


Entre o patrimônio cultural e o direito à moradia: desafios do papel social da Arquitetura e Urbanismo em Alcântara-MA

Between cultural heritage and the right to housing: challenges of the social role of Architecture and Urbanism in Alcântara-MA

Entre el patrimonio cultural y el derecho a la vivienda: desafíos del papel social de la Arquitectura y el Urbanismo en Alcântara-MA

Luís Fernando de Sousa Araujo, mestre em Desenvolvimento Socioespacial e Regional pela Universidade Estadual do Maranhão.

E-mail: luisfernando.araujoo@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-7934-0117>

Grete Pflueger, doutora em Urbanismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (Prourb-UFRJ) e professora do curso de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação e Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão.

E-mail: gretepfl@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-9376-8689>

Para citar este artigo: ARAUJO, L. F. S.; PFLUEGER, G. Entre o patrimônio cultural e o direito à moradia: desafios do papel social da Arquitetura e Urbanismo em Alcântara-MA. *Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 145-161, 2021. DOI 10.5935/cadernospos.v21n1p145-161.

Submissão: 2020-05-30

Aceite: 2021-04-08

Resumo

A partir de um viés dialético, a pesquisa busca demonstrar, por meio de pesquisa bibliográfica e pesquisa de campo, as contradições da política habitacional tradicional e, por outro lado, apresenta a Assessoria Técnica, baseada na Lei 11.888/2008, como uma alternativa no acesso ao direito à moradia por parte das pessoas de baixa renda. Como objeto de estudo foi escolhido o bairro Baixão do Lobato, em Alcântara (MA), local de conflito fundiário devido à legislação patrimonial e ambiental da cidade. Por meio desse caso, constata-se que a assessoria, apesar de se apresentar como uma alternativa para se cumprir a função social do projeto, possui dificuldades de execução como burocracia pública, falta de recursos, predominância do caráter assistencialista, e, não raro, interesses particulares e políticos contrários à garantia do direito à moradia. Assim, pode-se dizer que, mesmo o morador estando à margem dos processos decisórios, a política habitacional tradicional ainda se apresenta como opção principal no acesso à casa própria no Brasil.

Palavras-chave: Política habitacional; Assessoria técnica; Arquitetura; Patrimônio; Alcântara.

Abstract

From a dialectical bias, the research seeks to demonstrate, through bibliographic research and field research, the contradictions of traditional housing policy and, on the other hand, presents the Technical Advisory, based on Law 11888/2008, as an alternative in access low-income people's right to housing. As the object of study, the Baixão do Lobato neighborhood in Alcântara (MA) was chosen, a place of land conflict due to the city's patrimonial and environmental legislation. Through this case, it appears that the consultancy, despite presenting itself as an alternative to fulfill the social function of the project, has difficulties of execution such as public bureaucracy, lack of resources, the predominance of the assistance character, and often, interests individuals and politicians against the guarantee of the right to housing. Thus, it can be said that, even though the resident is at the margin of decision-making processes, traditional housing policy still presents itself as the main option in accessing home ownership in Brazil.

Keywords: Housing Policy; Technical Advisory; Architecture; Heritage; Alcântara.

Resumen

A partir de un sesgo dialéctico, la investigación busca demostrar, a través de la investigación bibliográfica y de campo, las contradicciones de la política tradicional de vivienda y, por otro lado, presenta el Asesor Técnico, basado en la Ley 11.888/2008, como una alternativa de acceso al derecho de las personas de bajos ingresos a la vivienda. Como objeto de estudio, se eligió el barrio Baixão do Lobato en Alcântara (MA), un lugar de conflicto de tierras debido a la legislación patrimonial y ambiental de la ciudad. A través de este caso, parece que la consultoría, a pesar de presentarse como una alternativa para cumplir con la función social del proyecto, tiene dificultades de

ejecución como la burocracia pública, la falta de recursos, el predominio del carácter de asistencia y, a menudo, intereses individuos y políticos contra la garantía del derecho a la vivienda. Por lo tanto, se puede decir que, a pesar de que el residente se encuentra al margen de los procesos de toma de decisiones, la política de vivienda tradicional todavía se presenta como la principal opción para acceder a la propiedad de la vivienda en Brasil.

Palabras clave: Política de vivienda; Asesoría técnica; Arquitectura; Patrimonio; Alcântara.

INTRODUÇÃO¹

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. 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 fato que desde 1964 o déficit habitacional² do Brasil se mantém na ordem de 6 milhões de unidades. Segundo dados da Fundação João Pinheiro³ – FJP (2018), esses números chegam atualmente a 6.355.744 de unidades habitacionais.

A política habitacional tradicional, representada pelo Banco Nacional da Habitação, na década de 1970 mostrou-se ineficiente para resolver os problemas de moradia do país. Dessa forma, comunidades, juntamente com técnicos (arquitetos e engenheiros), começaram a buscar alternativas para o problema, o que acabou contribuindo para a organização do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, em 1985. Segundo Maricato (1996), esse movimento congregava várias entidades e organizações sociais na busca por uma cidade mais justa e que oferecesse igualdade de condições para seus moradores, visando, segundo a autora, 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 conseguiam viver de maneira digna na cidade.

Como um dos desdobramentos da reforma urbana, pode-se dizer que essa cooperação entre técnicos e comunidade na luta pelo direito à moradia culminou, mais recentemente, na regulamentação da Lei n. 11.888/2008, a chamada Lei da Assistência Técnica, que, embora ainda tenha pouca expressividade em âmbito nacional, tem como grande diferencial a possibilidade de participação popular em todas as etapas do processo de execução das moradias. Os principais interessados, os moradores, estão presentes 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 “espoliados urbanos”, mas oferecer moradia de qualidade a quem realmente precisa, a partir de um projeto socialmente elaborado para resolver as demandas habitacionais das pessoas de baixa renda. No entanto, essa relação entre técnicos e comunidade já nasce com obstáculos metodológicos impostos em virtude da nomenclatura utilizada, que

1 Pesquisa realizada com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), com reflexões posteriores à dissertação de mestrado defendida em 2019 no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão (Uema) sob a orientação de Grete Pflueger.

2 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).

3 “Criada em 1969, a Fundação João Pinheiro é uma instituição de pesquisa e ensino vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Fonte de conhecimento e informações para o desenvolvimento do estado e do país, tem como característica a contínua inovação na produção de estatísticas e na criação de indicadores econômicos, financeiros, demográficos e sociais” (MINAS GERAIS, 2019).

acaba hierarquizando e distanciando os sujeitos envolvidos no processo, como demonstrado por Kapp (2018):

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).

A assistência técnica conota uma relação de assistencialismo dos técnicos para com a comunidade. Nesse sentido, adota-se aqui a nomenclatura Assessoria Técnica, pois entende-se que o papel social do arquiteto e urbanista, e por consequência do projeto, deve servir aos interesses do morador, e não ao de uma lógica projetual que tem se mostrado falha para resolver os problemas habitacionais das populações de baixa renda quando é retirado das comunidades o poder de decisão.

O mais recente programa habitacional executado em nível nacional, demoninados Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) já havia contratado, até 2016, 4.503.231 unidades no Brasil. Percebe-se que o programa avançou bastante por construir milhares de unidades habitacionais, no entanto, também é fato que não conseguiu fazer habitação de qualidade que pudesse melhorar o cotidiano dos moradores e das cidades. O Maranhão, por ser um dos estados mais pobres da federação, ganhou papel de destaque por meio do programa. Foi contratado no estado um total de 174.278 unidades (MOREIRA *et al.*, 2017).

Na cidade de Alcântara, no Maranhão, o PMCMV, entre 2010 e 2014, chegou a construir 632 unidades habitacionais, tanto em áreas urbanas quanto rurais (MINHA... 2015). A cidade possui sítio histórico tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) desde 1948. Em 1980, devido a sua posição geográfica estratégica, recebeu a instalação do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), uma base militar para lançamento de foguetes, ligada ao Ministério da Aeronáutica, que tinha como premissa alavancar o programa espacial brasileiro. 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).

Muitos moradores do bairro Baixão do Lobato em Alcântara se fixaram no local, devido ao êxodo rural provocado pela implantação do CLA. Com a aprovação 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 (APA), como forma de criar uma área de influência para proteger o entorno das edificações históricas, os moradores do bairro acabaram se tornando ocupantes ilegais. Dessa forma, à margem dos programas habitacionais que beneficiaram a cidade, o processo de consolidação do bairro continuou em curso, e, sem fiscalização pública, várias famílias se instalaram após a lei.

O Ministério Público Federal (MPF), autor da ação civil pública protocolada em 2011, exigiu da prefeitura um projeto de regularização fundiária para as casas. 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 – Superintendência do Iphan no Maranhão –, já que Alcântara é tombada em nível federal. Dessa forma, a emenda não foi reconhecida pelo Ministério Público, que exigiu da prefeitura, em 2018, novo estudo para a regularização fundiária.

Quadro habitacional no Maranhão e a assessoria técnica

Com relação à Assessoria Técnica no Maranhão, diferentemente de outros estados, ainda há poucas experiências. O Conselho de Arquitetura e Urbanismo tem encorajado o maior engajamento de arquitetos e engenheiros nessa questão, pois acredita-se que pode ser benéfico para o país, visto que cerca de 85% das construções no Brasil não possuem acompanhamento técnico. É a chamada autoconstrução (CAU/BR, 2015). Inclusive, esse seria um dos objetivos da Lei da Assistência Técnica (11.888/2008) que, segundo Leitão (2014), pode ser comparado ao Sistema Único de Saúde (SUS), para a área da saúde, ou à Defensoria Pública, para a área da justiça.

Seguindo nessa linha de raciocínio, o Maranhão possui uma grande demanda para assessoria técnica, pois segundo a Fundação João Pinheiro (2018), o déficit habitacional apurado 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 local que se difere dos demais estados da federação, onde o déficit se concentra mais nas áreas urbanas.

Sobre a inadequação dos domicílios⁴, 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 aos seguintes fatores considerados: inadequação fundiária (27.816 unidades); domicílios sem banheiro (6.767 unidades); domicílios 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 referem-se apenas às áreas urbanas.

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. 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).

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

Em Alcântara, por intermédio do PMCMV, até 2014, foram investidos R\$ 57 milhões pela política habitacional (MINHA... 2015). 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 baixa por parte das famílias. Mesmo com a grande quantidade de dinheiro investido não se conseguiu inserir o morador nos processos decisórios, visto que o programa apresentava uma casa modelo para todas as famílias, sem considerar necessidades individuais ou aspectos climáticos e culturais para sua implantação e execução. O planejamento urbano e tampouco a política habitacional, nesse período, não conseguiram alcançar os moradores do bairro Baixão do Lobato; dessa forma, encontram-se, segundo a legislação, com seus imóveis em situação irregular.

Essa situação é comum quando da ocorrência do êxodo rural, pois a escolha dos imigrantes de autoconstruir em áreas que não interessam ao mercado imobiliário, como terrenos públicos, encostas, sobre rios e em áreas de preservação ambiental ou patrimonial, decorre da falta de opção por lotes e casas com preços acessíveis oferecidos pelas imobiliárias ou pelo setor público. Não raro, as construções em áreas ilegais acabam se tornando alvo de processos judiciais para despejo das famílias, muitas vezes sem possibilidade de diálogo.

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 apresentadas pela assessoria técnica, portanto, podem projetar o arquiteto e o engenheiro como prestadores de serviço para toda a sociedade, revelando a importância do papel social também do projeto, principalmente, para as pessoas de baixa renda (CUNHA *et al.*, 2007).

As experiências em assessoria têm mostrado que não necessariamente a solução para os problemas é valorizada, 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 inconteste que há uma verdadeira apropriação do espaço e articulação de necessidades pelos moradores. Nesse âmbito, os arquitetos e engenheiros precisam, na verdade, estabelecer uma relação horizontal com os assessorados, o que pode se apresentar como um grande desafio para os profissionais. 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).

Em virtude do problema fundiário existente em Alcântara, os técnicos da prefeitura pensaram em uma estratégia de assessoria que pudesse mitigar o impasse entre as pessoas que moram no Baixão do Lobato, o Ministério Público e o próprio poder municipal.

Alcântara: do patrimônio cultural ao direito à moradia

O município de Alcântara está localizado na mesorregião Norte do estado do Maranhão, como mostra a Figura 1. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população estimada em 2018, no município, era de 22.083 habitantes. A renda média da população em 2016 estava em torno de 3,3 salários mínimos. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é de 0,573 (BRASIL, 2017).

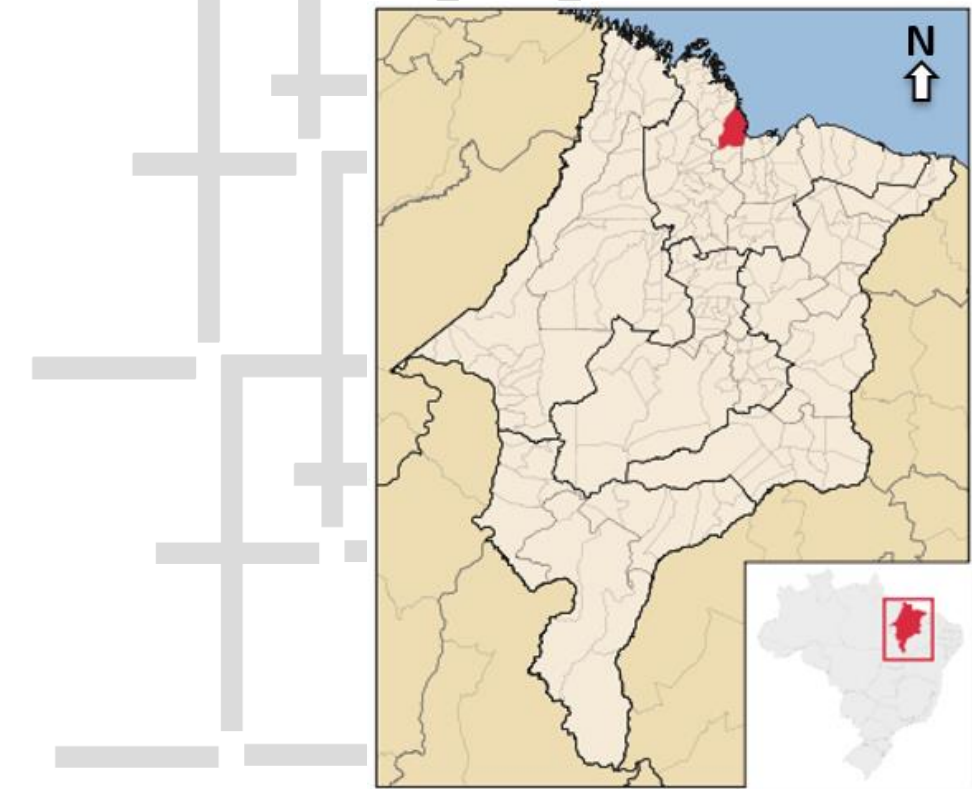


Figura 1: Localização do município de Alcântara (sem escala). Fonte: Abreu (2006).

O local onde hoje existe a cidade de Alcântara foi inicialmente habitado pelos índios tapuios da aldeia 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 1750 a vila, que passou a se chamar Santo Antônio de Alcântara, não sofreu grandes transformações de ordem econômica e social. No entanto, no final do século XVIII, 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.

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. 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.

O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (na época denominado Departamento do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional), diante do abandono e fragilidade das construções históricas de Alcântara, aprovou em 1948 seu tombamento como conjunto patrimonial, para que dessa forma pudesse realizar ações para a preservação. Em 1980 houve a implantação do Centro de Lançamento de Alcântara. Esse empreendimento trouxe muitas mudanças econômicas e sociais para a cidade em curto prazo, no entanto, no longo prazo, não conseguiu mudar a situação de estagnação da cidade.

O crescimento urbano recente de Alcântara ocorreu mais pelo êxodo rural do que pela oferta de empregos na cidade. Muitas famílias foram morar na sede do município, em áreas periféricas do Centro Histórico. A Figura 2 demonstra a expansão urbana da cidade ao longo de sua história. É possível perceber o espraiamento da cidade a partir da implantação do CLA. A área denominada Baixão do Lobato é uma ocupação que se formou nessa época, onde atualmente há um conflito fundiário em curso e os moradores sofrem com a insegurança jurídica, por não possuírem os títulos de suas casas.



Figura 3: Fachada de casa típica no bairro Baixão do Lobato, em Alcântara-MA. Fonte: Araujo (2019). (Arquivo do autor).

No começo da década de 1990, a prefeitura autorizou a exploração dessa área com algumas pessoas demarcando terrenos e construindo armações de casas de taipa. Após, era dada 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.

Devido à urbanização da área, foi criada em 2002 a Emenda de Lei n. 272/2002, modificando os dispositivos da Lei Municipal n. 224/1997, 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. No entanto, os mapas oficiais não foram corrigidos, bem como a mudança foi feita sem anuência do Iphan.

As pessoas que moram na Área do Baixão do Lobato se sentem ameaçadas com o risco de despejo, pois não possuem a titularidade da terra. Durante visitas ao bairro para levantamento da área e registro fotográfico, perceberam-se olhares curiosos – por vezes, pessoas entravam em suas casas e fechavam as janelas, e alguns moradores chegaram a questionar os motivos da visita ao bairro. A situação revela que os moradores entendem que há uma situação de risco na área. A real demanda do MP exige da prefeitura a regularização fundiária dos lotes, pois, assim como o Iphan, reconhecem que a situação de ocupação já se tornou irreversível, como mostra o fragmento textual retirado 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, p. 5).

A maioria das famílias vive no local há pelo menos 15 anos. A prefeitura, inclusive, já instalou uma pré-escola no bairro (Figura 4) e existem comércios e prestação de serviços. Ou seja, a área já se consolidou como parte do tecido urbano da cidade. Além disso, na região existe uma insegurança gerada devido à presença do tráfico de drogas, o que indica o pouco investimento do poder público no local.



Figura 4: Creche municipal e casa típica no bairro Baixão do Lobato. Fonte: Araujo (2019). (Arquivo do autor).

A situação dos moradores é preocupante ao se constatar que muitos deles chegaram até o local porque foram retirados 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 alarmante que as pessoas tenham que viver em constante apreensão por conta do pouco poder de luta e organização.

A partir de 1997, quando a área foi transformada em Área de Preservação Ambiental (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 5 ilustra o levantamento realizado e as ruas onde as ocupações são consideradas irregulares – linha pontilhada – dentro da APA.



Figura 5: Levantamento urbano da APA Baixão do Lobato em interface com moradias (sem escala).
 Fonte: Alcântara (2018).

De posse da solicitação do Ministério Público, uma equipe técnica formada por advogado, arquiteto e ambientalista da prefeitura se reuniu informalmente, em meados de 2018, 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, juntamente com um representante do Iphan e a equipe técnica, iniciou as 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), ou seja, deixaria de ser uma zona restritiva para construção de casas e edificações, passando a se tornar uma zona liberada para expansão urbana, inclusive com acréscimo de novas construções. Esse mesmo processo já havia sido feito pela emenda de Lei n. 229/2002. Contudo, dessa vez, a lei atualizaria o uso e ocupação do solo de toda a cidade, como solicitava o MP. Após seis meses de discussões na Câmara, a proposta foi finalizada e levada à 3ª Superintendência do Iphan, em São Luís, que apesar de ter apoiado a iniciativa da prefeitura, não incentivou a aprovação da lei, pois alegou que para as discussões deveriam estar presentes não só a sociedade civil, mas também o MP, a Defensoria Pública e técnicos do Iphan, sob o risco de os vereadores serem acusados de improbidade administrativa, já que a cidade é tombada em âmbito federal.

Com a mudança para Zona de Expansão Urbana 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, no final do ano de 2018, os vereadores engavetaram a proposta de atualização da lei. Assim, durante as reuniões da equipe técnica, foi constatado que seria inviável, sem a atualização da lei, realizar qualquer processo de entrega de títulos das propriedades.

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 independente que prestasse suporte à comunidade na busca por seus direitos. No entanto, essa ação precisaria ser uma iniciativa da comunidade. Após essa reunião, o ambientalista e o arquiteto que faziam parte da equipe 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, 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 Baixão do Lobato. Quando questionado, mostrou-se bastante preocupado, porém não conseguiu responder a nenhum questionamento sobre a situação.

Uma contradição observada 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 não para agir em favor do direito à moradia.

Conclusões

Dessa leitura, depreende-se que o objetivo da política habitacional não é resolver os problemas de moradia no Brasil. Pelo contrário, essa política tem gerado novas complexidades urbanas, que contribuem para o distanciamento do papel social da arquitetura no meio urbano.

Durante a pesquisa realizada, percebeu-se que a Assessoria Técnica é uma alternativa à política habitacional tradicional que não necessariamente potencializa a solução imediata para os problemas de moradia, mas foca o processo para que as comunidades, com força própria, consigam articular suas demandas e, a partir daí, busquem melhorias em seus territórios, o que colabora para uma verdadeira apropriação do espaço pelos moradores.

A situação de Alcântara revela a dificuldade de uma cidade histórica em compatibilizar a preservação ambiental e o seu patrimônio cultural com o direito à moradia, surgindo nesse cenário dinâmicas que prejudicam sua própria população, gerando inclusive conflitos fundiários.

A tentativa de realizar assessoria técnica 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 um trabalho em prol das pessoas do próprio município. Essa situação é típica de pequenas cidades que possuem quadro técnico e recursos orçamentários limitados. Além disso, o momento histórico da comunidade aponta uma certa desagregação das pessoas no tocante ao objetivo de lutar por seus direitos. A legislação – que é bastante desarticulada – dificulta a ação tanto de técnicos quanto da comunidade. Assim, a burocracia típica do setor público travou os processos participativos para a assessoria técnica no bairro.

No bairro Baixão do Lobato, após resposta encaminhada ao Ministério Público sobre a situação, as discussões sobre o assunto ficaram menos intensas. A aparente apatia dos moradores diante da situação releva certa insegurança pelo desconhecimento de seus direitos. As forças políticas, nesse processo, não parecem estar interessadas em resolver o conflito fundiário. Dessa forma, a expansão do bairro continua em curso, avançando sobre a paisagem histórica.

REFERÊNCIAS

- 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 set. 2019.
- ALCÂNTARA (Município). Lei n. 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 n. 272/2002. Altera a Lei Municipal N°224/1997, 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: Prefeitura Municipal, 2018. 10 p.
- BRASIL. Lei n. 11.888/2008. 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 11.124/2005. Brasília, 24 dez. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm. Acesso em: 30 out. 2018.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Alcântara. 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/alcantara/panorama>. Acesso em: 12 abr. 2019.
- BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Ministério do Turismo. *Alcântara (MA)*. 2014. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/345>. Acesso em: 5 abr. 2021.

- CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL. *Datafolha: como o brasileiro constrói*. 2015. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/pesquisa2015/como-o-brasileiro-constroiu/>. Acesso em: 30 out. 2017.
- 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.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil 2015. Organização Raquel de Mattos Vianna*. Belo Horizonte: FJP, 2018. 78 p.
- GOOGLE EARTH (software). Estados Unidos. Disponível em: <https://www.google.com.br/intl/pt-BR/earth/>. Acesso em: 14 set. 2018. Versão 2019.
- KAPP, S. Grupos socioespaciais ou a quem serve a assessoria técnica. *Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg.*, São Paulo, v.20, n.2, p. 221-236, maio-ago. 2018.
- 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.
- LEITÃO, G. AT e projeto de arquitetura e urbanismo e de engenharia. In: SALAZAR, J.; STROHER, L.; GRAZIA, G. (org.). *Assistência Técnica e Direito à Cidade*. Rio de Janeiro: Edições, 2014. p. 65-74.
- 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, E. Reforma urbana: limites e possibilidades uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. dos (org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 1996. 430 p.
- MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. *Quem somos*. 2019. Disponível em: <http://novosite.fjp.mg.gov.br/a-fjp/>. Acesso em: 4 abr. 2021.
- MINHA Casa Minha Vida: veja quantidade de imóveis entregues e recursos aplicados por cidade do Brasil. 2015. Disponível em: <http://www.deepask.com/goes?page=Programa-Minha-Casa-Minha-Vida:-Veja-quantidade-de-imoveis-entregues-e-recursos-aplicados-por-municipio-do-Brasil>. Acesso em: 28 nov. 2019.
- MOREIRA, V. de S.; SILVEIRA, S. de F. R.; EUCLYDES, F. M. Minha Casa, Minha Vida em números: quais conclusões podemos extrair? In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 4., 2017, João Pessoa. *Anais [...]*. João Pessoa, 2017. p. 494-613.

PFLUEGER, G. *Propostas para preservação e valorização do patrimônio histórico, cultural e arquitetônico de Alcântara – Maranhão*. São Luís: [s. n.], 2012. 60 p.

PFLUEGER, G. *De Tapuitapera a Villa D'Alcântara composição urbana e arquitetônica de Alcântara no Maranhão*. 2002. 139 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO. Sentença n. Processo n. 0014071-14.2011.4.01.3700. Relator: Juiz Ricardo Felipe Rodrigues Macieira. São Luís, MA, 6 de outubro de 2017. Ação Civil Pública. São Luís, 2017.