

A Lei de Assistência Técnica em implementação: modalidades de atuação.

Nirce Saffer Medvedovski
Universidade Federal de Pelotas

Gustavo Benedetti Santiago
Universidade Federal de Pelotas

Luisa de Azevedo dos Santos
Universidade Federal de Pelotas

Bruna Bergamaschi Tavares
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Resumo

Com o novo panorama em relação à Lei de Assistência Técnica – Lei nº 11.888 de 2008 – os profissionais arquitetos e urbanistas vêm buscando assegurar a assistência técnica pública gratuita para famílias de baixa renda, demonstrando que é possível atuar nessa área. Para tanto, o artigo identifica as possíveis formas de atuação, divididas em quatro frentes, conforme o artigo 4º da Lei: os agentes públicos, organizações não governamentais sem fins lucrativos, residência acadêmica e a atuação por profissionais autônomos ou através de empresas jurídicas. O objetivo é exemplificar um agente de cada frente que, ao longo dos últimos anos, cenário com uma crescente articulação e fomento ao tema, desenvolveram seus trabalhos de ATHIS buscando qualificar o meio ambiente construído e auxiliar a faixa de renda que mais necessita de apoio técnico na construção ou melhoria habitacional. Assim, foram escolhidos quatro estudos de caso, sendo estes os que mais compareceram como palestrantes em eventos do CAU que abordavam a Assistência Técnica para Habitação Social: a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal; a ONG Soluções Urbanas; o Programa de Residência Acadêmica em ATHIS da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia; e o escritório Arquitetura Humana, do Rio Grande do Sul. Como resultado, busca-se apontar esses nichos de atuação profissional, demonstrando que é possível identificar profissionais que se comprometem no combate à desigualdade

habitacional, apresentando suas práticas e registrando os acontecimentos desse período de discussão coincidente com o ciclo de dez anos da Lei de ATHIS.

Introdução

Historicamente, desde a década de 40, a produção da habitação dos setores assalariados no Brasil se fez fora do mercado formal, sendo inicialmente os cortiços, e, depois, o loteamento ilegal e a favela, as alternativas mais comuns de moradia da maior parte da população urbana com renda baixa e média-baixa. Segundo Maricato, essa ilegalidade não é resultado de uma atitude de confrontação em relação à legislação, mas sim resultado da falta de alternativas que o processo de urbanização/industrialização trouxe ao tema da moradia do trabalhador. Essa produção de habitação informal colaborou para que a autoconstrução, principalmente em zonas periféricas, crescesse expressivamente. Além disso, programas como o BNH, de 1964, e, mais recentemente, o Minha Casa Minha Vida, possuem políticas de habitação de produção em massa, sem participação do usuário e focada na habitação mínima para os setores de menor renda, gerando, predominantemente, habitações de baixa qualidade. Na prática, o que ocorreu foi o setor imobiliário sendo alimentado pelo poder público, cabendo às construtoras definir terrenos, projetos e a aprovação dos empreendimentos, refletindo na inversão de papéis, atribuições e objetivos relativos à política habitacional urbana. Nesses empreendimentos padronizados, outra forma de irregularidade se estabelece: as modificações e acréscimos realizados pelos usuários, buscando ampliar a área da moradia e/ou inserir formas de geração de renda junto à residência, com frequente apropriação privada de áreas

anteriormente públicas ou condominiais.

O Instituto de Arquitetos do Brasil ressalta que devemos aprimorar as produções de habitação social, mas também devemos encarar as pré-existências, as consolidações urbanas, qualificando esses espaços de forma assistida⁴. Para Santos, devemos combinar três variáveis para que se tenha uma Política Habitacional capaz de oferecer, num curto espaço de tempo, moradias para um número expressivo de famílias. São elas: a capacidade de autoconstrução pela população de baixa renda, o comprovado sucesso dos programas de lote urbanizado e a autoconstrução assistida com apoio técnico e financeiro⁵. Isso é possível dada a conquista jurídica do Estatuto da Cidade⁶, que estabeleceu diretrizes gerais da política urbana, possibilitando viabilizar a Assistência Técnica para o brasileiro, pois em seu art.º 4 criou condições político-sociais para a legislação, prevendo “assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos”⁷.

O marco legal para a assistência técnica no país foi a Lei nº 11.888 originada nas propostas do então Deputado Federal Clóvis Ilgenfritz da Silva, aprovada em 2008, que “assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social”, além de estabelecer as diretrizes gerais das políticas de aplicação da Assistência Técnica⁸. Conforme o texto da Lei, em seu artigo 4º, há a definição das formas de atuação da Assistência Técnica:

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.⁸

Entretanto, a Lei não teve a difusão e repercussão esperadas. A esperança de que a Lei de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (Lei de ATHIS) se tornasse uma espécie de “SUS da construção civil” não se concretizou em um primeiro momento. Poucos foram os que aplicaram e difundiram a ATHIS, tornando a Lei bastante ausente em um cenário de âmbito nacional. No entanto, no ano de 2016, ocorre uma mudança de panorama quando, em plenária do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR), é decidido que, a partir de 2017 (véspera do aniversário de 10 anos da Lei), 2% do orçamento de cada CAU estadual deva ser destinados à aplicação da ATHIS através de projetos próprios, de editais de chamada pública, ou de eventos de fomento da ATHIS⁹. Hoje, a ATHIS aumentou seu reconhecimento nacional, já que expõe o panorama desigual de acesso à habitação no Brasil e abre novos campos de atuação aos profissionais da área.

Esta decisão orçamentária torna-se um divisor de águas em termos de difusão da ATHIS. Conforme levantamento de Santos, após 2017, o número de eventos teve crescimento exponencial: entre 2014 e 2016 foram 9 eventos pelo Brasil, enquanto entre 2017 e o primeiro semestre de 2019 foram 88 eventos – um aumento de quase 10 vezes. Os editais de ATHIS, que surgiram após 2017 e que configuram uma das principais formas de financiamento do projeto, também aparecem em grande número. Foram 30 até o fechamento do levantamento, onde apenas 37% das unidades da federação ainda não tinham apresentado chamadas públicas¹⁰.

Partindo-se destes conceitos, foram escolhidos quatro estudos de caso, um para cada forma de aplicação da ATHIS: uma organização não governamental, um escritório jurídico, um órgão público, e uma residência acadêmica, a fim de expor diferentes exemplos e formas de aplicação da Assistência Técnica, inspirando profissionais da área a colocarem-na em prática.

Metodologia

Para a escolha dos estudos de caso, foram selecionados os representantes de cada forma de atuação que mais compareceram como palestrantes em eventos relacionados à ATHIS de acordo com o levantamento de SANTOS (2019): a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB/DF), representando os órgãos públicos; o Escritório AH! Arquitetura Humana, exemplo dos escritórios jurídicos; a ONG Soluções Urbanas como expoente das organizações não governamentais; e o Programa de Residência em Arquitetura, Urbanismo e Engenharia da Universidade Federal da Bahia (Programa RAU+E/UFBA), com nucleação na Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), como exemplo dos programas de residência universitária. Para cada um dos três primeiros casos, foi selecionado um projeto emblemático da instituição e realizado levantamento bibliográfico. Uma entrevista estruturada também foi elaborada com um membro de cada organização. Já para o caso da residência, os dados são apresentados com base na vivência no Programa por duas das autoras deste artigo e da coordenadora da Nucleação na UFPEL.

Resultados e Discussão

ATHIS através de setores públicos: CODHAB/DF

A CODHAB é uma empresa pública que faz parte da Administração Indireta do Governo do Distrito Federal e atua com políticas e programas para populações de baixa renda com o intuito de assegurar o bem estar das comunidades, a melhoria da qualidade de vida e a preservação do meio-ambiente¹¹. Desde

2015, a CODHAB, enquanto entidade do poder público, implementou os Postos Avançados (semelhantes aos postos de saúde do SUS), conforme nomenclatura da própria Companhia, ou seja: escritórios públicos de arquitetura e urbanismo dispersos pelo seu território, prioritariamente em áreas periféricas do Distrito Federal. Os escritórios contam com a presença de arquitetos, urbanistas, engenheiros civis e assistentes sociais, e trabalham com projetos de melhorias habitacionais, regularização fundiária, melhorias urbanas e ações comunitárias. As famílias que desejam alguma reforma ou orientação técnica podem ir até os Postos e preencher formulário de interesse. A equipe de assistência social, então, realiza uma visita e verifica se a família está apta a participar do programa, posteriormente recebendo a visita da equipe técnica. A equipe técnica realiza propostas de reforma que devem ser aprovadas pelos moradores. Quando recebem o projeto final, a família assina um termo de início de obras e, após a reforma ser finalizada, a família continua contando com o acompanhamento da equipe da CODHAB.

Conforme o portal CODHAB, na atualização de junho de 2019 o programa realizou 460 projetos, beneficiou 2300 pessoas, realizou 18.400m de intervenção, executou 230 reformas e ainda possuía 50 obras em andamento. O financiamento das obras, no caso dos órgãos públicos, é facilitado comparado aos outros casos, já que o agente promotor (CODHAB) está diretamente ligado com o agente financiador (Governo do DF, Caixa Econômica Federal), pois ambos configuram entidades públicas, ou seja, não há necessidade de terceiros intermediando os recebimentos.



Figura 1. Um dos Postos Avançados (esquerda) e exemplo de antes (centro) e depois (direita) de reforma realizada. Fonte: CODHAB.

ATHIS através de organização não governamental: ONG Soluções Urbanas

A Soluções Urbanas é uma ONG de Niterói/RJ composta por equipe interdisciplinar experiente em projetos de planejamento urbano, habitação e desenvolvimento socioambiental. Trabalha na promoção da habitação saudável e do desenvolvimento socioambiental junto às populações de baixa renda, através de desenvolvimento e aplicação de soluções técnicas de arquitetura e urbanismo capazes de serem apropriadas e reaplicadas pelos membros das comunidades. Membros da ONG ministram, também, oficinas e workshops de capacitação para profissionais e estudantes interessados na área. Vencedora de diversos prêmios, a ONG foi criada como forma de captar recursos para colocar em prática o Projeto Arquiteto de Família, uma metodologia que promove melhorias habitacionais com foco na promoção da saúde¹².

Uma das metodologias desenvolvidas pela ONG é a de diagnóstico das melhorias habitacionais através de croquis e adesivos. Ao visitar as residências, a equipe realiza levantamentos físicos. Então, o morador cola adesivos feitos previamente com os símbolos dos problemas que ele considera estarem presentes em sua casa no cômodo específico. Cada adesivo possui uma cor indicando a

gravidade do problema. Da mesma forma que o diagnóstico é realizado, o programa de necessidades e o projeto de reforma são desenvolvidos junto aos beneficiários, onde cada caso é estudado e planejado para melhor servir e qualificar a vida dos moradores. Depois de aprovado e pronto, o projeto aguarda a forma de execução, que pode ocorrer através da autoconstrução com apoio técnico da ONG, através de mutirão, associado à Feira de Trocas, com subsídios ou através de empreitada.

No caso das ONGs, o financiamento torna-se mais complexo, já que não há fundos regulares na entidade. O financiamento dos projetos dá-se através de doações ou de agentes propulsores, como o CAU e seus editais de ATHIS. Pensando nisso, a Soluções Urbanas criou a Feira de Trocas Solidária. Essas feiras possuem materiais de construção civil doados por lojas ou por sobras de obras de construção. Estes podem ser trocados por uma moeda local, que os moradores conquistam através da doação de embalagens Tetra Pak®. Essas embalagens são enviadas a um fabricante parceiro da instituição, sendo recolhidas e destinadas à reciclagem. Deixando de virar resíduo, elas viram matéria prima para a fabricação de telhas ecológicas, retornando para a Feira e sendo utilizadas nas reformas dos telhados das casas.



Figura 2. Uma das visitas às residências (esquerda) e exemplo de antes (centro) e depois (direita) de reforma realizada. Fonte: NAUrb (esquerda) e ONG Soluções Urbanas (demais).

ATHIS Através de Escritório Jurídico: AH! Arquitetura Humana

O AH! é um escritório sediado em Porto Alegre/RS e que surgiu do encontro de arquitetas que acreditam que a arquitetura gera cidade e que proporciona vivências e encontros, além de acreditar na função da arquitetura sobre a sociedade, na apropriação humana e no envolvimento comunitário. O Escritório

trabalha com projetos de revitalização arquitetônica e habitação de interesse social e, além disso, teve autoria no Plano Estratégico de Implementação da ATHIS promovido pelo CAU/SC. Mesmo sendo um escritório privado, o público alvo é de famílias de baixa renda, as quais não possuem recursos para arcar com contratação de escritórios de arquitetura (serviço ainda bastante inacessível

economicamente no Brasil). Portanto, o financiamento fica a cargo de programas como o Minha Casa Minha Vida – Entidades (MCMV-E) e pelos editais de ATHIS do CAU.

Um dos projetos mais emblemáticos do AH! é a revitalização do Assentamento 20 de Novembro em Porto Alegre/RS. O Arquitetura Humana iniciou os primeiros contatos com essas famílias e a edificação de forma voluntária, por compreender o papel social do arquiteto e acreditar na causa do direito à cidade. Posteriormente, o projeto de recuperação do prédio foi aprovado pela Caixa Econômica Federal e, no mesmo ano, o escritório passou a assumir a responsabilidade técnica do projeto¹³. A edificação, além de 40 apartamentos, abrigará creche, cozinha e lavanderia que funcionarão de forma comunitária. O projeto propõe uma área

destinada à geração de renda, para auxiliar nas taxas condominiais, além de uma sala de reuniões e um largo cultural para a realização de eventos¹⁴. A viabilização do projeto obteve recursos de duas fontes, para o projeto arquitetônico das moradias, através do financiamento pelo programa MCMV-E, e para o projeto de sustentabilidade ambiental, através da verba proveniente do projeto de Assistência Técnica Morar Sustentável, do Sindicato dos Arquitetos do Rio Grande do Sul (SAERGS/RS) com patrocínio do CAU/RS por Edital com fundos provenientes dos 2% destinados à ATHIS. Atualmente o projeto já está aprovado pela Comissão de Análise e Aprovação da Demanda Habitacional Prioritária na prefeitura de Porto Alegre e encontra-se na Caixa Econômica Federal em Brasília para contratação da execução da obra.



Figura 3. Assentamento 20 de Novembro atualmente (esquerda) e ilustração de como ficará após a requalificação (direita). Fonte: AH! Arquitetura Humana

ATHIS através de residência acadêmica: Residência AU+E/UFBA

O Programa de Residência em AU+E da UFBA é um curso de pós-graduação para ATHIS e Direito à Cidade e que possui nucleação em outras universidades do país, como a Universidade Federal de Pelotas. O programa capacita profissionais para assistência técnica voltada para comunidades carentes, como atividades integradas de ensino, pesquisa e extensão, de forma participativa e multidisciplinar, para implementação de projetos inovadores nessas áreas de atuação, contribuindo para melhor qualidade de moradia e inclusão social. Ao final das aulas teóricas, os alunos são apresentados às demandas das comunidades. Após visitas técnicas aos locais, o residente realiza um trabalho final de

intervenção.

Na nucleação de Pelotas, como trabalho final, já foram apresentados projetos de requalificação das bordas de um bairro de baixa renda da cidade e uma proposta de Ecoponto para o mesmo. A residência não possui agentes financiadores, ou seja: os projetos são finalizados e entregues à comunidade parceira, servindo como base para a formação do residente. Entretanto, a população do Bairro, vendo que possuíam um projeto de requalificação em mãos, se uniu e apresentou o projeto ao poder público do município. Após a reivindicação da comunidade, o projeto do Ecoponto encontra-se em negociação com a Prefeitura Municipal para sua concretização.



Figura 4. Visita dos residentes a uma das comunidades (esquerda) e encontro dos moradores e da residente com a Prefeita de Pelotas (direita). Fonte: acervo dos autores (esquerda) e Diário Popular (direita)

Conclusão

Ao apresentar os quatro casos de aplicação de assistência técnica para o projeto e a construção da habitação de interesse social preconizada pela Lei nº 11.888/2008, este relato sintetiza o momento atual da categoria profissional de arquitetos e urbanistas. Reconhecendo a desigualdade de oportunidades de acesso à moradia digna e à cidade, as alternativas propostas pela Lei trazem a possibilidade de que os mais diversos nichos da atuação profissional se comprometam em superar a histórica e desigual situação da habitação de interesse social no país. Fechando um ciclo de dez anos da Lei de ATHIS, percebe-se que as quatro modalidades de aplicação previstas estão atuantes e são possíveis na prática, e registrar essa história em curso foi o objetivo desse artigo.

Endnotes

1. Erminia Maricato, "Conhecer para resolver a cidade ilegal", in *Urbanização Brasileira: Redescobertas*, ed. Leonardo Barci Castriota (Belo Horizonte: Editora Arte, 2003), 78-96
2. Nabil Bonduki, *Origens da Habitação Social no Brasil* (São Paulo: Estação Liberdade, 2017)
3. Denise Morado Nascimento, e Simone Parrela Tostes, "Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional do Brasil", *Arquitextos* 12, no 133.03 (2011). <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.133/3936>
4. Instituto de Arquitetos do Brasil/RS, *Manual para a Implantação da assistência Técnica Pública e Gratuita a Famílias de Baixa Renda para projeto e Construção de Habitação de Interesse Social*. (Curitiba: Editora Tecnodata, 2010). https://issuu.com/iab-rs/docs/iab_manual_at
5. Álvaro Rodrigues dos Santos, "Habitação Popular, Cidades e Geologia", *Minha Cidade* 17, no 197.05 (2016). <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/17.197/6329>
6. Brasil, "Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade", 21 Nov 2016, <http://shorturl.at/CHR18>
7. Ministério das Cidades, *Experiências em Habitação de Interesse Social no Brasil* (Brasília: Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Habitação, 2007). <http://shorturl.at/fiHKO>
8. Brasil, "Lei nº 11.888 de 24 de maio 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", 28 Nov 2016, <http://shorturl.at/cQUo8>
9. CAU/BR, "CAU destinará recursos para assistência técnica de habitação social.", 30 Jan 2019, <http://shorturl.at/bjwZ2>
10. Luisa de Azevedo dos Santos, "Aplicabilidades da Assistência Técnica: um estudo das diferentes modalidades de aplicação da Lei 11.888/2008 no contexto atual (2017-2018)", (Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Pelotas, 2019)
11. SEDUH, "CODHAB", 10 Dez 2019, <http://seduh.df.gov.br/codhab-2/>
12. Soluções Urbanas, "Plataforma Institucional", 05 Set 2019, <http://www.solucoesurbanas.org.br/quem-somos>
13. CAU/RS, "Projeto de Habitação Popular no Coração de Porto Alegre", 08 Set. 2019, <http://www.caurs.gov.br/projeto-de-habitacao-popular-no-coracao-de-porto-alegre/>
14. SUL21, "É possível famílias de baixa renda morarem no Centro: Começa reforma do Assentamento 20 de Novembro", 21 Jan. 2019, <http://shorturl.at/muxC1>