em Açailândia - MA	57
5.2 O Reassentamento de Piquiá de Baixo em Açailândia - MA	62
5.3 Contextualização sobre o caso de Alcântara - MA	68
5.4 O Impasse Territorial no Bairro Baixão do Lobato em Alcântara - MA	72
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	80
ANEXO	85

1 INTRODUÇÃO

A questão habitacional é um tema bastante discutido no meio acadêmico, sobretudo porque tem mostrado que a produção de casas, simplesmente, não soluciona os problemas concernentes a moradia ou a cidades, pelo contrário, tem agravado o déficit e a inadequação habitacional, contribuindo para a piora nos índices de qualidade de vida das pessoas nas cidades. Partindo desse entendimento, este trabalho trata de uma alternativa que tem ganhado cada vez mais destaque, em contraponto à tradicional política habitacional brasileira: a assessoria técnica para construção e reforma de moradias.

Entre essa assessoria técnica e a política habitacional, pode-se afirmar que há diferenças. Na assessoria técnica, o beneficiário participa ativamente do processo de elaboração do projeto e da construção de sua moradia, diferentemente do que ocorre nos programas habitacionais do governo, mediante o qual o cidadão adquire uma casa ou um apartamento popular que já conta com um pacote de soluções preestabelecidas pelo mercado, tendo, assim, que se adequar à habitação ofertada, e não o contrário.

A assessoria é baseada na Lei n. 11.888/2008, que tem como finalidade assegurar às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social [...]. Entretanto, vale ressaltar que, antes dessa lei, tal prática já existia, embora fosse organizada em torno de iniciativas particulares e não contasse com legislação específica. A lei veio, então, para regulamentar uma prática que começou no Brasil ainda em 1970, mesmo sendo pouca sua expressividade, visto que, enquanto norma, vai de encontro com os interesses mercadológicos do grande capital imobiliário.

Nesse sentido, esta dissertação tem por objetivo principal discutir a relação estabelecida entre a política habitacional brasileira, que vem sendo praticada desde o início do período militar, e a assessoria técnica para construção e reforma de moradias para a população de baixa renda. Para tanto, foi realizado estudo de caso em duas cidades no Maranhão: Açailândia e Alcântara.

O termo assessoria foi criado a partir do debate acerca da terminologia “assistência técnica” – categoria utilizada inicialmente para o título da pesquisa –, que é a nomenclatura utilizada, também, pela lei supramencionada. No entanto, entende-se que ambas são modelos que apresentam um contraponto à tradicional política habitacional, pois indicam uma relação mais horizontalizada entre os técnicos e a comunidade. Apesar de a Lei n. 11.888/2008 tratar de assistência, também se lançará mão dela, neste estudo,

para discorrer sobre o conceito de assessoria. E no tocante à assessoria, também é importante destacar que por mais que esta trabalhe em simetria com a comunidade, frequentemente haverá conflitos e discordância de opiniões entre as pessoas envolvidas e, assim, a decisão de alguém prevalecerá. Durante a pesquisa sobre o caso de Piquiá de Baixo, em Açailândia, por exemplo, a comunidade autorizou uma visita ao local, no entanto, depois de consultar advogados, vetou a visita, alegando que poderia gerar riscos ao processo. Tal decisão, de algum modo, impactou nos resultados da pesquisa.

Como procedimentos metodológicos foram realizados estudos sobre o estado da arte sobre a política habitacional realizada no Brasil e no Maranhão, a partir de 1964, e sobre a assistência ou assessoria técnica em arquitetura e urbanismo para construção e reforma de moradias destinadas a famílias com renda de até 3 salários mínimos. Assim, foi possível entender as diferenças entre as duas formas de provimento habitacional com escopo nas áreas de interesse social.

Por intermédio da pesquisa empírica e documental, foram feitos dois estudos de caso: o Reassentamento da Comunidade de Piquiá de Baixo em Açailândia – MA e a experiência voltada para a prestação de serviço de assessoria técnica no Baixão do Lobato, em Alcântara – MA. Para tanto, foram levantados dados como o objetivo da assessoria, a saber, regularização fundiária ou construção/reforma de moradias. Além disso, os atores envolvidos na pesquisa apresentavam os seguintes perfis: eram vinculados a associações de moradores ou líderes comunitários; participavam de assessoria técnica, ou, ainda, eram funcionários públicos de órgãos estaduais, federais ou internacionais. Também foi considerada a contextualização da situação das comunidades e as implicações sociais e urbanas dos estudos de caso.

Para o pleno desenvolvimento deste estudo, a dissertação foi estruturada em seis capítulos, sendo este o primeiro.

No segundo capítulo, foram apresentados e debatidos conceitos relacionados ao tema da pesquisa, como, por exemplo, conceitos de política habitacional, reforma urbana, assistência, assessoria e processos participativos. Também foram feitas algumas considerações sobre a relação entre o desenvolvimento das cidades e a política habitacional brasileira, demonstrando suas contradições.

No terceiro capítulo, discorreu-se sobre a maneira como, ao longo do tempo, a política habitacional foi desenvolvida, tendo como ponto de partida o ano de 1964, ou seja, o tempo da história do Brasil em que se implantou a ditadura militar. Naquela época, vale asseverar, o Banco Nacional da Habitação se destacou na contratação da construção

de casas populares por todo o país, mas, com o término desse período, houve uma paralisação, a nível federal, da política voltada para a habitação, e somente em 2009 se retomou a construção, em larga escala, de casas populares, mediante o Programa “Minha Casa, Minha Vida”, que tem um modelo muito parecido com o do BNH. Ainda nesse capítulo, este estudo apresenta um breve histórico de como foi tratada a questão habitacional no estado do Maranhão, tanto pelo BNH, quanto pelo MCMV.

No quarto capítulo, são tecidas considerações sobre a assistência e a assessoria técnica para serviços de arquitetura e engenharia, destinadas a pessoas de baixa renda que queiram construir ou reformar suas casas. Ademais, discutiu-se sobre como essas modalidades poderiam servir como uma alternativa mais econômica e eficiente que a tradicional política habitacional. Nesse sentido, foi apresentada a Lei n. 11.888/2018, que regulamenta o serviço e três experiências: Arquiteto de Família, Escritório Usina e Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal, demonstrando como funcionaria, na prática, esses processos.

No quinto capítulo, apresentou-se a contextualização e descrição de experiências a partir dos estudos de caso realizados em Piquiá de Baixo, no município de Açailândia, e em Baixão do Lobato, no município de Alcântara, localidades onde foram estudados os processos e desafios para execução da assessoria direcionada a pessoas de baixa renda. Em Açailândia, o estudo foi desenvolvido por intermédio do Escritório Usina que *ajudou* a comunidade de Piquiá de Baixo no processo de reassentamento. Em Alcântara, a assessoria se voltou para a comunidade do bairro Baixão do Lobato com foco no seu processo de regularização fundiária, pois a área atualmente ocupada pela comunidade é considerada uma APA e, portanto, não deveria, segundo a legislação, ser ocupada.

Por fim, no último capítulo da dissertação, foram apresentadas as considerações finais deste estudo. Nessa seção, foi retomado o propósito da dissertação e apresentadas as respostas ao problema que suscitou o interesse na temática ora proposta.

2 CONCEITOS E DISCUSSÕES

A moradia é um item básico para suprir diversas necessidades do ser humano, porém, sabe-se que, no contexto social brasileiro, por exemplo, muitas pessoas não têm acesso a moradia digna e vivem em barracões, palafitas e loteamentos irregulares, sem a mínima segurança jurídica quanto à posse de seu imóvel e, inclusive, sem seguir padrões urbanísticos, legislações, ou normas de saúde e segurança habitacional. Diante dessa realidade, torna-se inegável reconhecer que, apesar de toda a evolução dos direitos humanos, o direito à moradia ainda é um dos mais desrespeitados no país, como se pode observar na figura 01, disposta a seguir, a qual revela uma condição precária de forma de moradia tão comum em regiões litorâneas no Brasil.

Figura 1 - Moradias Palafitadas em São Luís do Maranhão.



Fonte: Oimparcial.com (2019).

Na prática, para se adquirir uma casa, é necessário ter oferta no mercado e consumidores com renda suficiente para aquisição. Para a classe média e alta, o capital imobiliário sempre foi suficiente para atender a demanda por moradia, seja na aquisição de lotes, seja na compra de apartamentos. Já para a classe com rendimentos inferiores a três salários mínimos, o cenário do mercado formal muda. Em parte, pelo baixo lucro envolvido e pelo risco de inadimplência dos compradores, que majoritariamente não possuem empregos fixos e bem-remunerados. Destarte, tornam-se imprescindíveis investimentos financiados pelo Estado para garantir que essa camada da população possa ter acesso à casa própria. No entanto, é importante acentuar que a produção habitacional feita pelo governo muitas vezes não objetiva melhorar a qualidade habitacional das

famílias, mas tão somente se preocupa com a construção de casas em larga escala, apenas para atingir propósitos políticos. Nesse quesito, concentra-se o grande impasse do déficit habitacional e das políticas públicas para remediá-lo.

Para iniciar a discussão propriamente dita, serão apresentados a seguir alguns conceitos relacionados ao tema e que serão demandados ao longo do trabalho.

Acerca do conceito de Política Nacional de Habitação, na visão do poder público, entende-se que é um instrumento pelo qual o Estado, por meio de políticas públicas, busca garantir à população, principalmente a de baixa renda, acesso a moradia. Para isso, obedece a princípios e diretrizes, que buscam a integração entre os entes da federação e entre as políticas de desenvolvimento urbano e habitacional (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2010).

Esse conceito, insta asseverar, não necessariamente é o entendimento dos movimentos populares urbanos relacionados à Reforma Urbana, que é um movimento que congrega várias entidades e organizações sociais na busca por uma cidade mais justa e que ofereça igualdade de condições para seus moradores. Tal movimento visava beneficiar, principalmente, os “espoliados urbanos”, ou seja, aquelas pessoas que em virtude do processo de urbanização e produção da cidade, a partir de lógicas mercadológicas, não conseguem viver de maneira digna na cidade (MARICATO, 1996).

Um dos maiores programas habitacionais já realizados, com o propósito de garantir moradia ao brasileiro, foi o “Minha Casa, Minha Vida”, do governo federal. Para Ferreira (2012), alguns conceitos relacionados a esse programa foram usados equivocadamente, quando da execução dos conjuntos habitacionais, tais como a *inserção urbana*, pois o custo do terreno é um fator determinante para a localização dos conjuntos habitacionais. Assim, a maioria dos empreendimentos foram feitos longe do centro ou em periferias, quase inabitadas, das cidades, o que acabou gerando uma série de custos para a implementação de água, esgoto e transporte público nesses locais, além de serviços como postos de saúde e escolas, ou seja, o empreendimento onerou ainda mais os cofres públicos.

Por isso também, outro fator é visto de modo negativo por Ferreira (2012): a *produção em escala*, ou seja, quanto mais unidades habitacionais couberem em um terreno ou gleba, mais barato será o custo de produção do conjunto habitacional. Então, dilui-se o alto preço da terra pelo total de moradia produzida, independentemente de se considerar fatores como conforto ambiental, áreas para lazer, entre outros. Nos conjuntos habitacionais produzidos próximo aos centros das cidades, por outro lado, percebe-se a

falta de fluidez urbana, pois os muros não permitem interconexões entre o empreendimento e a malha existente, causando maiores deslocamentos para os pedestres.

Dando continuidade a sua análise, Ferreira (2012) afirma que os empreendimentos do programa não se preocupam com a *implantação* das construções no lote. As construtoras preferem terrenos planos e, quando necessário, fazem obras de terraplanagem prejudiciais ao meio ambiente, pois pioram a drenagem urbana. Nos conjuntos voltados para a classe média, nota-se que a preocupação com *estacionamentos* é maior que com a reserva de área para *paisagismo, lazer e áreas permeáveis*; parece até uma obrigação todo morador ter um carro. Em troca disso, as crianças ficam sem área para brincar, os moradores, sem local para se reunir e, além do mais, o empreendimento contribui para a existência de enchentes por não oferecer solo suficiente para a água da chuva infiltrar. E quando são contemplados espaços comunitários para os moradores, diminui-se as áreas internas dos apartamentos, em outros termos, o que existe é uma matemática simples: mais área aqui, menos espaço ali, e todos esses fatores contribuem para a *falta de insolação adequada e ventilação* dos apartamentos, causando calor, umidade e aparecimento de fungos que podem prejudicar a saúde dos habitantes.

Como alternativa para o que estava sendo produzido, em termos de habitação no Brasil, a Assistência Técnica (regulamentada pela Lei n. 11.888/2008) surge como uma forma de proporcionar maior participação dos moradores nesse processo. Assim, para o Cau/br (2015a), a Assistência Técnica é um direito fundamental do cidadão, pois trata-se da qualidade de vida da população, tanto em sua residência quanto na cidade como um todo. O objetivo, portanto, não é apenas construir casas, mas sim produzir cidades que ofereçam condições de acesso a serviços e equipamentos públicos sem discriminação.

No entanto, antes mesmo de a assistência se firmar como alternativa para a política habitacional, alguns autores endentem que ela já surge com sérios problemas de execução, pois há uma diferença entre os termos assistência e assessoria.

Assistência conota uma adesão acrítica ao pressuposto da inferioridade social dos assistidos [...], enquanto *assessoria* condiz mais com uma perspectiva crítica dessas relações de dominação, ou seja, não necessariamente os técnicos são considerados autores das soluções habitacionais, pelo contrário, elas são pensadas e desenvolvidas em conjunto com os moradores (KAPP, 2018, p. 222).

Ou seja, há uma maior participação dos assistidos nos processos de assessoria, pois tenta-se colocar no mesmo patamar decisório os técnicos e os cidadãos e, para isso, várias técnicas de processos participativos são elaboradas.

Diversos autores mostram os benefícios do processo participativo, como Pinheiro e Fernandes (2017), que acreditam na participação direta das pessoas durante a elaboração do projeto, porque isso contribui para o pertencimento local e permite a autogestão do grupo. Para Acioli (2008 *apud* SOUZA, 2006), a participação popular pode gerar resistências culturais, no entanto, elas precisam ser fortalecidas, pois assim cada grupo, de acordo com suas necessidades, poderá construir sua territorialidade ou seu espaço com autonomia.

Com relação às estratégias construtivas da AT, destaca-se o Mutirão, a Autoconstrução ou a Empreitada. No Mutirão há um maior engajamento social; a construção é feita em conjunto e a troca de experiências entre vizinhos é valorizada, com vistas à solução dos problemas construtivos. Na Autoconstrução, as obras são realizadas diretamente pelos moradores e contam com o apoio da equipe técnica do Projeto. Na Empreitada, por sua vez, há a contratação de profissionais alheios à comunidade para executar as intervenções (SOLUÇÕES URBANAS, 2019).

2.1 Considerações Iniciais sobre a Política Habitacional Brasileira

A política habitacional no Brasil ganhou grande força a partir da ditadura militar, por meio do financiamento do Banco Nacional da Habitação (BNH), no entanto, a despeito da existência de uma política habitacional a nível nacional, com grandes somas de recursos e uma organização administrativa sólida, pouco se alterou a realidade da questão da moradia, pelo contrário, produziu-se conjuntos habitacionais com pouca qualidade arquitetônica e urbanística e em quantidade insuficiente para atender a parcela da população mais necessitada, o que acabou por enriquecer construtoras e financiar imóveis para a classe média, que tinha certo poder de compra para adquirir as propriedades ofertadas. Esse quadro gerou mais problemas urbanos, devido ao aumento da segregação espacial e social na cidade.

Além disso, é interessante observar que a política habitacional de antes é muito parecida com a realizada hoje pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), inclusive, os mesmos erros cometidos pelo BNH na década de 70 estão sendo cometidos pelo PMCMV atualmente, como, por exemplo, a construção de conjuntos habitacionais

que não suprem as necessidades de cada família, porque estão afastados dos centros urbanos, o que dificulta a acessibilidade e o direito à rede de saneamento adequado. Além disso, quem planeja e executa esses empreendimentos é o capital imobiliário, com a condescendência do Estado, que abre mão de sua função planejadora (LEITÃO, 2014).

Mesmo com as ações do governo federal em combater os problemas de moradia desde 1964, com o BNH, e passando pelo período democrático com o PMCMV, o Brasil ainda possuía, em 2015, um *déficit habitacional*¹ da ordem de 6.355.744 unidades, segundo estimativa da Fundação João Pinheiro (2018). A tabela abaixo demonstra esses números por região e abrangência total no país.

Tabela 1 – Déficit habitacional por região e abrangência total no Brasil.

REGIÃO	URBANA	RURAL	TOTAL
NORTE	504.966	140.570	645.537
NORDESTE	1.442.690	529.166	1.971.856
SUDESTE	2.435.307	47.548	2.482.855
SUL	684.502	49.613	734.115
CENTRO-OESTE	505.235	16.145	521.381
BRASIL	5.572.700	783.042	6.355.744

Fonte: Fundação João Pinheiro (2018).

Os trabalhadores que ganham até três salários mínimos não conseguem se inserir na lógica das relações de consumo do capital, inclusive no que diz respeito à compra da casa própria. É uma lógica que se contradiz, dentro do próprio sistema econômico, e que ao mesmo tempo o sustenta. Isso ocorre porque, segundo Maricato (1995), o capitalismo se desenvolveu com exclusão social no Brasil. Assim, condição de ilegalidade a que estão sujeitas boa parte das moradias da população de baixa renda no Brasil é funcional para manter o baixo custo da reprodução da força de trabalho, além de sustentar um mercado imobiliário especulativo, onde relações trabalhistas arcaicas ainda são praticadas, devido ao grande impasse fundiário do país (MARICATO, 2000).

¹ Noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

Outra realidade a ser apontada é que as grandes cidades brasileiras se transformaram em mercadoria, mediante apropriação do território, à medida que o Estado era condescendente com a acumulação urbana pelo capital e contratante de grandes obras públicas, ou seja, omitia-se do seu papel de planejar as cidades. Sem controle do solo urbano, o território foi ocupado de forma livre pelos imigrantes rurais que, atraídos por empregos mal remunerados, urbanizavam a cidade de maneira desordenada, em áreas protegidas ambientalmente ou que ofereciam riscos de deslizamentos, construindo suas casas à margem da legalidade e sem apoio técnico (SANTOS JÚNIOR, 2014).

A escolha dos imigrantes de autoconstruir em áreas que não interessavam ao mercado imobiliário, como terrenos públicos, encostas, sobre rios e em áreas de preservação ambiental, por exemplo, decorria da falta de opção por lotes e casas com preços acessíveis oferecidos pelas imobiliárias ou pelo Estado. Não raro, as construções em áreas ilegais, acabavam se tornando alvo de processos judiciais para despejo das famílias, muitas vezes, sem possibilidade de diálogo.

Então, as cidades têm se tornado, ao longo do tempo, insustentáveis, tanto para ricos como para pobres, pois as camadas mais favorecidas da sociedade, com acesso a melhores empregos e salários, também contribuem para a degradação ambiental e urbana. Fica evidente, diante disso, que tão necessário quanto um programa habitacional para todo o Brasil, é a busca por cidades mais justas e sustentáveis. “A sustentabilidade é, portanto, questão estrutural. “Diz respeito a toda a cidade, aos distintos processos sociais e econômicos que ela desencadeia. Pelo seu fenomenal impacto sobre a natureza, a cidade é uma questão de sustentabilidade em si.” (FERREIRA, 2012, p. 32).

[...] a pobreza, as desigualdades distributivas e a concentração de população nas grandes cidades de muitos dos países em desenvolvimento vêm ocasionando três tipos de problemas ambientais: a poluição, a congestão de veículos e a degradação resultante dos padrões de consumo de um grupo relativamente pequeno de pessoas de renda média e alta, favorecidas em termos de acesso aos bens e serviços; e problemas ambientais resultantes da carência de serviços básicos para as camadas de baixa renda. (MULLER, 2004, p. 17)

Parece haver uma intencionalidade, por parte das administrações públicas, em garantir o direito à cidade para poucos. Essas relações acabam gerando cidades que são o verdadeiro retrato da sociedade capitalista: segregação, conforme a renda, e insustentável a longo prazo, devido a seu esgotamento espacial e ambiental. Assim, percebe-se que “a

civilização humana se mostrou dramaticamente eficaz em gerar sociedades desiguais e por isso sempre produziu espaços também desiguais” (FERREIRA, 2012, p. 12).

Segundo Ferreira (2012) as camadas populares da sociedade ainda são vítimas de um mercado imobiliário que nunca se voltou a atender suas necessidades de moradia. Não obstante, essas faixas concentram grande parte do déficit habitacional do país. Com o mercado voltado para as classes médias e altas, como dito precedentemente, as cidades se expandiram e se verticalizaram; dessa forma, sobraram os programas governamentais de apoio a habitação para as classes baixas, como o financiado na década de 70 pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), conhecido como o principal deles, e os desenvolvidos pelas Cooperativas Habitacionais (COHAB).

Com os agravantes de um país que tem por essência a desigualdade social, os projetos dos empreendimentos habitacionais eram simplesmente aplicados indiscriminadamente no território (FERREIRA, 2012). Atualmente, a política habitacional pode ser traduzida pelo Programa Minha Casa Minha Vida, que atende duas faixas de renda: de 0 a 3 salários mínimos, mediante subsídios públicos, e a faixa que vai até 10 salários mínimos, em *parceria* com o mercado. No entanto, o PMCMV reproduz, em grande parte, os modelos do BNH. A imagem a seguir ilustra, por exemplo, a repetição em larga escala das soluções habitacionais para diminuir custos; mesmo modelo adotado pelo BNH.

Figura 2 - Conjunto Habitacional construído pelo MCMV no Maranhão.



Fonte: Maranhão (2019).

Para Ferreira (2012), quem mais sofre com a falta de moradia são as famílias que ganham de 0 a 3 salários mínimos, pois estão fora do mercado formal, dominado pela especulação imobiliária. Desse modo, sobram para elas apenas alternativas paralelas de moradias, tais como cortiços, favelas, loteamentos informais, ou até mesmo a ocupação de áreas protegidas ambientalmente.

A fim de diminuir o déficit habitacional, o governo financia a construção de casas e apartamentos por meio de agentes financeiros que contratam empreiteiras via realização de licitação, para desenvolver os projetos que, em quase sua totalidade, não contam com a participação popular na sua execução, em outras palavras, as pessoas vão para um local que foi projetado sem a prévia consulta ao principal interessado: o morador.

Assim, a família contemplada não pode opinar sobre fatores relevantes, como localização, serviços necessários para o dia a dia, forma de deslocamento interno e também interligação com a malha urbana. Outro fator que se observa é que o morador não pode expor as suas necessidades individuais para a divisão dos cômodos. Enfim, tudo é decidido de maneira hierárquica, entre os técnicos, os empreiteiros e o poder público. No entanto, até para aqueles que recebem o maior subsídio para aquisição do imóvel, existe uma *parcela social*² que deve ser paga mensalmente. Então, além de pagar, o morador ainda terá uma habitação que não condiz com suas necessidades.

O mesmo problema existe para as pessoas com maior poder aquisitivo. Mas é em escala bem menor. Pois, se a pessoa não encontrar uma casa ou apartamento que atenda à necessidade da família, ela poderá optar pela aquisição de um lote e construir sua casa como que lhe convier, pedindo ao arquiteto para projetá-la conforme seus desejos e, ao engenheiro, para construir conforme seu orçamento. Nesse caso, pode-se afirmar que há poder de escolha quanto ao *modo de morar* que uma parcela da população possui, ao passo que uma outra parcela deve aceitar aquilo que já foi decidido por terceiros.

Essa forma de produzir habitação de interesse social coloca em destaque a qualidade de vida dos moradores na mão das empreiteiras – que precisam lucrar para valer a pena trabalhar nesse segmento de recursos limitados –, o que é uma grande responsabilidade. Então, quanto menor a qualidade do projeto, da construção e das soluções urbanísticas, maior será o lucro dessas empresas. A Caixa Econômica Federal, por exemplo, apesar de ter normas rigorosas para esses empreendimentos, não possui

² Subsídio com recurso da União para que a parcela mensal do beneficiário tenha piso de R\$ 50,00 ou teto de 10% da renda, por 10 anos (FERREIRA, 2012).

capacidade técnica para fiscalizá-los. Desse modo, além desse, vários outros problemas podem surgir quando interesses políticos se misturam com a política habitacional. Enquanto isso, a população fica à mercê desse jogo de interesses.

Em um país de maioria pobre, como o Brasil, o auxílio do governo na perspectiva aqui discutida é questão essencial, visto que o custo da moradia não está inserido no salário mínimo e as pessoas não têm condições de adquirir a casa própria, o que acaba se tornando um fator elementar para a manutenção da mão de obra barata. A política habitacional, nesse contexto, foi uma resposta do governo, principalmente em períodos de crise econômica, para prover moradia e aquecer o mercado, fazendo com que governantes ganhassem apoio social e se mantivessem no poder – principalmente durante a ditadura militar.

Ainda assim, é oportuno esclarecer que, em primeiro momento, o sistema funcionou, porque o déficit de moradias do país foi reduzido; ao mesmo tempo, emprego e renda foram gerados. De outra parte, com o tempo os financiamentos foram destinados para as classes com maiores rendimentos, ou seja, que possuíam maior garantia de pagamento. A partir daí, começam a surgir os efeitos negativos atrelados aos conjuntos habitacionais no cotidiano da cidade, pois as pessoas que antes não possuíam casas, ainda que conseguem moradia, não tinham qualidade de vida garantida.

3 MODUS OPERANDI DA POLÍTICA HABITACIONAL

A habitação é um item caro para as famílias e por essa razão requer financiamento a longo prazo. O mercado capitalista, por sua vez, dá conta de atender demandas das classes média e alta satisfatoriamente. No entanto, para as famílias com menor poder aquisitivo, ainda não se conseguiu prover moradias da ordem necessária. Por esse motivo, o Estado precisou intervir, no passado, nesse setor – e ainda precisa intervir, afinal, moradia é um item básico para suprir as necessidades de todos os cidadãos (BRASIL, 1999).

A política habitacional brasileira, como a conhecemos hoje em dia, foi criada em um período de forte crise econômica, social e acelerado processo de urbanização. Como resposta a esses fatores, foi instituída uma Política Nacional de Habitação apoiada em três pilares principais: organização institucional, com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH); grandes recursos vindos do recém-criado Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1967, e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), além de uma rede de agentes promotores e financiadores com capacidade de executar grandes ações para o setor habitacional (BONDUKI, 2008).

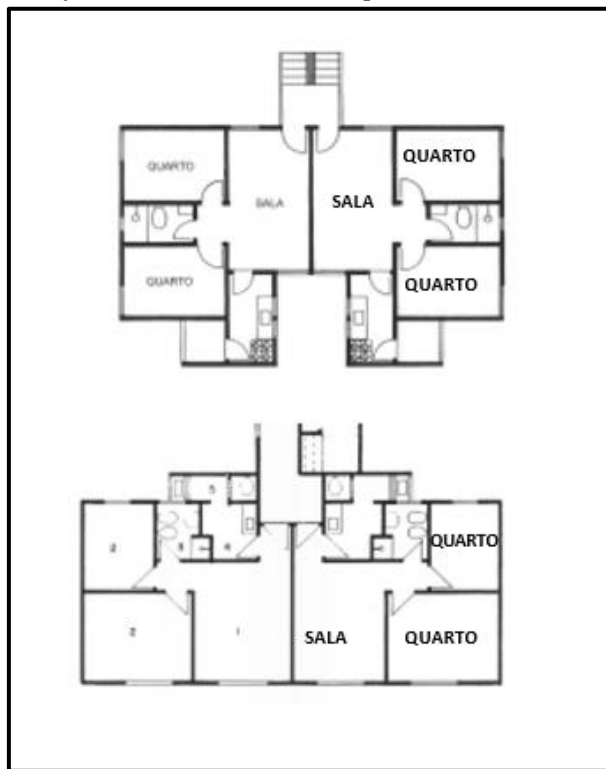
Os resultados foram expressivos, visto que o Sistema Financeiro da Habitação, por intermédio do BNH, executou a construção de 4,3 milhões de moradias, sendo que 2,4 milhões foram destinadas para o setor popular e 1,9 milhões para a classe média; isso representa 25% da produção habitacional do país entre 1964 e 1986. Quando somadas as unidades até o ano 2000 – ano de extinção do SFH – totalizam 6,5 milhões de moradias. Também merece destaque o financiamento para o abastecimento de água nas cidades, com a criação do Plano Nacional de Saneamento, que elevou para 90% o acesso à água nas áreas urbanas (BONDUKI, 2008).

Não seria razoável exigir que o Sistema Financeiro da Habitação pudesse financiar a construção de unidades prontas na dimensão necessária. Mas uma análise crítica mostra que um dos grandes equívocos foi voltar todos os recursos para a produção da casa própria, construída pelo sistema formal da construção civil, sem ter estruturado qualquer ação significativa para apoiar, do ponto de vista técnico, financeiro, urbano e administrativo, a produção de moradia ou urbanização por processos alternativos, que incorporasse esforço próprio e capacidade organizativa das comunidades. Em consequência, ocorreu um intenso processo de urbanização informal e selvagem, onde a grande maioria da população, sem qualquer apoio governamental, não teve alternativa senão auto-empreender, em etapas, a casa própria em assentamentos urbanos precários, como loteamentos clandestinos e irregulares, vilas, favelas, alagados etc., em geral distantes das áreas urbanizadas e mal

servidos de infra-estrutura e equipamentos sociais (BONDUKI, 2008, p. 73 e 74.).

Com relação à qualidade arquitetônica e urbana da intervenção, o BNH cometeu vários equívocos. Entre eles, a opção por conjuntos habitacionais afastados do centro urbano e a baixa qualidade arquitetônica dos projetos, que eram uniformizados e sem qualquer preocupação com aspectos culturais ou ambientais das diferentes regiões do país. Pode-se observar na Figura 03, disposta a seguir, a semelhança da planta baixa de apartamentos para diferentes cidades (BONDUKI, 2008):

Figura 3 - Planta de apartamentos para a cidade de Salvador (superior) e Vitória (inferior), de acordo com padrões do BNH.



Fonte: FOLZ (2004).

Apesar de serem de estados vizinhos, as cidades em que foram construídos os apartamentos acima são bem distantes. Porém, a imagem mostra que as plantas arquitetônicas apenas foram espelhadas, pois a divisão interna dos cômodos é praticamente a mesma, com exceção do banheiro, que muda de posição. Percebe-se, ainda, que a quantidade de quartos raramente ultrapassava dois cômodos, ou seja, todas as famílias atendidas precisavam se adaptar às plantas predefinidas pelo BNH, que em sua maioria não poderiam ser alteradas.

A partir dos anos 80 o modelo econômico do regime militar começa a entrar em declínio, bem como toda sua base de sustentação. A luta pelas eleições diretas e pela Constituinte colocou o povo contra toda a organização institucional do regime, inclusive duras críticas foram feitas ao modo de operar do Sistema Financeiro Nacional e do BNH. Alguns movimentos sociais ligados à questão habitacional se formaram nesse período como o Movimento de Moradia e dos Sem-Terra. Em 1985, com o fim da ditadura, ao invés de mudanças estruturais na Política Habitacional, o que se observou foi o abandono contínuo das questões voltadas para a moradia. A extinção do BNH, em 1986, mostra que, além do fim da ditadura, desenhava-se o fim da Política Nacional de Habitação, sem um modelo de transição para uma nova estrutura, o que era motivo de reivindicação para os movimentos sociais e para os mutuários (BONDUKI, 2008).

O SFH, devido ao perdão de grande parte das dívidas dos mutuários, ficou sem caixa para fazer novos investimentos. E com a extinção do BNH, parte das competências da empresa foram transferidas para a Caixa Econômica Federal. “Note-se que na CEF a questão habitacional foi relegada a um interesse setorial, enquanto o BNH, que possuía um efetivo de funcionários qualificados [...], tinha o problema habitacional como atividade-fim” (BRASIL, 1999, p. 19).

A partir de 1988, a nova Constituição transferiu grandes poderes acerca da questão urbana e habitacional aos estados e municípios. Somando-se a isso, casos de corrupção no governo Collor, ligado ao FGTS, provocaram a quase paralisação de programas nacionais voltados para a moradia, fato que obrigou estados e municípios a suprirem uma grande lacuna deixada pelo governo federal, adotando medidas mais sustentáveis, criativas e com participação popular. Fica evidente, então, que por questões orçamentárias, estados e municípios com uma menor arrecadação não poderiam investir massivamente na construção de novas moradias (BONDUKI, 2008). Por esses motivos, nesse período, as intervenções voltaram-se mais para ações de melhoramentos e urbanização em favelas e assentamento precários, devido *inadequação de domicílios*³.

Apesar da importância do SFH e da quantidade considerável de moradias construídas por intervenção do BNH, em todo o Brasil, inclusive no Maranhão, como demonstra a figura a seguir, torna-se claro que não foram suficientes para resolver os

³ Reflete problemas na qualidade de vida dos moradores. Não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim a especificidades internas do mesmo: inadequação fundiária, domicílio sem banheiro, carência de infraestrutura, adensamento excessivo e cobertura inadequada (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

problemas habitacionais do Brasil, sobretudo para as camadas populares, para onde foi direcionada a menor parcela de investimentos. Os governos Sarney e Collor, vale destacar, herdaram os problemas do modelo do SFH, oriundos da crise do regime militar, que se agravaram ainda mais nos anos posteriores, inviabilizando qualquer retomada de uma política nacional para o setor, fato que fez aumentar a demanda por programas alternativos de habitação (BRASIL, 1999).

Figura 4 - Conjunto Habitacional produzido pelo BNH em São Luís - MA.



Fonte: EMARHP (*apud* VASCONCELOS, 2014).

Os programas alternativos desenvolvidos na época apresentavam desempenho superior aos programas convencionais, pois produziam moradias em melhores condições, entre eles podemos citar o Programa Nacional de Mutirões Comunitários. Como ponto negativo do período, observou-se a desvinculação da política habitacional da política de saneamento e planejamento urbano, o que tem se mostrado um grande impasse na construção de cidades mais justas. Após o *impeachment* de Collor – e já no governo de Itamar Franco –, dois programas foram desenvolvidos: o Habitar-Brasil e o Habitar-Município. Esses programas foram considerados inovadores por conta do controle social e transparência na gestão (BRASIL, 1999).

O Habitar-Brasil e o Pró-Moradia, até 1998, foram responsáveis pela realização de mais de 5.400 obras e geração de mais de 200 mil empregos, no entanto, muito distante

dos números obtidos pelo BNH. Mas, em uma época de descentralização da política habitacional, mostraram-se efetivos em suas propostas, principalmente o Habitar-Brasil, que contava com recursos a fundo perdido. O Pró-Moradia, por seu turno, com recursos advindos do FGTS, não conseguiu investir todo seu caixa por falta de condições financeiras dos municípios. Ainda assim, até 1988 conseguiram atender mais de 700 mil famílias com renda até 3 salários mínimos (BRASIL, 1999).

No governo de Fernando Henrique Cardoso, foram criados dois programas de financiamento: a Carta de Crédito (fonte do FGTS), que tinha duas modalidades: a individual, voltada para o consumidor adquirir material de construção e reformar ou construir sua casa – ou até mesmo comprar um imóvel –, e a Carta de Crédito Associativa, voltada para o setor privado construir unidades novas para a classe média. O outro programa foi o Pró-Moradia, que tinha o intento de urbanizar áreas precárias. No entanto, os programas trouxeram alguns problemas, como, por exemplo, a Carta de Crédito Individual, que sem assessoria técnica e com baixo valor de financiamento, estimulou a produção informal de moradia e sem condições de habitabilidade, causando grande prejuízo urbano (BONDUKI, 2008).

Apesar do histórico dos investimentos em moradia por parte do governo, até 2000 o déficit habitacional do Brasil ainda era da ordem de 6,6 milhões de unidades (5,4mi na área urbana e 1,2mi na área rural). Dessa forma, percebe-se a incapacidade do Estado, bem como da iniciativa privada de oferecer imóveis a preços acessíveis à população mais carente, que é a faixa com maior demanda historicamente (BONDUKI, 2008).

Por outro lado, a quantidade de imóveis vagos no país poderia contribuir de forma significativa para a diminuição desse déficit. No entanto, tais espaços estão situados em áreas urbanas com boa infraestrutura e próximos dos mais diversos serviços, tornando seu preço muito elevado para as famílias de baixo poder aquisitivo (BONDUKI, 2008). Na tabela a seguir, é possível observar que a quantidade de domicílios vagos é superior à quantidade de unidades que precisariam ser construídas para zerar o déficit do país.

Tabela 2 – Déficit habitacional versus domicílios vagos.

REGIÃO	DOMICÍLIOS VAGOS	DÉFICIT HABITACIONAL
NORTE	535.688	645.537
NORDESTE	2.583.644	1.971.856
SUDESTE	3.075.114	2.482.855
SUL	1.106.724	734.115
CENTRO-OESTE	605.577	521.381
BRASIL	7.906.747	6.355.744

Fonte: Fundação João Pinheiro (2018).

De um modo geral, as políticas habitacionais, principalmente após a redemocratização, sempre acabavam sendo cooptadas pela iniciativa privada, que favorecia as camadas médias em detrimento das classes baixas diante da aquisição de moradia. Até 2003, cerca de 80% dos recursos desses programas foram destinados a famílias com renda superior a 5 salários mínimos, o que é explicado formalmente pelo ajuste fiscal com relação a investimentos em urbanização e produção de moradias voltados para as camadas de mais baixa renda. No final do governo FHC, uma grande conquista se desenhava para as cidades e seus problemas de moradia: a aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade, que tinha o propósito de colocar em prática a função social da cidade e da propriedade, de acordo com a Constituição Federal de 1988 (BONDUKI, 2008).

A terra urbanizada, provida de serviços, equipamentos e infraestrutura, tornou-se cada vez mais cara, levando os que não tinham recursos a lugares cada vez mais distantes, precários e perigosos e à ocupação irregular. Este crescente processo mostra a ausência de uma política fundiária articulada com as políticas habitacional e urbana, nos diferentes níveis de governo no Brasil. Até recentemente, esta política foi sempre relegada e desconsiderada como parte básica para o início das intervenções em habitação de interesse social. A aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 [...] criando novos instrumentos urbanísticos para viabilizar a regularização fundiária e fazer cumprir a função social da propriedade, representou a mais importante iniciativa para romper este ciclo. (BONDUKI, 2008, p. 87).

De acordo com Bonduki (2008), nesse mesmo período, deu-se início à formação do Projeto Moradia, que reunia diversos setores da sociedade: todos os níveis de governo, ONGs, comunidade acadêmica, movimentos sociais etc. e tinha como objetivo construir

uma estratégia global para a questão da moradia. Dentre suas principais propostas, destacam-se duas: a criação do Ministério das Cidades e a utilização do FGTS apenas para as camadas de mais baixa renda, deixando para as classes média e alta outras alternativas de financiamento, como o SBPE (poupança).

A partir de 2003, um dos primeiros atos do então eleito presidente Lula, foi a criação do Ministério das Cidades, como propunha o Projeto Moradia. O principal objetivo com a criação desse ministério seria a integração da questão urbana e habitacional, que ficou demasiadamente fragmentada após a extinção do BNH. No entanto, o ministério foi fundado já com um grande entrave, pois a Caixa Econômica Federal, principal agente financiador do item habitação, é subordinada ao Ministério da Fazenda. Dessa forma, grande parte da função do Ministério das Cidades acabou migrando para a Caixa Econômica. Nesse período também foi aprovado no Congresso Nacional o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), mas que contava apenas com recursos orçamentários, pois o FGTS já era administrado pela Caixa (BONDUKI, 2008).

Percebe-se, ao longo desse processo, que os beneficiados dos programas tinham pouca ou nenhuma participação nos processos decisórios quanto à política habitacional. Não havia preocupação, por parte do Estado, de desenvolver a autonomia das comunidades mediante processos participativos e de incentivo ou mesmo de desenvolver programas habitacionais alternativos que colocassem no mesmo patamar de decisão agentes públicos, privados e moradores. A ideia sempre era usar a moradia como forma de gerar emprego e renda, em detrimento da habitação de qualidade. Com isso, os governantes podiam também confirmar seus discursos retóricos sobre dar casas para a população. Consequência disso são inúmeros problemas urbanos e sociais existentes nas cidades e que podem ser observados até hoje. Já na virada do século, com a retomada da Política Nacional de Habitação, vê-se também a retomada de um modelo que já se mostrou ineficiente para resolver os problemas de moradia do país, no entanto, muito eficaz para enriquecer grandes construtoras, incentivar o capital imobiliário e combater as crises econômicas.

Em 2008, no segundo mandato do governo Lula, começou a ser desenhado o Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV). Em março de 2009 foi efetivamente lançado e tinha o objetivo de aquecer a economia que estava em queda. O programa possui duas faixas de atendimento principais: uma é destinada aos cidadãos com renda de 0 até 3 salários mínimos – com recursos a fundo perdido oriundos do Orçamento Geral

da União, por meio do qual os beneficiários recebem subsídio público para aquisição do imóvel, contando com a colaboração das prefeituras – e a outra que vai até 10 salários mínimos com recursos do FGTS. Nesse período, o déficit habitacional do país já se aproximava a 6 milhões de unidades (FERREIRA, 2012).

Com o PMCMV, a economia apresentou crescimento, houve a abertura de milhares de postos de trabalho na construção e as cidades puderam se expandir. No entanto, o crescimento urbano trouxe grande impacto social e ambiental. O que se observou é que a grande quantidade de unidades habitacionais produzidas pelo programa não conseguiu melhorar a qualidade arquitetônica das moradias, nem a melhoria urbana das cidades, tampouco a qualidade de vida dos habitantes. E apesar do rigor das normas de edificação e seleção de projetos da CEF, agente financeiro do programa, na prática se observava grande complacência na execução e aprovação das unidades habitacionais (FERREIRA, 2012).

A questão do acesso à terra urbana, servida de infraestrutura como abastecimento de água e esgotamento sanitário, mostra-se um grande entrave para a melhoria habitacional da população de baixa renda. E esse é um problema que o PMCMV não conseguiu superar. O alto preço da terra nas grandes cidades contribuiu para a segregação espacial da população na faixa de renda até 3 salários atendida pelo programa. Ainda assim, foi nesse segmento que iniciativas alternativas, por meio de concursos, mostraram-se mais eficientes em termos habitacionais que o segmento tradicional, que em grande parte reproduziu o modelo herdado do BNH (FERREIRA, 2012).

Como comentado acima, alguma iniciativa no segmento de renda de até três salários mínimos buscou viabilizar o acesso à moradia de maneira alternativa, pois concursos eram realizados para a produção do projeto habitacional, o que garantiu maior qualidade das casas com relação ao que estava sendo produzido e oferecido pelo PMCMV. No entanto, o estudioso não comenta sobre como se deu esse processo, nem se houve avaliações após a implantação do projeto para atestar essas melhorias.

Ainda segundo Ferreira (2012), a tipologia dos empreendimentos do PMCMV é repetida em todas as regiões do Brasil, sem levar em consideração as diferenças regionais e sociais, como o clima, a constituição familiar, os aspectos culturais dos moradores etc., além da completa inobservância de fatores como usos adequados de sistemas construtivos e matérias de construção mais indicados para cada região. Desse modo, percebe-se que o programa avançou bastante por construir milhares de unidades habitacionais Brasil afora

– conforme tabela 3 –, no entanto, também é fato que o programa não conseguiu fazer habitação de qualidade que pudesse melhorar o cotidiano dos moradores e da cidade.

Tabela 3 – Unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV, por faixa, em cada região do país, no período de 2009 a 2016.

REGIÃO	FAIXA I	FAIXA II	FAIXA III	TOTAL
NORTE	219.829	54.480	25.245	299.554
NORDESTE	703.643	472.997	91.759	1.268.399
SUDESTE	470.713	838.408	304.241	1.613.362
SUL	196.503	525.733	85.615	807.851
CENTRO-OESTE	150.023	308.464	55.578	514.065
BRASIL	1.740.711	2.200.082	562.438	4.503.231

Fonte: Brasil (2017 *apud* MOREIRA *et al.* 2017).

Como observado, todas as críticas aos programas habitacionais do BNH no passado são feitas também ao PMCMV atualmente. Percebe-se, ainda, que o déficit habitacional do país vem se mantendo praticamente estável historicamente, ou seja, apesar de se considerar que o crescimento da população contribui para novos habitantes em condições precárias de moradia, a política habitacional, como vem sendo executada com seu *modus operandi*, não se provou eficiente nem em diminuir o déficit de moradias, nem em melhorar a qualidade de vida e habitacional da população de baixa renda.

3.1 A Questão Habitacional no Maranhão a partir de 1964

O BNH no Maranhão, além de investir na construção de conjuntos habitacionais, investiu na implantação de uma rede de infraestrutura de água e esgoto, bem como de energia elétrica, que naquele período eram precárias no Estado. Todos esses investimentos faziam parte da Política Nacional de Desenvolvimento. Nessa política, foram previstos fomentos à indústria de substituição de importações, à criação de empresas estatais, à execução de grandes obras de infraestrutura etc. Também nesse período foram financiados alguns Planos Diretores para grandes cidades (São Luís, por exemplo, teve seu Plano Diretor aprovado em 1974), além de investimentos em habitação para a faixa de renda de 1 a 5 salários mínimos (VASCONCELOS, 2014).

Com relação à produção habitacional do BNH em São Luís, foram construídas mais de 13 mil unidades através da COHAB e das Cooperativas, no período de 1967 a 1980. A produção da COHAB foi distribuída em 12 conjuntos, totalizando 8.974 unidades. Já as cooperativas construíram 4.194 unidades em 13 conjuntos habitacionais. Muitos desses conjuntos eram voltados para a classe média, com renda superior a 3 salários mínimos (VASCONCELOS, 2014).

Ao contrário de outras cidades, como as do Sul do Brasil, onde os investimentos em habitação eram executados mediante a construção de apartamentos, devido às poucas áreas urbanas disponíveis. Em São Luís, como havia grandes áreas ainda intocadas, optou-se pelo espraiamento da cidade por meio de grandes avenidas que interligavam os conjuntos habitacionais implantados com a construção de centenas de casas. Dessa forma, criaram-se vários espaços ao longo dessas avenidas que poderiam ser comercializados pelo mercado imobiliário.

Após 1980, a produção habitacional se voltou para camadas mais populares. Nesse sentido, foram construídos dois grandes conjuntos habitacionais na região metropolitana de São Luís: o conjunto Maiobão (4.770 unidades), na cidade de Paço do Lumiar, e o conjunto Cidade Operária (7.500 unidades), a sudoeste da capital. Já os conjuntos construídos no interior do estado totalizaram 3.891 unidades, distribuídas em 17 municípios. Os conjuntos do interior, em sua maioria, apresentavam um quarto ou até mesmo nenhum, demonstrando a pouca preocupação com o espaço habitado nesses conjuntos, que possuíam um objetivo bem definido: prover *moradia* para que o êxodo rural até a capital diminuísse (VASCONCELOS, 2014).

Por influência do declínio da ditadura militar, o BNH foi extinto em 1986. No Maranhão, após esse período, houve a criação de programas habitacionais alternativos, como o PROFILURB (para comercialização de lotes) e o João de Barro, que era baseado na autoconstrução (VASCONCELOS, 2014). Apesar de seus equívocos, o fim do Sistema Financeiro da Habitação e do BNH ainda foram prejudiciais às pessoas de baixa renda.

Se o modelo que, já nascera distorcido, levado a cabo pela ditadura que institucionalizou o “lugar dos pobres” em cidades como São Luís, foi implementado para servir aos interesses de setores da construção civil, e fomentando a especulação imobiliária e o aumento dos custos de vida, pode-se também afirmar que atendeu, a seu modo, parte de uma crescente demanda habitacional, embora tenhamos assistido a uma gradativa elitização dos grupos sociais contemplados pelo sistema (VASCONCELOS, 2014, p. 77).

Figura 5 - Planta de casa em lote (10x25m) na cidade de São Luís, de acordo com padrões do BNH.



Fonte: FOLZ (2004).

Como explicitado anteriormente, após a extinção do BNH, não houve, a nível federal, uma política que atendesse de forma geral à demanda habitacional do país. Essa mobilização também não existiu a nível estadual. Somente a partir de 2009, com o PMCMV do governo federal, novos investimentos de grandes proporções foram realizados no Maranhão, a fim de diminuir o déficit habitacional.

Pelo *modus operandi* da produção habitacional no Brasil, por meio do financiamento público por intermédio da Caixa, foram contratadas no Maranhão um total de 132.493 unidades habitacionais na Faixa I (0-3 salários mínimos). Já na Faixa II e III, foram contratadas no Estado, respectivamente, 34.598 e 7.187 unidades habitacionais (MOREIRA *et al.*, 2017). Devido aos baixos indicadores sociais, o Maranhão ganhou papel de destaque pelo programa. Também foi possível perceber que, diferentemente de outros estados, no Maranhão a Faixa I foi a mais atendida, porque historicamente concentra o maior percentual de pessoas sem moradia.

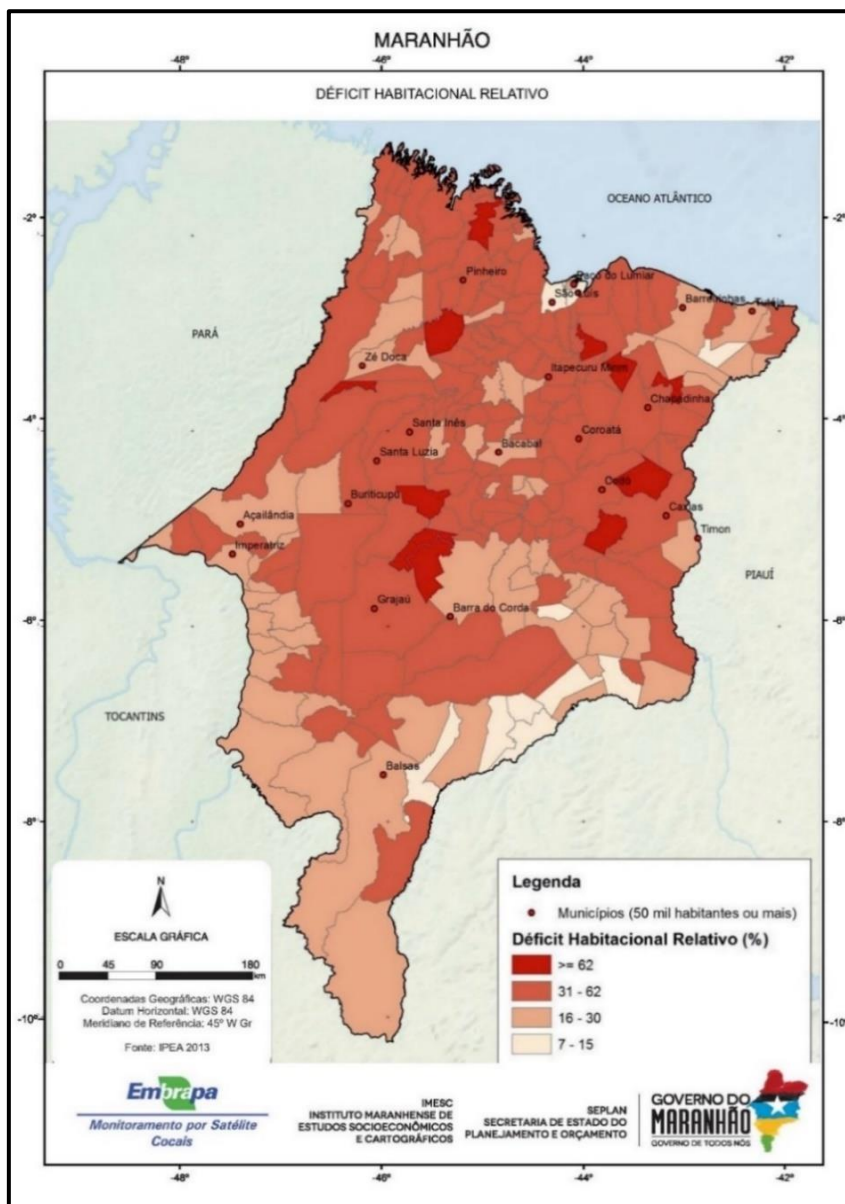
Apesar do esforço que vem sendo feito, estudos da FJP – Fundação João Pinheiro (2018) demonstram que um longo caminho ainda precisa ser percorrido para se melhorar os índices de moradia no estado do Maranhão. Os dados apresentados anteriormente sobre a produção do PMCMV representam demandas contempladas até o final do ano de 2016.

No entanto, em 2015 o déficit habitacional apurado pela FJP no Estado estava na ordem de 392.308 unidades, sendo 172.333 nas áreas urbanas e 219.975 nas áreas rurais. O maior quantitativo nas áreas rurais revela uma característica rural muito forte local, diferentemente da maioria dos estados do Brasil, onde o déficit se concentra mais nas áreas urbanas. Esse total apurado pela FJP representa 20% do estoque de domicílios maranhenses, o maior índice entre as unidades da federação.

Sobre a inadequação dos domicílios, a Fundação João Pinheiro (2018) apontou a quantidade de unidades habitacionais que não fazem parte do déficit, mas que apresentam alguma inadequação. São famílias que possuem uma habitação, porém não vivem com qualidade de vida devido a fatores que serão apresentados a seguir. Foram cinco critérios analisados, com os seguintes números para o Maranhão: inadequação fundiária (27.816 unidades); domicílios duráveis sem banheiro (6.767 unidades); domicílios duráveis com pelo menos um tipo de carência de infraestrutura (484.799 unidades); adensamento excessivo (29.312 unidades) e cobertura inadequada (9.017 unidades). Os dados apresentados se referem apenas às áreas urbanas. Infere-se, então, que se a análise fosse feita acrescentando as áreas rurais, os números seriam ainda mais preocupantes.

Na área rural, no que concerne a comunidades quilombolas, antigos posseiros e ribeirinhos, a demanda mais urgente é por regularização fundiária e posterior adequação habitacional, o que pode diminuir os problemas enfrentados por essas pessoas, inclusive mortes por conflito de terra. Os conflitos urbanos também merecem destaque nessa questão, pois a expulsão de comunidades em assentamentos precários para ações de reintegração de posse ou por demanda do mercado imobiliário revela-se um grande obstáculo ao direito à moradia e ao cumprimento da função social da cidade (MARANHÃO, 2012). A figura a seguir revela a situação do déficit habitacional nas cidades do estado.

Figura 6 - Déficit Habitacional Relativo dos municípios do Maranhão.



Fonte: Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (2013).

O Maranhão, por ser um dos estados mais pobres da federação, ganhou papel de destaque na produção de moradia através do MCMV, como dito anteriormente, no entanto, foi no regime militar que ocorreu a expansão urbana de médias e grandes cidades, como São Luís, por meio dos conjuntos habitacionais que foram produzidos desconexos da malha viária existente. Hoje, a ocupação desses espaços vazios entre cidade e conjunto habitacional estão quase que totalmente preenchidos, no entanto, com o MCMV o processo tem se iniciado novamente, com a construção de moradias nas periferias das cidades, onde não existem quase nenhuma oportunidade de emprego ou equipamentos sociais como escolas e postos de saúde.

4 A ASSESSORIA TÉCNICA APLICADA AO DIREITO À MORADIA

Em virtude do fracasso das políticas habitacionais tradicionais em resolver os problemas de moradia, as comunidades, juntamente com os técnicos (arquitetos e engenheiros), começaram a buscar alternativas para o problema. Foi quando surgiu a assistência técnica, serviço regulamentado pela Lei n. 11.888/2008 que embora ainda tenha pouca expressividade em âmbito nacional, apresenta resultados e processos aparentemente mais promissores que a produção de casas feitas pelo Estado. Ademais, seu grande diferencial está na participação popular em todas as etapas do processo de execução das moradias. Os principais interessados, os moradores, participam desde a fase de projeto arquitetônico, passando pela administração da obra e do orçamento, até a entrega final das construções. Nesse sentido, o foco, não é aquecer a economia ou diminuir virtualmente a quantidade de “sem tetos”, mas oferecer moradia de qualidade a quem realmente precisa.

Ter uma moradia digna é um dos preceitos previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (CUNHA *et al.*, 2007) e na Carta Magna, que em seu artigo 6º elenca os direitos sociais de todos: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, direitos retomados em diversas normas, como na Lei 8.080/1990, que versa, em seu artigo terceiro:

Art. 3º Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais (BRASIL, 1990).

Antes de a moradia ser considerada um direito, uma grande luta aconteceu no Brasil via Movimento pela Reforma Urbana, que foi motivado pelo descontrole da urbanização e como resposta da sociedade à apatia estatal ante o problema existente.

Apesar de este ser um movimento essencialmente popular, o que se observou posteriormente foi o enfraquecimento das lutas e a pouca organização que via, cada vez mais, o Estado, por meio da máquina pública, se apropriar das questões urbanas de acordo com seus interesses, o que muitas vezes se confundia com o interesse das classes dominantes (MARICATO, 1996). De certo modo, considera-se que a Emenda da Reforma Urbana falhou, pois, apenas dois artigos foram incorporados à Constituição

(SANTOS JUNIOR, 2014), mas estes foram suficientes para garantir uma regulamentação futura, que veio a se chamar Estatuto da Cidade.

Como visto, o direito à moradia está previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Federal do Brasil, no entanto, diferentemente de outros direitos como saúde e educação, não existe uma rede organizada pelo Estado com serviço de assistência às pessoas de baixa renda no que se refere a moradia. Dessa forma, as obras residenciais acabam sendo projetadas no momento da execução, gerando gastos desnecessários e problemas construtivos que se estendem após a conclusão da obra (CUNHA *et al.*, 2007).

O maior engajamento de arquitetos e engenheiros nessa questão pode ser benéfico para o país, pois é um mercado com muitas possibilidades, visto que cerca de 85% das construções no Brasil não possuem acompanhamento técnico, é a chamada autoconstrução (CAU/BR, 2015b). A Lei da Assistência Técnica (n. 11.888/2008), então, veio para mudar esse quadro, no entanto, seus resultados ainda são pouco expressivos. O objetivo dessa lei pode ser comparado ao SUS, para área da saúde, ou com a defensoria pública, para a área da justiça:

Quando alguém que não tem recursos para contratar um advogado, necessita de um profissional do Direito, busca a Defensoria Pública, que possui profissionais extremamente qualificados. Quando alguém que não tem recursos para pagar um plano de Saúde, necessita dos serviços de um médico, recorre à rede pública do Sistema Único de Saúde (SUS). Apesar de todas as imperfeições existentes, que todos nós conhecemos, esses serviços prestados pelo poder público constituem uma alternativa para a população mais pobre. Por que nós não podemos ter, do mesmo modo, uma estrutura pública, municipal e/ou estadual, para garantir àqueles que constroem na favela o acesso à boa técnica construtiva? (LEITÃO, 2014, p. 38).

Nessa questão, também entra em discussão o papel social do arquiteto, que é muitas vezes discriminado por ser um profissional que geralmente só a classe alta pode contratar. Essas novas possibilidades, portanto, podem projetar o arquiteto e o engenheiro como prestadores de serviço para toda a sociedade, independentemente de renda, nesse sentido, o incentivo estatal é fundamental (CUNHA *et al.*, 2007).

Depois de um longo processo de lutas populares pelo acesso à moradia, representados pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana e pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, que culminaram com a Constituinte, com o Estatuto da Cidade e com a própria criação do Ministério das Cidades, o governo resolveu descartar todo esse processo que estava sendo construído e criou o “Minha Casa, Minha Vida” (MCMV), que

vai contra a lógica do movimento popular, pois beneficia apenas as grandes empreiteiras e o sistema financeiro, onerando ainda mais o custo urbano pela expansão desarticulada com o planejamento da cidade (EDMUNDO, 2014).

Nesse sentido, a Assistência Técnica também pode ser vista de outra perspectiva, ligada à macroescala de um bairro ou uma cidade inteira, e não apenas a construção de uma casa. Por isso, não pode ser um processo apolítico, pois coloca nas mãos dos cidadãos e dos técnicos a apropriação dos espaços públicos da cidade, que rotineiramente são apoderados pelo capital imobiliário (SANTOS JUNIOR, 2014).

Bienenstein (2014) discute algumas dificuldades enfrentadas pelas comunidades e pela assessoria quando tentam fazer valer a lei. A primeira barreira enfrentada é a linguagem técnica que afasta as comunidades de diálogos decisórios. A outra, é a luta pela regularização do imóvel de forma individual – mas defende a tese de que a assessoria coletiva, na busca por melhorias na comunidade, pode ser benéfica, inclusive para resolver problemas individuais, apresentando soluções que agreguem valor à moradia. Também aponta outro obstáculo difícil de ser vencido: a administração e a burocracia pública, principalmente quando os planos da prefeitura não coincidem com os planos da comunidade. Por tudo isso, aponta-se para uma assessoria técnica independente e multidisciplinar, que possa defender o interesse da comunidade e não do governo local.

Apesar do arcabouço legislativo, as experiências em Assistência ainda são pontuais e apresentam muitas diferenças entre si, ou seja, não há um consenso de como executar da melhor forma esse novo modelo.

Cunha *et al.* (2007) afirmam que são necessários quatro pilares fundamentais para fazer a lei funcionar: o financiamento público, a organização institucional, a cooperação entre técnicos e comunidades (beneficiários) e equipes multidisciplinares. Aliás, é importante lembrar que várias experiências com essas características já foram e continuam sendo executadas pelo Brasil: são casas individuais, condomínios, habitação de interesse social, regularização fundiária, equipamentos públicos etc. No entanto, não há regulamentação federal nesse sentido.

Kapp (2014) faz observações interessantes sobre a visão dos sujeitos sociais envolvidos nas políticas habitacionais a partir do lugar que cada um ocupa na sociedade, revelando uma grande dificuldade também na execução da referida lei. São quatro sujeitos: os beneficiários, o Estado, o capital e os técnicos (arquitetos, engenheiros etc.). Todos estão representados por pessoas reais, e que estão condicionadas as suas posições sociais, ou seja, sempre defenderão seus pontos de vista, mesmo que de forma

inconsciente. Isso acaba gerando dificuldades para se chegar a consensos, pois nenhum quer abrir mão de uma parte de seu papel social em função do outro.

Apesar de não haver um consenso sobre o *modus operandi* da assistência técnica, como existe para a política habitacional praticada historicamente no Brasil, tenta-se, a partir daqui, explicar⁴ como funcionaria esse novo modo para que as diferenças fiquem evidentes. Nesse sentido, a assessoria tenta colocar no mesmo patamar decisório os técnicos e beneficiários. Então, desde o início dos trabalhos, a comunidade tem voz para decidir e colocar suas necessidades habitacionais ou urbanas em discussão.

Quando se fala de regularização fundiária, pode-se decidir em conjunto como será o processo de regularização junto aos órgãos de justiça e, a partir daí, começar a mobilização do grupo e dos técnicos (nesse caso, não só arquitetos e engenheiros, mas também advogados e assistentes sociais são essenciais).

Quando se fala na construção de moradias, o grupo é parte integrante do processo de produção do futuro conjunto habitacional. Desde os primeiros traços dos arquitetos, estão incluídos ali os desejos, as necessidades e as diferenças constituintes de cada família. A partir daí, pode-se buscar formas de financiar o empreendimento. O Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades⁵, por exemplo, é um importante parceiro para a obtenção de recursos destinados à construção de moradias, quando a demanda vem diretamente da associação de moradores ou da sociedade civil organizada. Nesse sentido, todo o recurso é gerido diretamente pelos técnicos e pelos moradores, que também podem contratar empresas para construir o conjunto habitacional (menos comum). Geralmente, os próprios moradores executam suas futuras casas, por meio de processos chamados Mutirões da Construção ou Autogestionários.

O PMCMV-Entidades é pouco utilizado, se comparado ao formato tradicional, pois a burocracia e a duração de todo o processo geralmente são mais longas. Por outro lado, é diferente daquela “velha conhecida” por meio da qual os moradores só saberiam como seria seu futuro lar quando recebem as chaves, já que não desempenharam nenhuma participação ativa no processo.

⁴ A experiência adquirida sobre como funciona a AT é proveniente de conversas informais e participação em eventos acadêmicos relacionados ao tema.

⁵ “O Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades, foi criado em 2009, com o objetivo de tornar a moradia acessível às famílias organizadas por meio de cooperativas habitacionais, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos. O programa, ligado à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades [...] estimula o cooperativismo e a participação da população como protagonista na solução dos seus problemas habitacionais.” (BRASIL, 2019)

No entanto, como já foi dito, cada grupo tem uma forma diferente de fazer valer seu direito à moradia, até porque os órgãos públicos e de justiça – não raro essas ações vão parar na justiça –, exigem etapas diferenciadas, dependendo de cada caso. Então, não há um consenso de como agir, como fazer, como buscar assistência. Além disso, como sinalizam alguns autores já citados, esse modelo não pode ser encarado como assistencialismo, em que um grupo de técnicos se reúne para ajudar uma comunidade a ter acesso à moradia. Ao contrário, é um processo construído na valorização do ser humano, ou seja, do beneficiário como cidadão, trabalhador, contribuinte que precisa ter seu direito à moradia respeitado, e também do profissional, que precisa ter seu trabalho remunerado de forma justa. Daí, gera-se um grande impasse. Quem paga os técnicos? A comunidade ou o poder público? No caso do PMCMV-Entidades, a remuneração desses profissionais faz parte do orçamento. Contudo, essa modalidade nem sempre é usada. Fato é que exigir do grupo a responsabilidade pela remuneração é, no mínimo contraditório, pois quem não consegue se inserir na lógica de consumo do item habitação pela renda limitada, não vai ter renda para pagar advogados, engenheiros e arquitetos.

Apesar de interessante, esse novo modelo está evoluindo lentamente, devido à desarticulação das legislações, dos órgãos públicos e das próprias barreiras impostas pela especulação imobiliária, ou seja, na prática ainda existem muitos entraves para os grupos, como a própria desinformação no tocante a seus direitos. Afinal, quantas pessoas sem moradia sabem que possuem o direito de ter à disposição arquitetos e engenheiros para construir suas casas, como preconiza a Lei n. 11.888/2008? Diante do exposto, fica claro que as experiências desenvolvidas no Brasil são pontuais e desarticuladas a nível federal e até mesmo estadual e municipal, o que dificulta sobremaneira a construção de uma estrutura sólida para Assistência Técnica no setor habitacional.

Durante a pesquisa, constatou-se que a Assistência Técnica vem se desenvolvendo com dificuldades concepcionais. Além disso, existe uma outra corrente dentro dessa nova modalidade, defendida principalmente por KAPP e BALTAZAR (2006), que coloca dúvidas quanto ao modo de execução da Assistência.

O contrato-ponto a assistência, que já é uma alternativa à política habitacional, deveria ser chamado de assessoria técnica (AT). A assessoria não possui regulamentação como a assistência tem, por meio de lei. No entanto, alguns aspectos referentes à forma de execução são bem parecidos, como o limite para renda dos assessorados de até três salários mínimos. Desse modo, a assessoria parece uma evolução da assistência, com uma diferença principal: a assistência precisa dar uma resposta aos problemas habitacionais

das comunidades, seja com a regularização fundiária, seja com melhorias habitacionais ou com a construção de casas e equipamentos urbanos. Ao contrário, na assessoria, não necessariamente a solução para os problemas são valorizadas, mas sim o processo para que as comunidades com força própria consigam articular suas demandas, sejam elas urbanas, habitacionais ou sociais, e a partir daí buscar melhorias em seus territórios. Nesse processo, é incontestável que há uma verdadeira apropriação do espaço e de suas necessidades pelos moradores.

As próprias metodologias utilizadas pela AT são discutidas em conjunto e adaptadas ou criadas de acordo com o caso concreto. O processo participativo, nesse sentido, já é uma metodologia fechada, utilizada pela assistência. De mais a mais, há pouca liberdade para a inovação, pois quem apresenta o processo participativo são os técnicos. Na AT, a metodologia é desenvolvida juntamente com os assessorados. Nesse sentido, há total liberdade para criação. Assim, a comunidade que achava que o problema do bairro era não haver ruas asfaltadas para os carros, pode perceber que na realidade o que eles precisam é de boas calçadas e ciclovias, pois na comunidade quase ninguém tem carro, enquanto praticamente todos andam de bicicleta ou a pé.

Dessa forma, percebeu-se que há um impasse entre a assistência técnica e a própria assessoria, pois ambas parecem ser modelos melhores que a política habitacional. No entanto, a AT aparentemente está à frente, no sentido de buscar a autonomia das comunidades para que elas próprias lutem pela resolução de seus problemas urbanos e possam ser replicadoras de experiência, tirando, assim, o ônus e a reponsabilidade da mudança dos problemas habitacionais das mãos dos técnicos e até mesmo do estado.

4.1 A Lei da Assistência Técnica (Lei n. 11.888/2008)

Como já mencionado, durante a pesquisa se observou essa nova vertente em discussão para execução da Assistência. Nesse sentido, a lei específica sobre a matéria será explicada neste tópico, tendo em vista que enquanto norma pode ser utilizada tanto para a assistência como para a assessoria.

Primeiramente, cumpre evidenciar que a Assistência Técnica se confunde com a experiência de vida profissional do arquiteto, urbanista e político brasileiro Clóvis Ilgenfritz, que começou a trabalhar com arquitetura para comunidades quando o BNH ainda permitia que profissionais e interessados trabalhassem juntos – escolhessem terreno, debatessem projeto etc. Segundo o arquiteto, a Assistência surgiu em 1975 por

meio de uma comissão do CREA. Sua experiência profissional junto aos movimentos urbanos populares o convenceu de que as pessoas precisavam de orientação para realizar suas obras e reformas, de modo que não precisassem sair dos lugares onde estavam. Sua ideia, então, era melhorar o ambiente de moradia das pessoas, sem que elas tivessem que ser remanejadas para isso (MORAES, 2018).

Quando foi deputado federal, Clóvis Ilgenfritz, em 2001, apresentou a proposta da Lei n. 11.888/2008, em anexo. No entanto, o texto só se tornou Projeto de Lei em 2006, por intermédio do deputado Zezé Ribeiro. É claro que um longo caminho de discussão e defesa do direito à moradia foi travado no Congresso Nacional para aprovação da Lei em 2008, além disso, o Estatuto da Cidade (aprovado em 2001), vale ressaltar, foi fator relevante para a regulamentação dessa lei (CUNHA *et al.*, 2007).

Sobre a norma em si, algumas explicações precisam ser feitas. Primeiro, fica claro no texto legal que a faixa de renda familiar a ter direito ao benefício é de até 3 (três) salários mínimos. Ademais, a lei trata da prestação de assistência para as famílias de baixa renda, ou seja, não há necessariamente uma relação de cooperação entre técnicos e beneficiários.

A assessoria, por seu lado – e que também é praticada com base na Lei 11.888/2008 –, funciona como uma ferramenta acessória no processo, o que significa dizer que não apresenta soluções preestabelecidas ou dadas pelo mercado. Nesse âmbito, os arquitetos e engenheiros precisam, na verdade, estabelecer uma relação horizontal com os assessorados, o que pode representar um grande desafio para os profissionais que não entendem os diversos modos de constituição dos grupos socioespaciais. Outrossim, constata-se que a lei discorre muito superficialmente – em virtude também do termo *assistência* – sobre o real nível ou grau de participação das pessoas nos processos de planejamento e construção do espaço. Para esclarecer melhor essa questão, Kapp e Baltazar (2016) ensinam:

Muitos grupos sociais foram historicamente destituídos de seus meios de sobrevivência, perdendo a capacidade de produzirem a si mesmos a partir da escassez, e passando a se submeter a contextos nos quais bens e serviços modernos – aos quais têm pouco ou nenhum acesso – representam o único padrão ‘digno’ de vida. O argumento comumente usado em favor da assistência e do assistencialismo é a dificuldade que esses grupos têm de superarem sua condição por conta própria. Contudo, há uma diferença relevante entre prestar assistência na perspectiva de que as pessoas se adaptem cada vez melhor a um padrão prescrito de necessidades e satisfações ou, inversamente, buscar uma assessoria na perspectiva de que consigam articular suas próprias

demandas e orquestrar, com autonomia crescente, os meios de satisfazê-las (KAPP; BALTAZAR, 2016, p. 5).

A lei, em seu art. 1º, limita as áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia para sua aplicação, porém, diante das experiências estudadas, vários profissionais precisam ser envolvidos nos processos, como advogados, assistentes sociais, administradores, psicólogos etc. Assim, de acordo com a complexidade de cada caso, os tipos de profissionais acabam sendo diversificados. No art. 3º, a lei deixa claro que o apoio financeiro para a implantação da Assistência será ofertado pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios. No entanto, não há explicação sobre a metodologia de acesso a esses recursos.

Desta feita, há de se considerar que esta é uma lei com apenas 8 artigos que tratam de maneira superficial a questão. Além do mais, restringe quem pode atuar nessa área e por meio de quais instituições. Também faltam termos taxativos na lei que determinem que a União invista em habitação com foco na Assistência ou Assessoria. Assim, a lei parece ser apenas uma sugestão para os técnicos sobre como poderiam contribuir para diminuir tanto o déficit quanto a inadequação habitacional. Outro fator que corrobora para a existência de lacunas, nessa perspectiva, é a pouca vontade política e a dificuldade imposta pelo capital imobiliário, que dificultam a sua efetivação como opção para o acesso à moradia, por parte dos mais necessitados.

Diante do exposto, apresenta-se, na página a seguir uma tabela explicativa na qual são dispostas as características da Política Habitacional Tradicional, da Assistência Técnica e da Assessoria Técnica, a partir de estudos e pesquisas realizados.

Tabela 4 – Características das modalidades.

Modalidade	Política Habitacional Tradicional	Assistência Técnica	Assessoria Técnica
Característica			
Agente executor	Estado	Escritórios, ONG, Profissionais autônomos e Servidores públicos	ONG, Servidores públicos e Universidades
Financiamento dos técnicos	Estado	Estado, comunidade ou Empresas privadas	Estado
Financiamento das obras/serviços	Estado	Estado, comunidade ou Empresas privadas	Estado
Planejamento	Estado	Estado, Técnicos e/ou comunidade	Técnicos e comunidade
Metodologias projetuais	Relação cliente/projetista tradicional	Relação cliente/projetista tradicional ou participativa	Relação cliente/projetista participativa
Processo participativo	Não existe	Existe	Existe
Profissionais	Principalmente Arquitetos e Engenheiros	Arquitetos, Engenheiros, Advogados e Assistentes sociais	Arquitetos, Engenheiros, Advogados, Assistentes sociais, Administradores, Economistas, Geógrafos
Objetivos	Construir habitação	Regularização fundiária, construção de habitação e equipamentos urbanos e melhorias habitacionais	Regularização fundiária, construção de habitação e equipamentos urbanos, melhorias habitacionais, soluções urbanas e organização comunitária
Metodologias de administração / execução	Empreiteiras contradadas	Multirão, Autogestionárias ou Empreiteiras	Multirão ou Autogestionárias
Integração técnicos / comunidade	Não existe	Existe	Existe
Qualidade Arquitetônica e Urbanística	Baixa qualidade	Boa qualidade	Boa qualidade
Experiências realizadas	BNH e MCMV	USINA e Arquiteto de Família	CODHAB

Fonte: Arquivo próprio (2019).

4.2 Experiências baseadas na Lei n. 11.888/2008 no Brasil

Apresenta-se, a partir dessa subseção, algumas experiências pelo Brasil relacionadas à prestação de assistência ou assessoria para famílias de baixa renda. Como já explicitado, as experiências são pontuais e muito diferentes metodologicamente entre si. A desarticulação das políticas e dos objetivos, nesse sentido, acaba enfraquecendo a execução da lei, assim como seu possível aprimoramento.

4.2.1 Arquiteto de Família⁶

O projeto Arquiteto de Família foi fundado em Niterói/RJ, com o intuito de prestar assistência técnica gratuita para a construção ou reforma das moradias das famílias que se encontram em Áreas de Especial Interesse Social. O projeto tem como diretriz o art. 6º da Constituição Federal, que trata do direito social à moradia. O local de realização do projeto – que vem sendo executado desde 2008 – é o Morro Vital Brazil.

Além de parcerias públicas, esse projeto também busca viabilizar seus próprios recursos para que os moradores possam agilizar seus processos de construção ou reforma. Assim, foram formados dois grupos na comunidade: um de ordem econômica e um de ordem construtiva, mas o fator principal é que ambos trabalham em conjunto para a realização de estratégias em trabalho social.

As estratégias econômicas destacadas pelo grupo são a Feira de Troca Solidária, por meio da qual as famílias trocam materiais recicláveis por uma moeda social que dá direito à compra de produtos e materiais de construção, que são doados de excedentes de obras, e o Microcrédito Habitacional, que é um empréstimo a juros baixos e de valores pequenos para reformas pontuais. O projeto também desenvolveu um sistema de subsídios mediante o qual a família recebe o recurso necessário para a realização de sua obra, no entanto, essa modalidade é usada apenas por famílias que não possuem condições de serem atendidas por outras estratégias e, além disso, possui contrapartida por parte da família assistida. Com relação às estratégias construtivas, destacam-se o Mutirão, a Autoconstrução ou a Empreitada.

⁶ Texto baseado no conteúdo do site: <http://www.solucoesurbanas.org.br/arquiteto-de-familia>.

Figura 7 - Antes e depois de intervenção realizada por Arquitetos da Família em parceria com moradores.



Fonte: Soluções Urbanas (2019).

O projeto também investe em desenvolvimento territorial, pesquisas técnico-científicas e capacitação profissional, e a comunidade sempre está inserida e envolvida nos processos, para que possa desenvolver sua autonomia enquanto promotora das mudanças de seu território.

No que diz respeito ao Arquiteto de Família, apesar de estar enraizado na comunidade, participando ativamente do cotidiano e da busca por soluções para os problemas de moradia, sua ação está muito voltada para a prestação de assistência aos beneficiados. Na realidade, tanto arquitetos quanto engenheiros encontraram ali um nicho de mercado para a produção da sua arquitetura. Em contrapartida, a comunidade viu uma oportunidade de buscar melhorias construtivas para as moradias. Ademais, não fica clara a maneira como ocorre a remuneração dos técnicos, nem se há um processo de construção para a garantia do direito à moradia.

4.2.2 Escritório USINA⁷

O USINA foi fundado em 1990, na cidade de São Paulo, com o objetivo de prestar assessoria a movimentos populares que tinham o interesse de planejar e construir seus espaços habitáveis com sua própria força de trabalho e utilizando fundos públicos, a partir de um contexto de luta pela Reforma Urbana e Agrária. Esse escritório, vale destacar, já participou da concepção e execução de mais de 5.000 moradias e também atuou na área de planejamento e urbanização de Área de Interesse Social. A intenção do escritório é superar a metodologia autoral da arquitetura e urbanismo, desenvolvendo junto com as comunidades processos alternativos de concepção e execução de moradias que superem a forma tradicional capitalista.

A metodologia do USINA é considerada participativa, pois desde o início do processo os projetos são debatidos por todos os interessados. Há uma preocupação com a diluição de hierarquias, principalmente a formada entre técnicos e comunidade. As discussões – desde a implantação até o sistema construtivo a se utilizar – são feitas de forma horizontal. O escritório não considera a produtividade do sistema capitalista mais importante que a realização de um projeto coletivo, ainda que seja mais demorado. Dessa maneira, a autonomia da comunidade vai se afirmando até o ponto de ter a capacidade de transformar territórios. A figura a seguir mostra um processo participativo desenvolvido para uma Escola Popular.

Figura 8 - Projeto participativo da Escola Popular de Agroecologia e Agrofloresta do MST, em Prado - BA



Fonte: USINA (2019).

⁷ Texto baseado no conteúdo do site: <http://www.usina-ctah.org.br/>

Quanto à fonte de recursos destinadas ao USINA, pode-se afirmar que é proveniente de fundos públicos, entre eles o PMCMV-Entidades. A forma de construção das moradias ou equipamentos urbanos, por sua vez, se dá por meio da autogestão, ou seja, da gestão dos próprios trabalhadores.

Quanto ao projeto, há o princípio da participação direta das famílias envolvidas. Não existe uma metodologia específica, cada processo de projeto participativo é desenvolvido a partir da experiência concreta, considerando as especificidades de cada lugar e momento histórico. Assim, a partir da especificidade, se desenvolvem os métodos de projeto, e aos poucos vão se desenvolvendo estratégias participativas que subsidiam as próximas experiências. Quanto à administração das obras, são realizadas a partir do princípio da autogestão, no qual as famílias se envolvem diretamente na gestão da obra. (Arquiteta do USINA)

Figura 9 - Inauguração do Conjunto Zilah Sposito, em Belo Horizonte, projetado pelo USINA – MG.



Fonte: USINA (2019).

O escritório USINA, que inclusive prestou assistência para o campo empírico desta pesquisa – Comunidade de Piquiá de Baixo, em Açailândia/MA –, é um exemplo de como os processos participativos podem gerar soluções urbanas e de moradia com qualidade superior às apresentadas pelo *modus operandi* da política habitacional. Por meio dele, os técnicos do escritório se inserem na luta da comunidade para garantir o

direito à moradia e existe uma real valorização do processo de projetar, ou seja, não há apenas a ideia de construir. No entanto, por atender uma grande quantidade de comunidades em diversas regiões do país, o escritório acabou tendo que desenvolver metodologias de trabalho a distância, fazendo visitas periódicas aos locais de trabalho, o que influencia diretamente no processo de assistência. Além disso, a maneira como as comunidades contratam o escritório se assemelha muito com a contratação de uma empresa privada de arquitetura e urbanismo ou engenharia. Nesse sentido, considera-se que o escritório usina prática assistência técnica, apesar de apresentar características típicas da assessoria, afinal, a demanda é alta.

4.2.3 Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal⁸

A Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal é uma empresa pública integrante da administração indireta do Governo do Distrito Federal. Foi inaugurada em 1962 com o objetivo de distribuir habitações de interesse social e, apesar de ter sido inaugurada há bastante tempo, somente em 2007 recebeu o nome atual e vem se afirmando enquanto alternativa para o acesso da população de baixa renda aos serviços de arquitetura, urbanismo e engenharia, de acordo com a Lei n. 11.888/2008.

Ao longo desses anos, o órgão entregou 84.916 moradias em Brasília e cidades satélites e o BNH foi fundamental nesse processo no tocante ao aspecto financeiro; com o PMCM, 13.512 unidades habitacionais foram entregues. Ainda assim, constatou-se que aumentar o número de casas não era o suficiente para diminuir o déficit habitacional. Ademais, muitas habitações que entram nos índices necessitam apenas de reformas. Por isso, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB) passou a focar em melhorias habitacionais, mas sem desconsiderar a construção de novas unidades, sendo possível parcerias por meio de programas federais.

Com o objetivo de estar mais próximo das pessoas, fazendo uma imersão nas comunidades, o órgão começou a instalar unidades de atendimento e atualmente existem 13 postos avançados de atendimento. A figura a seguir ilustra esse processo de expansão.

⁸ Texto baseado no conteúdo do site: <http://www.codhab.df.gov.br/>

Figura 10 - Evolução dos Postos Avançados de Atendimento do CODHAB.



Fonte: CODHAB (2019).

Dentre as atividades desenvolvidas e oferecidas pelo órgão às famílias, estão a realização de Melhorias Habitacionais, que envolve o projeto e execução de serviços como revisões de instalações hidráulicas ou elétricas, aplicação de pisos e revestimentos, aproveitamento de iluminação e ventilação etc. As Ações Urbanas Comunitárias contam com a parceria de técnicos, moradores e estudantes, por meio de mutirões para a realização de intervenções nos espaços públicos.

Além dessas atividades, uma importante função do CODHAB está relacionada à regularização fundiária, que diante da burocracia, da falta de servidores nas secretarias, da extinção de órgãos relacionados a habitação e das mudanças legislativas referentes ao tema, tornou-se de difícil execução. A centralização no órgão, para a regularização de áreas de interesse social, agilizou os processos, fato que culminou com a entrega de mais de 63 mil documentos de titularidade de imóveis, garantindo a segurança jurídica para as famílias beneficiadas.

Figura 11 - Parque do Riacho em Brasília; parceria CODHAB/MCMV.



Fonte: CODHAB (2019).

As metodologias desenvolvidas pelo CODHAB, como a implantação dos postos de atendimento para mudar a realidade habitacional da população, permitem o convívio diário entre técnicos e comunidade. Os salários pagos aos técnicos pelo governo, sem que a população pague pelos honorários, permite às famílias gastarem com outras necessidades. A busca pela construção de processos para a regularização fundiária juntamente com a comunidade, por seu lado, representa o atendimento da reivindicação de vários movimentos urbanos. No entanto, ainda apresentam processos que se assemelham à tradicional Política Habitacional, devido às parcerias com o MCMV. O fato é que, a nível de Brasil, a institucionalização que o CODHAB está fazendo com os processos de assessoria técnica, predominantemente – criando uma rede ofertada pelo estado para questões relacionadas a melhorias habitacionais e de acesso a moradia –, vem se tornando referência. Uma importante ação com o objetivo de institucionalizar a AT é a realização do primeiro concurso público para o provimento de cargo efetivo, no qual a atividade-fim envolverá a questão habitacional.

5 EXPERIÊNCIAS E DESAFIOS EM ASSESSORIA TÉCNICA COM POPULAÇÕES DE BAIXA RENDA NO MARANHÃO

Com relação à Assessoria Técnica (AT) no Maranhão, pode-se dizer que diferentemente de outros estados – onde já existem iniciativas públicas em parceria com profissionais autônomos – ainda há poucas experiências. O caso de Açailândia, precisamente da comunidade de Piquiá de Baixo, é emblemático, pois além de lutarem por moradia, as pessoas lutam pela vida, devido à grande degradação ambiental do território. Fato que chama a atenção é a assessoria ser prestada a essa comunidade por profissionais do estado de São Paulo, e não por profissionais maranhenses, que certamente conhecem melhor a realidade local. Verificou-se que as conquistas daquela população são expressivas diante das adversidades impostas pelo setor produtivo regional.

Em Alcântara, a tentativa de realizar assessoria à comunidade do Baixão do Lobato evidenciou a dificuldade de ação de profissionais que estão no quadro de servidores da prefeitura para a realização de trabalho em prol das pessoas do próprio município. Além disso, o momento histórico da comunidade aponta uma certa desagregação das pessoas no tocante ao objetivo de lutar por direitos. Daí, inferiu-se a dificuldade que uma assessoria externa teria para trabalhar juntamente com a comunidade, a fim de manter os moradores em suas casas e/ou realizar melhorias habitacionais. Outrossim, a legislação – que é bastante desarticulada –, no caso do Baixão do Lobato, dificulta a ação tanto de assessores quanto de assessorados. Assim, a burocracia típica do setor público trava os processos participativos para a AT.

5.1 Contextualização sobre o caso de Piquiá de Baixo em Açailândia - MA

O município de Açailândia está localizado na mesorregião Oeste do estado do Maranhão, como é possível observar na Figura 12, disposta a seguir. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a população estimada do município, em 2018, era de 111.757 habitantes. A renda média da população, em 2016, estava em torno de 1,9 salários mínimos, sendo que o PIB *per capita* era de 18 mil reais. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal é de 0,672, segundo dados de 2010 (BRASIL, 2019a).

Figura 12 - Localização do município de Açailândia.



Fonte: Campos (2006)

Inicialmente, Açailândia era um distrito rural pertencente à cidade de Imperatriz. Começaram a surgir na região, em decorrência de incentivos públicos, os primeiros latifúndios voltados para agropecuária. Em 1981, o distrito foi emancipado politicamente de Imperatriz, tornando-se um município independente. Com a construção da rodovia Belém-Brasília, que dividiu a cidade ao meio, novas oportunidades econômicas começaram a se desenvolver, pois o comércio local era muito beneficiado pelo entroncamento formado pela rodovia. Com isso, foram instaladas na região, primeiramente, madeireiras e serrarias. Percebeu-se também a migração de vários profissionais com nível superior, vindos de outros estados, que buscavam novas oportunidades de emprego, além de muitos imigrantes de outras localidades do Maranhão, que também buscavam novas oportunidades na região (PESTANA, 2013).

Com o crescimento populacional, observou-se uma maior valorização dos imóveis, tanto urbanos quanto rurais. A demanda por novos loteamentos e a formação de novos bairros aumentou, porém, sem muito envolvimento ou fiscalização por parte do poder público municipal. Os preços dos terrenos próximos ao centro urbano, então, tornavam-se impeditivos para os mais pobres e a expansão da criação de gado expulsava antigos moradores de suas terras, por meio da grilagem. Consequentemente, muitas

peças perderam suas terras e, sem muita alternativa, acabaram formando comunidades ao longo da rodovia, afastadas da área urbana (PESTANA, 2013).

Em 1989, a Ferrovia Norte-Sul encontrou a Estrada de Ferro Carajás, formando o maior entroncamento rodoferroviário do norte do país. Nessa época, houve grande desenvolvimento urbano e social em Açailândia, com investimentos na construção de postos de saúde, ampliação dos serviços de saneamento e energia elétrica, além da construção de casas operárias, tudo feito por meio de parcerias público-privadas.

Houve também a criação do distrito industrial da cidade na área de Piquiá de Baixo, local onde já havia ocupação de pessoas desde a década de 70. Assim, várias indústrias de beneficiamento do ferro se instalaram na região. Portanto, a comunidade de Piquiá de Baixo está no centro desse encontro caótico entre ferrovia, rodovia e distrito industrial que movimenta a economia de Açailândia e adjacências (PESTANA, 2013). A figura abaixo ilustra a expansão urbana da cidade.

Figura 13 – Expansão urbana de Açailândia entre 1985 e 2018.



Fonte: Marçal et al (2001); Google Earth (2019).

Durante a pesquisa não foram encontrados registros de programas habitacionais produzidos em Açailândia em períodos anteriores ao MCMV. No entanto, segundo a Prefeitura de Açailândia, em 2018 houve a inauguração do Residencial Aulídia Gonçalves (figura abaixo), com a entrega de 1.126 unidades habitacionais produzidas pela CEF, por meio da contratação de construtoras privadas. Estima-se que, no total, de acordo com obras ainda em andamento, mais de 3.000 famílias serão beneficiadas. O modelo de provisão de moradias utilizado em Açailândia, é o que se denomina *modus operandi* da

política habitacional, e apesar de ser uma resposta ao déficit, não correspondeu à forma escolhida pela comunidade de Piquiá de Baixo.

Figura 14- Residencial Aulídia Gonçalves produzido pelo MCMV em Açailândia - MA.



Fonte: Açailândia (2018).

Segundo Almeida (2012), a região de Piquiá começou a receber imigrantes de outros municípios e até de outros estados a partir de 1960, atraídos pela riqueza de recursos naturais e hídricos da área. Para Filho *et al.* (2015), os registros oficiais dizem que a ocupação começou no início de 1970, às margens do rio Piquiá – também nome de árvore comum na região.

O objetivo desses camponeses, que já vinham fugindo dos latifúndios em suas terras de origem, era ter uma vida digna e tranquila no campo. No entanto, com a política governamental para o desenvolvimento da Amazônia, começaram a ser construídas rodovias no local, e com os incentivos fiscais do Estado, instalaram-se serrarias e o latifúndio na região. Dessa forma, as pessoas recém-chegadas em Piquiá viram seus objetivos e estilo de vida serem frustrados (ALMEIDA, 2012).

Com o Projeto Carajás, que fazia parte do objetivo de inserir o Brasil no mercado internacional de *commodities*, foi construída uma ferrovia que passa por Açailândia e que é bem próxima ao local de moradia da comunidade. Além da estrada de ferro, na década de 80, várias guseiras – indústrias ligadas ao processamento de ferro – e vários latifúndios para plantação de eucalipto – para produção de carvão que aquece os fornos das indústrias – foram instalados na região. Os problemas, então, se agravaram para as pessoas que moravam próximas às ferrovias, inclusive por conta de atropelamentos na malha ferroviária (FILHO *et al.*, 2015).

Os primeiros desrespeitos aos direitos sociais começaram com a frustração da população por não ser parte do progresso, pois as vagas de emprego oferecidas eram poucas para a grande quantidade de trabalhadores (ALMEIDA, 2012). Além disso, a poluição dos bens naturais da região, como a água, o ar e a devastação das florestas, para implantação da monocultura, desagregava e dificultava a vida das pessoas que tiravam seu sustento da agricultura de subsistência (FILHO *et al.*, 2015). O capital industrial, vale ressaltar, continuava avançando na região, mas, ao mesmo tempo, deixava cada vez mais notável a disparidade de renda, a concentração fundiária, o déficit habitacional, a violência, a poluição e até mesmo o trabalho escravo por toda a cidade, o que ia de encontro com a garantia da dignidade da pessoa humana, conforme preceitua a Carta Magna.

Em termos ambientais, em Piquiá, o pó de ferro que vem das chaminés das fábricas se deposita nas casas e gera inúmeros problemas respiratórios e de pele. Soma-se a isso o fato de a água utilizada para lavar roupa e tomar banho estar contaminada por rejeitos das indústrias. Segundo estudo realizado em 2007 pela engenheira ambiental Mariana de La Fuente Gómez, o local já se tornou um ecossistema completamente degradado. Segundo um relatório, produzido em 2010, por equipe da Universidade Federal do Maranhão, a população constantemente sente dor de cabeça e apresenta estado febril (ALMEIDA, 2012). Diante dessa realidade, várias são as histórias de vida degradadas ou até mesmo ceifadas em razão das enfermidades geradas pela poluição ambiental (FILHO *et al.*, 2015).

A 12 km de Açailândia, Piquiá de Baixo é a demonstração real dos “ganhos privados e prejuízos socializados” que são o resultado dos grandes empreendimentos que têm sido implantados na região e no estado como um todo. Piquiá de Baixo é uma das muitas comunidades que têm que lutar, cotidianamente, para assegurar direitos sociais básicos, sendo que essa luta muitas vezes é vista pelo conjunto da sociedade como uma luta contra o progresso e o próprio desenvolvimento. (ALMEIDA, 2012, p. 23).

Segundo Almeida (2012), um morador local afirmou que todos têm culpa da situação atual de Piquiá: tanto o governo, que deu as licenças para as indústrias e não as fiscalizam, quanto a Vale, que trouxe toda a poluição para o local. Mesmo com tudo isso, o grupo populacional poderia permanecer por lá e lutar para melhorar as condições de vida, como vinham fazendo, ou buscarem outro local para viver. A opção escolhida por 96% das pessoas – segundo levantamento da Associação de Moradores, realizado em

2008 – foi a saída da região e a busca por uma área longe da poluição (FILHO *et al.*, 2015).

Segundo Filho *et al.* (2015) o primeiro passo para a organização das pessoas foi a criação da Associação Comunitária dos Moradores de Piquiá, em 1989. Assim, foi possível formar um espaço de debate e denúncia diante das injustiças aplicadas. É importante esclarecer que os moradores buscaram diálogo com as empresas, no entanto, estas transferiam suas responsabilidades aos gestores públicos. Diante da falta de interesse dos setores públicos e privado em dialogar, algumas pessoas ingressaram com ações judiciais contra uma das empresas, com pedido de indenização por danos morais e materiais. No entanto, a situação degradante, bem como a piora nos índices de saúde das pessoas que viviam no local, fizeram com que decidissem por desocupar a área. Desamparados pelo poder público e renegados pelas empresas exploradoras, o grupo decidiu buscar a ajuda do Ministério Público para intermediar as negociações para o reassentamento.

5.2 O Reassentamento de Piquiá de Baixo em Açailândia - MA

Os moradores de Piquiá, diante da situação exposta anteriormente, começaram a chamar a atenção das instituições e organizações sociais, tanto em âmbito nacional como internacional, para sua causa. A Rede Justiça nos Trilhos, as Paróquias de Açailândia, entre outras entidades, firmaram parcerias. Com a organização do grupo, o Ministério Público, em ação conjunta com a Defensoria Pública do Estado do Maranhão, iniciou as negociações com a Vale e o Sindicato das Indústrias de Ferro Gusa do Maranhão (Sifema) para a compra de um terreno com vistas ao reassentamento dos moradores. Com muita insistência foi firmado um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) em maio de 2011, ocasião em que o Município de Açailândia assumiu a responsabilidade pela desapropriação de uma área de 38 hectares e o Sifema foi obrigado a arcar com os custos da desapropriação. Apesar das dificuldades, a sentença da desapropriação aconteceu em dezembro de 2013, e somente em 2015 foi feita a indenização ao proprietário e a emissão de carta de adjudicação ao cartório de registro de imóveis por determinação do Tribunal de Justiça do Maranhão (FILHO *et al.*, 2015).

Um segundo TAC foi firmado em 2012, mediante o qual o Sifema se viu obrigado a doar a Associação dos Moradores recursos para a contratação de forma autônoma de assessoria para o planejamento do projeto arquitetônico e urbanístico do

novo bairro. Outra negociação ocorreu em 2014, quando a Vale e o Sifema se comprometeram a complementar os recursos oferecidos pelo Programa Minha Casa Minha Vida para a construção das casas e a realização das obras de infraestrutura (FILHO *et al.*, 2015).

Cada uma dessas conquistas só foi possível graças às muitas reivindicações e discussões das pessoas, que desejavam construir uma luta sólida, mas, ao mesmo tempo, pacífica. Com isso, diversas estratégias foram utilizadas. No campo das ideias, foram realizados debates, assembleias públicas e reuniões abertas para todos, com a presença dos assessores (advogados e arquitetos). No campo da ação, foram feitos bloqueios de rodovias e fechamento das entradas das indústrias de ferro gusa. Nas reuniões oficiais, quando era permitido apenas um dos membros participar, um grande grupo ficava na parte de fora das instituições como forma de pressionar as decisões. Além dessas, muitas outras estratégias utilizadas com o objetivo de manter viva a memória de luta e a construção da consciência coletiva e da autonomia dos moradores foram postas em prática (FILHO *et al.*, 2015).

Garantido o direito à terra, os cidadãos precisavam ainda buscar o direito à moradia. E como discorrido anteriormente, para isso a comunidade decidiu contratar o USINA para o planejamento do novo bairro. A estratégia firmada entre o escritório e a Associação de Moradores foi a realização do processo participativo para a execução do projeto.

Figura 15 - Perspectiva do novo bairro, planejado pelo Usina juntamente com os moradores de Piquiá de Baixo.



Fonte: Ribeiro et al. (2013).

Desse processo surgiu um projeto com tipologias variadas e áreas maiores que as comumente aplicadas no âmbito da habitação de interesse social, além de conjuntos e bairros dotados de infraestrutura e serviços de acordo com as necessidades e desejos da comunidade. A proposta final do projeto de reassentamento estrutura o terreno de 38 hectares ao longo de um eixo que se configura como um calçadão arborizado e ininterrupto para pedestres e ciclistas, a partir do qual será possível acessar todos os equipamentos e espaços coletivos que serão implantados, assim como duas áreas verdes existentes que serão preservadas (FILHO *et al.*, 2015).

O projeto participativo desenvolvido entre Piquiá de Baixo e o Escritório Usina tomou forma a partir de encontros comunitários realizados principalmente em igrejas. A primeira assembleia de reunião ocorreu com a presença de 160 famílias. Nesse dia, o escritório fez uma introdução sobre atividades que já havia desenvolvido e apresentou um panorama sobre a luta por moradia a nível de Brasil e as diferenças entre os projetos feitos pelo Estado e aqueles feitos por autogestão. Depois, as pessoas formaram quatro grupos – 40 famílias, cada –, a fim de responder à seguinte pergunta: “Qual bairro queremos?”. Para isso, o escritório disponibilizou material e imagens de referência para a discussão. A atividade seguinte foi discutir quais equipamentos as famílias desejariam ter no novo Bairro (RIBEIRO *et al.*, 2013).

No segundo dia, com a mesma divisão de grupos, foi realizada a atividade intitulada “Os espaços de moradia”. A ideia era que cada morador colocasse suas necessidades de acordo com os ambientes da casa. Depois, foi feita uma atividade em conjunto, onde as necessidades evidenciadas foram espacializadas dentro da casa com gabaritos de mobiliários e planta baixa. Depois de um mês, o escritório compilou todas as informações produzidas nos primeiros encontros e elaborou três plantas baixas que serviram como modelo para apresentar à comunidade. Durante a reunião, os moradores puderam opinar sobre as vantagens e desvantagens de cada planta. Os técnicos do escritório perceberam que novas modificações seriam necessárias para ajuste, de acordo com o que foi levantado na reunião. Nesse ponto, os técnicos relataram que foi uma atividade cansativa e que a metodologia de apresentação poderia ser aperfeiçoada para melhor entendimento das pessoas de Piquiá (RIBEIRO *et al.*, 2013).

Figura 16 - Reunião entre Usina e Comunidade de Piquiá para tratativas sobre o projeto de reassentamento.

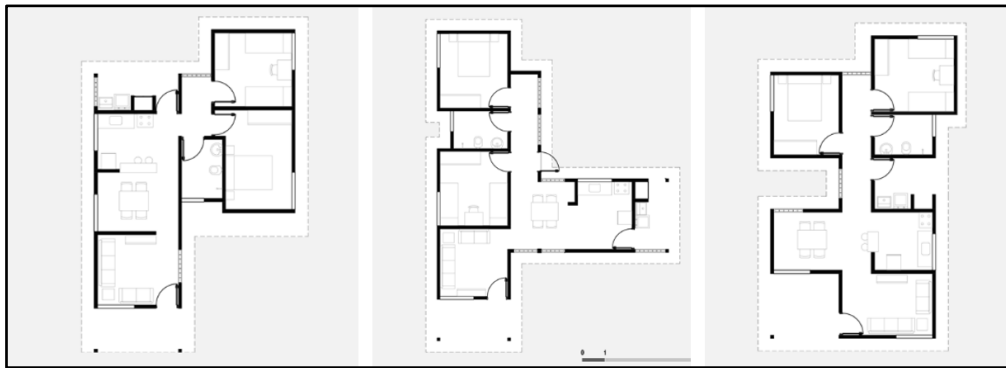


Fonte: RIBEIRO et al., 2013

No dia seguinte, com a divisão de 30 famílias por grupo, foi realizada a atividade de arranjo dos lotes. As pessoas usaram blocos de papel das plantas das casas e puderam implantá-los em modelos de quadra. Assim, era possível escolher quais seriam as melhores soluções para os lotes. Nesse mesmo dia, os grupos fizeram uma atividade de reconhecimento do bairro como um todo, por meio de maquetes físicas apresentadas pelos arquitetos, quando puderam opinar sobre a localização dos equipamentos urbanos. Após essas fases, o escritório, em 20 de maio de 2013, apresentou os resultados do Estudo Preliminar e desenvolveu o anteprojeto para apresentação e validação junto à comunidade. Após a apresentação do projeto em audiências públicas, este pôde ser encaminhado para os órgãos competentes para aprovação (RIBEIRO *et al.*, 2013).

Diferentemente do que se observa nos programas habitacionais com a monotonia das plantas e falta de preocupação com a implantação, em Piquiá de Baixo foram feitas três plantas arquitetônicas para casas, conforme mostra a próxima figura, como também foram ouvidas e atendidas as necessidades dos moradores quando da construção dos espaços. As diferentes implantações das casas se justificam para melhorar a insolação e a ventilação que penetra nas residências. Além disso, a varanda elaborada foi pensada para propiciar o encontro dos moradores que possuem o costume de sentar na porta de casa para conversar. Os lotes, devido à inexistência de muros, ainda possibilitam a expansão das residências, de acordo com a dinâmica e capacidade financeira das famílias.

Figura 17 – Modelos de Planta Baixa para o Reassentamento de Piquiá de Baixo.



Fonte: Usina-ctah (2019).

Os moradores exigiram a integração com o bairro ao lado do terreno, para que ambos pudessem utilizar os equipamentos urbanos projetados para o reassentamento: Associação de Moradores, Clube das Mães, Mercado, Centro Esportivo, Creche, Escola, Memorial das Lutas do Piquiá, Unidade Básica de Saúde, Centro de Referência em Assistência Social e um núcleo do Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos. A cada 26 casas, existirá uma praça que contará com estação de tratamento de esgoto por intermédio de sistemas biológicos, já que a cidade não conta com rede de saneamento (FILHO *et al.*, 2015).

Todo o processo de projeto do novo bairro foi apropriado pela comunidade como parte importante do processo de luta coletiva, forma de coesão social interna que colaborou intensamente na sua formação enquanto sujeitos políticos que sabem o que querem e têm potencial de fazê-lo. As formas urbanas decorrentes dessa luta mostram uma experiência de autonomia na decisão e produção do habitat que é exemplo para todas as comunidades atingidas por processos de remoção forçada, no campo ou na cidade (FILHO *et al.*, 2015, s.p.).

Figura 18 - Implantação do novo bairro, com equipamentos públicos e casas em diferentes implantações.



Fonte: Ribeiro et al. (2013).

Em 2013, o projeto arquitetônico e urbanístico foi aprovado pela Prefeitura de Açailândia e em 2014 aprovado pela Caixa Econômica Federal, responsável pelo “Minha Casa, Minha Vida”, na modalidade “Entidades”. Os últimos ajustes foram feitos em 2018 e as obras puderam ser iniciadas em janeiro de 2019. Foi possível perceber a dificuldade de se executar o projeto, aliás, insta destacar que ainda está em processo.

Figura 19 - Terraplenagem do terreno para o Reassentamento de Piquiá de Baixo.



Fonte: Arquivo próprio (2019).

Durante a pesquisa, houve a tentativa de visitar a comunidade para falar diretamente com os técnicos, gestores públicos e principalmente com as famílias de Piquiá. As tratativas para a visita estavam sendo feitas com uma arquiteta do USINA. No entanto, não pôde se concretizar, pois o assessor jurídico da comunidade alertou que a visita naquele momento poderia gerar riscos ao processo e, portanto, não estava autorizada. No entanto, a comunidade já havia liberado a ida até Açailândia. Mas, aparentemente, conversaram entre si e decidiram não autorizar. Após esse episódio, tentou-se entrar em contato por meio de telefonemas com os líderes da Associação de Moradores, no entanto, a resposta recebida é que estavam em reunião e não poderiam atender. As perguntas feitas por meio de mensagens via celular para a Associação também não foram respondidas; para isso, alegou-se falta de tempo. Assim, não foi possível entender a opinião dos moradores sobre o processo de assessoria realizado pelo USINA.

5.3 Contextualização sobre o caso de Alcântara - MA

O município de Alcântara está localizado na mesorregião Norte do estado do Maranhão, como mostra a figura 20. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a população estimada em 2018 do município era de 22.083 habitantes. A renda média da população em 2016 estava em torno de 3,3 salários mínimos, sendo que o PIB *per capita* era de 5.422 reais. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal é de 0,573, segundo dados de 2010 (BRASIL, 2019b).

Figura 20 - Localização do município de Alcântara.



Fonte: ABREU, 2006

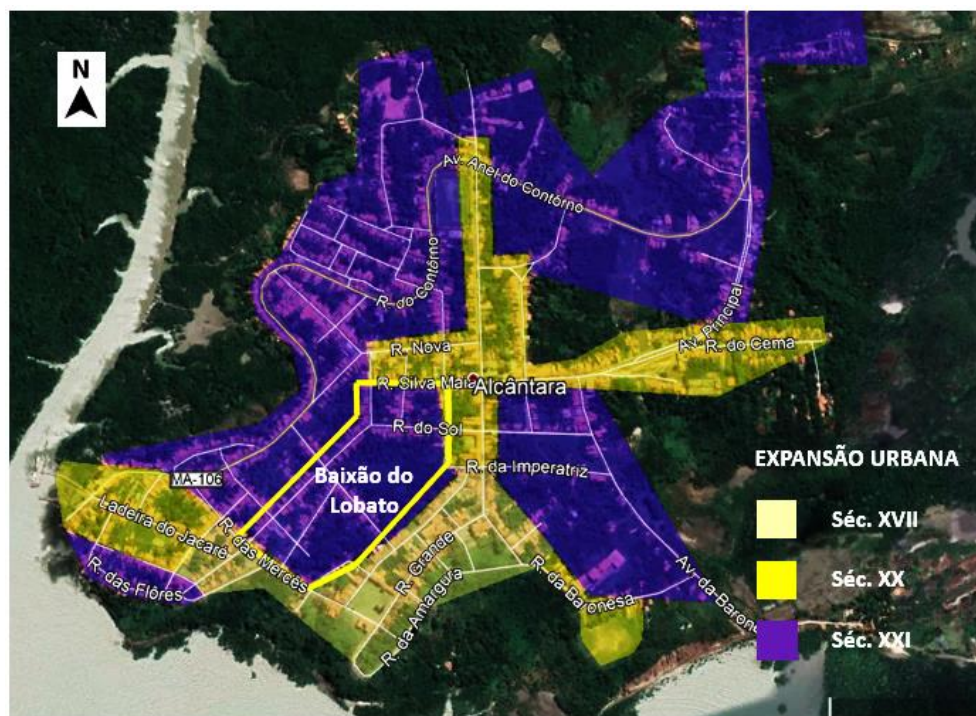
O local onde hoje existe a cidade de Alcântara foi inicialmente habitado pelos índios tapuios da aldeia chamada Tapuitapera. Devido à localização estratégica em termos de segurança, guardada pela Baía de São Marcos, foi fundada e colonizada pelos portugueses em 1648 como uma vila religiosa. Sua expansão urbana ocorreu em volta das igrejas e edificações oficiais. Assim, até 1.700 a vila, que passou a se chamar Santo Antônio de Alcântara não sofreu grandes transformações de ordem econômica e social. No entanto, no século XVIII, a vila conheceu seu apogeu, com a instalação de engenhos e fazendas e a construção de casarões e sobrados executados pela aristocracia, devido aos grandes ganhos com a exploração do algodão (PFLUEGER, 2012).

A formação urbana da cidade se deu em torno dos eixos formados pelas igrejas. A abertura de novas ruas e a constituição de quadras foram necessárias para abrigar os novos habitantes que chegavam à Vila. Porém, com a abolição dos escravos, que se instalaram em quilombos longe do centro, e o declínio econômico do ciclo do algodão, a elite migrou para São Luís, capital do estado, localizada do outro lado da baía. Assim, entre o século XIX e boa parte do século XX, a cidade voltou a suas origens pacatas. Com a falta de investimentos públicos na cidade, e sem o apoio do setor privado, os prédios começam a sofrer processos de arruinamento devido ao abandono e ao vandalismo por parte da população (PFLUEGER, 2012).

O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, diante do abandono e fragilidade das construções históricas de Alcântara, aprovou em 1948 seu tombamento enquanto conjunto patrimonial, para que dessa forma pudesse realizar ações para a preservação. Em 1950, foi transferido para a cidade a Penitenciária Estadual do Maranhão, que funcionou até 1965, quando se constatou que a penitenciária estava dificultando o progresso da cidade. Nesse meio tempo, o crescimento da cidade continuava lento e seguindo os eixos das igrejas. Em 1980, devido a sua posição geográfica estratégica, a cidade recebeu a instalação do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA). Esse empreendimento trouxe muitas mudanças econômicas e sociais para a cidade a curto prazo, no entanto, a longo prazo, pode-se dizer que não conseguiu mudar a situação de estagnação da cidade. Além disso, durante a instalação do CLA diversas comunidades quilombolas foram expulsas de suas terras ou realocadas, mudando completamente seu modo de vida e de moradia (PFLUEGER, 2012).

Muitas dessas famílias foram morar na sede do município, em áreas periféricas do Centro ou em áreas de proteção ambiental. A figura 21 demonstra a expansão urbana da cidade ao longo de sua história. É possível perceber o espraiamento da cidade a partir da implantação do CLA. O crescimento urbano de Alcântara ocorreu mais pelo êxodo rural do que pela oferta de empregos na cidade devido às novas dinâmicas econômicas. Uma grande ocupação que se formou nessa época foi a área denominada Baixão do Lobato, que é anterior a uma lei que transformou a área em uma Zona de Preservação Ambiental, nesse sentido, hoje há um conflito fundiário em curso nesse bairro, e os moradores sofrem com a insegurança jurídica por não possuírem os títulos de suas terras.

Figura 21 – Expansão urbana de Alcântara entre 1648 e 2018, em destaque APA Baixão do Lobato.



Fonte: Plueger (2002 apud ALCÂNTARA, 2000); Google Earth (2019).

Em 1990 a cidade foi tombada também pelo Governo Estadual. A partir de então, diversos estudos e pesquisas foram feitos para buscar soluções para melhoria do patrimônio e melhorias econômicas e sociais. Uma das soluções apontadas foi o turismo integrado. Já em 2006, foi elaborado o Plano Diretor Participativo de Alcântara, mas, assim como em muitas cidades, é considerado apenas uma formalização para cumprir a lei, pois tem pouca ou nenhuma execução na cidade (PFLUEGER, 2012).

O PMCMV, entre 2010 e 2014, chegou a construir 632 unidades habitacionais populares em Alcântara, tanto em áreas urbanas quanto rurais. O objetivo do programa na cidade era substituir as casas de taipa por casas construídas com alvenaria de tijolo cozido. Não era permitido qualquer intervenção na planta por parte das famílias. A figura abaixo mostra a fachada frontal de uma dessas casas. No total, foram investidos 57 milhões de reais pela política habitacional na cidade (FEITOSA *et al.*, 2018).

Figura 22 - "Casa de Projeto" construída em Alcântara - MA.



Fonte: Feitosa et al. (2018).

Percebe-se que o *modus operandi* da política habitacional brasileira também se faz presente em cidades pequenas como Alcântara, que mesmo com a grande quantidade de dinheiro investido não consegue inserir o beneficiário nos processos decisórios, visto que o programa apresentava uma planta modelo para todas as famílias, sem considerar necessidades individuais ou aspectos geográficos e culturais para a implantação e execução da casa. Fazendo a média entre quantidade de casas e valor investido, verifica-se um total de 90 mil reais gastos em cada casa do programa. Esse valor é alto, em razão da administração e canteiro das obras que geralmente representam entre 25% a 50% do orçamento em contratos públicos. Mais preocupante ainda é quando se percebe que por 90 mil reais o máximo de qualidade arquitetônica que consegue se atingir está apresentada na casa de 5 cômodos disposta na figura acima.

À margem dos programas habitacionais que beneficiaram a cidade, os moradores do bairro Baixão do Lobato estão, segundo a legislação, com seus imóveis em situação de ilegalidade. No entanto, as pessoas que moram no bairro chegaram na área antes da Lei Municipal n. 224/1997 – Lei de Uso e Ocupação do Solo –, que desconsiderou a ocupação existente e transformou o local em uma Área de Preservação Ambiental. A partir daí as pessoas que já haviam se fixado, devido à expulsão provocada pelo CLA, tornaram-se ocupantes ilegais. Como o processo de consolidação do bairro continuou em curso e sem fiscalização pública, várias famílias se instalaram após a lei.

O Ministério Público exigiu da prefeitura um projeto de regularização fundiária para os moradores, em decorrência de ação civil pública protocolizada em 2011. No entanto, a Prefeitura, desde 2002, tinha o entendimento de que já havia resolvido a questão, em razão da criação da emenda de Lei n. 272/2002, que transformava especificamente esse bairro em zona de expansão urbana, o que permitiria sua ocupação. Porém, a Lei n. 224/1997 não poderia sofrer alteração sem anuência do MP e do IPHAN, já que Alcântara é tombada a nível federal. Dessa forma, a emenda não foi reconhecida pelo Ministério Público, que recentemente exigiu da prefeitura novo estudo para a regularização fundiária dos moradores. O impasse, diante disso, persiste, e as pessoas continuam sem perspectiva de futuro no que concerne a essa situação.

5.4 O Impasse Territorial no Bairro Baixão do Lobato em Alcântara - MA

Em virtude dos problemas fundiários existente em Alcântara, que colocam em risco de desapropriação não apenas comunidades quilombolas na zona rural, mas também bairros inteiros que se instalaram à época da implantação do CLA, pensou-se em uma estratégia que pudesse mitigar o impasse entre as pessoas que moram no Baixão do Lobato, o Ministério Público e a Prefeitura.

A Prefeitura de Alcântara não possui recursos técnicos para realizar a regularização fundiária de, pelo menos, 113 famílias que moram no bairro, como é exigido pelo Ministério Público. Além disso, MPMA determina que a prefeitura impeça a construção de novas moradias no local, bem como realize ações de demolição daquelas que possuem mais de um pavimento, pois alega que influenciam na ambiência do casario histórico.

O que se percebe é que a urbanização da Zona de Preservação Ambiental do Baixão do Lobato é uma consequência da falta de medidas preventivas para a organização do crescimento populacional e para a proteção das Áreas de Preservação Ambiental pelo poder público do município. Consequentemente, essa ausência proporcionou a ocupação do espaço com a construção de casas que, em sua grande maioria, têm dimensões pequenas com fachada estreita e quintal extenso e praticamente sem uso, formando lotes muito compridos e com vegetação nativa.

No começo da década de 90, a prefeitura autorizou a exploração dessa área com algumas pessoas demarcando terrenos e construindo armações de casas de taipa. Após, era dado entrada com o projeto de edificação e pagamento de taxa de aforamento na

Prefeitura. Contudo, o IPHAN não liberou a área em questão para ocupação. Passado esse período, já na gestão seguinte, a área foi liberada totalmente com aforamentos para construção de casas. Na figura a seguir, é possível perceber a evolução da ocupação urbana da área em questão.

Figura 23 - Ocupação Urbana da APA Baixão do Lobato ao longo dos anos.



Fonte: Google Earth (2019).

Devido à urbanização da área, foi criada uma emenda de Lei n. 272/02 modificando os dispositivos da Lei Municipal n. 224/97, que disciplina a ocupação urbana na sede do município de Alcântara, estabelecendo nova delimitação ao zoneamento da área do Baixão do Lobato, que era uma Zona de Preservação Ambiental e passou a ser uma Zona de Expansão Urbana. Com isso, a prefeitura tinha o objetivo de legalizar as ocupações e, conseqüentemente, autorizar a construção de residências nessa área. No entanto, os mapas oficiais não foram corrigidos, bem como a mudança foi feita sem anuência do IPHAN, motivo pelo qual ainda existe o impasse fundiário.

As pessoas que moram na Área do Baixão do Lobato se sentem ameaçadas com o risco de despejo a qualquer momento, pois não possuem a titularidade da terra. Quando o bairro é visitado, rapidamente olhares curiosos são notados – por vezes, pessoas entram em suas casas e fecham as janelas e alguns moradores chegaram a questionar os motivos da visita ao bairro. A situação revela que os habitantes de lá entendem que há uma situação de risco na área, mas não compreendem ao certo por falta de divulgação de informações sobre o processo judicial e esclarecimento de qual é a real demanda do MP, que na verdade exige da prefeitura a regularização fundiária dos lotes, pois, assim como o IPHAN, reconhece que a situação de ocupação já se tornou irreversível, como mostra o fragmento textual retirado da página 5 do processo que originou a sentença da Ação Civil Pública:

Desse modo, dada a irreversibilidade da situação observada na área em questão, entendemos que cabe agora, de modo urgente, disciplinar sobre o uso, ocupação e parcelamento do solo de modo que o impacto já causado não seja ampliado e que os casos que destoam negativamente sejam revestidos (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO, 2017).

A maioria das famílias da área já vivem no local há, pelo menos, 15 anos, o que indica o direito a usucapião⁹. A prefeitura instalou uma pré-escola no bairro e já existem comércios e prestação de serviços. Ou seja, a área já se consolidou como parte do tecido urbano da cidade. Além disso, é uma área com pouca segurança, devido ao tráfico de drogas, o que indica o pouco investimento do poder público no local.

⁹ Art. 9º - Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 2001).

Figura 24 - Creche municipal e casa típica no bairro Baixão do Lobato.



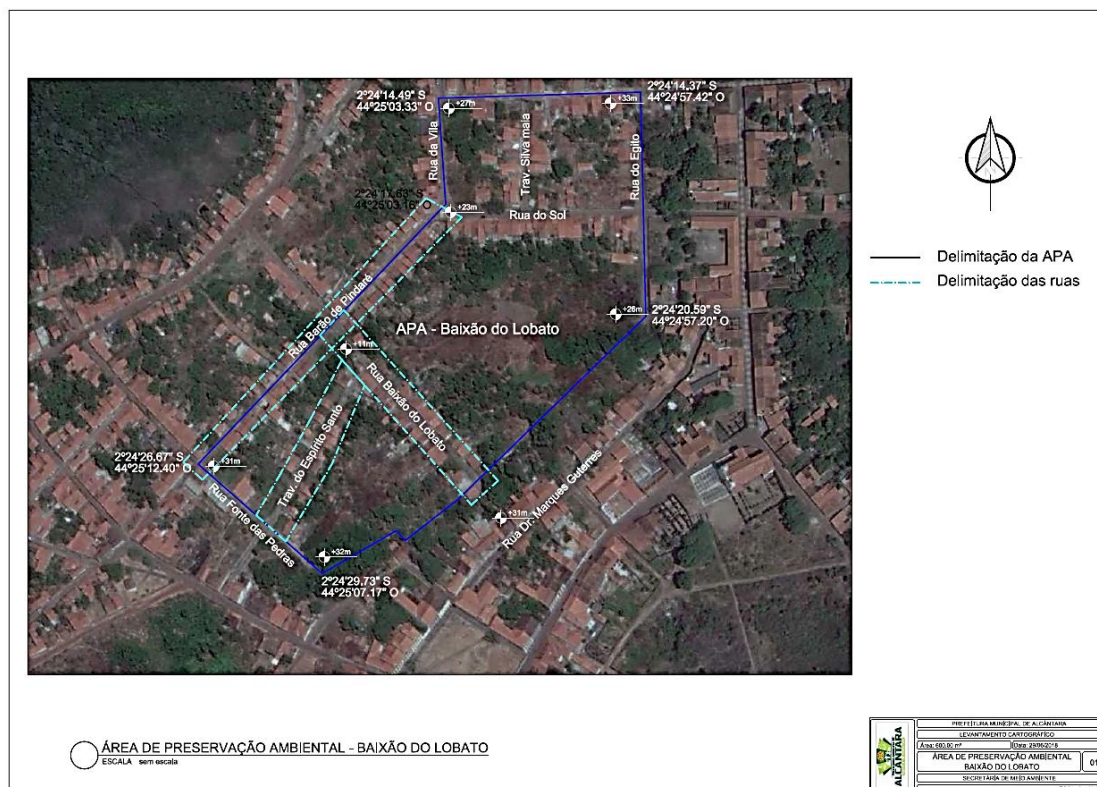
Fonte: Arquivo próprio (2018).

A situação dos moradores torna-se preocupante quando se sabe que muitos deles chegaram até o local porque foram expulsos de suas terras em decorrência da implantação do CLA. Apesar dos instrumentos legais, que são usados indiscriminadamente pelo poder público e pela iniciativa privada para justificar seus objetivos, é, no mínimo, preocupante que as pessoas tenham que viver em constante apreensão por causa do pouco poder de luta e organização.

É relevante esclarecer que tal questão não se restringe ao poder de compra das pessoas, pois apesar de os moradores do Baixão do Lobato serem de baixa renda, não foi esse o motivo pelo qual se instalaram no local; Alcântara nunca contou com planejamento urbano e fiscalização adequada que pudesse garantir o correto ordenamento e ocupação da cidade. Esse planejamento não foi feito pelo setor público e tampouco o setor privado se interessou por oferecer loteamentos no mercado legal. Destarte, a cidade atualmente não conta com a regularização de praticamente nenhum lote. Ou seja, a maioria da população não tem a titularidade da terra, mas tão somente a posse.

A partir de 1997, quando a área foi transformada em APA, o processo de ocupação se intensificou. Em 2018 foi realizado pela prefeitura um levantamento geográfico e fotográfico, bem como um relatório da situação das casas inseridas no bairro, para ser anexado como parte da resposta à ação civil pública do MP. A figura a seguir ilustra o levantamento realizado e as ruas onde as ocupações são consideradas ilegais – linha pontilhada – dentro da APA. Também é possível notar uma grande área de mata nativa ainda existente na região.

Figura 25 - Levantamento urbano da APA Baixão do Lobato em interface com moradias.



Fonte: Alcântara (2018).

Com a posse da solicitação do MP, uma equipe técnica formada por advogado, arquiteto e ambientalista da Prefeitura se reuniu informalmente para pensar em uma estratégia que pudesse resolver o impasse. A ideia seria fornecer uma parceria entre a prefeitura e os moradores, a fim de que estes conseguissem a regularização de suas casas.

Ao mesmo tempo, a Câmara de Vereadores iniciou discussões para modificação da Lei de Zoneamento da Cidade. Nessa nova proposta, a área do Baixão do Lobato seria modificada de Zona de Proteção Ambiental (ZPA) para Zona de Expansão Urbana (ZEU), o mesmo processo que havia sido feito pela emenda de Lei n. 229/02. Contudo, dessa vez, a lei atualizaria o uso e ocupação do solo da cidade inteira. Após 6 meses de discussões na Câmara, a proposta foi finalizada e levada ao IPHAN, que apesar de ter apoiado a iniciativa da prefeitura, não aprovou a lei, pois alegou que deveria ser feito um processo participativo, mediante o qual não só a sociedade se fizesse presente, mas também o MP, a Defensoria Pública e o próprio IPHAN, sob o risco de os vereadores serem acusados de improbidade administrativa, já que a cidade é tombada em âmbito federal e exige a participação mais ampla da sociedade e do setor público no que se refere ao ordenamento territorial.

Com a mudança da zona e com o auxílio da equipe técnica da prefeitura, seria possível oferecer o título de propriedade para os moradores do Baixão. No entanto, diante das ressalvas do IPHAN, os vereadores engavetaram a proposta de atualização da lei. Assim, durante as reuniões da equipe técnica, foi constatado que seria inviável, sem a mudança da lei, realizar qualquer processo de entrega de títulos das propriedades. Após essa decisão a equipe decidiu se reunir para buscar outras alternativas legais que pudessem ajudar no processo de regularização, pois dar o título de propriedade para os moradores do Baixão do Lobato implicaria em fazer o mesmo processo para praticamente toda a cidade, visto que quase todos os moradores não possuem registro de imóvel.

Outra alternativa pensada pela equipe técnica foi que a comunidade se organizasse em torno de uma Associação de Moradores, para que se tornasse possível contratar uma assessoria técnica que prestasse suporte na busca por seus direitos. No entanto, essa iniciativa precisaria ter a anuência da comunidade. Após essa reunião, o ambientalista e o arquiteto que faziam parte do grupo saíram do quadro de servidores da prefeitura e as discussões sobre a área foram cessadas.

O atual Prefeito, quando questionado a respeito dessa situação, mostrou-se solidário com os moradores do Bairro. Na opinião dele, as famílias devem permanecer no local. No entanto, quando perguntado se a prefeitura teria algum plano ou projeto para o caso, não deu resposta. O chefe de gabinete da prefeitura também foi procurado para falar sobre a situação, mas disse que desconhece o assunto. Durante a pesquisa, descobriu-se, ainda, que o Secretário de Infraestrutura e Serviços Públicos do Município possui residência no bairro. Quando procurado para falar do assunto, mostrou-se bastante preocupado e fez várias perguntas. Ao mesmo tempo, não conseguiu responder nenhuma pergunta sobre a questão em foco, pois alegava desconhecimento sobre o assunto.

Uma contradição observada nessa situação é que apesar de os moradores não possuírem título de propriedade, pagam impostos para a prefeitura pela ocupação dos lotes. Percebe-se, então, que a administração pública abre caminho para atingir seus objetivos, nesse caso de arrecadação, mas em momento algum serve em favor do direito à moradia.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acesso à moradia para as pessoas de baixa renda se apresenta, historicamente, como uma questão central nos governos. O investimento em moradia, além de aumentar a geração de emprego e renda, contribui de forma positiva para os programas políticos dos governantes, ou seja, dá retorno eleitoral. É preciso observar o fato de que as grandes construtoras do Brasil, em períodos de investimento maciço em obras públicas, como a construção de casas, conseguem atingir lucros altíssimos. Embora o Estado tenha o interesse de melhorar a vida dos que não possuem casa, é curioso o fato de que desde 1964 o déficit habitacional está na ordem de 6 milhões de unidades.

Dessa forma, percebe-se que o objetivo da política habitacional nunca foi o de resolver o problema de moradia do Brasil, mas sim mantê-lo. Mais grave do que isso são as novas complexidades urbanas, das quais políticos lançam mão durante as eleições para garantir votos. Aliás, não se pode omitir que as construtoras e seus empresários possuem fortes relações com os políticos do país.

Durante a pesquisa realizada, percebeu-se que a AT é uma alternativa que as pessoas de baixa renda possuem para terem acesso à moradia, levando em consideração sua participação nos processos decisórios. Constatou-se, ainda, que algumas experiências em AT tem conseguido conquistas históricas a partir do contexto de cerceamento de direitos que as comunidades vinham sofrendo, como é o caso de Piquiá de Baixo, em Açailândia. Também se verificou nesse estudo que a Lei n. 11.888/2018, que regulamentou esse tipo de serviço, ainda é pouco reconhecida.

A assessoria, dessa forma, se desenvolveu como um contrato-ponto a assistência, que já é uma alternativa da política habitacional. Desse modo, a assessoria parece uma evolução da assistência, com a diferença principal de que a assistência precisa dar uma resposta aos problemas habitacionais das comunidades. A assessoria, por seu turno, não necessariamente potencializa a solução imediata para os problemas de moradia, pelo contrário, foca no processo para que as comunidades, com força própria, consigam articular suas demandas e, a partir daí, busquem melhorias em seus territórios, o que corrobora para uma verdadeira apropriação do espaço pelos moradores.

Constatou-se que há um impasse entre a assistência técnica e a própria assessoria. A AT, aparentemente, está à frente, no sentido de buscar a autonomia das comunidades para que elas próprias lutem pela resolução de seus problemas urbanos.

Os governos dos lugares pesquisados, nesse processo, não parecem estar interessados em colocar no mesmo patamar de decisão os sujeitos envolvidos, como pode ser percebido nos estudos de caso de Açailândia e principalmente de Alcântara. Então, permanece a seguinte pergunta: qual seria a utilidade da lei? Ao mesmo tempo, vale ressaltar, no Distrito Federal, a AT é organizada e financiada pelo governo. E quando interesses econômicos entram em cena, como garantir a qualidade de vida das comunidades melhorando suas condições de moradia, sem parecer algo contrário ao progresso econômico dos lugares? Questões como essa persistem em permanecer sem respostas.

O que, de fato, ficou evidente é que a Assistência está mais relacionada com uma ação do estado para com as comunidades para resolver problemas pontuais, enquanto a Assessoria exige certa autonomia nos processos, no sentido de buscar melhorias urbanas e habitacionais que transformem de forma qualitativa os espaços das comunidades. Assim, a fusão dessas duas práticas, de forma participativa e integrada em todas as instâncias, poderia gerar resultados de maneira mais célere e duradoura, tornando-se uma resposta bastante eficiente para a resolução dos problemas habitacionais do país.

Destarte, chega-se à conclusão de que essas novas práticas poderiam substituir a política habitacional tradicional, demasiada ineficiente. Por outro lado, resta saber se os interesses daqueles que detém o poder são favoráveis a uma mudança nesse sentido (ou se preferem a manutenção dos problemas habitacionais do Brasil).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, R. L. **Localização de Alcântara**. Wikipedia, 2006. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Alc%C3%A2ntara_\(Maranh%C3%A3o\)#/media/Ficheiro:Maranhao_Municip_Alcantara.svg](https://pt.wikipedia.org/wiki/Alc%C3%A2ntara_(Maranh%C3%A3o)#/media/Ficheiro:Maranhao_Municip_Alcantara.svg)>. Acesso em: 26 setembro 2019.

AÇAILÂNDIA. Antônio Maria. Prefeitura de Açailândia. **Caixa Econômica e prefeitura de Açailândia realizam solenidade de entrega das unidades habitacionais do “Minha Casa, Minha Vida”**. 2018. Disponível em: <<http://www.acailandia.ma.gov.br/noticia/caixa-economica-e-prefeitura-de-acailandia-realizam-solenidade-de-entrega-das-unidades-habitacionais-do-minha-casa-minha-vida/501>>. Acesso em: 26 maio 2019.

ACIOLI, A. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Resenha de obra. Geo UERJ - Ano 10, v.2, n.18, 2º semestre de 2008. P. 224 - 227.

ALCÂNTARA (Município). Lei nº 224, de 1997. **Dispõe Sobre O Plano de Preservação da Cidade de Alcântara/ma: Zoneamento Territorial, Preservação dos Bens Culturais, Naturais e Uso e Ocupação do Solo**. Alcântara, MA, 1997.

ALCÂNTARA. Emenda nº 272/02, de 2006. **Altera A Lei Municipal Nº224/97 Transformando A Zona de Preservação Ambiental Baixão do Lobato em Zona de Expansão Urbana**. Alcântara, MA, 2006.

ALCÂNTARA. PREFEITURA DE ALCÂNTARA. **Levantamento urbano da APA Baixão do Lobato**. Alcântara: não consta, 2018. 10 p.

ALMEIDA, D. L. **Os Trilhos do Desenvolvimento na Amazônia Maranhense – Conflitos e Contrastes: o caso piquiá de baixo, açailândia/ma**. 2012. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional) – Universidade Estadual do Maranhão, São Luís.

BIENENSTEIN, R. **AT e Projeto de Arquitetura e Urbanismo e de Engenharia**. In: Assistência Técnica e Direito à Cidade. SALAZAR, J; STROHER, L. & GRAZIA, G. (Organizadores). Rio de Janeiro: Resenha Edições Ltda. Outubro 2014. p. 58 – 64.

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n.1, p.70–104, 2008. Disponível em: http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf. Acesso em: 17 jan. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei nº 8080, de 19 de setembro de 1990. **Dispõe Sobre As Condições Para A Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde, A Organização e O Funcionamento dos Serviços Correspondentes e Dá Outras Providências**. 1990.

BRASIL. Cláudio Hamilton M. Santos. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: Ipea, 1999. 32 p.

BRASIL. Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta Os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, Estabelece Diretrizes Gerais da Política Urbana e Dá Outras Providências.**: Estatuto da Cidade. Brasília, DF, 10 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 11.888/2008. **Assegura as famílias de baixa renda Assistência Técnica Pública e Gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124/2005.** Brasília, 24 de dezembro de 2008. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111888.htm> Acesso em 30/10/2017.

BRASIL. CAIXA. . **Minha Casa Minha Vida - Entidades.** 2019. Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/entidades/entidades.asp>. Acesso em: 30 mar. 2019.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA . **Açailândia.** 2019. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/acailandia/panorama>>. Acesso em: 12 abr. 2019a.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Alcântara.** 2019. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/alcantara/panorama>>. Acesso em: 12 abr. 2019b.

CAMPOS, D. P. Localização de Açailândia. Wikipedia, 2006. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/A%C3%A7ail%C3%A2ndia#/media/Ficheiro:Maranhao_Municip_Acailandia.svg>. Acesso em: 26 setembro 2019.

CAU/BR. Datafolha: **Como o brasileiro constrói.** 2015b. Disponível em <<http://www.caubr.gov.br/pesquisa2015/index.php/como-o-brasileiro-constroio/>> Acesso em 30/10/2017.

CAU/BR (Brasil). **ASSISTÊNCIA TÉCNICA PARA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.** 2015a. Disponível em: <<https://www.caubr.gov.br/athis-2/>>. Acesso em: 20 set. 2019.

CODHAB. **RELATÓRIO DE ATIVIDADES - 2018.** Brasília: Distrito Federal, 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Política Nacional de Habitação: O atual cenário das políticas do setor habitacional e suas implicações para os Municípios brasileiros.** 3. ed. Brasília: Cnm, 2010.

CUNHA, E. M. P. ARRUDA, A. M. V. MEDEIROS, Y. (Org.). **Experiências em Habitação de Interesse Social no Brasil.** Brasília: Ministério das Cidades, Secretária Nacional de Habitação, 2007.

EDMUNDO, M. **Contextualização da Luta pela Reforma Urbana.** In: Assistência Técnica e Direito à Cidade. SALAZAR, J; STROHER, L. & GRAZIA, G. (Organizadores). Rio de Janeiro: Resenha Edições Ltda. Outubro 2014. p. 34 – 39.

FEITOSA, Nairama Pereira Barriga; CABRAL, Shirlen Caroline Rabelo; FERREIRA, Bruna Andrade. **HABITAÇÃO SOCIAL EM ÁREAS CENTRAIS: O caso de Alcântara – MA.** São Luís, 2018. 12 p. No prelo.

FERREIRA, João Sette Whitaker (Org.). **Produzir casas ou construir cidades? desafios para um novo brasil urbano.** São Paulo: Fupam, 2012. 202 p.

FILHO, A. et al. **As Vacas Têm Para Onde Ir, O Povo do Piquiá Não: o reassentamento do piquiá de baixo e os caminhos do desenvolvimento brasileiro.** USINA CTAH, São Paulo. Disponível em: < <http://www.usina-ctah.org.br/reassentamentopiquia.html>>. Acesso em: 17 mai. 2018.

FOLZ, Rosana Rita. **HABITAÇÕES ECONÔMICAS PAULISTAS: análise dos projetos das unidades dos atuais programas habitacionais.** 2004. 32 f. Tese (Doutorado) - Curso de Escola de Engenharia de São Carlos, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

FUNDAÇÃO JOÃO PÌNHEIRO. Raquel de Mattos Viana. (Org.). **Déficit Habitacional no Brasil 2015.** Belo Horizonte - MG: Fjp, 2018. 78 p. (6).

GOOGLE EARTH (*software*). Estados Unidos. Disponível em: <<https://www.google.com.br/intl/pt-BR/earth/>>. Acesso em: 14 set. 2018. Versão 2019.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS (Maranhão). Governo do Maranhão. **Maranhão em Mapas.** 2013. Disponível em: <<http://imesc.ma.gov.br/maranhaoemmapas/Home>>. Acesso em: 05 fev. 2019.

KAPP, S. **Experiências em AT e suas Questões.** In: Assistência Técnica e Direito à Cidade. SALAZAR, J; STROHER, L. & GRAZIA, G. (Organizadores). Rio de Janeiro: Resenha Edições Ltda. Outubro 2014. p. 112 – 123.

KAPP, S; BALTAZAR A. P. **Assessoria Técnica com Interfaces.** In: Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 4., 2016, Porto Alegre. Anais... Porto Alegre: Enanparq, 2016. P. 2 – 23.

KAPP, S. **Grupos sócio-espaciais ou a quem serve a assessoria técnica.** Rev. Bras. Estud. Urb anos Reg., SÃO PAULO, V.20, N.2, p.221-236, MAIO.-AGO . 2018.

LEITÃO, G. **AT e Projeto de Arquitetura e Urbanismo e de Engenharia.** In: Assistência Técnica e Direito à Cidade. SALAZAR, J; STROHER, L. & GRAZIA, G. (Organizadores). Rio de Janeiro: Resenha Edições Ltda. Outubro 2014. p. 65 – 74.

MARANHÃO. **Obras de habitação e urbanismo do Governo do Maranhão avançam em São Luís.** 2019. Disponível em: <<http://www.secid.ma.gov.br/2019/03/04/obras-de-habitacao-e-urbanismo-do-governo-do-maranhao-avancam-em-sao-luis/>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

MARANHÃO. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Maranhão – Relatório Síntese Maranhão: Governo Estadual / Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano.** Primeira Impressão: Maio 2012. 77 p.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade desigualdade e violência.** São Paulo, 1995. 71 p.

MARICATO, Ermínia. **Reforma Urbana: limites e possibilidades uma trajetória incompleta.** IN: **GLOBALIZAÇÃO, FRAGMENTAÇÃO E REFORMA URBANA: O Futuro das Cidades Brasileiras na Crise.** RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Org.). 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 1996. 430 p.

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar, e o lugar fora das ideias.** In: ARANTES, Otília Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos.* Coleção Zero à esquerda, Petrópolis, Vozes, 2000.

MARÇAL, Mônica dos Santos; RAMALHO, Roberta de Sousa; GUERRA, Antonio José Teixeira. **Análise Multitemporal do Município de Açailândia - Maranhão.** In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, 10., 2001, Foz do Iguaçu. **Anais...** . Foz do Iguaçu: Inpe, 2001. p. 631 - 638.

MORAES, Gabriela Belnhak (Ed.). **Entrevista: Clóvis Ilgenfritz, pioneiro na Arquitetura de Habitação Social no Brasil.** 2018. Disponível em: <<https://www.caubr.gov.br/entrevista-clovis-ilgenfritz-pioneiro-na-arquitetura-de-habitacao-social-no-brasil/>>. Acesso em: 20 set. 2019.

MOREIRA, Vinicius de Souza; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; EUCLYDES, Fillipe Maciel. **MINHA CASA, MINHA VIDA” EM NÚMEROS: quais conclusões podemos extrair?** In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 4º, 2017, João Pessoa. **Anais...** . João Pessoa, 2017. p. 494 - 613.

MUELLER, C.C. Crescimento, Desenvolvimento e Meio Ambiente (pág. 2-31) In: **Os Economistas e as Inter-Relações entre o Sistema Econômico e o Meio Ambiente.** Brasília: ECO-UNB, 2004.

O IMPARCIAL. **Mais de 50% da população maranhense é pobre.** 2017. Da redação. Disponível em: <<https://oimparcial.com.br/noticias/2017/12/mais-de-50-da-populacao-maranhense-e-pobre/>>. Acesso em: 6 maio 2019.

PESTANA, Thiago Vale. **Os impactos socioambientais decorrentes da atividade siderúrgica na comunidade de Piquiá de Baixo em Açailândia/MA.** 2013. 133 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ambiente e Desenvolvimento, Centro Universitário Univates, Lajeado, 2013.

PFLUEGER, Grete. **DE TAPUITAPERA A VILLA D’ALCANTRA COMPOSIÇÃO URBANA E ARQUITETÔNICA DE ALCÂNTARA NO MARANHÃO.** 2002. 139 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002.

PFLUEGER, Grete. **PROPOSTAS PARA A PRESERVAÇÃO E VALORIZAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, CULTURAL E ARQUITETÔNICO DE ALCÂNTARA – MARANHÃO.** São Luís: não consta, 2012. 60 p.

PINHEIRO, J. K. S.; FERNANDES, T. **Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo como atividade de extensão universitária: métodos de aproximação entre técnicos e comunidade**. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 17, 2017, São Paulo. Anais... São Paulo: Enanpur, 2017. P. 2 – 18.

RIBEIRO, Ana Carolina Carmona et al (Org.). **PROJETO DE REASSENTAMENTO DA COMUNIDADE DO PEQUIÁ DE BAIXO**. São Paulo: Usina, 2013.

SANTOS JÚNIOR, O. **Contextualização da Luta pela Reforma Urbana**. In: Assistência Técnica e Direito à Cidade. SALAZAR, J; STROHER, L. & GRAZIA, G. (Organizadores). Rio de Janeiro: Resenha Edições Ltda. Outubro 2014. p. 28 – 33.

SOLUÇÕES URBANAS (Rio de Janeiro). **Arquiteto de Família**. 2019. Disponível em: <<http://www.solucoesurbanas.org.br/>>. Acesso em: 21 maio 2019.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO. Sentença nº PROCESSO N. 0014071-14.2011.4.01.3700. Relator: Juiz Ricardo Felipe Rodrigues Macieira. São Luís, MA, 06 de outubro de 2017. **Ação Civil Pública**. São Luís, 2017.

USINA-CTAH (São Paulo). **Nota sobre a usina**. 2019. Disponível em: <<http://www.usina-ctah.org.br/>>. Acesso em: 23 maio 2019.

VASCONCELOS, Paulo Eduardo Silva de. **POLÍTICA HABITACIONAL E ESTADO AUTORITÁRIO EM SÃO LUÍS (1964-1985)**. 2014. 134 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional, Coordenadoria de Pós-graduação, Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2014.

ANEXO

LEI Nº 11.888, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2008.

Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei assegura o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia previsto no art. 6º da Constituição Federal, e consoante o especificado na alínea r do inciso V do caput do art. 4º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Art. 2º As famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, residentes em áreas urbanas ou rurais, têm o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social para sua própria moradia.

§ 1º O direito à assistência técnica previsto no **caput** deste artigo abrange todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra a cargo dos profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação.

§ 2º Além de assegurar o direito à moradia, a assistência técnica de que trata este artigo objetiva:

I - otimizar e qualificar o uso e o aproveitamento racional do espaço edificado e de seu entorno, bem como dos recursos humanos, técnicos e econômicos empregados no projeto e na construção da habitação;

II - formalizar o processo de edificação, reforma ou ampliação da habitação perante o poder público municipal e outros órgãos públicos;

III - evitar a ocupação de áreas de risco e de interesse ambiental;

IV - propiciar e qualificar a ocupação do sítio urbano em consonância com a legislação urbanística e ambiental.

Art. 3º A garantia do direito previsto no art. 2º desta Lei deve ser efetivada mediante o apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a execução de serviços permanentes e gratuitos de assistência técnica nas áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia.

§ 1º A assistência técnica pode ser oferecida diretamente às famílias ou a cooperativas, associações de moradores ou outros grupos organizados que as representem.

§ 2º Os serviços de assistência técnica devem priorizar as iniciativas a serem implantadas:

I - sob regime de mutirão;

II - em zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social.

§ 3º As ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para o atendimento do disposto no **caput** deste artigo devem ser planejadas e implementadas de forma coordenada e sistêmica, a fim de evitar sobreposições e otimizar resultados.

§ 4º A seleção dos beneficiários finais dos serviços de assistência técnica e o atendimento direto a eles devem ocorrer por meio de sistemas de atendimento implantados por órgãos colegiados municipais com composição paritária entre representantes do poder público e da sociedade civil.

Art. 4º Os serviços de assistência técnica objeto de convênio ou termo de parceria com União, Estado, Distrito Federal ou Município devem ser prestados por profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia que atuem como:

I - servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios;

II - integrantes de equipes de organizações não-governamentais sem fins lucrativos;

III - profissionais inscritos em programas de residência acadêmica em arquitetura, urbanismo ou engenharia ou em programas de extensão universitária, por meio de escritórios-modelos ou escritórios públicos com atuação na área;

IV - profissionais autônomos ou integrantes de equipes de pessoas jurídicas, previamente credenciados, selecionados e contratados pela União, Estado, Distrito Federal ou Município.

§ 1º Na seleção e contratação dos profissionais na forma do inciso IV do **caput** deste artigo, deve ser garantida a participação das entidades profissionais de arquitetos e engenheiros, mediante convênio ou termo de parceria com o ente público responsável.

§ 2º Em qualquer das modalidades de atuação previstas no **caput** deste artigo deve ser assegurada a devida anotação de responsabilidade técnica.

Art. 5º Com o objetivo de capacitar os profissionais e a comunidade usuária para a prestação dos serviços de assistência técnica previstos por esta Lei, podem ser firmados convênios ou termos de parceria entre o ente público responsável e as entidades promotoras de programas de capacitação profissional, residência ou extensão universitária nas áreas de arquitetura, urbanismo ou engenharia.

Parágrafo único. Os convênios ou termos de parceria previstos no **caput** deste artigo devem prever a busca de inovação tecnológica, a formulação de metodologias de caráter participativo e a democratização do conhecimento.

Art. 6º Os serviços de assistência técnica previstos por esta Lei devem ser custeados por recursos de fundos federais direcionados à habitação de interesse social, por recursos públicos orçamentários ou por recursos privados.

Art. 7º O art. 11 da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS, passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

“Art. 11.

.....

§ 3º Na forma definida pelo Conselho Gestor, será assegurado que os programas de habitação de interesse social beneficiados com recursos do FNHIS envolvam a assistência técnica gratuita nas áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia, respeitadas as

disponibilidades orçamentárias e financeiras do FNHIS fixadas em cada exercício financeiro para a finalidade a que se refere este parágrafo.” (NR)

Art. 8º Esta Lei entra em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação.

Brasília, 24 de dezembro de 2008; 187º da Independência e 120º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Guido Mantega

Paulo Bernardo Silva

Patrus Ananias

Márcio Fortes de Almeida

