

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG**  
**ESCOLA DE ARQUITETURA – EA**  
**PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO**

Mariana Barbosa Miranda Borel

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSESSORIA TÉCNICA EM ARQUITETURA E  
URBANISMO: práticas na direção da autonomia**

Belo Horizonte / MG

2020

Mariana Barbosa Miranda Borel

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSESSORIA TÉCNICA EM  
ARQUITETURA E URBANISMO: práticas na direção da autonomia**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo

Área de concentração: Teoria, produção e experiência do espaço

Linha de pesquisa: Produção, projeto e experiência do espaço

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Ana Paula Baltazar dos Santos

Belo Horizonte

2020

#### FICHA CATALOGRÁFICA

B731p

Borel, Mariana Barbosa Miranda.

Políticas públicas de assessoria técnica em arquitetura e urbanismo [manuscrito] : práticas na direção da autonomia / Mariana Barbosa Miranda Borel. - 2020.

199 f. : il.

Orientadora: Ana Paula Baltazar dos Santos.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura.

1. Assistência técnica - Teses. 2. Políticas públicas - Teses. 3. Autonomia - Teses. 4. Participação popular - Teses. I. Baltazar, Ana Paula. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura. III. Título.

CDD 363.58

Ficha catalográfica: Gustavo Las Casas Provetti Gomes CRB-6/3417.



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO**



## FOLHA DE APROVAÇÃO

**Políticas públicas de assessoria técnica em arquitetura e urbanismo: práticas na direção da autonomia**

**MARIANA BARBOSA MIRANDA BOREL**

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da UFMG como requisito para obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, área de concentração: Teoria, produção e experiência do espaço.

Aprovada em 30 de outubro de 2020, pela Comissão constituída pelos membros:

Profa. Dra. Ana Paula Baltazar dos Santos - Orientadora  
EA-UFMG

Profa. Dra. Silke Kapp  
EA-UFMG

Prof. Dr. João Marcos de Almeida Lopes  
IAU-USP

Profa. Dra. Margarete Maria de Araújo Silva  
EA-UFMG

Belo Horizonte, 30 de outubro de 2020.

## AGRADECIMENTOS

À professora e orientadora Ana Paula Baltazar, pela parceria, amizade e apoio constantes. Pelo profissionalismo exemplar com que exerce a docência e por estar sempre nos instigando com seu senso crítico. O mestrado foi um processo de muito crescimento, especialmente pela sua presença e contribuição!

À professora Leta, que me orientou nos primeiros estudos para o ingresso no mestrado, desbravou os caminhos da assessoria técnica, e é uma enorme inspiração para a prática profissional.

À professora Silke, pelo encantamento e aprendizado que me traz ao traduzir em raciocínios didáticos as ideias mais complexas e inteligentes sobre Arquitetura.

Que honra construir o alicerce da minha pesquisa junto a essas mulheres tão inteligentes e competentes!

Às mulheres de luta das periferias, que estão à frente das batalhas mais duras, resistem com coragem, e seguem construindo o mundo! Gratidão imensa por abrirem as portas de suas casas e mergulharem de cabeça conosco nessa construção coletiva. O que eu aprendo com vocês, não tem diploma que comprove!

Às mulheres parceiras do Arquitetura na Periferia, agradeço com o coração batendo mais forte, pela experiência profissional humana, afetiva, sensível e feminista. À Carina, pela coragem de acreditar, começar e fazer acontecer! Rafa, Tereza, Luhh Dandara, Cenir, Chay, Livs, Ju, Jéssica, Ana, Aline: trabalhar com vocês é a alegria do meu dia a dia.

À querida amiga e parceira de trabalhos e estudos, Marina Sanders. Obrigada pelas ideias, inspiração e os melhores cafés!

À Mônica Bedê, Mariana Bomtempo, Leta, Hamilton Ferreira e João Marcos Lopes, pelas entrevistas que me concederam com muita generosidade e disponibilidade. Contribuições fundamentais para meu entendimento sobre as políticas públicas e práticas de assessoria técnica. Ao João, em especial, pelas reflexões tão importantes na banca de qualificação.

A todas e todos os palestrantes que participaram do Seminário 25H, pela presença e contribuição. Ana Baltazar, Marina e Rita Velloso, pela parceria na organização e viabilização do evento. CAPES, pelo apoio. E alunos da disciplina optativa, que se revezaram para fazer os registros.

À CAPES, pela bolsa durante todo o período de trabalho. Ao NPGAU e Paula, pela organização e suporte.

Ao Coletivo Habite a Política, pela oportunidade de participar das discussões e proposições para as políticas habitacionais de BH. Aprendi muito nesse processo.

Aos meus grandes amigos de faculdade, com quem compartilho a vida e as melhores histórias desde 2003: queria ter feito o mestrado com vocês também!

À minha mãe, que é puro amor e exemplo de vida; me mostra que eu também posso ser mais e melhor a cada experiência. Ao meu irmão, que passou na frente da vida acadêmica e ganhou de presente a correção desta dissertação: te agradeço tanto, mas antes disso: te admiro e te amo! E ao meu amado pai, maior incentivador, melhor ombro amigo e suporte pra tudo nessa caminhada da vida.

A toda minha família, madrinha, tias e tios, primas e primos-irmãos, Vavá, família do Cássio, Isaura, Leandro e família: uma rede muito rara e preciosa de afetos, apoio e cuidado.

Ao Cassinho, o parceiro com quem sonho diariamente em construir a vida!

Ao Tite, meu amor inteiro.

## RESUMO

BOREL, Mariana. *Políticas públicas de assessoria técnica em arquitetura e urbanismo: práticas na direção da autonomia*. 2020, 197 f., Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura e Design, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

Esta dissertação analisa políticas públicas e práticas de prestação de serviço técnico em arquitetura e urbanismo — denominadas Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS) ou Assessoria Técnica (AT). Identifica os aspectos mais relevantes e as características principais dessas propostas de trabalho que realizam suporte técnico à população de baixa renda. Situa a análise no contexto brasileiro entre a década de 1960 e 2020 e visa discutir alternativas possíveis de serem construídas dentro do Estado no sentido de alcançar práticas com ganhos de autonomia para a população. Tem dois focos principais que se entrecruzam: políticas públicas e métodos de trabalho de assistência e assessoria técnica. Identifica que as possibilidades de ganhos de autonomia estão relacionadas a uma série de fatores combinados que, especialmente nas políticas públicas, são complexificados pelo caráter inerentemente heterônomo do aparelho estatal e pelas oscilações conjunturais nas representações políticas. Ciente disso, trabalha numa lógica de entender as brechas que possibilitam políticas e práticas com algum espaço para construção de autonomia. A partir disso, elabora um Esquema de Avaliação de políticas e práticas de ATHIS e AT que sistematiza nove aspectos relevantes em relação à estrutura das políticas e dos métodos de trabalho. Ao levantar tais aspectos, ressalta temas relevantes que dizem respeito à prestação de serviço técnico em arquitetura e urbanismo sob a ótica dos ganhos de autonomia. Ao caracterizá-los, compondo uma gradação entre heteronomia e autonomia, revela que são propostos e executados diferentemente em cada caso, impactando os processos e os resultados do trabalho técnico. Os esclarecimentos e a baliza fornecidos pelo Esquema de Avaliação configuram um avanço para a análise das experiências. Pode também ser utilizado para orientar a elaboração de novas políticas e propostas de trabalho ou indicar quais de seus aspectos precisam ser aprimorados. Ao fim, apresenta um exercício propositivo para o programa público de assistência e assessoria técnica de Belo Horizonte, que se baseia nos aspectos e características organizados no Esquema de Avaliação e nas demais discussões elaboradas ao longo do trabalho.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Assessoria técnica. Assistência técnica. Autonomia. Autogestão. Participação popular.

*O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.*

## ABSTRACT

BOREL, Mariana. *Public policies of technical advisory in architecture and urbanism: practices towards autonomy*. 2020, 197 f., Dissertation (Master in Architecture and Urbanism) - School of Architecture and Design, Federal University of Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

This dissertation analyzes public policies and practices of technical services in architecture and urbanism — called Technical Assistance for Housing of Social Interest (ATHIS) or Technical Advisory (AT). Identifies the most relevant aspects and the main characteristics of these work proposals that provide technical support to the low-income population. It places the analysis in the Brazilian context between the 1960s and 2020 and aims to discuss possible alternatives to be built within the State in order to achieve practices with autonomy gains for the population. It has two main focuses that intertwine: public policies and working methods of assistance and technical advice. It identifies that the possibilities of autonomy gains are related to a series of combined factors that, especially in public policies, are complexed by the inherently heteronomous character of the state apparatus and by the cyclical fluctuations in political representations. Aware of this, it works in a logic of understanding the loopholes that make policies and practices possible with some space for building autonomy. Based on this, it elaborates an Evaluation Scheme for ATHIS and AT policies and practices that systematizes nine relevant aspects in relation to the structure of policies and working methods. In raising these aspects, it highlights relevant themes that concerns the provision of technical services in architecture and urbanism in the perspective of autonomy gains. When characterizing them, composing a gradation between heteronomy and autonomy, it reveals that the practices are proposed and executed differently in each case, impacting the processes and the results of the technical work. The clarifications and the guideline provided by the Evaluation Scheme constitute an advance for the analysis of the experiences. It can also be used to guide the elaboration of new policies and work proposals or to indicate which aspects need to be improved. At the end, it presents a propositional exercise for the public technical assistance and advisory program in Belo Horizonte, which is based on the aspects and characteristics organized in the Evaluation Scheme and in the other discussions elaborated throughout the work.

**Key-words:** Public policies. Technical advisory. Technical assistance. Autonomy. Self-management. Popular participation.

*This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001.*



## LISTA DE FIGURAS E QUADROS

Figura 1	— Da não-participação à participação autêntica: uma escala de avaliação	49
Quadro 1	— Linhas, Programas e Modalidades da Resolução nº LII do CMH.	162
Figura 2	— Proposta de implementação do PMAAT: Atribuições e funções dos escritórios	170
Figura 3	— Formas de acesso, programas, modalidades e formas de gestão do PMAAT	172
Figura 4	— Proposta para fluxo de funcionamento do PMAAT	173
Quadro 2	— Leque de Ações e Serviços do PMAAT	175
Figura 5	— Proposta para equipes terceirizadas PMAAT	178
Quadro 3	— Simulação de demandas com leque de ações e serviços do PMAAT – Programa de AAT individual	179
Quadro 4	— Simulação de demandas com leque de ações e serviços do PMAAT – Programa de AAT coletivo	179

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 —	Esquema de Avaliação de políticas e práticas de ATHIS e AT — versão preliminar	70
Gráfico 2 —	Esquema de Avaliação de políticas e práticas de ATHIS e AT – versão final	71
Gráfico 3 —	Esquema de Avaliação de políticas e práticas de ATHIS e AT — PEAR	74
Gráfico 4 —	Esquema de Avaliação de políticas e práticas de ATHIS e AT — Arquitetura na Periferia	75
Gráfico 5 —	Esquema de Avaliação de políticas e práticas de ATHIS e AT — PEAR e Arquitetura na Periferia	76
Gráfico 6 —	Esquema de Avaliação de políticas e práticas de ATHIS e AT — São Paulo	93
Gráfico 7 —	Esquema de Avaliação de políticas e práticas de ATHIS e AT — Ipatinga	99
Gráfico 8 —	Esquema de Avaliação de políticas e práticas de ATHIS e AT — BH – Fase 01	109
Gráfico 9 —	Esquema de Avaliação de políticas e práticas de ATHIS e AT — BH – Fase 02	110
Gráfico 10 —	Esquema de Avaliação de políticas e práticas de ATHIS e AT — Distrito Federal	144
Gráfico 11 —	Esquema de Avaliação de políticas e práticas de ATHIS e AT — PMAAT	182

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AD	Ação Direta
AEAAS	Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Suzano
AEAM	Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Maringá
AHI	Associação Habitacional de Ipatinga
AnP	Arquitetura na Periferia
AT	Assessoria Técnica
ATHIS	Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social
ATME	Assistência Técnica à Moradia Econômica
BH	Belo Horizonte
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAU	Conselho de Arquitetura e Urbanismo
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
CEB	Comunidades Eclesiais de Base
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CGFMHIS	Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
CHI	Coordenadoria de Habitação
CHISAM	Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio
CMMP	Conselho Municipal de Moradia Popular
CMH	Conselho Municipal de Habitação
CMHIS	Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social
CMTHPS	Conselho Municipal de Terras, a Habitação Popular e Saneamento
CODESCO	Companhia de Desenvolvimento de Comunidade
COMUR	Conselho Municipal de Urbanismo
ConCidades	Conselho das Cidades
CODHAB/DF	Conselho de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal
DPHRF	Diretoria de Produção Habitacional e Regularização Fundiária
DPTU	Diretoria de Planejamento Urbano e Territorial
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FAUUFBA	Faculdade de Arquitetura Universidade Federal da Bahia

FAUUSP	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FMH	Fundo Municipal de Habitação
FMHIS	Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FMHTS	Fundo Municipal de Habitação, Terras e Saneamento
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FMHP	Fundo Municipal de Habitação Popular
FN-MORAR	Fundo de Incentivo à Construção de Moradia Popular
FTR	Frentes de Trabalho Remuneradas
FUNAPS	Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal
GEATHIS	Grupo de Estudos de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social
HABI	Superintendência de Habitação Popular
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LABHAB	Laboratório de Habitação do curso de Arquitetura
LAGEAR	Laboratório Gráfico para Experimentação Arquitetônica
MCidades	Ministério das Cidades
MLB	Movimento de Luta por moradia nos Bairros, Vilas e Favelas
MOM	Morar de Outras Maneiras
NPGAU	Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização não Governamental
OP	Orçamento Participativo
OPH	Orçamento Participativo da Habitação
OUC ACLO	Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PBQP-H	Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCS	Programa Crédito Solidário
PEAR	Programa Estrutural em Área de Risco
PEU	Planos de Urbanização Específica
PGE	Plano Global Específico
PlanHab	Plano Nacional de Habitação

PLANHAP	Plano Nacional da Habitação Popular
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMH-BH	Programa Municipal de Habitação de Belo Horizonte
PMHIS	Plano Municipal de Habitação de Interesse Social
PNH	Programa de Desenvolvimento Comunitário
POUSO	Posto de Orientação Urbanística e Social
PREZEIS	Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
PRODECOM	Programa de Desenvolvimento Comunitário
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROMORAR	Programa de Erradicação da Sub-habitação
PRR	Plano de Remoção e Reassentamento
PRU	Plano de Regularização Urbanística
PSH	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC	Pontifícia Universidade Católica
RMVA	Região Metropolitana do Vale do Aço
SAGMACS	Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais
SAESP	Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo
SEAP	Serviço de Arquitetura e Engenharia Públicas
SEAERGS	Sindicato dos Engenheiros e Arquitetos no Estado do Rio Grande do Sul
SEDHAM	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente
SEDUH/DF	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal
SEDUMA/DF	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal
SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação
SEINFRA	Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas
SERFHA	Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas
SIHAB/DF	Sistema de Habitação do Distrito Federal
SINDEC	Secretaria Municipal da Infraestrutura e Defesa Civil
SISPLAN/DF	Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal
SMHSA	Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental
SMU	Secretaria Municipal de Urbanismo
SMPU	Secretaria Municipal de Política Urbana

SNH	Secretaria Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUCOM	Superintendência de Controle e Ordenamento de Uso do Solo do Município
SUS	Sistema Único de Saúde
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNIFACS	Universidade Salvador
UNMP	União Nacional por Moradia Popular
URBEL	Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte
USP	Universidade de São Paulo
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>2. CAMINHOS DA PESQUISA: TERMOS E CONCEITOS.....</b>	<b>27</b>
2.1 Heteronomia e autonomia na produção do espaço.....	27
2.2 Autoconstrução, autoprodução e autogestão.....	34
2.3 Grupos sócio-espaciais e práticas sócio-espaciais.....	38
2.4 Participação popular e a crítica participacionista.....	41
2.5 Assistência técnica e assessoria técnica.....	51
2.6 Esquema de Avaliação de políticas e práticas de ATHIS e AT.....	60
<b>3. POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS COM ASSISTÊNCIA OU ASSESSORIA TÉCNICA.....</b>	<b>77</b>
3.1 Início da prestação de serviço técnico para baixa renda nas décadas de 60 a 90.....	77
3.2 Autogestão institucionalizada a partir da década de 90: Casos Emblemáticos.....	87
3.2.1 São Paulo.....	87
3.2.2 Ipatinga.....	91
3.2.3 Belo Horizonte.....	97
3.3. Reflexão sobre os mutirões autogeridos.....	108
3.4 Anos 2000: Programas nacionais de autogestão com assessoria técnica: Crédito Solidário e Minha Casa Minha Vida – Entidades.....	114
3.5 Análise do histórico.....	120
<b>4. LEI FEDERAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA NA PRÁTICA.....</b>	<b>126</b>
4.1 Ribeirão Preto (Lei Municipal nº 12215/2009).....	129
4.2 Florianópolis (Lei Municipal nº 8583/2011).....	130
4.3 Suzano (Lei Municipal nº194/2011).....	131
4.4. Salvador (Lei Municipal nº8287/2012).....	133
4.5 Belém (Lei Municipal nº8960/2012).....	134
4.6 Maringá (Lei Municipal nº9480/2013).....	135
4.7 Joinville (Lei Municipal nº8.510/2017).....	136
4.8 Rio de Janeiro (Lei Municipal nº6614/2019).....	137
4.9 Distrito Federal (Lei Municipal nº5.485/2015).....	138
4.10 Prática de ATHIS nos municípios.....	142
<b>5. EXERCÍCIO PROPOSITIVO PARA A POLÍTICA PÚBLICA DE BELO HORIZONTE....</b>	<b>151</b>
5.1 Revisão e regulamentação da Política Municipal de Habitação – Resolução nº LII..	152
5.2 Estrutura do Programa Municipal de Assistência e Assessoria Técnica (PMAAT)....	160
5.2.1 Pressupostos, objetivos, diretrizes e ações de implementação.....	160
5.2.2 Proposta de funcionamento do PMAAT: acesso, modalidades, gestão, fluxos, ações e serviços.....	168
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>180</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>185</b>
<b>APÊNDICE.....</b>	<b>193</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Esta dissertação analisa políticas públicas e práticas de prestação de serviço técnico em arquitetura e urbanismo — denominadas Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS) ou Assessoria Técnica (AT). Procura identificar, entre as dificuldades, entraves práticos, e avanços logrados historicamente, os principais aspectos e características das propostas de trabalho que realizam suporte técnico à população de baixa renda<sup>1</sup>. Com base nessa análise, situada no contexto brasileiro entre a década de 1960 e 2020, discute alternativas possíveis de serem construídas dentro do Estado no sentido de alcançar práticas sócio-espaciais com *ganhos de autonomia* a partir do encontro entre o conhecimento especializado (dos técnicos) e o conhecimento local (dos indivíduos e grupos) para ações de produção do espaço.

A pesquisa tem dois focos principais que se entrecruzam: *políticas públicas e métodos de trabalho* de assistência e assessoria técnica. Os aspectos e características identificados são analisados em relação ao formato, diretrizes e normas, para o caso das políticas; e em relação aos diferentes pressupostos práticos, para o caso dos métodos de trabalho. O objetivo de estudar ambos temas é coletar informações diversificadas que, entrepostas, possam servir de base para informar a proposição de diretrizes e orientar a formulação de novas leis, revisões, regulamentações, e o desenvolvimento de planos, políticas e programas públicos nos quais a prestação do serviço técnico atue como catalisadora de ganhos de autonomia para a população.

A pesquisa levantou políticas e práticas denominadas tanto como assistência quanto assessoria. A utilização de um termo ou outro segue a autodenominação estabelecida por seus agentes promotores, visto que tais variações não seguem uma lógica universalmente acordada, e que não há consenso entre o uso dos termos no campo da arquitetura e urbanismo. Contudo, a análise dos aspectos e características observados nas diferentes experiências independe do modo como se denominam, ou de como foram historicamente chamadas. A principal baliza para a análise dessas características é a heteronomia das ações, versus as possibilidades que apresentaram para promover ganhos crescentes de autonomia. Em minha vivência profissional e no dia a dia opto por utilizar o termo assessoria técnica, conforme a diferenciação explicada a seguir.

---

<sup>1</sup> Prevalece, nas políticas públicas de ATHIS e AT, o entendimento de “baixa renda” como sendo as famílias com renda mensal agregada de até três salários mínimos. Isso significa, em 2020, uma renda total de R\$ 3.117,00. Há casos em que o direito se estende para até cinco salários mínimos, e em outras situações, a renda máxima é calculada pelo rendimento familiar dividido *per capita*.



*Assessoria técnica* (AT) é aqui entendida como processos que viabilizam gratuitamente<sup>2</sup> o acesso dos cidadãos de baixa renda aos serviços técnicos de arquitetura e urbanismo, dando suporte à produção do espaço por meio de um encadeamento de ações que objetiva potencializar ganhos de autonomia aos envolvidos. Para tanto, o corpo técnico desenvolve métodos de trabalho flexíveis e adaptáveis que possam se adequar aos contextos e demandas específicas dos assessorados, visando catalisar e fortalecer suas capacidades, e estimular o desenvolvimento de novas habilidades. Buscam também ampliar as possibilidades e o imaginário criativo; discutir, testar, desenvolver e avaliar soluções técnicas viáveis; estimular a consciência histórica dos grupos e localidades; e problematizar as disputas de forças e opressões que incidem diretamente sobre a produção do espaço. Nesse sentido, os trabalhos de assessoramento desenvolvem meios de facilitar a comunicação e a interação entre os agentes, garantindo que a relação dialógica seja clara, inteligível e sem dominações. Espera-se que os indivíduos e grupos envolvidos nesses processos se sintam mais seguros, habilitados e informados para articular, discernir e tomar decisões acerca de suas demandas (BOMFIM, 2019; KAPP, 2018). Essa caracterização da assessoria reconhece que há uma diferença sociocultural entre os assessorados (de baixa renda) e os técnicos (em geral, da classe média) que precisa ser considerada na elaboração dos métodos de trabalho. Conforme elaboram Baltazar e Kapp (2016):

As características ou diretrizes que atribuímos à assessoria são, fundamentalmente: uma assimetria assumida entre técnicos e assessorados em vez de uma pretensa simetria; a abertura para algum ganho de autonomia, individual e coletiva, em vez da criação de novas dependências; a ampliação do imaginário acerca do espaço e de sua produção em vez da adesão a pressupostos abstratos e soluções técnicas que ainda desqualificam conhecimentos e práticas dos assessorados; e a rearticulação de uma esfera pública, diferente tanto da esfera privada, quanto da esfera social (Arendt, 2011), ou, em outros termos, uma retomada do político (Pogrebinschi, 1999). (BALTAZAR e KAPP, 2016, p.5)

No campo arquitetônico, trabalhos que buscam a ampliação do acesso da população de baixa renda aos serviços técnicos de arquitetura e urbanismo, também são tratados pelo termo assistência técnica (ATHIS — Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social), conforme terminologia estabelecida pela Lei Federal 11.888. Os objetivos das ações orientadas pelo texto da lei giram em torno de oferecer o suporte técnico à população de baixa renda para produção de novas unidades habitacionais, promoção de melhorias habitacionais em unidades existentes e regularizações fundiária e edilícia. Visam a melhoria

<sup>2</sup> O entendimento do termo *gratuidade* nesta dissertação se refere à oferta de serviços, produtos ou outros benefícios que não oneram a população que deles se beneficia (público-alvo) ao mesmo tempo em que garantem a remuneração de seus prestadores, produtores ou ofertantes. Não se refere ao entendimento da gratuidade relacionado a ações voluntárias ou filantrópicas mas sim com o modelo de práticas gratuitas viabilizadas pelo Estado por meio de seu corpo técnico profissional remunerado (a exemplo do SUS, do SUAS, da defensoria pública, das universidades públicas gratuitas etc).

na qualidade de vida e a redução do déficit habitacional, buscam garantir a eficiência técnica, construtiva e o atendimento aos parâmetros legais e normativos vigentes. Tais ações ocorrem por iniciativas da administração pública, de empresas, profissionais autônomos, e organizações da sociedade civil; sendo que cada agente atua de acordo com suas premissas, diretrizes, objetivos e metodologias. Em geral, quando conduzidas pela administração pública, se caracterizam por métodos de trabalhos rígidos, com entraves burocráticos complexos, alto grau de normatização, e ênfase na postura tecnocrática. Ou seja, sobrepõem conhecimento técnico aos conhecimentos e práticas dos cidadãos, e tendem mais à heteronomia do que a ganhos de autonomia.

Além de fazer parte das políticas públicas, a ATHIS vem sendo utilizada como argumento para práticas de mercado por meio dos chamados *negócios sociais*. Os negócios sociais propõem a venda de reformas de baixo custo por meio de financiamentos a longo prazo e com juros reduzidos, que tentam se adequar à capacidade de endividamento da população de baixa renda. Esse tipo de atuação se aproxima mais da construção civil do que da arquitetura, atuando de maneira similar a empreiteiras que vendem e executam com rapidez obras de pequeno porte caracterizadas por *kits reforma* — em geral, delimitados pelo cômodo a ser reformado: kit banheiro, kit cozinha, kit quarto etc. Apesar de serem muitas vezes idealizadas e operadas por arquitetos sob o nome de assistência técnica, a ação principal não é o serviço técnico com seu potencial de discutir ou informar os clientes, mas a execução das obras. Nesse sentido, se assemelham mais à venda de um produto do que a um processo de prestação de serviço. Por essa razão, não foram objeto de estudo deste trabalho. Porém, um estudo atual que desconsiderasse o avanço de tais práticas e seu caráter promissor — tendo em vista seu alinhamento com lógicas de mercado e o apoio do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) — ignoraria a força crescente que representam. Portanto, os negócios sociais de ATHIS permearam eventualmente essa dissertação, mas sem compôr seu foco principal.

A escolha por estudar a assessoria no âmbito das políticas públicas parte do entendimento de que cabe ao Estado oferecer os recursos necessários para que esse tipo de serviço gratuito direcionado à população de baixa renda seja efetivado. Porém, a presença estatal nesse campo ainda é pequena e limitada. Isso instigou a pesquisa sobre a história das práticas de prestação de serviço, num esforço de entender o caminho percorrido até o presente momento, no qual apesar de existir uma legislação federal, ela é pouco implementada e raramente acessível aos cidadãos. Outra motivação foi verificar a estrutura

e o funcionamento das políticas públicas e descobrir caminhos para atuar profissionalmente com a assessoria técnica por meio de programas municipais ou do terceiro setor.

Durante a pesquisa, coorganizei o seminário “25 Anos da política habitacional de Belo Horizonte: avanços, conflitos e novos cenários de disputa”<sup>3</sup>, que teve como objetivo fazer um balanço desses últimos 25 anos e abrir um espaço de discussão entre as perspectivas de lideranças populares, pesquisadores e gestores públicos perante os desafios históricos, atuais e futuros da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte (PMH-BH). Participei também, desde 2017, de uma série de discussões organizadas pelo Coletivo Habite a Política<sup>4</sup> que colaboraram no processo de revisão da PMH-BH. Nessa revisão, efetivada em 2018, foi incluída uma nova linha programática, denominada Assistência e Assessoria Técnica (AAT), cujas discussões para sua regulamentação foram iniciadas pelo Coletivo no começo do ano de 2020, e das quais também participei. Antes de iniciar minhas contribuições junto a esse grupo de discussões, já havia me proposto a estabelecer diretrizes básicas para políticas públicas de assessoria técnica ao fim deste trabalho com enfoque à prestação de serviço para baixa renda no município de Belo Horizonte. Diante da concomitância da regulamentação e da minha participação nos grupos de discussão e desenvolvimento da minuta, optei por elaborar um exercício propositivo para o Programa Municipal de Assistência e Assessoria Técnica (PMAAT) pra Belo Horizonte, alinhado às investigações e achados deste trabalho.

Ao pensar a assessoria a partir do Estado é necessário reconhecer o caráter predominantemente heterônomo de seu aparelho, que privilegia classes sociais dominantes — o que reverbera na produção do espaço e na exclusão sócio-espacial cotidiana da população de baixa renda. E, a partir disso, procurar as brechas que poderiam, contrariamente a essa tendência, conduzir práticas direcionadas para ganhos de autonomia (SOUZA, 2012). Esse embate entre um aparelho estatal essencialmente heterônomo, e o esforço em construir uma política direcionada para autonomia, foi um grande desafio enfrentado no processo de pesquisa.

O interesse no tema se deu em grande parte devido à minha atuação como assessora

---

<sup>3</sup> Ocorrido na Escola de Arquitetura da UFMG entre os dias 16 e 20 de Setembro de 2019. Disponível em: <[https://www.youtube.com/channel/UCFM39SMxZTPS3\\_hnWMY\\_jkg](https://www.youtube.com/channel/UCFM39SMxZTPS3_hnWMY_jkg)> e:

<<https://www.facebook.com/events/escola-de-arquitetura-da-ufmg/semin%C3%A1rio-25-anos-da-pol%C3%ADtica-municipal-de-habita%C3%A7%C3%A3o-de-bh/2967997683270176/>>. Acessados em 14/09/2020.

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://www.facebook.com/pages/category/Community/Coletivo-Habite-a-Pol%C3%ADtica-564382693893786/>>. Acessado em: 04/07/2020.

técnica no projeto *Arquitetura na Periferia* (AnP)<sup>5</sup>, que desenvolve um método adaptável de assessoria técnica para grupos de mulheres de baixa renda e moradoras de ocupações urbanas em Belo Horizonte (BH). Inserida nesse trabalho, reconheci as potencialidades da assessoria como uma prática política e de transformação social que não se restringe ao desenvolvimento de projetos e à execução de obras, mas que pretende também alavancar potencialidades dos envolvidos no processo. Nesse caso específico, as mulheres que se organizam junto a movimentos sociais de luta por moradia<sup>6</sup> e constroem suas casas em ocupações urbanas. Por atuar independentemente e desvinculado de empresas, universidades ou políticas públicas, o projeto ainda encontra desafios para manter sua operação e escalar suas atividades. Esse cenário também instigou a busca pelo entendimento sobre possíveis alternativas, dentro das políticas públicas, que viabilizassem a ação de grupos autônomos de ATHIS ou AT que prestam serviços técnicos de forma gratuita à população.

No decorrer dessa atuação, pude refletir sobre a temática da assessoria — que não é uma discussão central no campo profissional da arquitetura e urbanismo — e me deparei com dois impasses estruturais para a execução dos trabalhos: i) a escassez de planos, políticas, programas e recursos públicos na área, deixando pouca margem de ação tanto para a população quanto para os profissionais; e ii) a cultura predominante no campo profissional, que valoriza o projeto em seu caráter formalista e prescritivo a partir da tradição monumental, e não reconhece outras formas de atuação profissional como pertinentes ao arquiteto, desincentivando pesquisas e avanços conceituais, técnicos e metodológicos<sup>7</sup>. Aliado a isso, por ser gratuita e ter como público-alvo grupos de baixa renda, é vista como um exercício de caridade que dispensa remuneração profissional, e que apenas por existir já é vista como um benefício para a população<sup>8</sup>. Percebendo que tais questões se retroalimentam, me atentei para a necessidade de um estudo que integrasse a discussão

---

<sup>5</sup> O projeto *Arquitetura na Periferia* iniciou-se na pesquisa de mestrado da arquiteta Carina Guedes (2014), quando a autora desenvolveu um método de assessoria técnica para grupos de mulheres moradoras de periferias urbanas em Belo Horizonte. A partir do trabalho acadêmico, a autora seguiu de forma independente desenvolvendo e praticando o método. Em 2017, comecei a integrar a equipe de trabalho como assessora técnica. Em 2018, o trabalho formalizou-se por meio do Instituto de Assessoria a Mulheres e Inovação (IAMÍ), no qual atuo voluntariamente como Diretora Executiva. Em 2019 o método foi certificado como Tecnologia Social pela fundação Banco do Brasil.

<sup>6</sup> Até o momento, trabalha com as ocupações urbanas Dandara na região da Pampulha, vinculada às Brigadas Populares; e Eliana Silva e Paulo Freire no Barreiro, vinculadas ao Movimento de Luta por Moradia nos Bairros e Favelas (MLB).

<sup>7</sup> As características atribuídas ao formato de trabalho convencionalizado pelo campo da arquitetura serão apresentadas e explicadas ao longo da introdução e do capítulo 02.

<sup>8</sup> O senso comum de que o trabalho para baixa renda é sempre uma *boa ação*, pode minimizar possíveis posicionamentos críticos e questionamentos sobre tais práticas.

sobre a estruturação de políticas públicas consistentes junto ao aprimoramento dos métodos de trabalho.

Outra reflexão de grande relevância para minha atuação profissional, e que se estende ao campo da prestação de serviços para baixa renda, foi situar-me em um contexto sócio-espacial ao qual não pertencço, e com o qual não tinha contato até então. As questões do acesso à moradia e à cidade nunca foram um problema na minha vida, e por muitos anos sequer enxerguei ou refleti sobre tais temas. Sempre morei em casa própria, em bairros de classe média, e tive acesso fácil a infraestrutura e serviços urbanos. Ao acessar a universidade pública, me deparei com um ambiente acadêmico elitizado que direcionava a formação profissional para o mercado de classes médias e altas. Predominava, à época, um currículo de disciplinas que estimulava projetos de mansões, museus, praças, shoppings etc., numa supervalorização da arquitetura como monumento, e com forte herança do funcionalismo e da estética que são típicas do modernismo. Com essa bagagem, considerando minhas experiências de vida, meu processo de formação e histórico profissional, adentrar a periferia de baixa renda e me dispor a outro tipo de abordagem demandou autocrítica e esforços constantes para conter os vícios e tendências que carrego.

Pierre Bourdieu (2009) formula o conceito de *habitus* como uma composição de incontáveis variáveis do processo da socialização, da história e do contexto de vida dos indivíduos. Essa composição é determinada por, e ao mesmo tempo determinante de, suas percepções de mundo e tendências de ação. Esse conceito pode ser analisado individual ou coletivamente, considerando que alguns grupos sociais apresentam *habitus* similares, principalmente quando provêm da mesma classe social. Ou, ainda, entre grupos que conformam e compartilham um mesmo campo<sup>9</sup>, como o campo profissional.

Produto da história, o *habitus* produz as práticas, individuais e coletivas, portanto, da história, conforme aos esquemas engendrados pelas histórias; ele garante a presença ativa das experiências passadas que, depositadas em cada organismo sob a forma de esquemas de percepção, de pensamento e de ação, tendem, de forma mais segura que todas as regras formais e que todas as normas explícitas, a garantir a conformidade das práticas e sua constância ao longo do tempo (BOURDIEU, 2009, p.90).

Os profissionais do campo da arquitetura, em grande parte oriundos da classe média, compartilham um *habitus* similar que orienta e molda a prática profissional (STEVENS,

<sup>9</sup> Garry Stevens, em “O círculo privilegiado”, se apropria dos conceitos de Bourdieu sobre *capital*, *habitus* e *campo*, aplicando-os ao contexto da arquitetura. Define como campo “um conjunto de instituições sociais, indivíduos e discursos que se suportam mutuamente”, sendo sempre tensionado internamente por disputas de privilégios e dominação (STEVENS, 2003, p. 90) .

2003). Diversos elementos, como o acesso à universidade, os aprendizados adquiridos na academia, as revistas de arquitetura, os costumes dos profissionais mais velhos, transmitem e reproduzem práticas predominantes e valorizadas no campo. Influenciam desde o uso de determinadas roupas, equipamentos, estilos de desenho e jargões, até a afirmação do sucesso profissional por meio da elaboração de projetos e obras monumentais. Nesse universo de valores, Stevens (2003) argumenta que a *arquitetura de massas*, voltada para grupos de baixa renda, é um subcampo menos valorizado em relação à *arquitetura restrita*, dotada de um maior *valor simbólico* e voltada para classes dominantes. Assim, o trabalho para a população de baixa renda costuma ser uma aspiração menor entre os estudantes e profissionais, recebe pouca atenção nos currículos universitários, e não tem o mesmo valor simbólico que a arquitetura dominante.

É possível dizer que o campo arquitetônico convencional não está bem preparado para prestar serviços para a população pobre, e que é preciso nos empenharmos nesse âmbito para além da filantropia e das ações missionárias e tecnocráticas (KAPP et al., 2012). Para tanto, é necessário questionar e problematizar criticamente os métodos de trabalho já consolidados tanto nas práticas de planejamento quanto de execução de obras nos campos da arquitetura e da engenharia, em vez de apenas replicá-los no trabalho com a população de baixa renda. Isso porque, partindo do conceito de *habitus* de Bourdieu (2009), tendemos a reproduzir normas comuns à nossa classe, e a fazer projetos espelhados em nossos próprios entendimentos sobre o que achamos ser melhor ou mais adequado. Porém, ao interagirmos com pessoas habituadas a autoproduzir seus espaços sem suporte profissional, que lidam com condicionantes de vida diferentes daqueles das classes médias/altas, e que apresentam graves limitações de recursos, esse espelhamento corre grande risco de não ser útil, interessante ou desejado. Daí a necessidade de adaptar e desenvolver outros métodos para aprimorar a atuação profissional para o público de baixa renda.

Um segundo aspecto problemático na generalização do atendimento convencional é o pressuposto de que os arquitetos devem fornecer produtos fechados, não havendo engajamento dos clientes no desenvolvimento desses produtos, isto é, no processo de projeto em si. O arquiteto cria e decide, o cliente aprova. Além disso, é usual que o arquiteto incorpore ao projeto o chamado “conceito”, uma ideia central abstrata que justifica todas as suas decisões (GUEDES, 2014, p.34).

Além dessa tendência de traduzir seus próprios valores e justificá-los sob o chamado *conceito*, a produção arquitetônica atual está voltada para a elaboração de projetos como foco principal de sua atividade. Guardadas as proporções, o campo profissional desenvolveu procedimentos e etapas de trabalho que se assemelham a uma linha de produção para se

adequar melhor ao modo de produção capitalista a partir do desenho em sua *forma-mercadoria*<sup>10</sup> (FERRO, 2006 apud KAPP et al., 2008). Em outras palavras, do *projeto-produto*. O fluxo estabelecido pelo campo determina que a etapa de planejamento deve ser realizada antes da obra, que por sua vez deve ser integralmente executada numa única empreitada (ou em etapas previstas no projeto). Porém, essas lógicas de projeto e execução costumam não se aplicar a contextos de poucos recursos econômicos. Moradias e demais espaços autoproduzidos são planejados, edificados e utilizados concomitantemente, e de acordo com a disponibilidade de tempo, dinheiro e outros fatores conjunturais. Nesse cenário, o tempo que transcorre entre os ciclos de produção pode alterar os contextos familiares e de vida; e com eles, as demandas em relação ao espaço, fazendo com que projetos fechados e prescritivos fiquem desatualizados. Portanto, desconsiderar as especificidades de um contexto socioeconômico, e replicar irrefletidamente os métodos e estratégias de trabalho já consolidados, não é o caminho para a assessoria técnica aqui pretendida. As tensões e disputas internas ao campo arquitetônico, a forma como ele se adequa ao modo de produção capitalista, e o questionamento crítico perante a prática profissional, são discussões diretamente relacionadas à proposta de uma assessoria técnica que favoreça práticas sócio-espaciais emancipatórias.

A dissertação é estruturada a partir de uma revisão bibliográfica sobre a temática da produção do espaço — especialmente no que se refere à prestação de serviços para a população de baixa renda (ATHIS ou AT) e à autogestão —; no estudo e na análise de legislações correlatas a esses temas; em entrevistas realizadas com atores cuja experiência foi considerada relevante; e nas informações e falas coletadas em palestras, eventos e rodas de conversa sobre o tema. Além disso, pontua em diversos momentos, observações extraídas no trabalho de campo junto às moradoras de periferias urbanas, por meio do trabalho executado junto ao Arquitetura na Periferia. Essas observações, trazidas de maneira informal a partir da minha vivência, justificam o uso recorrente do discurso em primeira pessoa ao longo do texto. Todas essas informações e dos dados coletados a partir de variadas fontes trazem à tona os aspectos mais relevantes sobre o tema, e clareiam as diferentes características que compõem as políticas públicas e práticas de prestação de serviço em arquitetura e urbanismo para a população de baixa renda.

O trabalho é composto por cinco capítulos. O primeiro clareia e delimita noções conceituais que norteiam a dissertação, e apresenta o entendimento acerca dos termos utilizados.

---

<sup>10</sup> Kapp et.al. (2008) explica que, segundo Sérgio Ferro, o desenho preliminar à obra é a condição para que a arquitetura seja produzida como mercadoria.

Fundamenta-se principalmente na produção teórica do grupo de pesquisa Morar de Outras Maneiras (MOM)<sup>11</sup> e nos trabalhos do geógrafo Marcelo Lopes de Souza. Levanta inicialmente uma discussão sobre *heteronomia*, apresentando os aspectos impositivos que se sobrepõem à produção do espaço e contrapondo-os às perspectivas nas quais há abertura para possíveis ganhos de autonomia. Apresenta as noções de autoconstrução, autoprodução e autogestão, que são formas de produção comumente verificadas entre a população de baixa renda, relacionando-as com as ideias de heteronomia e autonomia. Em seguida, discute como tais conceitos estão relacionados à proposta de uma assessoria técnica direcionada a grupos sócio-espaciais, e o entendimento de que as práticas sócio-espaciais têm um potencial de transformação social a ser explorado a partir da prestação de serviço quando esta se direciona à emancipação. Buscando enriquecer a discussão em relação às políticas públicas, relaciona a participação popular, no sentido crítico do *participacionismo*, às características verificadas na prestação do serviço técnico de arquitetura e urbanismo que tendem à heteronomia. O objetivo dessa correlação é alertar sobre os aprendizados trazidos nas análises da participação popular — uma prática já disseminada nas políticas públicas e que faz parte dos processos de prestação de serviço técnico para população de baixa renda. Em seguida, situa a disputa terminológica entre assistência técnica e assessoria técnica, mostrando as origens e usos dos termos, e relacionando-os com o contexto histórico em que surgiram e passaram a ser utilizados. Logo após, apresenta a proposta do *Esquema de avaliação de políticas e práticas de ATHIS e AT*, que foi elaborado a partir dos aspectos mais relevantes relativos à prestação de serviço técnico, informados pela análise dos casos estudados durante a pesquisa. Sistematiza de forma simplificada as principais características destes aspectos que compõem e diferenciam as políticas e práticas e as avalia esquematicamente sob a ótica da heteronomia e da autonomia. Ao mesmo tempo em que é elaborado a partir das práticas, constitui um método para avaliá-las e servirá de baliza para a crítica das experiências de assistência e assessoria técnicas apresentadas ao longo do trabalho. Ao fim do capítulo, o Esquema de Avaliação é aplicado para duas experiências, que são então analisadas a partir dele.

No segundo capítulo é feito um resgate histórico de algumas políticas públicas brasileiras que apresentaram algum tipo de serviço técnico de arquitetura e urbanismo como parte integrante de seus programas e ações. O período histórico analisado inicia-se na década de 1960 — quando verificou-se o aumento crescente no adensamento populacional dos centros urbanos brasileiros e a consequente intensificação da produção dos espaços de moradia e

---

<sup>11</sup> Ver: <<http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/index.html>>. Acessado em: 17/01/2020



da cidade (MARICATO, 2010) —, e vai até 2020. Apesar de configurar um panorama de 60 anos, foram selecionadas as experiências que apresentaram maior volume de informações em relação à estrutura e normatividade das leis, e no que toca aos métodos de prestação do serviço técnico. Assim, busca verificar como tais políticas estruturaram a prestação de serviço técnico para a população de baixa renda e as características dos trabalhos técnicos executados. Num primeiro momento histórico estão agrupadas práticas realizadas entre as décadas de 1960 e 1980, quando ocorriam ainda de forma muito incipiente nas políticas públicas, quase sempre relacionadas à execução de mutirões. Num segundo momento, são apresentados os *casos emblemáticos*, referentes à autogestão institucionalizada para produção habitacional ocorrida após a redemocratização em três cidades: São Paulo, Ipatinga e Belo Horizonte. Para esses três casos, utiliza o Esquema de Avaliação, verificando os aspectos formais e normativos (das leis) e metodológicos (das práticas). Decorrente desse panorama inicial, discute os mutirões autogestionários, criticando-lhes em função do sobretrabalho que lhes é inerente. Num terceiro momento, são analisadas as políticas públicas federais de autogestão habitacional a partir dos anos 2000, que deslocaram a tendência municipalista e impactaram a prática da autogestão e da assessoria técnica no país.

O terceiro capítulo fala sobre a criação da Lei Federal de Assistência Técnica (11.888/2008), marco legal que estabelece a prestação de serviço técnico em escala nacional. São analisadas as características da lei, seus desdobramentos desde a aprovação, e a forma como as municipalidades a colocam em prática. São apresentados nove municípios que têm legislação própria de ATHIS, destrinchando suas características, semelhanças, divergências e peculiaridades. A partir desse conjunto de experiências apresentadas, são analisadas as características predominantes nas políticas de ATHIS vigentes e discutidos os vícios do trabalho técnico que se aproximam do assistencialismo e do participacionismo bem como a heteronomia presente.

O quarto capítulo sintetiza as principais questões discutidas ao longo do trabalho indicando os problemas, avanços, aspectos negativos e positivos verificados nas experiências, e delinea as características promissoras para que as políticas e práticas de assessoria técnica possibilitem ganhos de autonomia. A partir disso, apresenta um exercício propositivo para a regulamentação da Política Municipal de Assistência e Assessoria Técnica (PMAAT) do município de Belo Horizonte conforme os termos da PMH-BH, descrita na resolução nº LII do Conselho Municipal de Habitação (CMH). Conforme explicado anteriormente, o

desenvolvimento dessa pesquisa se deu de forma concomitante à minha participação, junto ao Coletivo Habite a Política, na elaboração dessa regulamentação. O material desenvolvido e apresentado neste trabalho contribuiu para as discussões e propostas do grupo, e vice-versa. Esse último capítulo descreve o processo vivenciado com os demais atores envolvidos e apresenta uma proposta composta por pressupostos, objetivos, diretrizes, fluxos e serviços, num formato consonante com as premissas de uma assessoria técnica que se direciona para os ganhos de autonomia, tendo em vista os aspectos e características apontados no Esquema de Avaliação.

O quinto e último capítulo traz as considerações finais sobre o trabalho, discutindo os desafios da busca por políticas públicas em autogestão e da prestação do serviço técnico voltada para a autonomia tendo em vista as estruturas essencialmente heterônomas do Estado capitalista. Aponta aspectos relevantes da estrutura das políticas para que possibilitem alcançar tais objetivos. Apresenta os avanços que o Esquema de Avaliação configura para a análise das experiências de assistência e assessoria técnica e seu potencial de ser utilizado para orientar a elaboração de novas políticas e propostas de trabalho ou ainda aprimorá-las. Por fim, ressalta a importância de uma articulação crítica do campo arquitetônico perante o crescimento dos negócios sociais de reforma para baixa renda que vêm expandido suas propostas para uma atuação dentro das políticas públicas, sob o argumento da ATHIS.

## 2. CAMINHOS DA PESQUISA: TERMOS E CONCEITOS

Este capítulo apresenta uma discussão sobre como se estruturam as forças heterônomas que incidem sobre a produção do espaço, e que recaem especialmente sobre a população de baixa renda, manifestadas em três aspectos principais: poder econômico, tendo em vista o modo de produção capitalista; poder político, por meio do aparelho normativo do Estado; e poder técnico, com a imposição de práticas convencionalizadas pelo campo profissional especializado (KAPP, 2011). Em contraponto, são apresentadas sinalizações de práticas com algum ganho de autonomia no âmbito da execução ou tomada de decisões da produção do espaço, conforme verificadas na autoconstrução e na autoprodução de baixa renda. Argumenta que as políticas e práticas de assessoria com caráter emancipatório devem se esforçar para amenizar tais aspectos heterônomos e construir brechas legais a partir luta institucional (SOUZA, 2012), além de oferecer subsídios e recursos para a população pobre e direcionar as diretrizes metodológicas para que o serviço técnico possa catalisar e ampliar a autonomia dos assessorados (BALTAZAR e KAPP, 2016). Na discussão sobre assistência e assessoria são apresentadas as construções históricas e de utilização dos termos, justificando a opção por *assessoria técnica*, e deixando claro que os aspectos estruturantes das políticas ou propostas de trabalho, junto aos métodos do serviço técnico, são o que de fato definem as práticas. Com base nesse entendimento, apresenta o Esquema de Avaliação de políticas e práticas de ATHIS e AT, que configura um método de avaliação que analisa as experiências sob a ótica da maior ou menor presença de heteronomia e autonomia.

### 2.1 Heteronomia e autonomia na produção do espaço

Para analisar a prestação dos serviços técnicos de arquitetura e urbanismo para a população de baixa renda é preciso reconhecer algumas relações de poder presentes na produção do espaço, e como elas impactam as práticas. O conceito de “produção do espaço” tem origem no trabalho de Henri Lefebvre, que aborda o espaço como elemento estruturante das relações sociais e produtivas, e afirma que a reprodução do capitalismo se mantém por meio da produção do espaço (apud KAPP et.al 2008). Portanto, estruturado a partir de relações de dominação, o modo de produção capitalista impõe sua lógica de funcionamento excludente à produção do espaço e se mantém apoiado nessa estrutura sócio-espacial que concretiza as exclusões. A população de baixa renda, desprovida de capitais financeiros e demais recursos (especialmente a terra urbana), se mantém afastada

fisicamente e politicamente das instâncias de decisão que incidem sobre a produção do espaço. Majoritariamente, o planejamento e as decisões acerca da produção do espaço são direcionados pelos interesses do grande capital. O estudo e desenvolvimento de novas tecnologias construtivas, ou as definições sobre a disponibilidade de determinados materiais no mercado, por exemplo, não incluem a participação da classe mais pobre — composta justamente por quem atua no trabalho braçal de execução das obras. A respeito disso, Kapp (2011) afirma que:

A produção do espaço determinada por instâncias de *poder político, econômico e técnico* muito abrangentes é, evidentemente, heterônoma, porque tais instâncias são inacessíveis à maior parte da população. E também a capacidade de autogoverno é limitada em grande medida pelas necessidades imediatas que a pobreza impõe e pelas heteronomias a cuja submissão ela obriga (KAPP, 2011, p.7) [grifo meu].

Aliado ao modo de produção capitalista, o sistema normativo que regula a convivência e incide diretamente sobre todas as práticas individuais e coletivas — e portanto, sobre a produção do espaço —, é caracterizado pela *heteronomia*. O aparelho estatal, que estabelece e fiscaliza suas leis por meio de uma representação política restrita, via de regra, representa os interesses hegemônicos dominantes. Assim, as leis, normas e códigos de conduta, que se impõem igualmente a todos os cidadãos, não expressam as características e necessidades específicas dos diversos grupos sociais.

Heteronomia vem de origem grega *heteros*, “diversos” e *nomos* que significa “regras”, formando a ideia de diversas regras. É um conceito que foi criado por Kant para denominar a sujeição do indivíduo à vontade de terceiros, ou até de uma coletividade. Se opõe, assim, ao conceito de autonomia onde a pessoa possui o arbítrio e pode expressar sua vontade livremente. É um conceito básico de relacionamento quando se trata de um Estado Democrático de Direito, em que todos devem se submeter à vontade da lei. (JULIO e OLIVEIRA, 2014, p. 1).

Um terceiro aspecto heterônomo, que se articula aos demais, diz respeito especificamente à prestação de serviço técnico: o formato de atuação convencionalizado pelo campo da arquitetura e urbanismo. Segundo Kapp (2005), especialmente a partir da Revolução Industrial, com o avanço do modo de produção capitalista e da cidade industrial ao longo do século XIX, a produção do espaço passou a ser entendida como uma atribuição de profissionais *especialistas*. Com isso, a produção cotidiana (ou informal) passou a ser vista como indesejável, e a produção formal, como a mais correta, eficiente e salubre para as cidades. Nesse processo, o campo profissional foi estruturado e formatou suas próprias normas e valores, que são reproduzidos ainda hoje. Dentre eles, a necessidade de sempre haver um projeto prescritivo que anteceda a obra; a valorização da arquitetura enquanto

uma obra de arte, superestimando a produção excepcional e monumental; a noção de autoria como forma de sucesso individual; e a ideia de usuário como um ser passivo e idealizado que apenas utiliza um espaço já finalizado pelos profissionais (KAPP, 2005). Tais valores compõem o *habitus* do campo profissional e determinam a prática arquitetônica e sua incidência na produção do espaço. Esse conjunto de práticas habituais, que podem configurar certa autonomia ao campo (por estabelecer suas regras próprias internas), configuram heteronomia para os que estão fora dele (KAPP et al., 2008). Isso impacta especialmente a prestação de serviço profissional para a população de baixa renda, que além de não compartilhar os valores próprios desse campo profissional, relaciona-se de outra forma com a produção de seus espaços, autoproduzindo-os e autoconstruindo-os sob outras lógicas. Assim, as instâncias de poder técnico configuram um aspecto de heteronomia, ao passo que imputam à população valores e práticas não necessariamente compartilhados ou desejados.

A produção formal, que busca atender ao sistema normativo de leis, procedimentos burocráticos e exigências técnicas, tende a apresentar maiores graus de heteronomia do que a produção informal, que não necessariamente atende a todos estes aspectos. Esse tipo de produção não é realizado apenas pela população de baixa renda; mas nesses casos, costuma não ser uma escolha e sim o único caminho viável, tendo em vista a impossibilidade de arcar com os custos da formalidade e a limitada abrangência das políticas públicas. Justamente por se distanciar de algumas normas formais, a produção informal pode romper com determinadas imposições heterônomas e alcançar alguma liberdade criativa ou brechas para pequenos ganhos de autonomia, ainda que isso também possa acarretar diversos riscos e dificuldades.

Uma produção cotidiana do espaço que, ao menos em alguns aspectos, remete à ideia de emancipação ocorre hoje nas favelas brasileiras. Não cabe romantizar o espaço das favelas, porque ele deriva mais de necessidades do que de escolhas. A autonomia relativa dos moradores na produção desse espaço é consequência direta de sua posição marginal no sistema econômico, que os exclui do consumo das mercadorias arquitetônicas formalmente produzidas (KAPP, BALTAZAR e MORADO, 2008, p. 18).

Um breve olhar para a produção cotidiana (informal) pode ilustrar como eventualmente rompem com algumas imposições e aspectos heterônomos. Inicialmente, isso ocorre porque os agentes que planejam, decidem e que em muitos casos executam as obras, são também os próprios usuários/moradores. Dessa forma, atuam com certa autonomia nas tomadas de decisão e construção do espaço. Por exemplo, a escolha de determinados materiais de

construção ou acabamentos, a forma como serão empregadas as técnicas construtivas, a disposição dos cômodos e implantação da casa, a gestão do tempo e sua relação com a disponibilidade de recursos financeiros, além das possibilidades de experimentação no canteiro. Também, ao passo que realizam concomitantemente construção e uso, rompem com a tradição do campo que estabelece o projeto como uma necessidade que antecede e prescreve a obra. Além disso, a produção realizada para o próprio uso, não objetivando lucro, contraria a lógica da produção de mercado cujo foco é a troca lucrativa. Por fim, essa produção cotidiana informal ocorre independentemente das exigências de regularização, sem documentação legal, e não se restringe aos critérios de uso e ocupação do solo e demais normas. Tais características, ainda que carreguem consigo dificuldades e problemas relevantes, apresentam um nível de liberdade e experimentação que é pouco valorizado ou reconhecido. Ao contrário, são entendidas como obras ruins, feias e até “sem arquitetura”<sup>12</sup>.

Kapp (2005), afirma que a grande dificuldade da produção do espaço pela população de baixa renda não decorre da ausência de um profissional, mas da escassez generalizada de recursos, inerente à situação de exclusão social e econômica.

Por ser fruto de necessidades elementares de sobrevivência, resultantes da má distribuição de renda e de terra urbana, essa produção informal convive com muitas precariedades. Mas importa perceber, em primeiro lugar, que as precariedades não se devem à sua relativa autonomia e sim às distorções socioeconômicas que nela se tenta remediar. A autonomia dos produtores informais é a sua vantagem, não o seu problema. Problema é a falta de acesso aos recursos financeiros, técnicos e jurídicos (KAPP, 2005, s.p.).

A falta de recursos financeiros reforça o entendimento de que cabe ao Estado fornecê-los, subsidiando a prestação do serviço técnico, de materiais, mão de obra, e demais recursos. É com base nesse entendimento que a presente proposta discute a construção de políticas e programas públicos que preencham tais lacunas, considerem uma prestação de serviço técnico direcionada a pequenos ganhos de autonomia e que aproxime os principais agentes produtores do espaço (a população de baixa renda) ao conhecimento técnico. Isso porque no âmbito técnico, ainda que a ausência de um profissional não impeça a execução de boas obras, há casos em que a falta de domínio das técnicas construtivas, as opções limitadas de materiais de construção, a inabilidade de planejamento e gerenciamento, e o surgimento de entraves burocráticos e legais, podem dificultar o processo e impactar negativamente os resultados pretendidos pelos indivíduos ou grupos. Portanto, um dos desafios para a

---

<sup>12</sup> Neste trabalho adoto o entendimento mais abrangente sobre *arquitetura* proposto por Kapp, Baltazar e Morado (2008), que a definem como “a transformação do espaço pelo trabalho humano”, ampliando o reconhecimento do que é considerado arquitetura para além da produção realizada dentro do campo especializado e da formalidade.

atuação da assessoria é criar formas de compartilhar recursos técnicos, jurídicos e políticos para facilitar esses processos, sem minar a autonomia presente nessa produção cotidiana<sup>13</sup> ou imputar seus próprios valores à população. Ao contrário disso, reconhecer os potenciais existentes em cada contexto e buscar meios de fortalecê-los.

O geógrafo Marcelo Lopes de Souza (2012) — fortemente embasado nas elaborações propostas por Castoriadis — apresenta o entendimento de *autonomia* como sendo a possibilidade de “(dar-se) a si mesmo, as suas leis” (CASTORIADIS 1990b, pp.131-4 apud SOUZA, 2012). Segundo ele, a autonomia individual baseia-se na liberdade do indivíduo de planejar e deliberar sobre a própria vida. Porém, não num sentido liberal individualista. É uma liberdade que se efetiva junto às necessidades dos outros, associada a um planejamento coletivo. Numa vida em sociedade, auto-organizar as próprias leis, transita numa via de mão dupla entre as esferas individuais e coletivas.

Do ângulo do “projeto de autonomia”, a liberdade e a qualidade de vida privadas do indivíduo são inseparáveis da liberdade de que se pode gozar na esfera pública, notadamente da liberdade para se informar confiavelmente, para atuar e para participar das decisões sobre os negócios de interesse coletivo (SOUZA, 2012, p. 85).

Ainda recorrendo a Castoriadis, Souza (2012, p. 79) afirma que não é possível existir “indivíduos autônomos, em qualquer sentido politicamente digno de nota, sem uma sociedade autônoma e vice-versa”. E é claro que não vivemos numa sociedade autônoma e que o “projeto de autonomia” descrito pelo autor não se efetiva em nossa realidade. Não gozamos dessa liberdade de forma igualitária na vida pública, e tampouco na esfera privada. O que verificamos hoje é um modelo baseado na desigualdade socioeconômica, no qual os detentores de capital ocupam espaços de liderança e dominam aqueles que não o possuem. Nesse cenário, o Estado capitalista tende a ser direcionado pelo interesses de tais setores dominantes, se valendo de suas funções regulatórias e de fiscalização para privilegiá-los. Isso é o que Souza (2012, p. 80) denomina como “binômio capitalismo + ‘democracia’ representativa”, que, enquanto não transformados ou superados, não permitirão a construção de uma sociedade verdadeiramente autônoma.

Mesmo assim, ciente de tais contradições, proponho uma política pública de assessoria técnica que busque fortalecer a autonomia de indivíduos e grupos num caminho

---

<sup>13</sup> Importante ressaltar que não é direta a correlação entre produção informal realizada pela população de baixa renda e indicativos de autonomia. Mas sempre que verificados, serão tratados como um aspecto positivo, conforme de Kapp (2005).

emancipatório. Portanto, é preciso delimitar essa ideia de autonomia aqui proposta e como identificá-la nos processos. O termo *ganhos de autonomia* não se refere plenamente à ideia explicitada por Souza (2012), e tampouco ao sentido mais radical de superação do capitalismo e desvanecimento do Estado — principalmente tendo em vista a proposição de um trabalho via poder público. Dessa forma, ainda que num horizonte distante essa discussão aponte para um ideal de sociedade autônoma, a proposta se refere a pequenos ganhos pontuais e crescentes, que reconheçam e estimulem as habilidades e potenciais da população que vem historicamente praticando a produção do espaço de forma marginalizada. Souza explica que o processo de autonomia não é “um tudo ou nada, mas um compromisso necessário entre um *horizonte estratégico de pensamento/ação* e as modestas *vitórias táticas*” (1997, p. 20, grifos do autor).

Nesse sentido, entende-se que há ganho de autonomia quando for possível reconhecer a capacidade de autogestão da população de baixa renda na produção do espaço — seja nas ações realizadas por meio de políticas públicas, ações externas ao Estado, ou na prática independente dos próprios indivíduos e grupos. Também, quando houver propostas ou ações que: reconheçam e valorizem os potenciais existentes e latentes nas diversidades locais e culturais; que busquem desenvolver novas habilidades com vistas a superar dependências externas e medidas assistencialistas; que questionem intervenções padronizadas, heterônomas e manobras de convencimento e cooptação da população; que organizem discussões para entendimento de demandas, articulação de ideias e formulação de propostas com protagonismo da população; que propiciem um ambiente informado e seguro para tomadas de decisões; e que questionem os impactos do modo de produção capitalista na sociedade e na produção do espaço da cidade e da casa. São esses os aspectos que fundamentam os ganhos almejados. É com foco neles que as assessorias técnicas devem vislumbrar suas ações e procurar formas de trabalho, estímulo e fomento.

O questionamento que surge é sobre como seria possível alcançar essas práticas sócio-espaciais que visam ganhos de autonomia, tendo em vista que não somos uma sociedade autonomista e que a presença do Estado — capitalista — tende a privilegiar os interesses impositivos do capital. O que Souza sugere é que o Estado, ainda que com sua estrutura heterônoma, não é um monolito estanque, pois está sujeito a situações conjunturais de governos mais ou menos conservadores, podendo apresentar fissuras e contradições internas como “brechas legais, instâncias participativas oficiais, recursos públicos” (SOUZA, 2012, p.26) que podem ser exploradas em suas potencialidades. Disso, propõe uma visão



“estadocrítica” em vez de um posicionamento “estadofóbico”. Essa visão crítica do Estado reconhece suas tendências heterônomas enquanto também busca conciliar a ação direta da população com as lutas institucionais em prol de oportunidades contextuais. Reconhece que não se pode simplesmente ignorar a existência da institucionalidade, ou removê-la imediatamente do caminho.

A questão, sem resvalar para o velho “estadocentrismo”, é a de saber combinar o “apesar do Estado” com o “contra o Estado” da maneira mais radical e fecunda possível — sem se esquecer da habilidade para, quando for conveniente e factível (isto é, quando não estiverem envolvidos seríssimos riscos de cooptação, enquadramento e proliferação do oportunismo), lançar mão do “com o Estado”, como a tentativa, de valor tático, de influenciar a elaboração de leis formais e, eventualmente, obter acesso a recursos e fundos públicos (SOUZA, 2012, p 82).

As brechas, de que fala Souza (2012), poderão ser percebidas em algumas experiências institucionais apresentadas no decorrer deste trabalho. Nortearão grande parte da análise que buscou verificar os contextos nos quais se abriram e as oportunidades que trouxeram às práticas de produção do espaço e de assessoria técnica. Isso é importante tendo em vista os aprendizados táticos que podem ser delas extraídos, principalmente considerando o esforço de trabalhar *com o Estado e apesar do Estado*<sup>14</sup>, cientes das tendências heterônomas inerentes à democracia representativa e ao modo de produção capitalista. Souza (2012a) também tece diversos alertas sobre os riscos da luta institucional, reforçando que é uma opção aplicável apenas para algumas circunstâncias, considerando os riscos de manipulação e cooptação pelo aparelho estatal. Mas ressalta as conjunturas favoráveis a essa luta, que afloram em situações de contrapoderes, contraprojetos e pressão popular, e que podem viabilizar avanços desejáveis e alinhados com a construção de um projeto autonomista. Portanto, o esforço de construir e implementar um programa público consistente, pela via institucional, deve se somar às lutas e pressão populares. Deve também relacionar-se com os representantes governamentais, cujos entendimentos e ações podem facilitar a abertura de brechas ou ainda impedi-las.

Outro questionamento pertinente sobre a proposta de trabalhar com o Estado por meio de políticas públicas é a possibilidade de aumentar a heteronomia nos processos que ainda apresentam momentos de relativa autonomia, tendo em vista a aproximação da formalidade e a presença do serviço técnico em seu formato convencionalizado. De fato, algumas situações mostram esse aumento de regras externas impositivas em casos de autogestão institucionalizadas que se desenvolveram na direção da heteronomia. Porém, outros casos

---

<sup>14</sup> Em diversos trabalhos, Souza propõe a fórmula “com o Estado, apesar do Estado e contra o Estado”.

indicam avanços em relação aos ganhos de autonomia. Da mesma forma, existem métodos de prestação de serviço, dentro e fora da institucionalidade, que questionam as limitações do modelo convencional de atuação profissional e buscam se adequar de forma flexível e experimental caso a caso para promover e catalisar as potencialidades e autonomia dos indivíduos e grupos. O balanço dos erros e acertos verificados nas experiências é crucial para a proposta dessa dissertação.

Kapp e Cardoso (2013) propõem uma diferenciação entre *produção autônoma* e *produção heterônoma* do espaço, baseando-se em como as normas que direcionam tais produções são elaboradas: se pelos próprios indivíduos e grupos, ou se por instâncias externas impositivas. Assim, definem:

Produção autônoma indica a situação em que moradores tomam as decisões, gerem os recursos (como na autoprodução) e têm acesso a informações, suporte técnico, financiamento e mecanismo de regularização.

Produção heterônoma é o oposto da produção autônoma, no sentido de que existe nomos, mas quem o define é sempre "outro" (heteros), seja o poder público, as empresas, os agentes financiadores etc. Eles, e não os moradores, tomam as decisões e gerem os recursos, tal como acontece na indústria imobiliária habitacional de massa e na maior parte dos programas públicos (KAPP e CARDOSO, 2013, p. 104).

O ideal de política pública aqui pretendida se relaciona diretamente com o entendimento de produção autônoma apresentado pelos autores. O contraponto entre autonomia e heteronomia estabelecido nas definições acima, contribui para entender a gradação das características apresentadas no esquema ao fim do capítulo.

## **2.2 Autoconstrução, autoprodução e autogestão**

A produção do espaço pode variar entre processos diversos que se diferenciam de acordo com a forma com que direcionam a execução das obras, seu planejamento, as tomadas de decisões, os atores envolvidos, o acesso a recursos técnicos, políticos e financeiros, etc. Aqui serão apresentados alguns entendimentos sobre a autoconstrução, a autoprodução e a autogestão.

A *autoconstrução* ocorre quando os indivíduos, famílias ou grupos atuam diretamente na execução de obras para o próprio uso, seja moradias ou espaços coletivos. Muitas vezes, especialmente nas políticas públicas, aparece relacionada às práticas coletivas de mutirões de autoconstrução. Na visão de Maricato, o termo designa "um processo de trabalho

calcado na cooperação entre as pessoas, na troca de favores, nos compromissos familiares, diferenciando-se portanto das relações capitalistas de compra e venda da força de trabalho” (MARICATO, 1979. p. 71). Na visão de Kapp e Cardoso (2013, p. 104), “autoconstrução indica, apenas e estritamente, a participação direta dos moradores no trabalho material do canteiro, independentemente de estar combinada à autoprodução ou a outras formas de gestão”. No entendimento destes autores, o que difere a autoconstrução da autoprodução é que, no segundo caso, não existe um atrelamento direto à execução das obras, mas sim ao seu processo de gestão e tomadas de decisões. Ou seja, os autoprodutores não necessariamente trabalham nas obras, podendo terceirizar sua execução.

Autoprodução indica que os moradores gerem os recursos e tomam as decisões sobre os espaços, com pouco ou nenhum acesso a informações, suporte técnico, financiamento e intervenção do poder público. Essa é a forma de produção que caracteriza, em diferentes graus de irregularidade, o espaço de vilas e favela e grande parte das periferias. Ela pode se realizar com ou sem autoconstrução (KAPP e CARDOSO, 2013, p. 104).

O *valor de uso* dessa produção é um aspecto diferencial do ponto de vista de alguns atores, que consideram que a autoconstrução e a autoprodução somente podem ser assim consideradas quando realizadas para o próprio uso, sem o objetivo de tornarem-se mercadorias com *valor de troca*. (KAPP, NOGUEIRA e BALTAZAR, 2009).

A autoprodução advinda de demandas populares visa prioritariamente a valores de uso cotidianos, não a valor simbólico, nem a valor de troca, nem à extração sistemática de mais-valia que caracteriza a produção capitalista de imóveis. (KAPP, NOGUEIRA e BALTAZAR, 2009, p.11).

Tanto a autoconstrução quanto a autoprodução podem ser realizadas por indivíduos ou grupos independentemente da renda. A diferença é que para a população de baixa renda, tais circunstâncias decorrem da falta de opção imposta pela escassez de recursos, e não por mera escolha. Notadamente, também pela falta de recursos, a maioria das edificações construídas nesses moldes não conta com um suporte profissional das áreas de arquitetura e engenharia. Uma pesquisa de 2015 realizada pelo CAU/Datafolha<sup>15</sup> com diversos segmentos sociais mostrou que, dos 54% de entrevistados que já tinham reformado ou construído, apenas 15% utilizaram serviços técnicos de arquitetura e urbanismo ou engenharia. E menos da metade dessa última porcentagem (7%) se refere à contratação de profissionais da arquitetura e urbanismo. Os dados mostram que 85% das habitações

---

<sup>15</sup> Pesquisa completa disponível em: <<https://www.caubr.gov.br/pesquisa2015/como-o-brasileiro-constroi/>>. Acessado em 04/09/2019

brasileiras foram construídas sem a presença de suporte profissional, ainda que se valham de conhecimentos e suporte técnicos informais e cotidianos.

É interessante perceber que, quando Kapp e Adauto (2013, p. 104) falam sobre a produção autônoma do espaço, apontam para a necessidade de “acesso a informações, suporte técnico, financiamento e mecanismo de regularização”, além das ações de tomada de decisão e gestão dos recursos verificadas na autoprodução. Tais fatores são diferenciais para caracterizar processos autônomos, pois conformam um contexto seguro para que indivíduos e grupos possam elaborar as próprias regras, tomar decisões e conseguir atender às demais normas da formalidade.

Se auto-nomos significa ou “norma própria”, a diferença entre autoprodução e produção autônoma está no *nomos* ou na possibilidade de os grupos estruturarem suas ações em regras que estabelecem por si mesmos e que articulam com regras mais abrangentes (como a legislação urbanística, ambiental etc.) (KAPP e CARDOSO, 2013, p. 104).

Nesse sentido, os autores apontam que a *autogestão* é uma forma de produção autônoma. Ao citá-la, se referem às políticas públicas brasileiras que destinaram recursos para as associações de moradores gerirem e atuarem diretamente no planejamento e execução de suas próprias moradias. São processos que contaram com o suporte técnico de assessorias e fiscalização por parte da administração pública. Segundo Bastos e Kapp (2006, p. 1) esse modelo de autogestão habitacional institucionalizada configura “um sistema no qual os beneficiários, organizados na forma de Associações, gerenciam os recursos e o processo de produção dos empreendimentos habitacionais, sendo apoiados por órgãos públicos e assessorados por técnicos que eles próprios escolhem e contratam”.

Esse modelo de produção habitacional norteou as políticas públicas aqui denominadas como *casos emblemáticos* (durante a década de 90) e os *programas nacionais de autogestão* (a partir dos anos 2000). Os casos emblemáticos se referem aos mutirões autogeridos de São Paulo, no governo de Luíza Erundina (PT); de Ipatinga, com o prefeito Chico Ferramenta (PT); e de Belo Horizonte, na gestão Patrus Ananias (PT); que deram popularidade à prática da assessoria técnica no país, abrindo novos caminhos para a atuação profissional junto a movimentos sociais pela via institucional. Foram experiências precursoras no Brasil e que trouxeram um grande avanço em relação aos modelos tradicionais de produção habitacional para a população de baixa renda, que não incluíam os futuros moradores no planejamento ou na execução das moradias. Já os programas

nacionais de autogestão, embasados nessas e em outras experiências municipais, ampliaram a escala de abrangência e a aplicação de recursos, disseminando a prática para mais localidades e diversificando as equipes técnicas de assessoramento. Porém, ainda que com ganhos, esbarraram em impeditivos burocráticos e normatividade excessiva, tendendo a maiores graus de heteronomia. Kapp e Cardoso (2013) comentam que a autonomia dos cidadãos envolvidos nesses processos varia de acordo com diversos fatores que compõem a política pública e a forma como ela é colocada em prática, ou seja, as características do trabalho técnico.

A real autonomia dos futuros moradores e das associações nesse processo varia enormemente, dependendo das exigências burocráticas, da formação das lideranças, da prefeitura, do agente financiador etc. Em alguns casos, a autogestão representa o grau mais alto de autonomia que já alcançamos na produção habitacional brasileiro. Em outros, as interferências são tantas que empreendimentos ditos autogestionários acabam se assemelhando aos expedientes da produção heterônoma (KAPP e CARDOSO, 2013, p. 104).

O uso do termo *autogestão*, neste trabalho, se refere a esse formato de produção habitacional já experimentada, expandindo-o também para a produção autogerida dos espaços públicos e coletivos. A assessoria técnica aqui pretendida objetiva promover o suporte técnico a processos de produção autônoma do espaço, conforme proposto por Kapp e Adauto (2013), nos moldes da autogestão institucionalizada, com vistas a ganhos de autonomia pela população envolvida. Entende-se que os ganhos almejados se darão a partir de práticas autogestionárias.

Porém, o termo autogestão, tem um significado muito mais amplo e que se estende a um outro modelo de sociedade. Souza (2012), ao analisar práticas espaciais libertárias, questiona uma possível banalização do uso do termo quando aplicado em situações que não se aproximam de sua origem anarquista. Para ele, autogestão é a “gestão da produção pelos próprios trabalhadores, mas também pode e deve significar, mais amplamente — como não escapou a Castoriadis —, a gestão da sociedade (espaço aí incluído) pelo conjunto de cidadãos, em contraposição à tutela por parte de uma elite dirigente e de um aparelho de Estado” (SOUZA, 2012, p. 65). A autogestão constitui o núcleo político do projeto de autonomia descrito pelo autor, e deveria caminhar ao lado do *autoplanejamento*, sendo a *gestão* algo que ocorre no tempo presente e o *planejamento* algo que se pretende fazer no futuro. Segundo ele, a autogestão em si nunca será alcançada enquanto ainda houver Estado, ou seja, enquanto não vivermos numa sociedade verdadeiramente autônoma (SOUZA, 2012). Ciente dessa noção radical que origina o termo, e assumindo novamente as contradições de propor a autogestão pelas vias institucionais, fica delimitada

a forma como o termo será utilizado daqui em diante. Ainda que numa acepção mais modesta, os pequenos ganhos de autonomia verificados nas práticas de autogestão aqui analisadas e propostas, justificam o uso do termo.

### **2.3 Grupos sócio-espaciais e práticas sócio-espaciais**

Ao analisar pesquisas e práticas de assessoria técnica, Kapp (2018) questiona a quem serve esse tipo de prestação de serviço, e desenvolve o conceito<sup>16</sup> de grupos sócio-espaciais. A autora define que tais grupos são formados por “pessoas que se relacionam entre si num espaço, sendo esse espaço constitutivo do grupo e, inversamente, constituído por ele” (KAPP, 2018, p. 223). Em sua definição, a produção ou transformação do espaço é o aspecto diferencial na construção das relações sociais estabelecidas por estes grupos que o compartilham. E o papel da assessoria deveria ser direcionado para uma atuação que visasse fortalecer a autonomia desses grupos nos processos da produção, por meio de um sistema colaborativo entre técnicos e assessorados. Segundo Kapp (2018, p. 233), a meta desses trabalhos não deveria ser “um objeto arquitetônico íntegro e sim um grupo sócio-espacial ativo” e com “mais competência para imaginar, negociar, decidir e realizar mudanças”.

Como exemplo de grupos sócio-espaciais, é possível citar as ocupações urbanas belorizontinas Eliana Silva e Paulo Freire, na região do Barreiro; e Dandara, na região da Pampulha, onde trabalho desde 2017 com o projeto Arquitetura na Periferia. Nessas localidades, o processo de ocupação da terra urbana foi promovido por movimentos de luta por moradia<sup>17</sup> articulados social e politicamente em torno do espaço e de sua produção (com a contínua construção de lotes, ruas, espaços públicos e casas); sendo que a associação dos indivíduos e sua representação enquanto grupo é reafirmada a partir desse espaço produzido e compartilhado.

O conceito de grupo sócio-espaciais de Kapp (2018) se articula com o entendimento apresentado por Souza (2010) de que as intervenções transformadoras do espaço têm o potencial de serem também transformadoras da sociedade, e de que podem incidir em pequenos ganhos de autonomia. Segundo o autor, “nenhuma prática humana é totalmente independente do espaço social” (SOUZA, 2010, p. 3) e, portanto, não é possível alcançar transformações sociais sem transformações no espaço. A argumentação do autor é

<sup>16</sup> Nas palavras da autora, “como parte de uma teoria em processo, não como produto acabado” (KAPP, 2018, p.234).

<sup>17</sup> Movimento de Luta por moradia nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) e Brigadas Populares.

amparada na construção teórica de Henri Lefebvre sobre *práticas espaciais*. Nesse sentido, reforça que “a mudança da sociedade concreta não há de ser apenas uma mudança das relações sociais, mas também uma mudança do espaço social. Terá, por conseguinte, que ser uma mudança sócio-espacial” (SOUZA, 2010, p. 22). Portanto, esta pesquisa tem um caráter sócio-espacial, pois entende a indissociabilidade entre a construção e transformação do espaço com a construção e transformação das relações sociais.

Souza (2010) ainda explica que as práticas sócio-espaciais podem servir à heteronomia — com o uso de poder, normas externas, imposições e manobras de cima para baixo —, ou à autonomia — na busca por emancipação, instituição das próprias leis e normas, além da ação direta dos cidadãos. Práticas sócio-espaciais emancipatórias, portanto, seriam aquelas em que a transformação do espaço e das relações sociais pelos grupos sócio-espaciais se desenvolve com autonomia crescente. Tais práticas podem ocorrer sem qualquer participação de uma assessoria externa ou de políticas públicas, sendo esse, inclusive, o cenário em que possivelmente apresentam maior grau de liberdade e autonomia. Contudo, o ponto aqui é entender como as práticas executadas pelas vias institucionais podem permitir ou estimular a autonomia a partir do suporte técnico das assessorias. Ou seja, propostas de políticas públicas em autogestão nas quais o Estado investe os recursos necessários, e a população gerencia sua aplicação com relativa independência e suporte técnico das assessorias.

A opção de Guedes (2014) por desenvolver um método de assessoria para melhorias habitacionais com mulheres de baixa renda se pauta nessa ideia de fortalecer um grupo sócio-espacial marginalizado não apenas pela situação da pobreza, mas também pela opressão de gênero do machismo estrutural — especialmente forte no contexto da construção civil onde predomina o trabalho masculino. Nessa proposta de trabalho, a equipe técnica normalmente disponibiliza seus serviços e convida as mulheres a participar; mas, algumas vezes, é também demandada por elas. O processo de assessoria dura em torno de 8 meses a um ano, variando com a disponibilidade e características das participantes. Há um escopo de atividades pré-organizadas que é apresentado ao grupo com a proposta de ser adaptado pela integrantes conforme suas necessidades. Os acordos são feitos coletivamente, de forma transparente e contando com a presença de todas as envolvidas. A equipe usa diversas estratégias para garantir uma comunicação clara e minimizar a sobreposição do conhecimento técnico: são as participantes que estão à frente da elaboração de desenhos, fotos, medições, estudos de leiaute, decisões sobre as obras,

oficinas etc. São usadas também interfaces simples que facilitam o entendimento e o diálogo sobre questões relativas à estrutura da casa, à organização do espaço e à organização financeira. As reuniões, oficinas e eventos são agendados de acordo com a disponibilidades de todas, considerando fatores com as agendas de trabalho, afazeres domésticos e cuidado com as crianças. Via de regra, quando uma mulher tem algum impedimento, o compromisso é remarcado antecipadamente, pra que todas possam sempre estar presentes, e para que se fortaleça o vínculo do grupo e a noção de cooperação. O tipo de obra ou reparo que desejam fazer, a forma como irão executar, por quem e quando, é determinado por cada uma, sem direcionamentos ou limitações colocadas pelo AnP e sua equipe técnica, que acompanha as execuções nas localidades.

A ideia é que o processo de transformação do espaço, a partir das demandas por melhorias habitacionais, seja também um processo de transformação das mulheres e dos grupos, que trabalham coletivamente em todas as etapas. É claro que as mulheres não se tornam autônomas após esse período. E isso sequer seria possível. Mas em diversos momentos é possível verificar ganhos crescentes de autonomia individual e coletiva (BALTAZAR e KAPP, 2016). No atual processo de assessoria do AnP, dentre algumas das atividades propostas pela equipe técnica, há uma série de oficinas de capacitação em quantitativos e orçamento de obras, resgatando cálculos matemáticos de multiplicação, área, volume e outros conceitos. O burburinho geral das primeiras reuniões sempre gira em torno de “eu não vou conseguir fazer esse tanto de conta”, “eu sou muito burra mesmo” ou “por isso que eu parei de estudar”. Percebemos uma descrença inicial e uma noção forte de incapacidade, que nos fazem questionar se de fato o desgaste de tais oficinas é interessante. Para facilitar os entendimentos, desenvolvemos junto a uma empresa voluntária de design gráfico,<sup>18</sup> cartilhas que facilitam visualmente a construção da lógica de raciocínio dos cálculos e registram parâmetros importantes para elaboração dos quantitativos. Com elas, as mulheres visualizam melhor como calcular as áreas ou volumes e chegar num resultado sobre as quantidades de materiais que precisam para poderem orçá-los. Não apenas ao fim dessas oficinas, como também após o encerramento de nosso trabalho com os grupos, as participantes percebem que são capazes, relatam sua satisfação, e ficam orgulhosas por saberem definir a quantidade de material para a obra sem demandar a visita e listagem de um pedreiro. Também se mostram mais seguras para não comprar quantidades erradas. Além disso, quando surgem dúvidas, recorrem às demais amigas que participaram do processo ou nos procuram pelo Whatsapp e durante nossas visitas às localidades.

---

<sup>18</sup> Disponível em: <<http://www.eutresvezes.com/>>. Acessado em: 02/06/2020.



Verificamos que, após aprenderem, repassam os aprendizados para vizinhas e amigas, questionando listagens exageradas ou subdimensionadas passadas pelos construtores locais. Conforme sistematizado por uma das participantes, “Agora eu já sei fazer as contas de como comprar a cerâmica para fazer o piso da casa do meu filho, que eu tava em dúvida. Adorei participar desse negócio! Tô tão feliz!”.

Em outro caso, uma mulher que havia participado anteriormente do processo de assessoria, aprendido a assentar cerâmica e feito todo o piso de sua casa, se voluntariou para ensinar o ofício às vizinhas, quando um novo grupo de trabalho foi formado. Elas se organizaram sem participação da equipe técnica e promoveram uma oficina de assentamento cerâmico autogerida por seis mulheres. Recentemente, frente à pandemia do COVID-19<sup>19</sup>, parte delas também participou da execução de uma grande lixeira coletiva revestida com cerâmica<sup>20</sup> para atender questões sanitárias da ocupação onde moram. Esses casos pontuais e simbólicos exemplificam como podem ocorrer pequenos ganhos de autonomia individual e coletiva com contribuições da assessoria técnica. Não caracterizam finalidades específicas, mas avanços que idealmente podem ser ampliados e fortalecidos em práticas dentro e fora da administração pública.

Esse método de assessoria técnica trabalha demandas individuais de melhorias habitacionais a partir da formação de pequenos grupos sócio-espaciais compostos por mulheres. É uma possibilidade interessante como alternativa aos atendimentos totalmente individualizados, mais comuns nas ações de melhorias habitacionais. Abre oportunidades de pensar a assessoria para além da unidade habitacional, criar vínculos de ajuda mútua, e de estender-se para outras ações coletivas articuladas ao território.

## **2.4 Participação popular e a crítica participacionista**

Tendo em vista as indagações que originaram esta pesquisa, e as que se deram ao longo dos estudos realizados para elaborar este trabalho, foi percebido um entrecruzamento entre as questões teóricas e práticas que permeiam tanto as ações de prestação de serviço técnico, quanto as ações da *participação popular institucionalizada*. Entendo que tais cruzamentos ocorrem devido aos aspectos comuns que estruturam tais propostas: i) o fato de o público-alvo ser a população de baixa renda; ii) a intencionalidade de ampliação do

---

<sup>19</sup> Disponível em: < [https://pt.wikipedia.org/wiki/Pandemia\\_de\\_COVID-19](https://pt.wikipedia.org/wiki/Pandemia_de_COVID-19)>. Acessado em: 12/08/2020.

<sup>20</sup> Lixeira coletiva construída na ocupação Paulo Freire por meio de mutirão auto organizado pelos moradores em 30/04/2020.

acesso aos serviços técnicos de arquitetura e urbanismo; iii) a promoção de instâncias de diálogo e participação popular com encontro e troca de conhecimento entre técnicos e população; e iv) a incidência da atividade principal estar centrada na produção do espaço.

Em diversos momentos verifiquei esses aspectos comuns e me questionei porque eram denominados *processos participativos* apesar de se assemelharem tanto aos processos de assistência/assessoria, e vice-versa. Percebi que a maioria dos casos de participação popular institucionalizada está relacionada a políticas urbanas de intervenções no espaço público e que podem acarretar remoções e reassentamentos, impactando na questão habitacional. Já a assistência e assessoria se relacionam mais diretamente à produção e melhoria habitacionais, e em menor volume, abrangem o espaço urbano. Além disso, ficou claro também que os serviços de assistência e assessoria englobam instâncias participativas em seu escopo de atividades, sendo a participação popular, portanto, parte constitutiva de tais processos. Já os processos participativos não necessariamente englobam os serviços técnicos de ATHIS/AT. Nesses casos, geralmente os técnicos não estão assistindo ou assessorando a população, mas representando o poder público na condução de um programa ou ação pública com possíveis instâncias de diálogo entre técnicos e população.

Ao participar de um grupo de discussão sobre a regulamentação da “Linha Programática de Assistência e Assessoria Técnica” da Resolução nº LII (revisão da PMH-BH), vivenciei algo que ilustra a confusão acima. Em diversos momentos, os participantes vinculados à administração pública, afirmavam que determinados programas municipais que preveem a participação popular promovem também a prestação de assistência/assessoria técnica em suas ações. Tais afirmações geraram debates, discordâncias e questionamentos entre os diversos segmentos presentes, se mostrando um assunto polêmico e de fato confuso. Isso porque as afirmações dos funcionários pode ser verdadeiras ou falsas, dependendo das circunstâncias e do entendimento acerca das práticas. Quando o Estado executa intervenções em localidades de baixa renda, com algum tipo de participação popular ocorrem instâncias de diálogo entre técnicos e população. Esses encontros, que aproximam profissionais e moradores, podem também caracterizar processos de prestação de serviço técnico, caso reconheçam as demandas locais e atuem como suporte para atendê-las. Entretanto, o que se verifica nas políticas que promovem participação popular são ações heterônomas que visam legitimar as intervenções formatadas pela administração pública e apaziguar possíveis conflitos de interesses — e, como dito anteriormente, estão mais

focadas em executar ações do que em prestar serviços técnicos à população. Essa visão crítica sobre a participação orientará a discussão apresentada nesta seção, questionando a heteronomia presente nas políticas públicas mesmo quando se declaram abertas à participação popular (KAPP e BALTAZAR, 2012; NASSIF, 2016, LOPES 2010).

As políticas públicas de participação popular com grupos de baixa renda, por serem mais antigas, disseminadas e expressivas no histórico brasileiro do que as de assistência/assessoria técnica, podem aparecer não apenas como fontes de inspiração metodológica, ideológica e prática, como também serem executadas pelas mesmas equipes técnicas e se entrecruzarem nos programas públicos. Assim, trazer a participação para esta discussão, ainda que não seja o ponto central da mesma, contribui para o entendimento de como são estruturadas as políticas participativas e como o poder público interage com a população nessas instâncias de diálogo. Isso se faz relevante principalmente considerando que a participação é parte constitutiva dos serviços técnicos aqui estudados.

Desde a Constituição Federal (CF) de 1988, a participação popular tornou-se pauta constante na formulação e implementação das políticas públicas em diversas áreas do Estado, principalmente na saúde, assistência social, direitos da criança e do adolescente, políticas urbanas e meio ambiente. Mecanismos diversos foram instituídos enquanto canais de aproximação entre Estado e Sociedade Civil num intuito de ampliar a presença dos cidadãos na política e melhorar a qualidade da representação no país. Destacam-se os Conselhos de Políticas e os Orçamentos Participativos (OP) (AVRITZER, 2009). Essa participação, dentro de uma democracia representativa, não ocorre de forma direta, sendo fortemente orientada pela estrutura estatal. Oscila também entre períodos de maior e menor abertura dos canais de diálogos, e de maior ou menor efetividade e incidência nas políticas públicas.

É possível entender a participação institucionalizada nas políticas urbanas como: o conjunto de ações e instâncias de diálogo promovidas pelo poder público com o intuito de propiciar a presença da população na construção política, e de ampliar a interação entre governo e sociedade civil na formulação, deliberação, planejamento e gestão de políticas públicas de produção do espaço urbano. Destaco as *políticas urbanas* pois é o campo que interessa à pesquisa sócio-espacial aqui proposta. Nessa temática, os processos participativos institucionalizados ocorridos nas últimas três décadas são alvo de variados estudos empíricos que analisam seus avanços, fracassos e derivações (LOPES, 2010; LOPES,

KAPP e BALTAZAR, 2010; KAPP e BALTAZAR, 2012; KAPP, 2014; LIBÂNIO, 2016; NASSIF, 2016; MARANGONI, 2019).

Sem desvalorizar as conquistas alcançadas pelos espaços participativos e sua importância na sociedade, vários autores discutem como a prática participativa se distanciou do discurso constitucional da soberania popular e configurou-se, muitas vezes, como processo simbólico de formalização de decisões impositivas e norteadas por interesses diferentes dos da população. Alguns desses estudos, em especial sobre o município de Belo Horizonte,<sup>21</sup> apontam para uma generalização de práticas heterônomas, direcionadas pelos interesses do poder público e pela dominação do capital, em detrimento de um real acordo com a sociedade civil. Demonstram que os mecanismos legais e instâncias de diálogo existem, são acessados, e podem trazer algumas conquistas à população pobre; mas ocorrem prioritariamente de cima para baixo e são direcionadas por interesses superiores e invisíveis em relação aos que são claramente colocados em jogo. Essa crítica a processos participativos institucionais restritivos e superficiais é formulada como *participacionismo* (LOPES, KAPP e BALTAZAR 2010; KAPP e BALTAZAR 2012;) ou como *pseudoparticipação* (SOUZA, 2008).

Para entender melhor as origens do participacionismo, cabe recorrer ao resgate proposto por Lopes, Kapp e Baltazar (2010), que busca entender sua construção histórica no processo da revolução francesa no século XVIII, que culminou na formação do Estado Nacional Moderno. Naquele processo histórico de combate ao sistema monárquico absolutista, o chamado “terceiro estado” francês mobilizou desde a alta burguesia até os miseráveis para lutar contra o sistema vigente, num pleito por maior representatividade no sistema político. O processo contou com massivo apoio das classes empobrecidas, que exerceram grande pressão para que as pautas iniciais da luta pelo terceiro estado fossem alcançados, culminando na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. A alta burguesia, então satisfeita com o avanço dessa transformação, que consolidou a monarquia constitucional e propiciou sua ascensão política e econômica, encontrou resistência frente a massa popular de cidadãos que permaneceu pobre e excluída, e que reivindicava democracia direta. Entre lutas e repressões, essa cisão de interesses no terceiro estado constituiu o proletariado como uma nova classe social que, apesar de ter apoiado e participado ativamente do processo que elevou o status da alta burguesia, permaneceu

---

<sup>21</sup> Belo Horizonte tornou-se referência nacional no planejamento urbano participativo institucionalizado a partir da formulação de sua Política Municipal de Habitação em 1994, durante a gestão da Frente BH Popular no governo Patrus Ananias – PT (1993-1996), formulada com intensa mobilização e participação dos movimentos sociais.

marginalizada. Os autores argumentam que as lutas proletárias se radicalizaram no combate às regras e poderes institucionalizados pela nova classe dominante; porém, não conseguiram mudar a estrutura de dominação que dita essas regras. Assim, a participação apareceu como forma de apaziguar as lutas proletárias e arrefecer conflitos classistas, oferecendo a esses cidadãos pequenas parcelas de espaços de decisão.

O convite à participação teria, então, origem no programa revolucionário burguês – contra o parasitismo da nobreza do Antigo Regime. Com sua derrocada, o percurso teria se bifurcado: enquanto a burguesia assume e se aboleta como classe dominante e conservadora, o proletariado passa a lutar sozinho por uma mudança radical nas estruturas sociais – uma mudança rumo a um ideal de autonomia efetiva em relação a qualquer instância formalizada de poder discricionário (LOPES, BALTAZAR e KAPP, 2012, p. 18).

O convite, nesse sentido, é uma ilusão de inclusão para promover a “justificação do estado burguês, justamente porque passa pela composição consensual e não conflitiva entre as partes que compõem a sociedade, como se fosse um jogo entre iguais” (LOPES, BALTAZAR e KAPP, 2010, p. 18) muito análoga a processos participativos promovidos na atualidade.

Outra análise da origem do participacionismo remonta à Reforma Protestante, a partir de quando os fiéis puderam ter acesso à leitura da bíblia, entender a missa rezada em língua comum, e participar mais ativamente da graça divina. Junto a essa popularização da religião, veio também um fortalecimento do conceito de comunidade, no qual está embutido uma obrigatoriedade de comprometimento do indivíduo com a participação numa estrutura coletiva que delimita regras comuns a serem seguidas, e que se sobrepõem a anseios individuais. Assim, as graças seriam alcançadas por meio da fé e desse compromisso da participação como um dogma religioso que não acolhe questionamentos ou modificações em sua estrutura, comprometendo a autonomia individual dos adeptos (LOPES, BALTAZAR e KAPP, 2010).

A participação institucionalizada equivale à captura de determinadas práticas (autogestão, autonomia ou mesmo participação em sentido lato) pela ordem dos dispositivos vigentes, frente aos quais a identidade perde opacidade, densidade e textura. O indivíduo, tão envolvido com todas as subjetividades que assume, permite a consagração de sua autonomia, que ascende à esfera sagrada da pura “gestão” – um campo onde reina o controle, a condução vigiada de procedimentos e a as ordens das estratégias de ação. É justamente nestes termos que a autonomia perde sua capacidade de apropriação: deixa de ser “propriedade dos homens”, disposta ao seu uso pleno (LOPES, KAPP e BALTAZAR, 2012, p. 21).

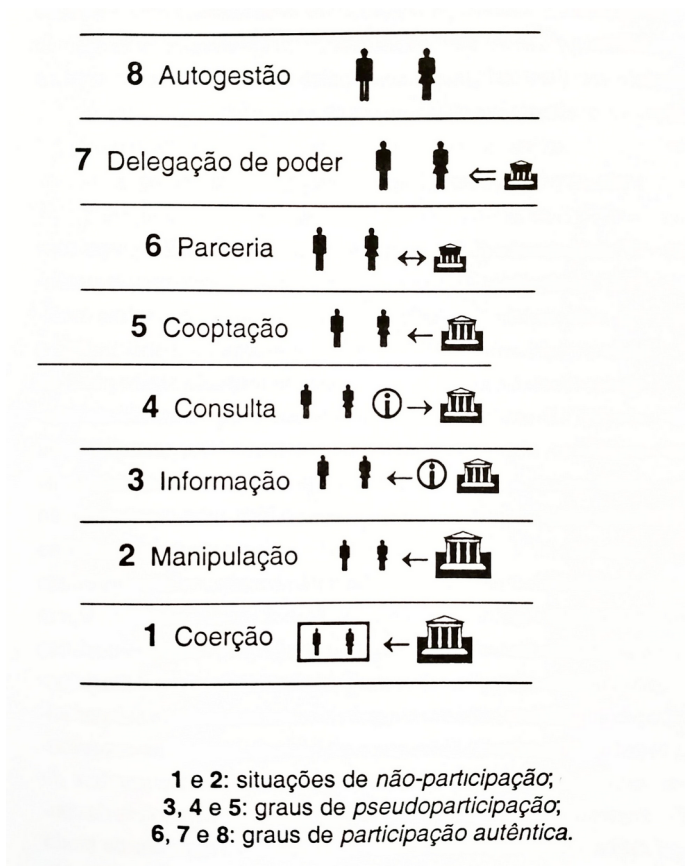
Ou seja, o modelo de participação que vemos hoje na maior parte das políticas públicas, utiliza estratégias perversas de apaziguamento e conciliação que, por meio de estruturas

rígidas, pré-formatadas e direcionadas por interesses dominantes, acabam por limitar a atuação dos participantes e minar possibilidades, configurando *participacionismo*. De forma similar, Souza (2008) esclarece que a combinação entre o Estado democrático representativo e o modo de produção capitalista conforma um cenário que oscila entre a não-participação e a pseudoparticipação, com maiores ou menores níveis de imposição, controle ou direcionamento oriundos do Estado e das forças do capital. Em diferentes escalas de abertura à negociação, a participação é quase sempre uma fatia reduzida de algo que é entregue por alguém de fora:

Participação é quando os técnicos cedem um pouquinho dos seus recursos culturais aos beneficiários dos empreendimentos habitacionais, mas continuam fazendo as regras, escolhendo a apresentação técnica, determinando em que momento outras pessoas podem dar palpite ou não e, enfim, tomando as decisões verdadeiramente importantes. (Nunca deveríamos usar os termos participação e autonomia em conjunto, porque são opostos. Autonomia significa fazer as próprias regras, enquanto participar é apenas como estar na festa de outra pessoa) (KAPP 2014, p. 113).

A noção de pseudoparticipação é apresentada por Souza (2006) quando, ao criticar práticas de planejamento e gestão urbanas, reorganiza a *Escada da participação popular* de Sherry Arnstein num modelo em que redefine os 8 degraus de participação inicialmente propostos pela autora. Nessa reorganização, Souza considera como *não-participação* os degraus 1 e 2, que denomina como coerção e manipulação. Os degraus 3, 4 e 5 são respectivamente, informação, consulta e cooptação, considerados como *pseudoparticipação*. E os degraus 6, 7 e 8 denominados parceria, delegação de poder e autogestão, são aqueles nos quais ocorre *participação autêntica* (Figura 1).

**Figura 1 – Da não-participação à participação autêntica: uma escala de avaliação**



Fonte: SOUZA, 2006, p. 207

Nos dois primeiros degraus da não-participação, coerção e manipulação, há características de autoritarismo ou convencimento forçado, respectivamente. Na pseudoparticipação, a primeira categoria, informação, diz respeito à disponibilização de dados de acordo com o filtro de transparência que interessa ao Estado. A consulta avança para além da informação, pois envolve a população nas atividades de planejamento, porém sem garantir que isso se desdobre em ações efetivas. Por fim, a cooptação configura um canal participativo mais constante, pois se vale da atuação de uma liderança, que representa um determinado grupo nas bases institucionais. Em geral, esse cenário promove maiores benefícios a esse grupo por um período, porém tende à desmobilização da sociedade civil no longo prazo.

No caso da parceria, há uma colaboração e transparência no diálogo entre sociedade civil e Estado sem que prevaleçam as práticas de cooptação ou consulta. A delegação de poder, considerando o binômio democracia representativa e capitalismo (Souza, 2012), seria o mais alto nível que poderíamos alcançar, segundo o autor. Nesses casos, o Estado “abdica

de toda uma gama de atribuições (...) em favor da sociedade civil. Os elementos de democracia direta são visíveis (...)” (Souza, 2006, p. 205). O último degrau, conforme o entendimento de autogestão definido por Souza (2012), nunca será alcançado totalmente enquanto ainda houver Estado, ou seja, enquanto não vivermos numa sociedade verdadeiramente autônoma.<sup>22</sup> Apenas nesses três casos dos últimos degraus é que verificam-se soluções de planejamento e gestão democráticas e baseadas numa comunicação transparente e efetiva.

Na linha dos estudos sócio-espaciais empíricos que questionam o pressuposto sempre positivo da participação, Kapp e Baltazar (2012) apresentam um estudo crítico sobre o método participativo de planejamento de favelas denominado Plano Global Específico (PGE)<sup>23</sup>, desenvolvido no município de Belo Horizonte. As autoras propõe inicialmente a hipótese de que “o método do PGE não equivale simplesmente a um mau uso da participação, mas mostra como a participação pode contradizer a autonomia” (KAPP e BALTAZAR, 2012, p. 355). Argumentam que nesses processos uma das partes envolvida define todos os parâmetros técnicos, burocráticos e as diretrizes que os conduzirão, enquanto a outra parte responde às regras pré-estabelecidas, interagindo a partir delas, mas sem poder para questioná-las ou modificá-las.

Criticam de forma contundente o procedimento metodológico do programa, que determina de forma prescritiva um passo a passo de ações que remete à lógica convencional da prática profissional de técnicos do planejamento. Uma lógica formatada por um processo de “levantamento, diagnóstico, proposta, construção e uso”, e que conflita com o dinamismo da autoconstrução, na qual frequentemente a obra é concomitante ao uso. Questionam a sobreposição do conhecimento técnico ao conhecimento local e às potencialidades dos diversos grupos sócio-espaciais envolvidos; a pré-definição das instâncias participativas apenas pelo poder público; e a lógica de “apaziguamento”, através da qual os técnicos buscam muito mais um acordo (por meio da escolha de opções antecipadas) do que o

---

<sup>22</sup> Aqui, os entendimentos de autogestão e autonomia se referem àqueles propostos por Souza (2012), e não à ideia da autogestão institucionalizada conforme definição de Bastos e Kapp (2006).

<sup>23</sup> Segundo a Prefeitura de Belo Horizonte, “O Plano Global Específico (PGE) é um instrumento de planejamento que visa nortear as intervenções de reestruturação urbanística, ambiental e de desenvolvimento social nas vilas, favelas e conjuntos habitacionais populares. Ele consiste em um estudo aprofundado da realidade dessas áreas, considerando os aspectos urbanístico-ambientais, socioeconômicos e organizativos, e a situação jurídica do terreno. O objetivo principal do PGE é apontar os caminhos para a melhoria da qualidade de vida nesses locais e integrá-los ao conjunto da cidade”. Ressaltam também que “Outro fator relevante é o envolvimento dos moradores nas etapas da elaboração do Plano, que participam na definição e ordem de prioridade das intervenções para melhorar o ambiente onde vivem”. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/pge-planejamento>>. Acessado em 19/03/2020.



afloramento de conflitos e dissensos — que poderiam irromper com grande parte do trabalho, mudar os rumos de sua execução, e atrapalhar seus marcos burocráticos.

Por outro lado, o próprio fato de que reivindicações de movimentos populares estejam incorporadas em novas leis e políticas parece dar aos atores envolvidos a certeza de que todo o contexto e as ações engendradas como seu resultado, já sejam democráticos e participativos. Mas (...) O planejamento continua essencialmente heterônomo enquanto as condições locais e micro-locais forem determinadas por regras a priori, mesmo que tais regras sejam aceitas pelos participantes (KAPP e BALTAZAR, 2012, p. 384).

Érika Lopes (2010), ao estudar a remoção de cinco vilas em Belo Horizonte para implantação do projeto Linha Verde<sup>24</sup>, argumenta que o processo participativo proposto junto às famílias para essas remoções foi uma *participação orientada*.

Denomina-se participação orientada aquela participação em que os cidadãos são convidados por qualquer esfera do poder público a se reunirem com ele, por intermédio de seus representantes, para discutir e sugerir caminhos a serem traçados para projetos cuja concepção já está posta. Esses projetos geralmente interferem de forma generalizada na vida de determinadas parcelas da sociedade. Essa participação é considerada “orientada” porque é uma participação dirigida, direcionada para o cumprimento de um propósito almejado pelo próprio poder público, já nos primeiros momentos de discussão, não havendo muito espaço, durante as discussões, para que a população possa alterar o eixo determinante do projeto (LOPES, 2010. p. 125).

Um fato que sustenta a argumentação da autora para o caso é a verificação de que o Plano de Remoção e Reassentamento (PRR) das vilas, com todos os dados e diretrizes da intervenção, já estava previamente elaborado pela Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL) antes do início do processo participativo.

Outro estudo que questiona a participação popular e contribui para a discussão foi realizado por Thaís Nassif (2016). A autora elabora uma análise acerca dos modelos de participação popular nos programas municipais da Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I (OUC ACLO) + Leste-Oeste e PGE Vila Mantiqueira em Belo Horizonte, mostrando a exclusão dos participantes por meio do que denomina “predeterminação projetual” e “rigidez formal”. Predeterminação, no caso da OUC ACLO, uma vez que o projeto de intervenção já vinha sendo especulado, pelo menos desde 2010, sem abertura ao público. Isso acarretou em um processo participativo, iniciado apenas em 2014, e com pouco espaço para alterações, dado que toda a estrutura definidora da proposta já estava consolidada. E rigidez, no caso do PGE Vila Mantiqueira, devido ao método inflexível adotado nas

---

<sup>24</sup> Obra viária de grande porte na região Norte de Belo Horizonte e Região Metropolitana, lançada pelo governo de Minas Gerais em 2005 que executou ampliações nas Avenida dos Andradas e Contorno, Avenida Cristiano Machado e Rodovia MG-010.

discussões durante as reuniões, nas quais o tempo e os temas eram pré-definidos pelos técnicos. Algumas sugestões dos participantes eram radicalmente ignoradas e prevalecia o direcionamento, a linguagem, e as propostas dos profissionais.

Tratam-se de duas formas de coerção que atuam tolhendo as capacidades políticas e as formas de se expressar dos participantes e que culminam na prescrição das resoluções possíveis de serem extraídas desses processos participativos, muitas vezes distanciando-as das reais necessidades e expectativas daqueles que cotidianamente vivem no espaço sobre o qual pretende-se intervir. Em ambos os casos estudados, insinua-se, portanto, a apropriação dos processos participativos para o referendo de decisões heterônomas, corroborando seu entendimento como processos ritualísticos (NASSIF, 2016, pp. 74-5).

A constatação de Arthur<sup>25</sup>, participante do Grupo de Referência para a discussão do processo participativo da Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I + Leste-Oeste promovido pela prefeitura de BH, reforça essa percepção:

Eu acho que o que mais prevaleceu foram os interesses e a perspectiva técnica da Secretaria de Planejamento Urbano, assim, a priori. O que os técnicos queriam fazer. E eu acho que todo o processo participativo foi quase um processo de convencimento, dessa população, da população e de todos os atores, do que um processo de abertura pra construir do zero, a partir de uma página em branco (Arthur, apud NASSIF, 2016, p. 65).

Os exemplos acima podem ser classificados também como *pseudoparticipação*, conforme a escala de Souza (2006); situando-se nos graus de informação e consulta, quando a população tem uma noção das intervenções que serão realizadas e os canais de escuta existem, mas o argumento técnico predomina direcionando decisões e não há garantia de efetivação das iniciativas e demandas populares. As críticas vão ao encontro do que diz Ermínia Maricato (2007) quando analisa o cenário geral de experiências participativas historicamente consolidadas no Brasil. A autora critica a hegemonia do participativismo que, apesar de respaldado por um arcabouço legislativo robusto, e de representar uma conquista dos movimentos sociais e das lutas reivindicatórias por direito à cidade e cidadania, pode não passar de letra morta e ações desprovidas de cunho crítico. Exemplifica seu raciocínio com o caso dos Planos Diretores municipais, que costumam ser muito bem delineados, com diretrizes justas, participativas, e democráticas, mas que em sua implementação não são capazes de enfrentar forças de disputa dominantes tão determinantes para a cidade como a especulação imobiliária e o acúmulo patrimonial nas mãos de poucos. Assim, afirma que o debate de temas estruturais, como o modelo econômico propositalmente excludente que vivenciamos e as reais causas de nossas mazelas sociais, estaria sendo esquecido ou

---

<sup>25</sup> Entrevista cedida para a dissertação de mestrado de Thaís Nassif, que trata da linguagem técnica em práticas participativas institucionalizadas de produção do espaço urbano em Belo Horizonte.

maquiado por práticas de participação num “cenário dividido e fragmentado, tomando a parte pelo todo, contidos nos limites de um horizonte restrito, sem tratar do presente ou do futuro do capitalismo.” (MARICATO, 2007, p. 1). Ou seja, sem entrar em conflito com as estruturas de dominação que ditam as regras, e garantindo a manutenção dessas mesmas regras e estruturas.

Os questionamentos sobre processos participativos, aqui representadas nos entendimentos do participacionismo e da pseudoparticipação, não visam sugerir o fim de práticas de participação institucionalizadas, e muito menos dos mecanismos democráticos. O intuito desses questionamentos é identificar os desvios que limitam e corrompem tais ações, entendendo as frustrações dos resultados não alcançados, e questionando o viés presumidamente positivo de qualquer prática que se denomine participativa e que ocorra em consonância com as diretrizes da administração pública.

Para isso, no entanto, é preciso desmanchar sua sacralização em norma e seus desdobramentos automatizados em infinitos mecanismos de ação; é preciso “despositivar” o pressuposto da participação, tirando-lhe os conteúdos determinados e recuperando algo de suas possibilidades de transformação social – participação, de fato, exige trabalho duro, embate de opiniões, defesa de argumentos e, certamente, algum conflito. Na produção do espaço isso implicaria a criação de instrumentos de conteúdo não determinado (não positivo), agora rumo à autonomia (LOPES, KAPP e BALTAZAR, 2010, p. 21).

Tem o intuito também de auxiliar na compreensão de algumas diferenças relevantes nas práticas de prestação de serviço técnico em arquitetura e urbanismo que apresentam instâncias participativas. O objetivo de trabalhar uma assessoria técnica que vise ganhos de autonomia por meio de políticas públicas pode facilmente ser desviado para propostas com discursos interessantes mas que não se efetivam nas ações, tal qual verificado em situações de participação popular. Além disso, ao analisar as características das práticas de prestação de serviço técnico para a população de baixa renda, nota-se que aquelas mais direcionadas à heteronomia e ao assistencialismo, se aproximam das características do participacionismo. Os esclarecimentos da próxima seção clarearão como ocorre essa aproximação.

## **2.5 Assistência técnica e assessoria técnica**

A existência e utilização dos termos assistência técnica e assessoria técnica é uma questão em disputa no campo da prestação do serviço para a população de baixa renda, sendo alvo de discussões que ainda não encontraram consenso (BALTAZAR e KAPP 2016, KAPP,

2018, CARDOSO e LOPES, 2019). Nesta seção será discutido o uso dos termos com base na produção acadêmica do grupo MOM e nos questionamentos propostos por Cardoso e Lopes (2019), situando também os contextos históricos em que surgiram, se conectaram às práticas sócios-espaciais e passaram a ser utilizados. Ao me referir às experiências estudadas, seguirei sempre a autodenominação utilizada na política, pela equipe profissional ou demais agente promotores. Porém, na análise, o foco não estará nessa denominação ou nos entendimentos sobre os termos, mas sobretudo nas características que apresentam. Apesar de preferir o termo assessoria, pelos motivos que apresentarei, o que importa na análise não é a disputa terminológica, mas as características presentes nas práticas.

Foram diferenciados os aspectos das políticas com alto grau de normatividade e exigências que geram impeditivos burocráticos para sua implementação, das políticas que facilitam o acesso e a execução a partir de flexibilidades normativas e adaptações de procedimentos. Diferenciou-se também práticas que reproduzem irrefletidamente os métodos convencionalizados pelo campo arquitetônico, acarretando manutenção de dependências, dominação tecnicista e foco no projeto como *produto* e solução de problemas, das práticas que se interessam em problematizar os métodos de trabalho e desenvolver ações flexíveis e adaptáveis que priorizam o fortalecimento da autonomia de indivíduos e grupos, numa relação de parceria entre técnicos e população, e que ressaltam a importância do *processo* para além do produto.

A bandeira da assistência técnica, com seu objetivo de ampliar o acesso aos serviços de arquitetura e urbanismo para a população de baixa renda, ganhou corpo no contexto político das lutas democráticas dos anos 70 e 80; principalmente diante do questionamento sobre a realidade injusta e desigual da distribuição do solo urbano e do acesso à moradia do país<sup>26</sup>. Nesse período, em 1976, o arquiteto Clóvis Ilgenfritz promoveu o Programa ATME (Assistência Técnica à Moradia Econômica), com o objetivo de oferecer assistência técnica gratuita em projetos e obras para população de baixa renda em Porto Alegre. Em 2002, enquanto deputado federal, propôs o projeto de Lei nº6223/2002<sup>27</sup>, com o intuito de expandir o programa ATME em escala nacional, e defendeu a criação de um *SUS da arquitetura*. A aplicação do termo nas políticas públicas surge vinculada a esse entendimento do

---

<sup>26</sup> Diversos atores envolvidos nas questões de acesso ao solo urbano e à moradia levantaram suas pautas e articularam-nas de forma unificada no Movimento Nacional de Luta pela Reforma Urbana (SANTOS, 2014).

<sup>27</sup> Publicado no Diário da Câmara dos deputados em 05/04/2002. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05ABR2002.pdf#page=273>>. Acessado em 02/09/2019.

assistencialismo filantrópico como forma de solucionar as mazelas sociais com ações pontuais e padronizadas, mas sem mudanças estruturais.

Já a Lei de Assistência Técnica inspirou-se no Sistema Único de Saúde, por sua vez alinhado à ideologia das necessidades ou da “condição humana como condição de dependência de bens e serviços”. Assistência e autonomia são opostos nesse sentido. Analogamente, nos campos acadêmicos ocupados com as questões sociais e espaciais, a preferência por assistência ou assessoria tende a corresponder, respectivamente, a um interesse maior pelo uso do espaço ou por sua produção (KAPP, 2018, p. 228).

O PL foi aprovado em 24 de dezembro de 2008, instituindo a Lei Nacional 11.888, que garantiu “às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social” (BRASIL, 2008). Daí surgiu a sigla ATHIS, Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social, que vem ganhando atenção e popularidade no meio arquitetônico, além do apoio e estímulo por parte do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU)<sup>28</sup>. A promulgação da Lei é considerada uma grande conquista do campo. Porém, segue sem regulamentação própria que oriente sua aplicação e que possibilite sua efetivação de forma ampla no território nacional. Ainda assim, alguns municípios se esforçam para elaborar suas políticas locais de ATHIS inspirando-se na lei Federal. O estudo de algumas dessas políticas revela a tendência de configurarem programas com muitos impeditivos burocráticos e com atuação técnica formatada segundo o padrão convencional de atendimento do campo, preservando a noção de relação entre profissional e cliente, sem um esforço reflexivo-metodológico em busca de práticas adaptáveis aos diferentes contextos de vida e/ou que busquem ganhos de autonomia. Nelas, o foco se concentra no conhecimento do técnico, na elaboração de projetos prescritivos com baixa ou nenhuma abertura para participação, e forte preocupação com exigências dos órgãos de regulamentação e licenciamentos que incidem sobre a construção civil e produção do espaço — alinhando-se com o entendimento assistencialista.

Enquanto o paradigma da assistência se funda nesse ideário assistencialista, a assessoria aponta para uma relação sem dominação, ainda que assimétrica. Numa situação ideal, os assessorados – geralmente um grupo social organizado – solicitam a assessoria e determinam o papel que ela assumirá no processo (BALTAZAR e KAPP, 2016, p. 5).

Ações assistencialistas, verificadas em diversas práticas, são entendidas de forma crítica em relação ao caráter caritativo missionário e eventualmente eleitoreiro que podem representar. Essa noção de ajudar aos pobres, sem promover mudanças concretas nas realidades de pobreza e exclusão social, configura cenários de manutenção de

<sup>28</sup> Desde 2016, os CAUs regionais dedicam 2% de suas arrecadações para projetos de ATHIS, via edital público.

dependências que se reproduzem constantemente. Baltazar e Kapp (2016) argumentam, a partir das críticas traçadas por Ivan Illich sobre *ajudas humanitárias*, que posturas assistencialistas são geralmente prescritivas e reproduzem soluções padronizadas, tomando como base aquilo que o profissional entende como necessário a partir de seu próprio *habitus*; via de regra, uma construção social de outra classe. Nesse sentido, tais ajudas, mesmo que bem-intencionadas, tamponam o afloramento de potencialidades sobre outras formas de viver, morar, pensar e se organizar em sociedade, bloqueando possíveis resistências contrárias a essa dominância que exercem. Com base nessas reflexões, explicam ainda que a expressão assistência técnica “deixa entrever o caráter assistencialista e missionário que a perpassa e que aqui queremos contrapor” (BALTAZAR e KAPP, 2016, p. 4).

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 (BALTAZAR e KAPP, 2016, p. 5).

Na prática profissional, esse padrão prescritivo se expressa nos projetos arquitetônicos e nas edificações do tipo econômicas, que realizam uma série de pressupostos e ideias pré-formatadas sobre quais são as maneiras mais corretas, melhores ou viáveis para a moradia e vida da população de baixa renda. Maneiras essas, que se conectam muito mais às expectativas e imaginário dos técnicos, e às restrições orçamentárias e regulamentações, do que aos interesses e reais necessidades daqueles que estão envolvidos no uso dos espaços planejados e produzidos. Segundo a discussão de Bomfim (2019), que relaciona o papel da assessoria técnica com o imaginário espacial dos grupos sócio-espaciais, é preciso que os profissionais envolvidos nas tratativas da produção do espaço com grupos fragilizados tenham o cuidado de não pretender “ensiná-los” o que é melhor, impedindo-os de produzirem tais entendimentos por si próprios. No contexto das práticas com caráter assistencialista aqui discutidas, esse cuidado não costuma ser praticado pelos técnicos, que tendem a sobrepor suas visões de mundo e de moradia aos assistidos. A ideia de Bomfim se relaciona também com a explicação de Bourdieu (2009) que, por meio do conceito de *habitus*, explicita nossa tendência de reproduzir regras e normas tácitas que constituem e são constituídas em nosso processo de socialização, naturalizando-as como replicáveis e cabíveis aos demais contextos de vida.

Dessa forma, quando pensamos a possibilidade de uma assessoria técnica para grupos socioespaciais fragilizados, a investigação do imaginário espacial pode servir para identificar concepções e instituições sociais que digam respeito à matriz de sentido desses grupos, inclusive para investigar quais são os traços concernentes às suas características singulares e quais são aqueles derivados de imposições heterônomas sobre eles. Vários desses grupos, submetidos aos ditames de um pensamento hegemônico que lhes subjuga, podem estar em uma situação na qual as informações que produzem e as interpretações do espaço e da sociedade que fazem estejam comprometidas por uma agenda que não diga respeito a seus interesses autênticos (BOMFIM, 2019, s.p.).

Em diversos momentos da minha experiência profissional com os grupos de mulheres, ciente do esforço para evitar uma relação de dominação e transferência dos meus próprios valores, percebi o quanto é forte a tendência de impor nosso ponto de vista, nos valendo de argumentos técnicos, estéticos, funcionais ou *apenas sugestões* para solucionar as demandas. Percebo ainda que, em alguns casos, sequer somos capazes de entender essas demandas ou suas reais motivações. Cito o exemplo de Joana<sup>29</sup>, assessorada pelo AnP, que sempre expressava o desejo de *bater laje* em todo o seu lote, vedando-o completamente junto aos muros laterais, frontal e de fundos, restringindo a iluminação e ventilação da casa apenas à fachada frontal do lote. Considerando que a casa tinha apenas dois cômodos (já lajeados), mas não tinha banheiro, e que ela sempre relatava um grande desconforto com a ausência da instalação sanitária, não conseguíamos entender porque priorizava a extensão da laje para o restante do lote. Para trabalhar o assunto, visitamos juntas algumas casas vizinhas que foram feitas dessa forma e Joana constatou que ficava “muito abafado”, “escuro” e “sem ar”. Junto a isso, discutimos questões relacionadas às aberturas para iluminação e ventilação e elaboramos com ela diversos estudos contemplando projetos com o terreno todo coberto, e também com trechos descobertos. Ela seguia firme na ideia inicial da grande laje. Após alguns meses de contato e conversas com Joana e as demais participantes do grupo, num cenário de maior intimidade, foi revelado que seu ex-marido eventualmente pulava o muro da casa para cometer atos de violência contra ela e a filha. Essa revelação nos fez entender a motivação da laje como forma de se proteger da violência doméstica, um fator que até então não fazia parte do imaginário de nossa equipe técnica. Ainda que as ponderações sobre a importância da iluminação e ventilação sejam relevantes, proteger-se das agressões era, de fato, a prioridade. Esse caso demonstra a importância do protagonismo das assessoradas no planejamento de suas casas, tendo em vista que apenas elas sabem de suas necessidades, questões íntimas e cotidianas. Ficou evidente também a importância das problematizações e estudos de possibilidades que se desenvolveram ao longo de um processo: o atendimento pontual de um arquiteto visitante provavelmente não seria capaz de capturar tais nuances e resultaria

---

<sup>29</sup> Nome fictício, para preservar a identidade da participante.

num convencimento da necessidade de deixar os espaços descobertos, reduzindo o leque de possibilidades a um projeto que talvez respondesse aos anseios da morada.

Ao decorrer dos trabalhos com o grupo de mulheres do qual Joana fazia parte, houve uma mobilização espontânea das colegas que resultou numa série de mutirões para construir seu banheiro com doações e baixo custo, reservando o dinheiro do microcrédito<sup>30</sup> para a execução da laje. Isso fez com que ela se sentisse apoiada, segura, e renovou suas expectativas sobre a realização dos planos de obra. Ao fim do processo de assessoria, Joana finalizou o banheiro, mudou sua área de serviço de lugar, trocou suas portas e janelas por um modelo com grades firmes, e bateu a laje. Após um período, visitamos a obra e verificamos que ela deixou, por decisão própria, um espaço sem laje no fundo do terreno — e isso nos leva a crer que as discussões, visitas e testes de iluminação, junto à opção por portas e janelas com grades, a deixou segura para balizar possibilidades e tomar suas decisões.

Esse exemplo demonstra que oferecer projetos padronizados para moradias econômicas, como é feito por alguns órgãos públicos que trabalham na lógica da assistência técnica pode não fazer sentido diante das especificidades contextuais da vida dos cidadãos de baixa renda, de suas aspirações individuais, e do processo por meio do qual constroem os parâmetros que direcionam suas decisões.

Outro aprendizado que o caso de Joana nos trouxe foi quando postamos em nossas redes sociais<sup>31</sup> a planta do segundo pavimento da casa, conforme desenhada por ela. Seu objetivo é, no futuro, alugar o nível de baixo e morar no superior. Muito provavelmente pelo grande tempo dedicado à tarefa doméstica de lavar roupas, localizou a área de serviço no lugar mais ‘nobre’ da casa: na fachada frontal, com vista para a rua e em meia-parede com a copa/cozinha, que também se estendem para a sala de visitas. Recebemos comentários de colegas arquitetos dizendo que poderia haver *conflitos de leiaute* do modo como estava, e perguntando se havíamos pensado bem na disposição dos móveis e se daquela forma *ia ficar bom*. Faz parte do habitus dos profissionais da arquitetura raciocinar a moradia (e os espaços em geral) a partir de padrões prescritos e modelos enrijecidos. No Brasil, historicamente, a área de serviço foi alocada nos fundos das casas, onde os serviços

---

<sup>30</sup> Sempre que possível, faz parte das ações do Projeto Arquitetura na Periferia oferecer microcrédito, sem juros, para que as participantes possam iniciar alguns reparos em suas casas.

<sup>31</sup> Disponível em: <[https://www.instagram.com/p/Bdk4On-g4Go/?utm\\_source=ig\\_web\\_copy\\_link](https://www.instagram.com/p/Bdk4On-g4Go/?utm_source=ig_web_copy_link)>. Acessado em: 01/06/2020.



ficavam distantes e ocultos. Num contexto de baixa renda, onde esses funcionários não existem e as mães devem dar conta do acúmulo de tarefas domésticas que se conjuga com o cuidado das crianças, uma área de serviço central, de onde se vê toda a casa e também a rua, pode facilitar muito a rotina. Para além desses padrões prescritos que nos limitam, a escolha de Joana é funcional em seu cotidiano. O esforço de uma assessoria que busca ampliar as ferramentas de linguagem e representação do imaginário junto a grupos marginalizados — e que justamente por essa situação de exclusão são menos limitados por esses padrões prescritos — é de grande riqueza imaginativa e confronta padronizações habituais com soluções inusitadas.

Portanto, uma assessoria técnica que pretenda realmente servir aos interesses desses grupos não deve ditar representações do que seria melhor para eles. A assessoria precisa, antes, auxiliar esses grupos a buscarem a sua matriz de sentido do mundo social, seu imaginário espacial, e, a partir disso, tornar possível que tais grupos submetam esse imaginário à crítica e decidam, por si mesmos, no exercício de sua autonomia, os rumos que querem dar à produção de seu espaço, de sua realidade. Afinal, como lembra Kapp (2018, p. 233), a meta da assessoria técnica “não é um objeto arquitetônico íntegro e sim um grupo socioespacial ativo”. O estudo do imaginário espacial, assim, pode contribuir para que os assessores técnicos consigam instigar os grupos assessorados a produzirem as informações necessárias para abastecerem, por si mesmos, as discussões políticas de que tomem parte, e trabalhar, autônoma e ativamente, em prol das transformações que considerem cabíveis (BOMFIM, 2019, s.p.).

Associado ao entendimento de uma assessoria técnica com possibilidades de ganhos de autonomia, Baltazar e Kapp (2016, p. 5) propõem o uso de “ferramentas, que chamamos genericamente de interfaces, para a mediação independente da presença do técnico”. Afirmam que o uso de interfaces tem o potencial de mobilizar o imaginário dos envolvidos em direção à autonomia e minimizar as interferências da mediação técnica e da reprodução dos preconceitos de profissionais e do próprio campo arquitetônico. Essa ideia visa deslocar a atuação convencional dos arquitetos, direcionada à produção de projetos como solução de problemas, para a produção de interfaces que facilitem a tomada de decisão informada e segura para a ação direta dos próprios interessados.

O arquiteto pode dar um passo atrás e, em lugar de predeterminar espaços, criar instrumentos para que usuários e construtores possam determiná-los, eles próprios.  
(...)  
Tanto a noção de processo quanto a de produto precisam ser revistas, de modo que não mais se busquem procedimentos ou arquiteturas ideais, e sim possibilidades de cada indivíduo ou grupo decidir sobre o procedimento mais adequado a cada situação (BALTAZAR e KAPP, 2006, p. 100).

Baltazar (2020, p. 125) ainda afirma que “a proposta de projeto de interfaces em vez de espaços acabados aponta na direção da superação do projeto prescritivo (do modelo), para uma canibalização da representação junto a outras características do que está sendo

problematizado”. Isso significa fornecer as informações técnicas necessárias a cada situação por meio de interfaces específicas, elaboradas e revisadas caso a caso, e que não necessariamente envolvam a prescrição projetual e consigam minimizar as subjetividades da mediação feita pelos profissionais.

Historicamente, o uso da expressão assessoria técnica surgiu inspirado na experiência das cooperativas uruguaias de *asesoramiento técnico*. Foi trazida para o Brasil durante a década de 80 por grupos de profissionais que deram início a um método de trabalho cuja proposta estava fortemente articulada com os movimentos sociais (CARDOSO e LOPES, 2019). Tinha como intuito não apenas ajudar, mas também fortalecer esses grupos nas dimensões técnicas e políticas concernentes à moradia e produção do espaço. Foi cunhado num contexto de parceria entre grupos sociais organizados e equipes de assessoria técnica, disseminando a prática da autogestão como bandeira dos movimentos de luta por moradia. Buscava “promover o desenvolvimento de projetos e acompanhamento de obras executadas em mutirão, de forma coletiva e diretamente administrada pelos futuros moradores, na busca por soluções de projeto e obras habitacionais que dialogavam com os usuários e suas necessidades” (CARDOSO e LOPES, 2019, p. 6). Sua utilização surge historicamente associada a um caráter questionador sobre o modo de produção vigente, e a proposta inovadora de parceria e diálogo entre o conhecimento técnico e demandas populares.

Sobre a disputa entre os termos, Cardoso e Lopes (2019, p. 1) questionam: “Até que ponto algum ‘deslizamento semântico’ compromete aquilo que efetivamente se realiza como prática, mergulhada no movimento irritantemente contraditório da vida real”? Alertam que o foco nessa divergência corre o risco de limitar-se a um embate entre os profissionais que se identificam mais com um termo ou outro abrindo brechas para alternativas de mercado com pouca discussão técnica, e nenhuma discussão política, visando apenas o lucro<sup>32</sup>. Argumentam que as experiências de assessoria desenvolvidas desde a década de 80 vêm sendo ignoradas pelas instituições que pautam a ATHIS, no sentido mais estrito da lei, e explicam que a interseção principal, ainda que perante divergências, é a atuação profissional no atendimento ao público de baixa renda. Propõem, portanto, um diálogo no campo profissional que possa encontrar consensos para a atuação técnica, e redefinir uma agenda que sirva para orientar de forma mais consistente as políticas públicas.

---

<sup>32</sup> Citam como exemplo o grupo Vivenda (uma referência para o CAU, frequentemente presente nos seminários) que atua em São Paulo comercializando kits de obras para moradores de periferias com a bandeira da assistência técnica, e se valendo de operações comerciais do mercado financeiro. Disponível em: <<https://programavivenda.com.br/>>. Acessado em 29/01/2020.

Entende-se aqui que a discussão semântica não auxilia na resolução desse imbróglio, e que a fixação do debate nesses termos pode trazer ainda mais divergências. Identificar os oportunismos ao termo “assistência” e a prática virtuosa ao vocábulo “assessoria” apenas elide o que aqui defendemos central: *a dimensão técnica e política dessa atividade*. O que propomos é estabelecer um diálogo entre as noções de assessoria e assistência, partindo de um ponto em comum – a atividade do profissional arquiteto e urbanista. Tal diálogo, acreditamos, poderia fomentar a construção de um novo ideário profissional e uma agenda que delimite mais claramente o que poderia se constituir como campo de atuação dos profissionais dedicados à ATHIS, traçando possíveis estratégias para a implementação de políticas públicas nesta área [grifo meu] (CARDOSO e LOPES, 2019, p. 2).

Uma das pretensões deste trabalho é justamente contribuir para a discussão do tema no âmbito das políticas públicas a partir de um olhar para a prática, e que vai além da semântica e da disputa terminológica — que, de fato, não é o que as determina. Lopes (2019)<sup>33</sup> relata, por exemplo, que durante as assessorias do FUNAPS Comunitário em São Paulo, ainda que todas as equipes técnicas fossem genericamente chamadas de assessoria, os serviços apresentavam grandes diferenças em sua execução. Variavam entre relações fortemente impositivas e de dominação, até a busca por parcerias e tratativas mais horizontais entre técnicos e população. Kapp (2018) ressalta ainda que, ao longo do tempo, o uso dos termos e nomenclaturas podem sedimentar-se e adquirir uma conotação dissociada de seu significado originalmente proposto, ou da discussão crítica que representam.

Contudo, a reflexão sobre a prática e suas possíveis reformulações partem de noções e conceitos que estão simbolicamente representados nos termos aqui analisados, e conectados historicamente às dimensões técnicas e políticas a partir das quais foram construídos, associados e replicados. Daí a justificativa de, mesmo sabendo que o nome não define a prática, fazer uma escolha afinada com a construção histórica e os significados que refletem os pressupostos e objetivos da prática em questão. Durante minha participação num seminário de ATHIS<sup>34</sup>, verifiquei que um dos grupos palestrantes, de Pernambuco<sup>35</sup>, explicou que optou por modificar sua autodenominação de prestação de assistência técnica para assessoria técnica com base em reflexões semelhantes às aqui elencadas. Nesse evento, pude verificar também uma tendência à utilização do termo *assistência* entre aqueles ligados ao Estado (funcionários da administração pública e o próprio CAU, como

---

<sup>33</sup> Fala do arquiteto e professor João Marcos de Almeida Lopes que trabalhou durante o FUNAPS Comunitário, em ocasião da banca de qualificação deste mestrado no dia 20 de setembro de 2019.

<sup>34</sup> Promovido pelo CAU/RJ no qual foi apresentado um levantamento de práticas de ATHIS no país com discussões e mesas redondas. Disponível em: <<https://www.caurj.gov.br/seminario-busca-sinergia-entre-aco-es-de-assistencia-tecnica-em-habitacao-social-no-brasil/>>. Acessado em: 04/05/2020

<sup>35</sup> Cooperativa de Arquitetura, Urbanismo e Sociedade (CAUS), de Pernambuco.

autarquia pública) e atividades voltadas para o mercado (como o Programa Vivenda); e o uso de *assessoria* entre aqueles com alguma vinculação à pesquisa universitária e às experiências ocorridas na década de 90.

Em minha vivência profissional, estudos acadêmicos e no desenvolvimento deste trabalho, sempre optei pelo uso do termo assessoria, entendendo-o como mais alinhado às buscas almejadas. Reafirmo tal escolha, mas agora com o entendimento construído ao longo dos estudos de que os aspectos determinantes para entender o que diferencia as práticas de prestação de serviço técnico não podem residir numa correlação automática entre uma definição teórica do termo e o nome que determinado grupo adota ou como determinada prática foi historicamente denominada. Isso, porque nenhuma definição, por mais abrangente e detalhada que possa ser, conseguiria abarcar todas as nuances, entrecruzamentos e fatores conjunturais que compõem as práticas<sup>36</sup>. Concluo, assim, que as diferenças entre as práticas residem na combinação entre os *aspectos estruturais das políticas* (ou demais propostas de trabalho), e as *características do método de trabalho técnico* realizado em cada caso. Ainda que essa constatação pareça óbvia, tais aspectos e características ainda não foram sistematizados e organizados de forma crítica. E essa lacuna permite que todas as práticas sejam igualadas, apenas por se configurarem como um serviço para baixa renda; ou diferenciadas superficialmente, apenas por escolherem essa ou aquela palavra ou ainda por atuarem em determinado ramo. Diante disso, surge a necessidade de elaborar uma sistematização que apresente parâmetros para avaliar os aspectos e características que compõem tanto a estrutura das políticas quanto os métodos de trabalho. Para essa sistematização, proponho que os parâmetros de avaliação sejam organizados num espectro que oscila entre maiores ou menores graus de heteronomia/autonomia. Com isso, a discussão pode extrapolar a disputa terminológica e apontar quais são os aspectos cruciais para diferenciar as diversas práticas, além de trazer novos elementos para mobilizar a crítica sobre a prestação de serviço e ainda balizar os caminhos das práticas, especialmente as que buscam promover ganhos de autonomia.

## **2.6 Esquema de Avaliação de políticas e práticas de ATHIS e AT**

Dando continuidade à necessidade de organizar os aspectos e características das políticas e práticas entre heteronomia e autonomia (e de certa forma entre assistência e assessoria),

---

<sup>36</sup> Essa reflexão também foi proposta por João Marcos de Almeida Lopes no dia 20 de setembro de 2019, em ocasião da banca de qualificação deste mestrado.

será apresentada aqui a sistematização do *Esquema de Avaliação de Políticas e Práticas de ATHIS e AT*.

O esquema é composto por nove aspectos determinantes na configuração das políticas (relativos à sua estrutura) e das práticas (relativas ao método de prestação do serviço técnico), organizados num formato de *perguntas e respostas*. Para cada aspecto (pergunta), foram formuladas três caracterizações possíveis (respostas) que englobam de forma típica ou genérica as características das prestações de serviço. A organização dessas características é feita de forma a configurar uma gradação entre heteronomia e autonomia da seguinte forma: num extremo, estão as características que apresentam maior nível de heteronomia dentre os verificados; na posição intermediária, as características que apresentam níveis relevantes de heteronomia com pequenas aberturas; e no outro extremo estão as características que apresentam menor nível de heteronomia, com possibilidades para ganhos de autonomia. Dessa forma, o foco da análise a partir do esquema é entender de que forma os aspectos limitam e ampliam as possibilidades de ganhos de autonomia considerando o objetivo de contribuir para a (re)formulação de planos, políticas e programas públicos, junto ao aprimoramento dos métodos de trabalho em assessoria técnica. É necessário ressaltar que o foco deste trabalho e suas propostas estão sempre direcionados para a autonomia, mas também esclarecer que as diversas práticas aqui consideradas heterônomas não são compreendidas como erradas ou sempre indesejadas. Fato é que, em diversos momentos do atendimento à população de baixa renda, a demanda por ações emergenciais, laudos técnicos, documentos de responsabilidade técnica, e desenhos prescritivos com funções burocráticas, são exatamente o que os cidadãos precisam e requerem<sup>37</sup>. Portanto, práticas heterônomas pontuais são necessárias e não devem ser simplesmente desqualificadas. Mesmo assim, é importante questioná-las de forma mais ampla e inserida no modelo de sociedade que as torna mandatórias.

Apesar de ter sido elaborado a partir das informações obtidas no estudo das experiências descritas nos próximos capítulos 2 e 3, o esquema é apresentado neste primeiro capítulo pois também foi utilizado como método de avaliação de tais experiências. Portanto, é importante explicá-lo antes, tendo em vista que configura uma lente de compreensão da leitura e uma base de construção das críticas.

<sup>37</sup> Durante as discussões da regulamentação da Linha Programática de AAT de BH, em uma reunião da Câmara Técnica do Conselho Municipal de Habitação (ocorrida em 27/08/2020), a diretoria da URBEL apresentou um relatório com as principais demandas de assistência e assessoria técnica que recebia por meio de seus canais com os cidadãos. Dentre diversas demandas mais elaboradas, estavam também a emissão de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) para obras, visitas técnicas para identificação de riscos, e a elaboração de desenhos para aprovação e regularização.

O Esquema de Avaliação de políticas e práticas de ATHIS e AT é composto pelas seguintes perguntas: (1) Quais atores iniciam ou requerem o serviço?; (2) Qual o objetivo principal das políticas (ou demais propostas de trabalho)?; (3) Qual o foco principal da política (ou demais propostas de trabalho)?; (4) Quais atores podem conduzir o processo e como se dá essa condução?; (5) Como se estruturam as instâncias de participação?; (6) Como as equipes técnicas propõem a elaboração dos métodos de trabalho?; (7) Como a proposta de trabalho promove a aproximação da linguagem e conhecimentos técnicos com a população?; (8) Como é a relação do método de trabalho com o *tempo* nas etapas de planejamento, gestão e execução?; e (9) Quando as políticas e práticas avançam até a etapa de obras, como ocorrem sua gestão e execução?

Ainda que todos os aspectos elencados se entrecruzem de forma articulada, aqueles numerados de 1 a 5 se relacionam mais com a *estrutura da política* (ou demais propostas de trabalho) enquanto aqueles de 6 a 8 estão mais diretamente relacionadas aos *métodos de trabalho*. O item 9, último aspecto e que diz respeito à execução das obras, faz interface tanto com a estrutura da política quanto com o método de trabalho. Nas políticas ou propostas que não englobam a etapa de obra, esse item pode não ser avaliado — por isso sua localização em último lugar no esquema. Ressalto que, dentro de uma mesma política é possível haver diferentes equipes de trabalho com diferentes métodos de trabalho, acarretando variações na avaliação dos parâmetros 6, 7, 8 e 9. Quando isso ocorrer, é necessário avaliar separadamente cada situação (ou seja, o trabalho técnico daquela equipe *dentro* daquela política ou proposta de trabalho) ou ainda estabelecer uma *margem de variação entre os métodos* quando o intuito for uma avaliação global.

Diante disso, apresento as perguntas e respostas (aspectos elencados e suas características) que compõe o Esquema de Avaliação proposto. As características elencadas nas respostas A são situações que acontecem no extremo da heteronomia, e aquelas em C direcionam-se para ganhos de autonomia, enquanto as respostas elencadas em B estão no meio termo. Uma assessoria técnica considerada ideal para promover e possibilitar práticas sócio-espaciais emancipatórias é aquela que se identifica em todos os aspectos com as respostas organizadas no extremo que se direciona para autonomia (em C) ou avançam para além dele.

#### 1. *Quais atores iniciam ou requerem o serviço técnico?*

- A) O Estado, com equipe própria ou terceirizada, para executar intervenções preestabelecidas decorrentes do planejamento urbano, demais programas públicos ou ainda alguma situação de emergência. Geralmente configuram uma *ação direcionada impositiva*.
- B) O Estado, com equipe própria ou terceirizada, empresas, profissionais autônomos ou organizações da sociedade civil que apresentam uma proposta de trabalho delimitada para aquela localidade e público, sendo opcional aos indivíduos e grupos. Geralmente configuram uma *adesão voluntária*.
- C) Indivíduos e grupos, organizados ou não, solicitam a prestação do serviço técnico e escolhem qual equipe técnica irá atendê-los (dentre as opções do Estado, empresas, profissionais autônomos ou OSC). Geralmente configuram *demanda espontânea*.

2. *Qual o objetivo principal das políticas (ou demais propostas de trabalho)?*

- A) Oferecer suporte técnico profissional em ações decorrentes das intervenções estatais, visando garantir direitos adquiridos da população ou compensar perdas em situações emergenciais de riscos e tragédias.
- B) Oferecer suporte técnico profissional para produção de novas moradias e melhorias habitacionais, contribuindo para a redução de deficit habitacional quantitativo e qualitativo além de eventuais intervenções em espaços coletivos, garantindo o atendimento aos parâmetros técnicos, normativos e exigências legais da produção do espaço.
- C) Oferecer suporte técnico profissional a partir de um espectro abrangente de ações relacionadas à produção do espaço como novas moradias, melhorias habitacionais, espaços coletivos, apoio a organizações comunitárias, participação em discussões, audiências, etc, contribuindo para a redução de deficit habitacional quantitativo e qualitativo, garantindo o atendimento aos parâmetros técnicos, normativos e exigências legais da produção do espaço e, sobretudo, fortalecendo e capacitando indivíduos e grupos sócio-espaciais no sentido do ganho de autonomia e avanço nas disputas institucionais relativas ao direito à moradia e à cidade.

3. *Qual o foco principal das políticas (ou demais propostas de trabalho)?*

- A) Solução imediata de problemas com foco no *produto* sem abertura para discussões com os indivíduos e grupos.
- B) Solução de problemas com foco no *produto* passando por algum tipo de discussão relativa aos objetos e questões técnicas.
- C) Problematizações e discussões que englobam os objetos, questões técnicas e podem extrapolar para questões sociais, econômicas e políticas, com foco no *produto e nos ganhos processuais*.

4. *Quais atores podem conduzir o processo e como se dá essa condução?*

- A) A equipe técnica, com pouca ou nenhuma interação com o público, para além das questões burocráticas.
- B) A equipe técnica predominantemente, com uma proposta superficial de interação e diálogo com o público.
- C) Os indivíduos e grupos predominantemente, num modelo de parceria com a equipe técnica.

5. *Como se estruturam as instâncias de participação?*

- A) Não são propostas instâncias de participação, não havendo possibilidades de discussão, escolha ou tomadas de decisões por parte da população, configurando processos *não-participativos*.
- B) As instâncias de participação são superficiais, predominantemente direcionadas pelo olhar tecnicista, mas apresentam alguma abertura para discussões, escolhas ou tomadas de decisões da população, configurando processos *pseudoparticipativos*.
- C) As instâncias de participação são acordadas entre técnicos e população ocorrendo de forma colaborativa e transparente, contemplando discussões, escolhas e tomadas de decisões que se efetivam na execução das intervenções, podendo configurar a chamada *participação autêntica*.

6. *Como as equipes técnicas propõem a elaboração dos métodos de trabalho?*



- A) A equipe técnica define previamente as regras, métodos de trabalho, procedimentos padronizados e produtos, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela política. Pautam o desenvolvimento das ações a partir de tais definições, sem compartilhamento ou negociações com os demais envolvidos. Não há esforço metodológico em diversificar ou adaptar o modelo de atuação convencional do campo e configuram ações com características assistencialistas de manutenção de dependências. É um formato de trabalho predominantemente *impositivo*, ainda que tais imposições sejam colocadas de forma sutil.
- B) A equipe técnica estabelece previamente as regras, métodos de trabalho, procedimentos padronizados e produtos, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela política. Tais definições são apresentadas e discutidas com os demais envolvidos abrindo espaços eventuais escolhas — dentre aquelas produzidas previamente pela equipe técnica. Predomina o modelo de atuação convencional do campo, centrado na atuação técnica com eventuais esforços de diversificar a linguagem e as formas de representação para melhor entendimento. Oscila entre ações impositivas/assistencialistas e a *mediação* por parte dos técnicos.
- C) Indivíduos e grupos, juntos à equipe técnica, elaboram as regras internas, métodos de trabalho e procedimentos, adaptando-os às questões específicas e contextuais que delimitam a realização das atividades. Para além do modelo de atuação convencional, busca-se alternativas metodológicas para capturar e trabalhar as demandas dos envolvidos, suas habilidades e potenciais, além do desenvolvimento e utilização de interfaces. O formato oscila entre mediação técnica e a *autonomia* dos indivíduos e grupos.

*7. Como a proposta da equipe técnica promove a aproximação da linguagem e conhecimentos técnicos com a população?*

- A) Não propõe ações nesse sentido.
- B) Propõe ações pontuais, com algum esforço para promover o entendimento por parte da população, mas prevalece o uso dos termos, jargões e códigos convencionalizados pelo campo profissional. O conhecimento técnico dos

profissionais sobrepõe-se aos conhecimentos locais, sendo utilizado como justificativa e direcionamento das decisões.

C) Busca-se a aproximação a partir do deslocamento de foco no conhecimento e linguagem técnicos (adequando termos e evitando a utilização de jargões) para o reconhecimento e valorização da linguagem, conhecimentos e hábitos dos grupos e localidades. Isso ocorre junto ao uso de interfaces que facilitem o entendimento e o diálogo, além de capacitações com trocas de conhecimentos entre os envolvidos.

*8. Como é a relação do método de trabalho com o tempo nas etapas de planejamento, gestão e execução?*

A) Os trabalhos seguem cronogramas estabelecidos pela política e pela equipe técnica de acordo com seus interesses, possibilidades e limitantes. Os indivíduos e grupos devem se adequar aos prazos estabelecidos e eventos agendados. As etapas seguem a lógica de produção convencional e de mercado.

B) Os trabalhos seguem cronogramas estabelecidos previamente pela política e pela equipe técnica de acordo com seus interesses, possibilidades e limitantes, considerando os momentos demarcados para a interação entre técnicos e população. Os prazos, a duração de etapas processuais e eventos estabelecidos são apresentados aos indivíduos e grupos, que devem se adequar ao cronograma proposto com eventuais ajustes negociáveis. As etapas seguem a lógica de produção convencional e de mercado com pouco ou nenhum esforço de adaptações para as especificidades da autoprodução e autogestão.

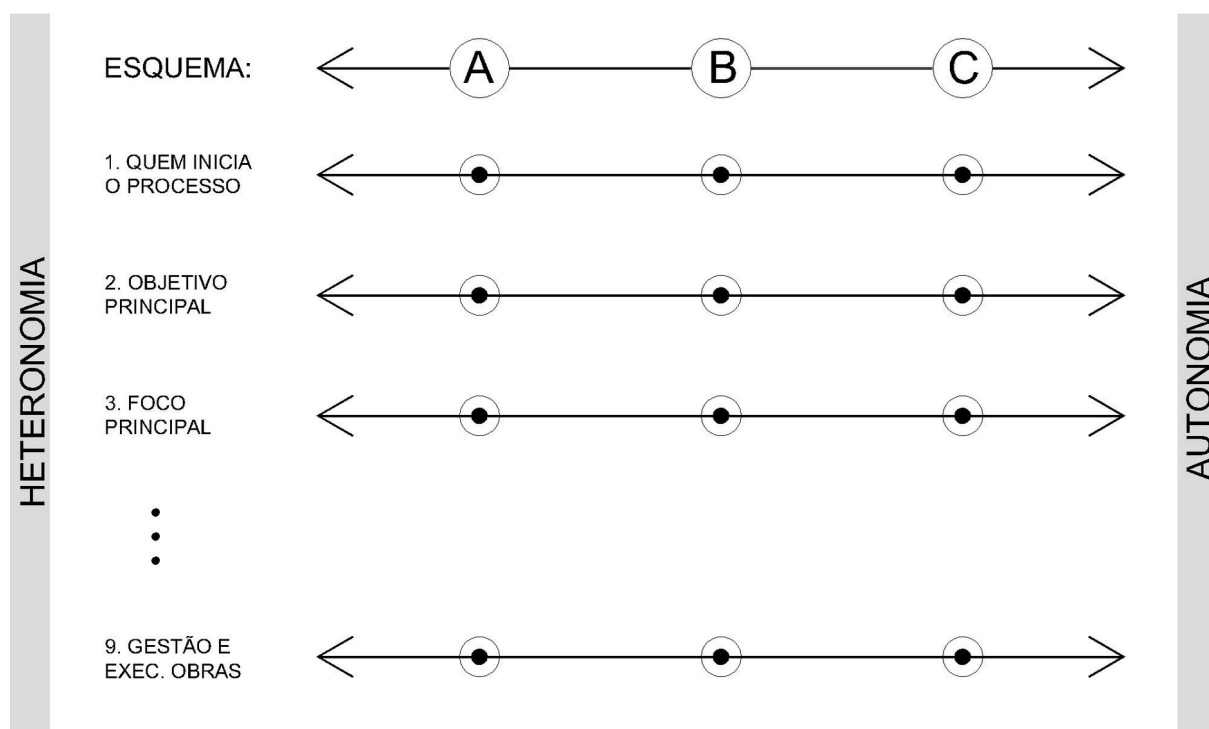
C) Os trabalhos seguem cronogramas estabelecidos conjuntamente entre equipe técnica, indivíduos e grupos num cenário em que os interesses, possibilidades e limitantes são esclarecidos e discutidos entre técnicos e população, podendo ser alterados por meio de novos acordos. As etapas buscam se adequar às características específicas de relação com o tempo de processos abertos e autogestionários, mas em certa medida também seguem a lógica de produção convencional.

9. Quando as políticas e práticas avançam até a etapa de obras, como ocorrem sua gestão e execução?

- A) As obras são gerenciadas e executadas pelo Estado ou por empresas privadas contratadas configurando *gestão estatal estrita* ou *gestão privada estrita*. Nesses casos, os indivíduos e grupos não participam do processo de produção e portanto não há prestação de serviço técnico para a população.
- B) As obras podem ser *cogéridas* por população e Estado (ou empresas, profissionais, OSC), sendo que a população recebe o suporte técnico nas frentes em que for atuar. São processos com alguma abertura para discussões e escolhas da população porém com forte controle do agente promotor/financiador e do suporte técnico, que se direciona mais para consulta e prestação de contas.
- C) As obras são geridas pelos indivíduos e grupos (que podem atuar diretamente na autoconstrução remunerada ou contratar os serviços terceirizados) havendo suporte técnico em todo o processo. Configuram modelos de *autogestão institucionalizada* (produção autônoma) e são processos com maior abertura para discussões, decisões e deliberações da população, porém ainda há algum controle estatal (ou do agente promotor/financiador).

As características identificadas para cada aspecto avaliado podem ser representadas graficamente com a marcação das respostas no esquema abaixo, onde cada linha corresponde a uma pergunta (Gráfico 1):

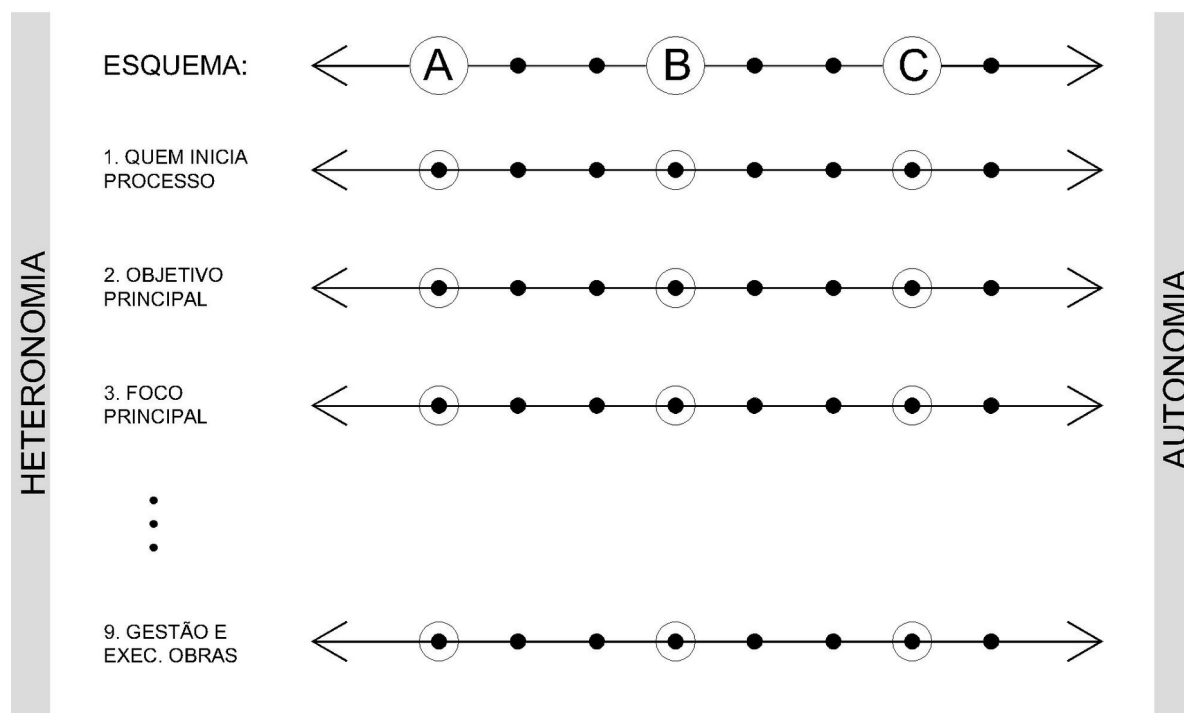
**Gráfico 1: Esquema de Avaliação de políticas e práticas de ATHIS e AT — versão preliminar**



Fonte: Elaborado pela autora

É importante esclarecer que, apesar do esforço em caracterizar os diversos aspectos elencados, as descrições do esquema não são capazes de retratar todas as nuances e variações contextuais que oscilam nas experiências de políticas ou demais propostas de ATHIS e AT. Configura, portanto, um método de avaliação orientado a partir de situações mais comuns e funciona como baliza crítica para orientar as análises. Por esse motivo, foi proposto que as gradações não sejam fixadas apenas nas categorias A, B e C; mas que existam gradações intermediárias entre A-B e B-C, e para além de C, que possibilitem ajustar, por aproximação, a avaliação das características que não cabem exatamente nas descrições propostas (Gráfico 2).

**Gráfico 2: Esquema de Avaliação de políticas e práticas de ATHIS e AT – versão final**



Fonte: Elaborado pela autora.

Ainda que o esquema se direcione prioritariamente para as políticas públicas de ATHIS e AT e as práticas de prestação de serviços executadas a partir delas, é possível também utilizá-lo para casos independentes do Estado, tendo em vista que os aspectos listados são comuns à maioria deles.

Três aspectos estruturantes das políticas e determinantes para o formato da prestação de serviço para baixa renda ficaram de fora do esquema, uma vez que não se enquadram nessa sistematização entre menor ou maior grau de heteronomia/autonomia. Tais aspectos estão mais diretamente relacionados às políticas (características de suas estruturas) do que às práticas (métodos). São eles: burocracia, financiamento, e critérios de elegibilidade.

Sobre burocracia, foi verificado que as políticas que apresentam estruturas com procedimentos complexos, rígidos e com muitas exigências, conformam impeditivos para o acesso da população e inviabilizam práticas não convencionais, como a autogestão. Em algumas experiências analisadas, aprofundam-se no excesso de controle, limitação e direcionamento das ações, com forte heteronomia. Em outras, com menor nível de

exigências burocráticas, verifiquei que há possibilidades para avanços em direção a ganhos de autonomia, ainda que essa não seja uma relação automática. Os impactos dos altos graus de burocracia e normatização nas políticas bem como de situações com menores graus, serão apresentados ao longo das discussões dos capítulos 3 e 4, especialmente nas análises de Silva (2019; 2020), arquiteta e professora que atuou como assessora técnica durante os mutirões autogeridos em Ipatinga e Belo Horizonte; Lopes (2011; 2019; 2020 e 2020a), arquiteto e professor que atuou nas assessorias técnicas do FUNAPS Comunitário em SP; e Bomtempo (2020), arquiteta e professora que atuou no programa de ATHIS da CODHAB no Distrito Federal.

Sobre o financiamento, dois aspectos se entrecruzam em diversas combinações diferentes: a oferta gratuita da prestação do serviço técnico (etapas de planejamento) e os subsídios/financiamentos de material e mão de obra (etapas de execução). Sobre o serviço técnico, existem casos em que são ofertados gratuitamente: i) apenas para elaboração de projetos, laudos e regularizações; ii) apenas para o acompanhamento das obras; e iii) para ambos. Sobre o subsídio ou financiamento de material e mão de obra, existem casos nos quais: i) não são previstos pelas políticas e práticas, ficando a cargo da população; ii) são fornecidos apenas kits de materiais, sem previsão de mão de obra; iii) as obras são totalmente executadas em gestão estatal/empresarial restrita, ou seja, apenas pela administração pública, sem participação da população; iv) são previstos recursos para materiais e mão de obra em autogestão com liberação por medições, seguindo uma lógica de construção do mercado; e v) são previstos recursos para materiais e mão de obra em autogestão visando adaptações coerentes com as características específicas da autogestão. Uma combinação entre prestação de serviço contínuo, tanto no planejamento quanto na gestão e execução, com previsão de recursos direcionados para a autogestão, é o cenário mais promissor em termos de autonomia. Argumento que é sempre necessário atrelar as políticas e práticas de ATHIS e de AT a alguma garantia de recursos para execução das obras.

Especificamente no caso dos negócios sociais, que propõem a venda de kits para pequenas reformas, o recurso para pagamento do serviço técnico (caso haja), e também das obras, vem da própria população, onerando-a. Por configurarem intervenções muito pontuais, rápidas, e com foco na geração de lucro para as empresas, em geral não são capazes de absorver questões mais abrangentes da moradia. As investidas publicitárias de tais práticas recaem na idealização da imagem final da casa transformada, ou do chamado *antes e*

*depois*, apontando para a preocupação com um padrão estético que se sobrepõe a intervenções estruturais ou demandas que extrapolem os kits padrões oferecidos.

Sobre critérios de elegibilidade, verifiquei políticas com uma quantidade de exigências e limitações que condicionam o atendimento, e, por serem excludentes entre si, impossibilitam o acesso de grande parte da população às políticas de ATHIS e AT. Ainda que seja necessária a existência de tais critérios, o principal intuito deve ser evitar o atendimento a demandas que não se caracterizam como de interesse social, e não excluir o real público-alvo, quando não cumprem um ou outro critério. Discuto que os critérios devem seguir uma lógica de combinação de fatores que não sejam necessariamente excludentes e tenham margens de flexibilização. Essa discussão será melhor apresentada no capítulo 3, na análise das políticas públicas municipais de ATHIS.

Para ilustrar a utilização do Esquema de Avaliação de políticas e práticas de ATHIS e AT dois casos serão testados: uma política pública belorizontina de prevenção e combate a riscos, o Programa Estrutural em Área de Risco (PEAR) e uma prática independente do Estado, o projeto Arquitetura na Periferia, cujas características já foram explicitadas anteriormente. A escolha dessas duas experiências não é casual; foi definida assim, para apontar, respectivamente, um caso com maiores graus de heteronomia e outro que aponta ganhos de autonomia.

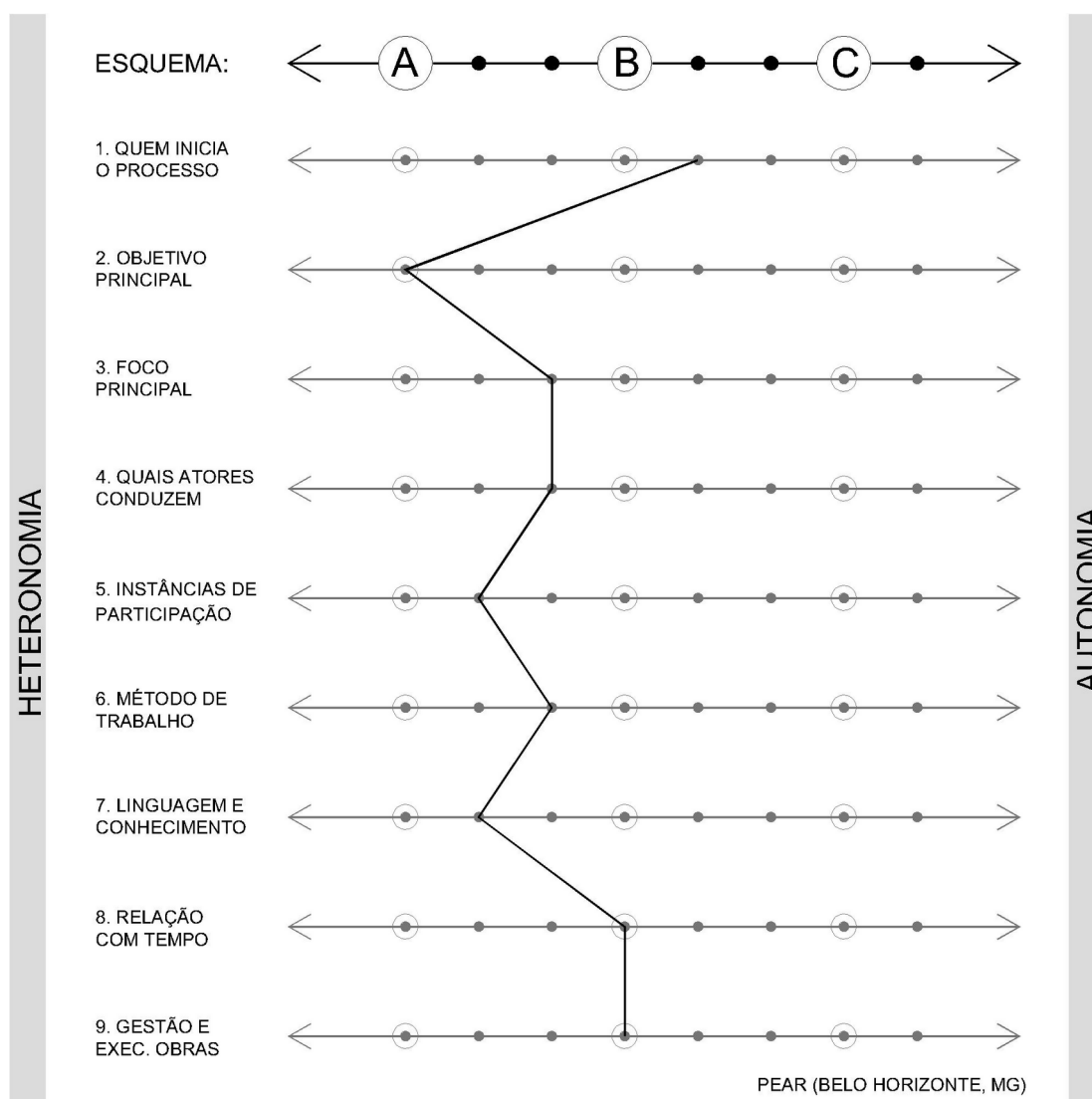
O PEAR atua desde 1994 promovendo soluções emergenciais e preventivas de risco geológico-geotécnico ou construtivo, e é o único programa belorizontino que atualmente prevê uma ação de *assistência técnica* em um de seus eixos: “Obras com Mão de Obra do Morador”<sup>38</sup>. Nele, o cidadão com alguma demanda de risco acessa a PBH e solicita uma visita avaliativa da equipe técnica. Essa avaliação pode resultar na remoção dos moradores para outra moradia, se os riscos forem graves, ou na indicação das ações de reparo necessárias para mitigação dos riscos identificados. Além desses casos em que os moradores solicitam a visita da prefeitura, o PEAR também atua de forma direcionada nas localidades e situações onde identifica indícios de riscos. A equipe técnica que executa os trabalhos pertence à prefeitura, e os moradores não podem escolhê-las ou interferir em seu método de atendimento. A absorção das demandas é feita com base nos critérios de hierarquização estabelecidos pela administração pública e estão relacionados ao grau de risco verificado (muito alto, alto, médio e baixo), e às recomendações do parecer técnico

---

<sup>38</sup> Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/programas-e-projetos/urbel>>. Acessado em: 08/10/2020.

elaborado a partir da visita ao local (monitoramento, remoção definitiva ou remoção temporária). Nos casos em que há a necessidade de obra, a intervenção é acordada com o morador, mas dentro de uma estreita margem de possibilidades, e que é dada também pela emergência do problema. Para as obras, a prefeitura oferece um projeto padrão, o acompanhamento técnico, e um kit de material para que os próprios moradores as executem. Em casos raros, oferece também a mão-de-obra para execução do serviço por meio da contratação de empreiteiras. No geral, as obras civis estão direcionadas para a construção de muros de arrimo, para os quais há uma padronização de projetos e técnicas construtivas.

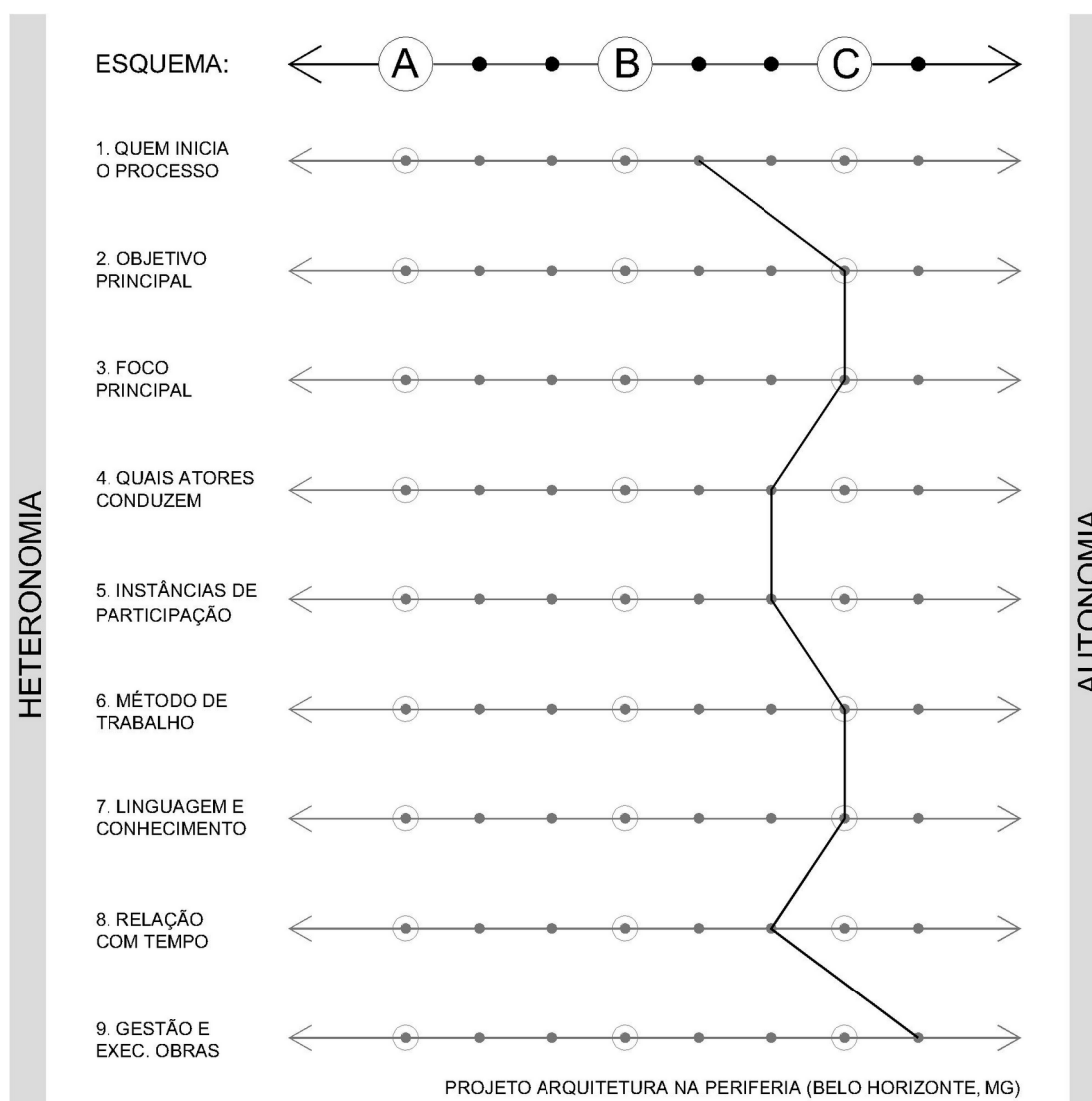
**Gráfico 3: Esquema de Avaliação de políticas e práticas de ATHIS e AT — PEAR**



Fonte: Elaborado pela autora.



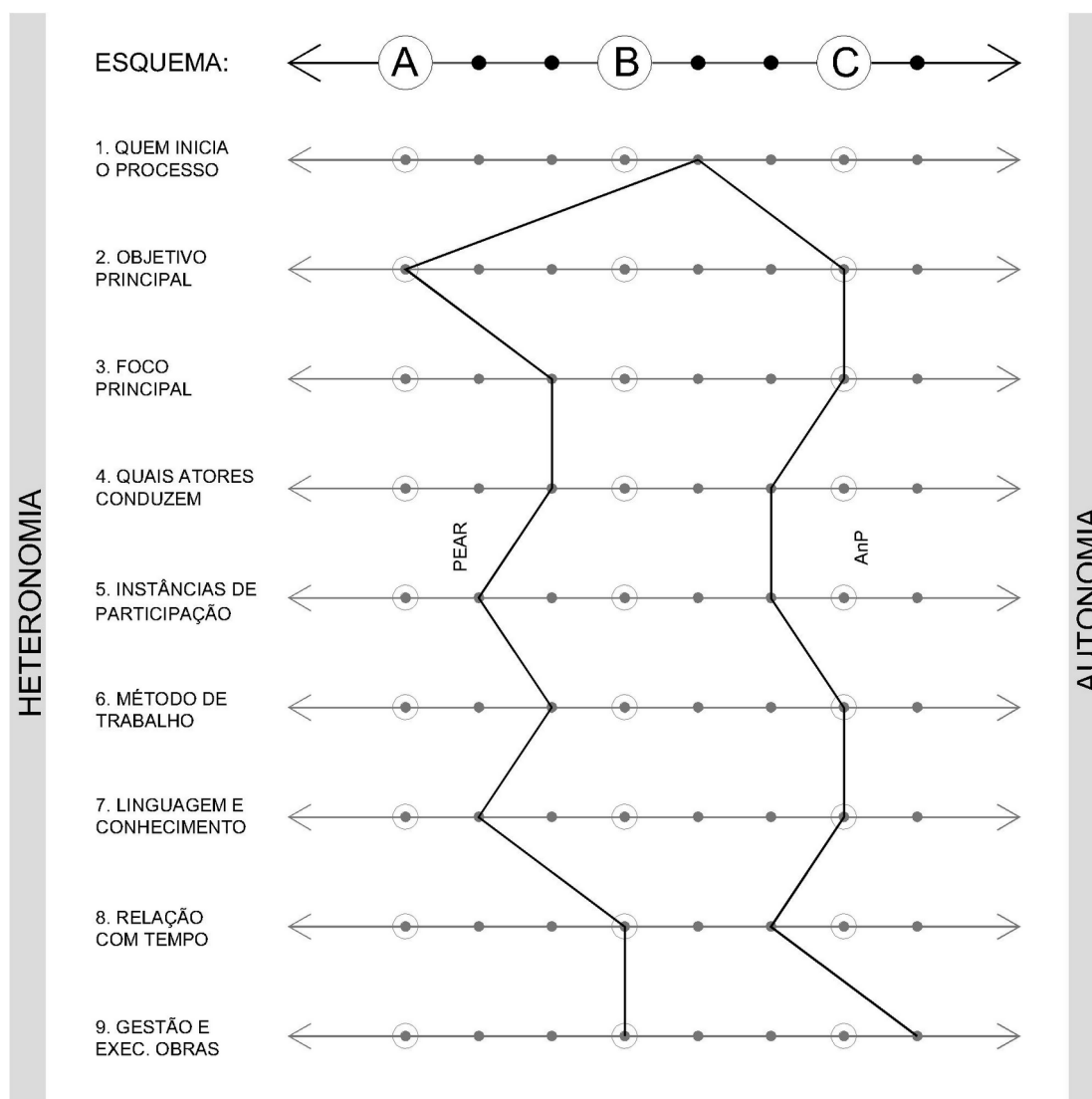
**Gráfico 4: Esquema de Avaliação de políticas e práticas de ATHIS e AT – Arquitetura na Periferia**



Fonte: Elaborado pela autora.

Os gráficos ajudam a perceber que, internamente, as políticas e práticas oscilam suas características, ora se aproximando da maior presença de heteronomia, ora em direção aos ganhos de autonomia. Dessa forma, são interessantes para apontar os aspectos que precisam ser aprimorados, tendo como parâmetro uma atuação em direção à autonomia. É possível perceber, nos dois casos, uma *localização média* das políticas e práticas nos gráficos, apontando também para uma ideia global sobre como se caracterizam (Gráfico 5). Ressalto que a ideia de autonomia representada nesse esquema é ainda incipiente e não representa um fim, mas um meta que se expande continuamente.

**Gráfico 5: Esquema de Avaliação de políticas e práticas de ATHIS e AT — PEAR e Arquitetura na Periferia**



Fonte: Elaborado pela autora.

As experiências representadas comparativamente no gráfico acima, apresentam propostas e pressupostos de atuação diferentes, especialmente o fato de a primeira ser uma política pública executada pelo Estado e a segunda ser uma ação independente. O PEAR, com seu objetivo principal de prevenir e mitigar riscos, mostra características com maior grau de heteronomia em todo seu processo. Seus aspectos que avançam mais na direção da autonomia estão relacionados às obras, pois na grande maioria dos casos são autoproduzidas pelos moradores, com a presença de assistência técnica profissional. Mas

ainda assim, são limitadas pelo poder público na pré-definição de materiais e técnicas construtivas, além dos projetos padronizados. É relevante também, no âmbito da autonomia, que os cidadãos possam demandar espontaneamente o serviço. Porém, esse aspecto positivo é sufocado pelo modelo de avaliação da administração pública, que prioriza e direciona os atendimentos de acordo com o seu padrão pré-definido, sem que o cidadão possa requerer outro formato/serviço. Na avaliação de Bedê (2019), o PEAR não deve ser entendido como um programa de assistência técnica. Argumenta que a etapa que prevê a prestação de serviço é parte incipiente das ações, que há pouca interação com a população, e que o programa apresenta possibilidades de atendimento muito restritas. Ainda assim, justamente pelo fato de o município entendê-lo como um programa que oferece assistência técnica, foi trazido para essa análise. Soma-se a isso o fato de ser um programa que atua há 25 anos ininterruptos, e que consegue ser efetivo em seu objetivo principal.<sup>39</sup>

Já o projeto Arquitetura na Periferia tem sua origem numa pesquisa acadêmica (GUEDES, 2014) e estrutura seu método de assessoria a partir de uma base crítica ao assistencialismo, à dominação tecnicista e à heteronomia, com o objetivo claro de possibilitar ganhos de autonomia às mulheres autoproductoras. Nesse sentido, e por atuar de forma desvinculada a outras instituições (como universidades, Estado e empresas), enfrenta menos impeditivos para sustentar suas práticas abertas à participação. Menos burocratizadas, essas práticas se adaptam às demandas e à disponibilidade de tempo das assessoradas, desenvolvem diversos tipos de capacitações, testam novas interfaces para facilitar os processos, dentre outros. Ainda assim, a prática apresenta certas limitações pré-definidas, como o número máximo de oficinas *mão na massa* por grupo, os valores baixos de microcrédito, uma certa sequência metodológica (que é alterável mas tem uma padronização), e alguma interferência técnica de mediação nos processos. Configura uma prática com potencial de se aprimorar, mas ainda apresenta fragilidades de estruturação financeira que restringem sua escala de atuação e, dependendo de situações conjunturais, podem até mesmo ocasionar a interrupção das atividades. Ou seja, ao preservar suas virtudes de adaptabilidade e abertura nos processos — justamente por não se vincular a políticas públicas, financiamentos empresariais, e a regras de órgãos e instituições externas —, confronta a dificuldade de manutenção do projeto, que não tem o objetivo de se transformar num modelo de negócio social.

---

<sup>39</sup> Disponível em: <[https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/politica-urbana/2020/60\\_extracompur3\\_urbel\\_apresentacao-compur-2020.pdf](https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/politica-urbana/2020/60_extracompur3_urbel_apresentacao-compur-2020.pdf)> . Acessado em 08/10/2020.

A análise conjunta desse dois casos retoma as reflexões iniciais deste trabalho: a necessidade de construir programas públicos de ATHIS/AT com uma estrutura consistente e que viabilize sua implementação em grande escala; a importância do aprimoramento metodológico das práticas de prestação de serviço técnicos com possibilidades de ganhos de autonomia; e os esforços para contornar as tendências heterônomas e impeditivos burocráticos do Estado.

Os aspectos e características que orientam o Esquema de Avaliação servirão de base também para traçar as críticas sobre as experiências analisadas no próximos capítulos e irão, juntamente com as análises sobre burocracia, financiamento e critérios de elegibilidade, orientar o exercício propositivo para a regulamentação do programa de AAT de Belo Horizonte.

### **3. POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS COM ASSISTÊNCIA OU ASSESSORIA TÉCNICA**

Neste capítulo são apresentadas as políticas públicas ou ações institucionalizadas que contemplaram algum tipo de serviço técnico para população de baixa renda em seus escopos, sem configurar especificamente políticas públicas de assistência ou assessoria técnicas. O primeiro recorte temporal vai da década de 60, quando começam ações incipientes nas políticas públicas, passa pela ditadura militar, e vai até os primeiros anos após a redemocratização, no início dos anos 90. Nesse início dos anos 90, com alguns governos municipais progressistas eleitos, algumas cidades iniciaram a chamada *autogestão habitacional*, na qual a população gere o processo de produção utilizando recursos públicos e, dessa forma, contrata suporte técnico de profissionais de diversas áreas. As experiências de Belo Horizonte, Ipatinga e São Paulo, aqui denominadas *casos emblemáticos*, são tratadas num segundo recorte temporal, que se estende pela década de 90 até o início dos anos 2000. A partir de 2003, com a eleição de Lula, a autogestão apareceu em políticas de escala federal nos programas Crédito Solidário e Minha Casa Minha Vida Entidades, que serão tratados num último recorte temporal. Esse resgate histórico não se aprofunda nos casos elencados, mas extrai de estudos que o fizeram os aspectos considerados relevantes para uma análise global do percurso da prestação de serviço. O objetivo foi contribuir para o entendimento dos principais aspectos e características das políticas e práticas de prestação de serviço técnico que informaram a elaboração do Esquema de Avaliação, que posteriormente foi utilizado para avaliá-las e compor a discussão crítica.

#### **3.1 Início da prestação de serviço técnico para baixa renda nas décadas de 60 a 90**

É notório que o processo de urbanização brasileiro ocorreu sem planejamento e com muita rapidez. Segundo Maricato (2010), na década de 40, apenas 26,3% da população total do país morava nas grandes cidades, sendo que em 2000 essa porcentagem já era de 81,2%. Isso significou um número absoluto de aproximadamente 125 milhões de novos habitantes ocupando as regiões urbanas, muitas dessas, ainda incipientes e despreparadas para abrigar esse grande êxodo. A migração da população pobre do campo para as centralidades urbanas ocorria de forma precária e num cenário de grande desigualdade social. Mas ainda assim se configurava como oportunidade de melhoria de vida para os cidadãos (MARICATO, 2010). Segundo Bonduki (1994), o crescimento das favelas nas

idades do Rio de Janeiro e São Paulo se inicia nesse período, com a chegada de imigrantes e famílias despejadas, que ocupam terrenos públicos para construir suas casas. Nesse cenário, a autoconstrução de baixo custo nas periferias, sem infraestrutura urbana, se tornou uma alternativa viável para que os cidadãos pudessem garantir uma forma de moradia sem os custos de financiamentos ou aluguéis (BONDUKI, 1994). Nesse momento, não havia políticas públicas que oferecessem outras alternativas à classe pobre. A autoprodução das casas ocorria sem qualquer suporte financeiro ou técnico do Estado.

Os problemas desta “solução habitacional”, principalmente a carência de transporte e de infraestrutura, assim como as dificuldades inerentes ao processo construtivo, acabaram por não se constituir em obstáculos intransponíveis à sua expansão, devido à absoluta ausência de alternativas, que provocava uma aspiração crescente pela casa própria, só factível mediante tais sacrifícios (BONDUKI, 1994, p. 730).

Durante a década de 30, com Getúlio Vargas, a habitação começou a ser entendida como uma questão social e recebeu intervenções estatais de regulamentação para sua produção e locação — como a Lei do Inquilinato, de 1942, que regula preços de aluguéis; o Decreto-Lei nº 58/1938, que possibilita a venda de lotes a prestações; e a criação dos IAPs e da Fundação Casa Popular (BONDUKI, 2014). Especificamente sobre a atuação profissional de arquitetos junto a populações de baixa renda, Magaly Pulhez (2007) aponta a existência de ações incipientes a partir de 1930; porém, em grande parte conectadas com ações caritativas da Igreja católica e profissionais voluntários. Em sua pesquisa sobre assessoria técnica para urbanizações, apresenta uma revisão histórica dessa atuação desde a década de 30 até início dos anos 2000. Pulhez afirma que o início de uma aproximação mais consistente com a classe pobre está conectada a um movimento de valorização da cultura nacional popular, numa noção de nacionalismo crítico e combativo ao imperialismo, ocorrido no início da década de 60 no Brasil. Um marco relevante desse período é o Seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963, ocorrido no Hotel Quitandinha, que reuniu arquitetos, sociólogos, engenheiros, assistentes sociais, e economistas para discutir os temas da Habitação e da Reforma Urbana no bojo das Reformas de Base do então presidente João Goulart. Bonduki (2014) ressalta que as propostas do Seminário eram avançadas para o momento, foram retomadas em diversos momentos políticos posteriores na formulação de políticas, e ainda se fazem atuais na discussão sobre o direito à cidade e à moradia. Pulhez (2007) afirma ter sido este um momento crucial para que o campo arquitetônico reconhecesse e assumisse um certo comprometimento com as questões populares, ainda que as pautas tivessem um forte caráter assistencialista e predominasse o entendimento da favela como um problema a ser superado. A autora analisa, então, cinco experiências

ocorridas no início da década 60, que antecedem a ditadura militar e que impactaram na construção do campo de trabalho para/com a população de baixa renda.

A primeira delas é a criação do Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-higiênicas (SERFHA), que propôs um trabalho inovador junto às lideranças de favelas do Rio de Janeiro por meio de encontros semanais com discussões e capacitações aos moradores, e que a princípio descartava as habituais remoções. O trabalho abriu caminhos para uma espécie de assessoria técnica que buscava estimular a autonomia dos grupos, capacitando-os para as tratativas com a administração pública e caracterizando-os juridicamente com a constituição de associações. Porém, justamente por esse caráter autonomista, e por se contrapor aos interesses especulativos existentes nas áreas em questão, acabou sendo descartado.

A segunda experiência apontada por Pulhez é o surgimento do grupo formado por voluntários católicos de diversas áreas— o Movimento Universitário de Desfavelamento (MUD). Trabalhou com remoções e reassentamentos de famílias em São Paulo, promovendo diálogo e abertura à participação dos moradores. Arquitetos e engenheiros promoveram captação de recursos filantrópicos, visitas aos terrenos, e forneceram projetos para as casas das famílias numa espécie de prestação de serviço técnico com forte caráter assistencialista e missionário. Uma terceira ação pontuada foi a ocorrida em Cajueiro Sêco, Recife, na qual o arquiteto Acácio Gil Borsoi promoveu, entre 1962 e 1964, casas populares projetadas com a participação dos moradores e executadas com técnicas locais de taipa, barro e palha.

A quarta experiência retratada por Pulhez é a criação, em São Paulo, da Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS 1947-64), que buscou um novo modo de olhar para as favelas e para a pobreza, se atentando para os processos sociais e possibilidades de transformação dessas situações. Baseava-se na doutrina Economia e Humanismo, do padre Lebrét, que propunha métodos pedagógicos de formação de militantes, pesquisa junto à ação política, e pesquisa urbana conciliada à pesquisa espacial. Trabalhavam junto aos favelados por meio de pesquisas etnográficas que valorizavam a vida cotidiana nesses locais. A autora considera os avanços trazidos pela SAGMACS como ponto de inflexão crucial para o trabalho de planejamento e intervenção junto à população pobre.

Já o quinto e último caso, é a urbanização da favela de Brás de Pina, no Rio de Janeiro. Em 1964, quando prestes a serem removidos da favela para casas construídas pelo governo municipal na Vila Kennedy, os moradores organizados e apoiados pela igreja procuraram auxílio técnico e se organizaram para resistir à remoção (PULHEZ, 2007). Com a fundação da CODESCO em 1968, e seu posicionamento não remocionista, possibilitou-se o trabalho conjunto entre os moradores e a assessoria da QUADRA Arquitetos Associados<sup>40</sup>. Desenvolveram um trabalho novo e precursor junto à população, que priorizou a participação ativa dos moradores. Os próprios moradores faziam os desenhos de suas casas, os discutiam com a equipe técnica, e participavam dos orçamentos das obras e da compra dos materiais (KAPP, BALTAZAR e MORADO, 2008). Na opinião de Lopes (2011), foi Brás de Pina que representou o ponto de inflexão ou ruptura do trabalho junto à população pobre.

Como Brás de Pina ilustra, arquitetos são coadjuvantes, junto com economistas, sociólogos e outros profissionais. A mediação que isso favorece não é intermediação: o arquiteto no centro tentando reconciliar os diversos polos. Mediação significa criar meios para remover empecilhos sociais, liberando a troca de ideias e de informação técnica. Ela visa a fortalecer a experiência, as opiniões e os julgamentos das pessoas ou, enfim, fortalecer sua autonomia (KAPP, BALTAZAR e MORADO, 2008, p.18).

Apesar das deficiências observadas na avaliação do programa de urbanização em Brás de Pina, como interrupções nos financiamentos e outros entraves burocráticos, ficou evidente que a integração entre processos de decisão e processos de construção proporcionou mais satisfação aos usuários, melhor conservação das edificações e maior número de melhorias posteriormente realizadas por eles. Aberto a intervenções e adaptações, o empreendimento potencializou a capacidade dos usuários de resolver os próprios problemas de forma simples e com os recursos disponíveis, utilizando-se de repertórios diferentes dos repertórios formais dos arquitetos. Nesse sentido, a experiência de Brás de Pina é um exemplo de canteiro não dividido e não dominado pelo capital, onde as regras nasceram das demandas reais de construção e uso (e não do lucro) (BASTOS e KAPP, 2006, s.p.).

Essa possibilidade efetivada em Brás de Pina — de não remover, mas de urbanizar os territórios marginalizados com a participação da população — se fortaleceu após a visita do arquiteto inglês John Turner ao Brasil, em 1968, quando este apontou que as favelas autoproduzidas lhe pareciam soluções mais adequadas às classes sociais pobres do que os conjuntos habitacionais massificados, de má qualidade e pulverizados pelas cidades (KAPP, BALTAZAR e VELLOSO, 2006, p. 39). Essa visão, que tem sua virtude em entender as potencialidades criativas e adaptativas das soluções autoconstruídas, e em geral mais bem localizadas na malha urbana que os conjuntos produzidos pelo Estado, foi apropriada com certa perversidade pelos governos liberais. Colaborou, ainda que aparentemente não fosse a intenção de Turner, com a ideia de esvaziamento do Estado e das políticas de bem-estar

---

<sup>40</sup> É importante ressaltar o trabalho de Carlos Nelson dos Santos e sua obra.



social ocorrida internacionalmente durante década de 1970. Organismos multilaterais de financiamento, como o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), apoiaram e financiaram práticas de autoajuda (*self-help*), nas quais o investimento financeiro é reduzido por contar com a utilização da força de trabalho não remunerada da população local (ARANTES, 2006). Nesse contexto, a responsabilidade da construção das moradias continua ficando para os pobres, mas não no sentido de valorizar ou ampliar sua autonomia — ainda que isso possa vir a ocorrer —, mas principalmente no intuito de diminuir os gastos do Estado.

Com o início da ditadura militar, essas experiências do começo da década de 60 foram desconsideradas e junto delas, a ideia crescente da urbanização das favelas. Foi um período marcado por uma política intensa de remoções, inclusive com uso da violência (PULHEZ, 2007). Em 1968, foi criada a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM, 1968-73), com o objetivo único de *desfavelizar* de todas as favelas do Rio de Janeiro. Em 1964, o Banco Nacional da Habitação (BNH)<sup>41</sup> surgiu com a proposta de promover o acesso à moradia popular para famílias de baixa renda. Foi um programa de intensa produção de novas unidades habitacionais, que promoveu um *boom* econômico na construção civil e no mercado imobiliário. Além disso, contribuiu para o entendimento da propriedade privada como solução para as demandas habitacionais, endossando o “sonho da casa própria”. Trouxe o discurso da moradia popular em sua criação mas, a despeito disso, o programa favoreceu o acesso à moradia majoritariamente para as classes médias e altas, possibilitando até mesmo que esses segmentos acumulassem patrimônio. Maricato (2010, p.23) afirma que a atividade de produção habitacional do BNH “não subjugou as atividades especulativas, como ocorreu nos países centrais do capitalismo. O mercado não se abriu para a maior parte da população que buscava moradia nas cidades. Ele deu absoluta prioridade às classes médias e altas”; não democratizando, portanto, o acesso à terra. Pulhez (2007, p.77) ressalta que o período militar foi caracterizado pela valorização tecnicista e que, “mais do que nunca, a prática de arquitetura então se converterá num dispositivo burocrático, tornando parte aos apelos das tecnocracias estatais para que se recolocasse o Estado como o agente capaz de ‘servir às necessidades e interesses sociais do país’”.

No início da década de 1970, a partir de reivindicações das classes pobres e subatendidas, foi criado o Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP), que abrigou propostas na

---

<sup>41</sup> Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4380.htm)>. Acessado em: 31/08/2019.

linha Programas Habitacionais Alternativos. Foram programas de menor escala destinados à população com renda inferior a três salários mínimos, que surgiram como uma tentativa tardia de alcançar a parcela pobre da população até então não era contemplada por seus modelos de financiamento — e justamente onde se constatava o maior déficit habitacional<sup>42</sup>. Foram lançados o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB, 1975), o Programa de Erradicação da Sub-habitação (PROMORAR<sup>43</sup>, 1982) e o Programa Nacional de Autoconstrução, denominado Projeto João-de-barro<sup>44</sup> (1984) (FERREIRA, 2019).

O Projeto João-de-barro foi criado num momento preliminar à falência do BNH e ao fim da ditadura, o que justificava sua proposta na “escassez de recursos na atual conjuntura e a consequente necessidade de reduzir os custos de produção das unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda” (Resolução nº5, 1984). Trouxe então o discurso mais alinhado com a tendência liberal de transferência da responsabilidade para os pobres, barateando o custo de construção das moradias ao se valer da mão de obra dos futuros moradores. Nessa mesma linha, pautava também a “necessidade de ampliar a participação ativa da população na solução de seus problemas habitacionais, respeitando seus padrões de vida e aspirações sociais” (Resolução nº 05, 1984). Destinava-se a famílias com até 1,5 salários mínimos, moradoras de centros urbanos de pequeno e médio porte, e oferecia o terreno e uma cesta de materiais para a família (SACHS, 1999). Especificamente nesse programa, houve assistência técnica de profissionais da arquitetura e/ou engenharia para processos de autoconstrução, com o objetivo de que os moradores fossem “orientados pelo Poder Público, para evitar e solucionar os casos de ocupação ilegal e irregular de áreas urbanas, principalmente em loteamentos periféricos e aglomerados de sub-habitações” (Resolução nº 5, 1984).

Naquele momento havia também uma espécie de “assistência técnica” embutida nos programas habitacionais do BNH que apresentaram, de maneira geral, resultados muito pouco qualificados aos moradores, visto que estavam notadamente direcionados e comprometidos com os interesses das grandes construtoras e financiadores (IAB, 2005, p. 13).

---

<sup>42</sup> Adauto Lúcio Cardoso. Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas <[http://www.observatoriodasmetrolopes.ufjf.br/download/adauto\\_polhab\\_brasil.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.ufjf.br/download/adauto_polhab_brasil.pdf)>. Acessado em: 31/08/2019.

<sup>43</sup> Resolução BNH Nº 135/82. Disponível em <<https://www.prognum.com.br/legislacao/leis/BNH-RES-135-82.htm>>. Acessado em 31/08/2019.

<sup>44</sup> Resolução do Conselho de Administração nº 5 de 24/04/1984 / BNH. Disponível em: <<https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/205723-cria-o-programa-nacional-de-autoconstrucao-%E2%80%93-projet-joaode-%E2%80%93-barro-%E2%80%93-e-estabelece-diretrizes-gerais-para-a-sua-execucao.html>>. Acessado em: 31/08/2019.

Os programas alternativos do BNH representaram um pequeno e tardio reconhecimento do governo militar sobre a produção informal como potencial de solução habitacional, contraposta às práticas higienistas e de remoção (SACHS, 1999). Porém, os números indicam que menos de 6% das unidades que o BNH financiou se referiam a essa modalidade, sendo considerados inexpressivos até a extinção do Banco, em 1986 (IPEA, 1999). Esse momento é retratado como a institucionalização da autoconstrução, que surge como embrião de solução habitacional num contexto de expansão acelerada das periferias e da inconsistência de políticas públicas habitacionais para a baixa renda, junto à falência do BNH (SACHS, 1999 e TATAGIBA e TEIXEIRA, 2016).

Nesse mesmo cenário, o governador de São Paulo, Franco Montoro, (opositor da ditadura, eleito indiretamente em 1982) criou o Programa Municipal de Habitação (PMH, 1986), baseado nos mutirões de autoconstrução em cogestão entre futuros moradores e prefeituras municipais. Contava com o fornecimento de assistência técnica para a execução das obras, via financiamento estadual, e propunha a valorização dos mutirões de autoconstrução e da ajuda mútua, com a inclusão dos moradores nos processos de decisão (ROYER, 2007). Apresentou um viés descentralizador, com foco na atuação dos municípios, e foi uma política combativa àquela realizada durante os anos de BNH. Segundo Royer (2007), a experiência não foi significativa em número de unidades produzidas, mas foi relevante para estruturar administrativamente a política habitacional dos anos seguintes, principalmente no que diz respeito à geração de recursos próprios de financiamento num contexto de total dependência dos recursos federais. Logo após o governo Montoro, em 1989, quando Orestes Quércia era governador de São Paulo, foi promulgada a Lei 6.556/89, que estabeleceu a vinculação de 1% de toda a arrecadação do ICMS<sup>45</sup> para o desenvolvimento de políticas habitacionais. Essa destinação de recursos do maior imposto estadual é ainda hoje de extrema importância para as políticas do Estado, que transferem 25% do valor para os municípios, e 75% para a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU).

Tais situações, marcaram os momentos em que a autoprodução deixou de ser vista somente como um problema a ser eliminado, e passou a ser enxergada em seu potencial real de produção da cidade. A princípio, isso ocorreu por justificativas econômicas, adotando soluções que exploravam a mão de obra da população pobre. Não se vê, como em Brás de Pina e nas iniciativas anteriores apoiadas pelo SAGMACS, um intuito pedagógico voltado

---

<sup>45</sup> Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.

para o desenvolvimento de potenciais dessa população, ou para uma participação em outras esferas da produção.

No início da década de 70, ações pontuais de prestação de serviço técnico foram iniciadas em alguns municípios paulistas por meio da administração pública (BARROS, 2013). No final dessa década, o prefeito de São Paulo, Olavo Setúbal (1975-79), em resposta a uma série de manifestações populares fortalecidas pela Igreja Católica e pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), criou o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS) pela Lei nº 8.906, de 27 de abril de 1979. A lei direcionava recursos a serem aplicados em infraestrutura, equipamentos e habitações em áreas de favelas, configurando um posicionamento diferente das práticas de remoções (PULHEZ, 2007), e possibilitou certa autonomia financeira para o município em relação aos recursos federais para a política habitacional (POLIS, 2003). Foi crucial para financiar ações de urbanização e produção habitacional durante a década de 80, e conforma a base para futura criação do FUNAPS Comunitário, que financiou os programas de autogestão habitacional do governo Erundina.

A lei que havia instituído o Funaps era muito clara em relação a dois aspectos fundamentais: a demanda a ser atendida era constituída pela população residente no Município que ganhava até 4 salários mínimos regionais e morava em habitação considerada subnormal e os recursos poderiam ser aplicados a Fundo perdido. Ainda nos critérios de atendimento, considerava-se que, se a família tivesse mais de 4 membros, o teto poderia ser acrescido de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo para cada pessoa excedente. (POLIS, 2003, p. 30)

Durante a década de 80, num contexto de gradual abertura do governo autoritário, e com o crescimento dos movimentos sociais de luta por moradia, algumas experiências de prestação de serviço técnico para a população de baixa renda foram robustecidas. Em 1982, a cidade de Diadema estruturou um programa local inovador de urbanização sem remoções; e em São Paulo a prefeitura de Mário Covas iniciou um programa de adequações em favelas que previa o direito de permanência dos moradores (PULHEZ, 2007). Em Belo Horizonte, no ano de 1983, foi criado o PROFAVELA, com intuito de urbanizar e regularizar juridicamente determinadas favelas no município (BELO HORIZONTE, 1983). Em 1984 ocorreu o I Encontro dos Movimentos de Moradia — Por um cooperativismo de ajuda mútua e autogestão, e em 1985, o II Encontro dos Movimentos de Moradia — Ajuda Mútua e Autogestão. No Recife, em 1987, surge a Lei do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) que institui os instrumentos jurídicos para garantir a urbanização de tais zonas, com a participação do governo, da população e das

assessorias (RECIFE, 1987). Em São Paulo, Ronconi (1995) lista cerca de 20 assessorias técnicas surgidas durante a década de 80 e início de 90 no intuito de atender demandas populares.

Um marco referido na literatura são as exposições de super-8 realizadas em São Paulo por Guilherme Coelho aos movimentos de luta por moradia, nas quais apresentou sua visita às *Cooperativas de Viviendas*, no Uruguai. Tais cooperativas, que produziam habitações por meio da ajuda mútua e com financiamento de fundos públicos, tornaram-se fonte de inspiração para os movimentos na luta pela autogestão no Brasil. O Laboratório de Habitação (LABHAB, criado em 1982) do curso de Arquitetura da Faculdade de Belas Artes da USP, contribuiu para o desenvolvimento de práticas precursoras de assessoria técnica para população de baixa renda por meio da aproximação entre o conhecimento técnico dos arquitetos e da população. Promoveram experiências que serviram como aprendizado mútuo e como estímulo para outros laboratórios de pesquisa se abrirem ao tema (LOPES, 2011). Com o fim do LABHAB em 1986, os trabalhos deram sequência com o Laboratório de Habitação da UNICAMP.

A arquiteta Tércia de Paoli (2000) trabalhou, no início da década de 80, na Assessoria de Moradia do movimento Assembleia do Povo (1979-86), em Campinas (SP), elaborando os Planos de Urbanização Específica (PEUs), voltados para favelas. A autora relata sua inspiração nas práticas ocorridas em Brás de Pina, e afirma que o diferencial da atuação dos profissionais envolvidos nessa aproximação junto aos movimentos sociais era o “compromisso político e social com a classe desfavorecida” (DE PAOLI, 2000, p. 133). Nesta experiência, explica que o processo contemplou a participação dos moradores com frequentes assembleias, discussões, compartilhamento de conhecimentos, divisão de tarefas e tomadas de decisões coletivas. O método de trabalho foi desenvolvido ao longo do processo, sendo que as sugestões eram levadas pela assessoria, e posteriormente ajustadas a partir de dificuldades e erros.

Buscou uma relação dialética entre o desejo, o saber costumeiro e prático e o conhecimento técnico. Assim, o método estruturado considerou a participação ativa do povo em cada passo. O objetivo era a socialização entre um saber “competente” através de um processo de aprendizagem conjunto e contínuo (DE PAOLI, 2000, p. 165).

Uma das ações relatadas pela autora e que claramente remete a Brás de Pina é a execução dos desenhos das casas por parte dos moradores, no projeto Casa dos Sonhos. Noutra ação, que visava trazer uma noção mais tangível dos espaços desenhados, a assessoria

propôs sua representação em tamanho real no terreno, com a ajuda de piquetes, trenas, linha, balizas e esquadro romano. De Paoli conta que, por mais que houvesse um esforço da assessoria em promover uma socialização dos conhecimentos técnicos e saberes práticos, ainda havia um conflito contínuo entre as regras ditadas pela prática convencional e a realidade cotidiana de autoprodução das localidades.

Essas experiências de urbanização e produção habitacional, que se articularam e cresceram durante a década de 80, mostraram um momento de maior aproximação da prestação de serviço técnico em apoio às demandas populares, no intuito de fortalecê-las. Lopes (2011) resume os ideais dos técnicos, movimentos e militantes que atuaram nesse sentido: “solidariedade, propriedade comum, ajuda mútua, autogestão, autonomia” (p. 137). De certa forma, há também uma retomada das pautas e iniciativas experienciadas na década de 60, e do ideário da Reforma Urbana, interrompidos pela ditadura militar — agora somadas às pressões crescentes dos movimentos sociais. As ações apontam também para a institucionalização da participação da população nos processos de produção do espaço pela administração pública (e de alguma forma, pelas universidades), que se reflete posteriormente na constituição de 88. A proposta de serviço técnico dessas assessorias se difere fundamentalmente daquelas previstas no Projeto João-de-barro do BNH e nos mutirões propostos por Montoro, na PMH em SP. Neles, o estímulo aos mutirões teve o objetivo primordial de baratear os custos de produção das moradias, contando com o uso de mão de obra gratuita da população. E as assistências técnicas, por sua vez, tiveram um papel secundário, restrito ao acompanhamento das obras para controle e fiscalização, garantindo que não saíam do planejado.

As chamadas “décadas perdidas” foram um tempo em que sonhar não era proibido e, por isso, apareceram propostas avançadas, que, embora pudessem parecer impossíveis de se concretizar naquele momento, lançaram sementes que depois vieram a florescer e gerar grandes resultados em diferente políticas públicas. Foi um tempo de utopia, quando se formou a base do regime democrático, que caracteriza o Brasil contemporâneo, construído de forma gradual e através da negociação política (BONDUKI, 1994, p. 79).

O campo fértil criado pelas parcerias entre movimentos e assessorias, com alguma incidência de financiamento pelas administrações públicas durante a década de 80, somada ao processo de redemocratização, são determinantes para a construção das experiências a seguir.

### **3.2 Autogestão institucionalizada a partir da década de 90: Casos Emblemáticos**

A análise dos casos emblemáticos é importante porque, no âmbito das políticas públicas, é a que mais se aproximou do ideal pretendido neste trabalho: trouxeram avanços políticos e metodológicos que fortaleceram a população e os movimentos sociais, constituíram instâncias de diálogo e participação mais efetivas, inovaram na forma de trabalho do campo arquitetônico para baixa renda, e possibilitaram que os agentes estivessem cientes, informados e atuando diretamente nos diversos aspectos das tomadas de decisão, gestão e execução de suas moradias.

#### 3.2.1 São Paulo

A eleição de Luiza Erundina (PT) em São Paulo (1989-92) trouxe a pauta da moradia para um local de atenção, tendo em vista o alinhamento da prefeita com o tema, e sua atuação junto aos movimentos sociais. A grande pressão popular e a organização desses movimentos em torno da autogestão, somadas ao apoio técnico dos arquitetos e demais profissionais num contexto de abertura político-administrativa, formaram as bases para a constituição de um novo programa habitacional. O FUNAPS, criado em 1979, foi fortalecido com a destinação de várias fontes de recursos e incorporou uma linha de financiamento denominada FUNAPS Comunitário, que destinaria recursos para o *Programa de Provisão de Moradia por Mutirões*.

O programa propunha a participação direta da população na produção habitacional. Trouxe, de forma inovadora, um modelo de autogestão nas etapas de planejamento e execução das obras, e configurou a institucionalização da autogestão na política habitacional. Foi precursor ao propor um regime de ajuda mútua por meio da constituição das associações como sujeitos coletivos em vez de um formato individual, como normalmente ocorria (RONCONI, 1995), e ao permitir que as associações fizessem a gestão dos recursos. As famílias deveriam se agrupar em associações comunitárias de no máximo 200 núcleos familiares para gerir os recursos financeiros, que eram liberados pela prefeitura segundo o andamento das obras. Os terrenos eram adquiridos pela prefeitura (entrando no cálculo desse financiamento) ou, quando já eram posse da associação, serviam como garantia hipotecária do financiamento (RODRIGUES, 2006).

O Município (Habi/Sehab) tinha o papel de agente promotor do programa, dando diretrizes, normas e exercendo fiscalização e controle. As associações, por sua vez, contratavam os profissionais, escolhiam o projeto arquitetônico, contratavam os serviços dentro dos limites estabelecidos e executavam a obra. Os recursos do Fundo eram liberados segundo cronograma físico-financeiro da obra, sendo que a primeira parcela antecedia o início dos trabalhos e era destinada ao canteiro e ao pagamento do projeto (POLIS, 2003, p. 48).

Ronconi (1995) explica que os grupos sociais, formalizados como Associação Comunitária, apresentavam à prefeitura toda a documentação exigida referente à legalidade da associação e ao planejamento do empreendimento. A equipe de assessoria, formalizada juridicamente como uma associação sem fins lucrativos e cadastrada no FUNAPS, era escolhida pela própria associação para a prestação do serviço. A Superintendência de Habitação Popular (HABI) aprovava a documentação técnica apresentada, e então iniciava a liberação de recursos.

Algumas estratégias utilizadas pela assessoria técnica para promover o planejamento participativo com os associados foram as discussões em grandes assembleias, conversas individuais com as famílias, maquetes modulares móveis, desenhos elaborados pelos futuros moradores, apresentações de possibilidades de ocupação do espaço para ampliar o imaginário, maquetes convencionais em papelão, maquetes na escala 1:1, e maquetes eletrônicas. Era usual também construir um módulo protótipo que servia para avaliar questões inerentes não só ao planejamento como também à execução da obra (RONCONI, 1995).

Enfim, é criada uma ampla série de canais de participação que ajudam de maneira concreta o desenvolvimento do projeto da construção e certamente das pessoas que participam do processo, seja qual for seu papel nesse cenário. Esse desenvolvimento certamente está diferenciado de pessoas para pessoas, mas a oportunidade está disponível de diversas formas.

Ou seja, há uma radical transformação dessas organizações em relação à ideia de um mutirão sem instrumentos de gestão com apropriação apenas de mão de obra gratuita e há também uma distância muito grande em relação à organização dos canteiros convencionais da produção formal da construção civil, onde o executor das tarefas, na maioria das vezes, não consegue sequer visualizar o produto final que está desenvolvendo (RONCONI, 1995, p. 102).

O autor destaca também as diferenças em relação a um canteiro tradicional, no sentido de sua adequação à vida cotidiana dos grupos envolvidos. Uma das primeiras preocupações dos mutirantes era a gestão das crianças, que levava à construção de uma creche comunitária para garantir a participação das mulheres nas atividades da obra. Outra questão importante era a construção de uma cozinha coletiva, também gerida pelos mutirantes, e que fornecia alimentação tanto para os trabalhadores quanto para as crianças na creche.



Era comum a presença de hortas comunitárias, refeitórios, enfermarias e outros equipamentos para atender as demandas diárias do canteiro autogerido.

Rodrigues (2006) analisa que o modelo de autogestão do FUNAPS Comunitário produziu ganhos em relação à participação social coletiva (priorizando as demandas dos grupos em vez de demandas individuais); no uso de processos industrializados (diminuindo o esforço humano e desvinculando os mutirões da noção de práticas rudimentares); na variação tipológica das moradias (planejada de acordo com as demandas e características dos terrenos); e um novo entendimento sobre as noções de propriedade privada e propriedade comum (propondo outras formas jurídicas como, a concessão do direito real e de uso, propriedade condominial, coletiva e cooperativa).

Segundo Lopes (2011), por apresentar uma burocracia simplificada, “o FUNAPS Comunitário assemelhou-se mais a um conjunto de diretrizes, competências e rotinas que soam como uma ‘carta de recomendações’”, e afirma que foi justamente essa flexibilidade normativa “que nos permitiu fazer o que fizemos, Movimentos e Assessorias Técnica” (Lopes 2011, p. 127). O programa contou com mais de vinte equipes de assessoria e articulou-se com outras prefeituras por meio de intercâmbios de profissionais, servindo de inspiração para o desenvolvimento de programas similares de autogestão na cidade de Ipatinga e Belo Horizonte.

Em palestra recente, o arquiteto e professor João Marcos Lopes (2020), (que atua no campo da assessoria técnica desde a década de 80 e trabalhou no FUNAPS Comunitário), relata um trecho da lei do FUNAPS que tratava da importância da participação direta e coletiva da população em todo o processo, como uma oportunidade para fortalecer a organização popular e desenvolver a consciência crítica dos envolvidos. Segundo ele, o pequeno trecho tem um caráter de “Manifesto”, com palavras ambiciosas e fortemente progressistas, principalmente para um contexto pós-ditadura militar. Afirma que o FUNAPS foi de certa forma *revolucionário*, contratando cerca de 10 mil unidades habitacionais durante o governo Erundina, executadas em modelo de autogestão, e de forma *relativamente autônoma* pelos futuros moradores. Lopes ainda ressalta o baixo grau de normatividade do programa, descrevendo-o como um conjunto de “meia dúzia de diretrizes” que ofereceu maior grau de liberdade nos processos. Mas aponta problemas nessa abertura, que trouxe, dentre outros, processos judiciais alegando a “produção de loteamento clandestino” aos arquitetos envolvidos.

Ainda que inicialmente desburocratizado, o programa apresentou entraves. A ponderação de Lopes (2006) sobre a institucionalização da autogestão por meio de programas públicos aponta o processo de engessamento pelo qual o FUNAPS passou, e ressalta que a estrutura gerencial e administrativa do Estado não busca se adequar a esse tipo de atividade que envolve os cidadãos enquanto agentes de decisão e execução:

No entanto, parece que justamente onde poderíamos encontrar as razões para um alargamento qualitativo acompanhando a ampliação quantitativa dos mutirões, ali residia um dos pólos de esgotamento das concepções originais. Ora, as rotinas operacionais exigidas pelas contingências administrativas a que os poderes públicos estão sujeitos não são compatíveis com ações autogestionárias — são, por princípio, antagônicas, inconciliáveis. A tentativa de ajustá-las aos pretendidos mecanismos "autogestionários" de produção da moradia acabaram engessando todo o processo num híbrido, corcunda e manquitola, de co-gestão mais ou menos compartilhada. Parece que é no momento em que a "ação política" vira "programa" que seu conteúdo político se esvai, transformando o que era disputa em pura ação instrumental (LOPES, 2006, P.224).

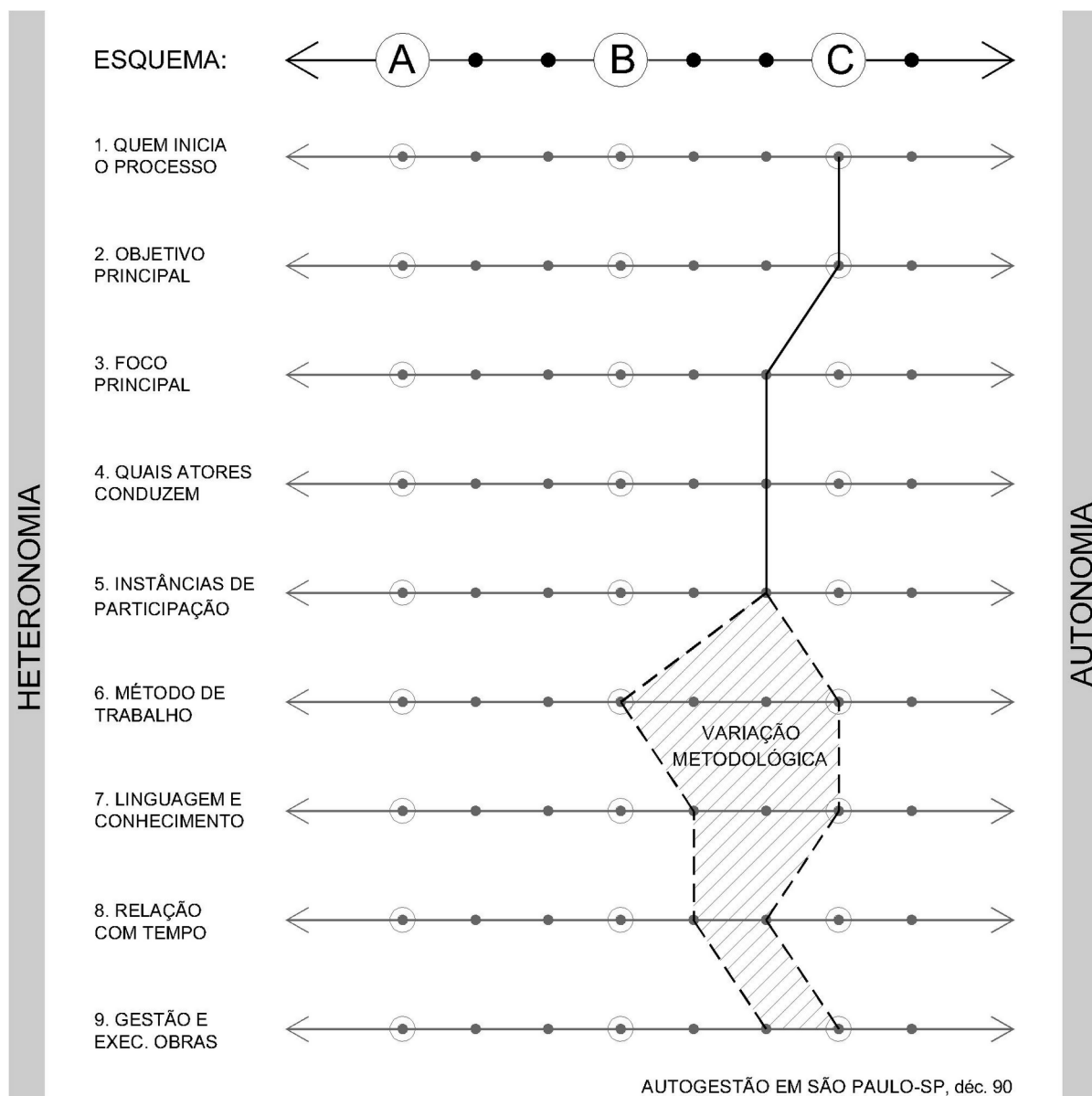
Atualmente, o município tem uma legislação própria para a produção habitacional autogestionária<sup>46</sup> que “dispõe sobre a autogestão na elaboração de projeto e construção de moradia, visando garantir o protagonismo das famílias organizadas em associações e cooperativas habitacionais” (SÃO PAULO, 2016). Para sua efetivação, é garantida a destinação de 25% do Fundo Municipal de Habitação, e de 30% do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB). O município possui também uma Lei Municipal específica para o cadastramento e prestação do serviço de Assessoria Técnica<sup>47</sup>. Mas prioritariamente, a política habitacional recente realizada no município baseou-se no Programa Minha Casa Minha Vida e demais ações da COHAB e CDHU, sem o foco na assessoria e na autogestão. Algumas das assessorias técnicas do período do FUNAPS seguem atuando junto aos movimentos sociais na produção habitacional, e se adequando às oscilações de programas públicos. O FUNAPS, porém, foi um programa pontual que dependeu do esforço e da vontade política do governo Erundina, perdendo força nos governos seguintes. Mas ainda hoje é uma grande referência brasileira de política pública habitacional em autogestão.

O gráfico 6 mostra o Esquema de Avaliação aplicado para essa experiência paulistana, localizando suas características entre os graus de heteronomia e autonomia. Nesse caso, tendo em vista a variação de equipes técnicas executando a prestação do serviço, será utilizada a margem de variação metodológica (aspectos 6 a 9), mostrando como podem oscilar dentro da estrutura da política.

<sup>46</sup> Lei Nº 16587 de 12/12/2016

<sup>47</sup> Lei Nº 13433 de 27/09/2002

**Gráfico 6: Esquema de Avaliação de políticas e práticas de ATHIS e AT — São Paulo**



Fonte: Elaborado pela autora.

### 3.2.2 Ipatinga

Em Ipatinga, o contexto para as experiências em *autogestão* foi viabilizado a partir das eleições municipais de 1988, com a vitória de Chico Ferramenta (PT). Em 1990 foi criada a Coordenadoria de Habitação (CHI), tendo à frente o sociólogo Maurício Libânio — responsável pelo PRODECOM (Programa de Desenvolvimento Comunitário), criado em 1979 pelo governo estadual de Minas Gerais, e pelo PROFAVELA em Belo Horizonte.

Ambos os projetos foram exemplos sobre os quais a política de Ipatinga se apoiou. No mesmo ano, foi formada a Associação Habitacional de Ipatinga (AHI), entidade fortemente ligada à Igreja e ao PT, e que tinha o objetivo de pleitear as demandas habitacionais da população de baixa renda. As ações em autogestão no município também se embasaram no conhecimento técnico e nas práticas desenvolvidas no FUNAPS Comunitário de São Paulo, promovendo intercâmbios e visitas para troca de conhecimentos (CONTI, 1999).

O município ofereceu os terrenos para os empreendimentos, aportou verba para a construção das unidades e articulou-se com as famílias por meio da associação. Porém, a assessoria técnica qualificada ainda não existia na cidade, levando à contratação da equipe paulistana Ação Direta (AD), que já atuava no FUNAPS em São Paulo. Os trabalhos em mutirões eram conduzidos pela parceria entre prefeitura, associação, e assessoria técnica. Contavam com Frentes de Trabalho Remuneradas (FTRs) durante a semana, e frentes voluntárias, feitas pelas famílias em regime de mutirão, aos fins de semana<sup>48</sup>. Nas FTRs, os próprios mutirantes, futuros moradores, eram treinados e contratados pela associação executar os serviços nas obras.

O entendimento da dupla condição dos integrantes das FTRs foi fundamental à desburocratização dos processos de contratação de serviços e instituição do modelo em outros empreendimentos autogestionários: como associados da entidade gestora, eram eles os beneficiários dos recursos conquistados e, como prestadores de serviços, em última análise, remuneravam-se a si próprios, dispensando processos formais de contratação e custos correspondentes que, para a construção civil, chegam a representar 112% de encargos sobre os salários (SILVA, 2019 — palestra).

Conti (1999) analisa que o papel da assessoria técnica no município foi inicialmente conturbado por ter “vindo de fora”, e pela importação do modelo paulista, que não encontrava em Ipatinga as mesmas condições para sua implementação. Houve também uma postura impositiva da associação (AHI) em relação aos assessores, que por vezes se sobrepunha-se ao diálogo colaborativo e às ponderações técnicas. É interessante visualizar o entendimento do autor sobre a postura do técnico nos processos de assessoria, ressaltando o uso do conhecimento técnico como um instrumento de poder e decisão próximo ao das lideranças. Segundo ele, essa postura encontrou dificuldades com o perfil centralizador das lideranças da AHI:

Na verdade, existe uma incompatibilidade entre o perfil da associação, caracterizado por uma centralização de decisões — não obstante a existência e o exercício de

---

<sup>48</sup> Conti ressalta que 80% das trabalhadoras aos fins de semana eram mulheres e os homens em geral pouco participavam.

algumas práticas democráticas — e o perfil do técnico da assessoria, que embora participe e se envolva na causa da associação foge ao controle do que ela opera, normalmente, sobre os seus filiados. Esse perfil garante ao técnico uma certa autonomia, que tem origem no fato de ele ser o único a possuir e dominar o conhecimento. Sendo um recurso raro e não compartilhável, senão em raras e determinadas ocasiões, como palestras ou cursos, o conhecimento possibilita ao técnico uma autonomia de ação, decisão e pensamento sem igual na associação, a não ser em termos de liderança (CONTI, 1999, p. 116).

Diante dessas dificuldades, a associação tentou montar uma equipe de técnicos locais já conhecidos e afinados com seus moldes. A AHI era a única associação de moradores existente na cidade. E por manter fortes vínculos com o governo municipal, tornou-se uma extensão dele, tendo sua atuação permeada por questões político-partidárias. É possível pensar que esse quadro se refere ao que Souza (2006) define, em sua gradação participativa, como “cooptação”. Um processo no qual a institucionalidade absorve as forças políticas dos movimentos incorporando-os ao seu quadro, garantindo concessões que impactam positivamente em suas comunidades. A perversidade da cooptação está na desmobilização que promove nos movimentos, e seu conseqüente enfraquecimento posterior.

Nos casos de Ipatinga, a autogestão ocorreu apenas nas obras, sem a participação dos moradores no desenvolvimento dos projetos — que já vinham fornecidos pela prefeitura e eram apenas eventualmente ajustados pela diretoria da associação. O processo de construção do modelo autogestionário foi marcado por três características principais: “uma forte participação popular; o apoio de um partido político, o PT (Chico Ferramenta); e o apoio da Igreja católica” (Conti, 1999, p. 176), sendo o segundo o mais relevante, na visão do autor. Além de pioneira no estado mineiro, a experiência teve diversos aspectos exitosos, como o menor custo das moradias; a qualificação de mutirantes; a boa qualidade construtiva; as inovações tecnológicas; e o uso das frentes de trabalho remuneradas com os próprios mutirantes. Ipatinga também trouxe como novidade o uso da alvenaria estrutural não armada e a utilização do bloco de concreto USIMIX, produzido na cidade. Porém, a falta de um Fundo habitacional e de uma política consistente fizeram com que a experiência não tenha se consolidado a longo prazo.

Ainda de acordo com Conti (1999), em alguns momentos da assessoria com a AD, a relação entre a associação e a assessoria se mostrou conflituosa e de pouca parceria.

No papel da assessoria técnica evidenciou-se uma diferença substancial entre a experiência de São Paulo e a experiência de Ipatinga, em que ela assumiu um papel

marginal, limitando-se a desenvolver suas atividades técnicas (CONTI, 1999, pág. 181).

Assim, o caráter da assessoria técnica é, em Ipatinga, redimensionado e encaixado num espaço cujos limites são determinados pela associação e caracterizado pela subordinação, a ela, da assessoria técnica. Tal subordinação só foi possível porque se tratava de técnicos sem experiência anterior e que, por isso mesmo, não tinham condição de manipular o discurso técnico para fazer valer suas opiniões e assim dominar politicamente o processo. Com técnicos que já tivessem passado por outras experiências de autogestão, uma subordinação à associação ficaria mais difícil (CONTI, 1999, pág. 182).

O cenário acima exposto remete à proposição de Baltazar e Kapp (2016), de que numa situação ideal “os assessorados — geralmente um grupo social organizado — solicitam a assessoria e determinam o papel que ela assumirá no processo” (p. 5). De fato, é considerável positivo o fato de a associação direcionar o papel da assessoria e, quando não se identificar com a equipe, optar por sua demissão e substituição sem grandes impasses burocráticos<sup>49</sup>. Por outro lado, um posicionamento impositivo pode impedir uma situação de parceria, acarretando dificuldades técnicas ou erros que comprometam uma gestão satisfatória para o próprio grupo. O exemplo relatado por Conti (1999) foi um caso em que a assessoria recomendou à associação resolver as esquadrias do empreendimento por meio da compra de janelas de alumínio prontas, mas a associação decidiu mandar executá-las em serralheria local. Essa opção, acatada pela assessoria, atrasou em nove meses a execução das esquadrias e a entrega das obras. Outro exemplo ocorreu na decisão da associação de não contratar uma equipe de trabalho social para atuar junto às famílias nos primeiros mutirões, gerando graves problemas de relacionamento e comunicação entre futuros moradores — posicionamento que foi revisto posteriormente.

Na visão do autor, nos primeiros mutirões, a assessoria vinda de São Paulo atuou “dominando técnica e politicamente o processo” (Conti, 1999, p. 182). Posteriormente, essa dominância diminuiu e passou a configurar um suporte mais técnico às obras, com ponderações que nem sempre eram acatadas pelas lideranças. Com o fim dos trabalhos da AD, os novos técnicos contratados conseguiram estabelecer um diálogo mais aberto e de parceria com a associação. “Tal atitude foi fundamental para o sucesso deste mutirão, que se revelou uma experiência fértil, de onde saíram soluções novas e significativas que marcaram a experiência com a autogestão em Ipatinga” (Conti, 1999, p. 183). Em outro momento, a associação ainda contratou um técnico paulistano para atuar junto à nova assessoria; e os modos conflitantes de atuação e posicionamento culminaram em conflitos constantes e na demissão de ambos.

---

<sup>49</sup> Ver Silva (2020) sobre o processo de contratação e demissão da assessoria em BH.

Na visão da assessora Margarete Silva (2019)<sup>50</sup>, profissional que foi escolhida pela AHI para atuar nos mutirões “Nova Conquista” e “Primeiro de Maio” após a demissão da AD, a flexibilidade nos processos de autogestão possibilita incorporar ao processo de construção, ao canteiro e ao empreendimento, atividades não previstas no planejamento inicial. Frutos das demandas locais e dos associados, essas atividades são transformadas em decisão e executadas coletivamente sem que haja prejuízo financeiro. Nos casos de Ipatinga, ressalta que o bom andamento das obras foi fruto da constância e da desburocratização na liberação dos recursos, somadas ao respeito às decisões da associação. Segundo ela, “os canteiros, como lugar de experimentação, colocam em questão a rígida divisão entre trabalho intelectual e trabalho manual, tão notável nos canteiros de obras convencionais” (SILVA, 2019).

Silva (2019) aponta que os mutirões do *Nova Conquista* e *Primeiro de Maio*, em Ipatinga, foram as situações mais próximas do ideal para a autogestão vivenciada pela arquiteta. Ao analisar tais experiências de autogestão institucionalizada, ressalta cinco aspectos comuns percebidos:

- 1) A política habitacional é um eficiente instrumento de distribuição de renda e a autogestão pode ampliar esta propriedade associando ao PRODUTO também os benefícios do seu PROCESSO de produção;
- 2) A produção autogestionária é, potencialmente, um grande evento de economia solidária através da profissionalização de seus beneficiários e da geração de emprego e renda;
- 3) À carência de moradia somam-se outras carências básicas, especialmente trabalho e educação formais;
- 4) É marcante a presença de mulheres e idosos como representantes das famílias no processo de aquisição da moradia;
- 5) E apontar 2 momentos críticos: o primeiro, quando os sujeitos sempre submetidos a regras heterônomas têm dificuldade de se entender autogestores e o segundo: quando essa transformação se processa, ou seja, quando o sentido da autogestão vai se incorporando mas esbarra nos limites institucionais à plena autonomia (SILVA, 2019, s.p.).

O município tem atualmente sua legislação própria, que instituiu o Programa de Assistência Técnica à Construção de Moradia Econômica. O escopo da lei<sup>51</sup>, ainda que date do ano de 2007, segue exatamente as ideias e conceitos da Lei Federal de 2008 e dos demais municípios que possuem legislação específica para o tema. O direito ao serviço também é reforçado no item “s” do artigo 100º do Plano Diretor municipal de 2014. Não foram encontrados programas atuais que promovam algum tipo de assistência técnica à população, mesmo tendo em vista o suporte da lei e das experiências anteriores de

<sup>50</sup> Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=m72TpFQTrB0&t=8s>> Acessado em 28/02/2020.

<sup>51</sup> Lei 2271 de 02/02/2007

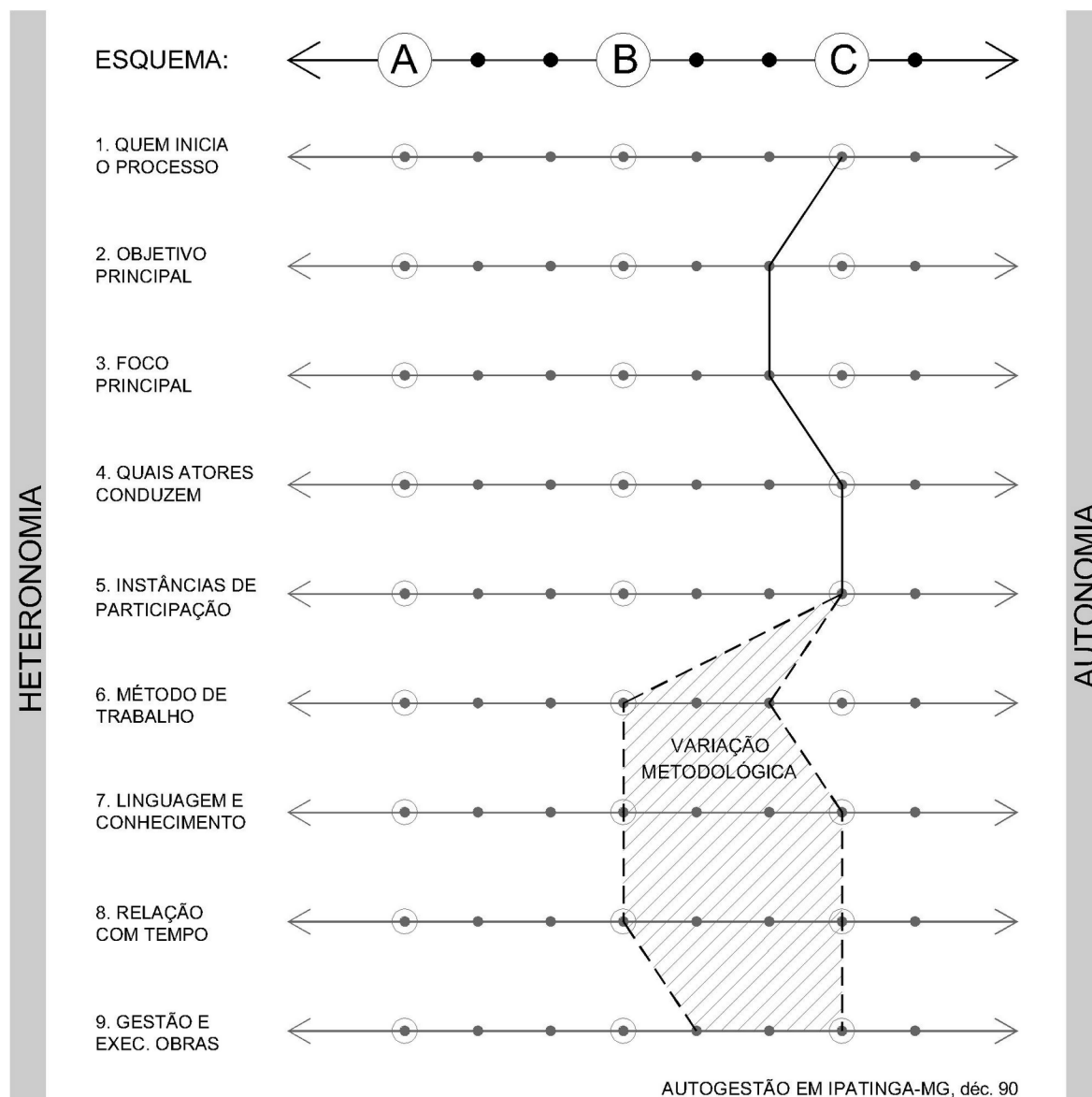
autogestão. Assis (2017), em um estudo sobre a aplicabilidade da Lei de ATHIS na Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA), concluiu que Ipatinga sofre das mesmas dificuldades verificada aqui, como falta de articulação entre a gestão pública, os técnicos e a população, além da ausência de programas específicos e de financiamento.

Os representantes públicos das quatro cidades responderam os questionários desenvolvidos e todos afirmaram que as prefeituras têm conhecimento da lei, porém em nenhuma delas a mesma é aplicada, eles afirmam falta de desconhecimento da população e de recursos para que a lei seja implementada em cada localidade. A prefeitura de Ipatinga tentou desenvolver uma forma de aplicação da lei, mas até então não há nenhuma perspectiva de que isso ocorra (ASSIS, 2017, p. 12).

A seguir será apresentado o Esquema de Avaliação para essa experiência, também utilizando a margem de variação metodológica.



**Gráfico 7: Esquema de Avaliação de políticas e práticas de ATHIS e AT — Ipatinga**



Fonte: Elaborado pela autora.

### 3.2.3 Belo Horizonte

Em Belo Horizonte, a autogestão habitacional institucionalizada se ancorou nas experiências de São Paulo e de Ipatinga, e teve início durante a gestão do governo Patrus Ananias (PT, 1993-96). O terreno fértil para esse momento se formou com a descentralização administrativa para as instâncias municipais após a Constituição de 88, e com a formulação

da Lei Orgânica do município, que se baseia na ideia de “justiça social e na participação direta da sociedade civil” (BELO HORIZONTE, 1990).

A Política Municipal de Habitação de BH de 1994 foi formulada por uma equipe multidisciplinar, formada por consultores externos (com experiência em políticas habitacionais para população de baixa renda), o corpo técnico da própria prefeitura, e representantes dos movimentos sociais. Sua execução ficou a cargo da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL)<sup>52</sup>. Os recursos para a implementação das ações que englobava provinham do Fundo Municipal de Habitação Popular<sup>53</sup> (FMHP), que tem o Conselho Municipal de Habitação (CMH-1994) como agente curador e deliberativo, e a URBEL como gestora. Além desses agentes, atuavam também demais órgãos municipais correlatos à política habitacional e profissionais terceirizados para contribuir em sua execução — onde se enquadravam as assessorias técnicas.

Já no caso dos agentes executores, a explicitação da possibilidade de associações e cooperativas habitacionais assumirem esse papel, com o apoio dos agentes de assessoria técnica, representa, sem dúvida, uma proposta que visa a consolidação da alternativa autogestionária na execução das ações da Política Municipal de Habitação. Chama a atenção, também, o fato de os agentes de assessoria técnica se restringirem a organizações sem fins lucrativos, refletindo radicalmente a preocupação em afastar a lógica de mercado e preservar a lógica social nos processos de execução das ações da Política Municipal de Habitação (Bedê, 2005, p. 91).

As duas principais linhas de atuação da PMH-BH se dividiam em “Intervenção em Assentamentos existentes” (mitigação de riscos construtivos e geológicos, intervenções estruturais em vilas e favelas, e outras ações conquistadas via Orçamento Participativo — OP), e “Produção de Novas Moradias (reassentamentos, apoio à autoconstrução, autogestão e outras ações conquistadas via Orçamento Participativo da Habitação — OPH)” (BEDÊ, 2005). A Resolução nº II do Conselho Municipal de Habitação (CMH) estabelecia que a autogestão<sup>54</sup> era uma das possíveis formas de gestão para a execução de programas públicos, junto a cogestão e a gestão pública. Conforme Bedê (2005) apresenta, o programa municipal destinado à Autogestão habitacional — no qual as assessorias técnicas tiveram papel relevante — foi o Programa de Produção de Moradias em Autogestão<sup>55</sup>. Nessa seção,

<sup>52</sup> Antiga FERROBEL (1961) transformada em Empresa pública (1983) para execução do programa PROFAVELA. A partir de 1994 teve seu leque de atividades ampliado para ser o agente executor da PMH.

<sup>53</sup> O FMHP existia desde 1955, mas foi regulamentado em 1993.

<sup>54</sup> Ver Resolução IV do CMH que trata especificamente da autogestão no município.

<sup>55</sup> Além dele, as assessorias também atuaram no “Programa de Apoio ao Autoconstrutor”. Esse, um programa destinado a famílias que viviam em “acampamentos” e foram assentadas em lotes individuais, recebendo apoio técnico para as obras e o financiamento de kits de construção. Segundo Bedê (2005) o programa foi bem avaliado pelos cidadãos mas foi rapidamente eliminado do escopo da Urbel, que optou por tipologias

além deste programa, será abordado também o Programa Crédito Solidário (PSC), que apesar de ser federal, teve relevância e impactos na autogestão municipal. É comum verificar (BEDÊ, 2019; MORAIS 2019) uma organização desses dois programas em 1ª fase e 2ª fase da autogestão em Belo Horizonte, respectivamente. O que já revela um processo de “substituição” do programa municipal pelo programa federal, a partir de meados dos anos 2000.

Para formatar o Programa de Produção de Moradias em Autogestão, foi contratada a consultoria da USINA<sup>56</sup>, entidade que havia atuado durante o FUNAPS Comunitário em SP. Em BH, a iniciativa de promover a autogestão habitacional partiu de um grupo da administração pública, e não por reivindicação dos movimentos sociais, como ocorrido em SP. Isso desenhou um cenário de inovação permeado pela insegurança e desconfiança tanto por parte dos demais técnicos da prefeitura, quanto da população envolvida na luta por moradia. Assim, vários eventos, seminários e inclusive viagens ao Uruguai foram promovidos, para disseminar a ideia e alinhar a discussão entre os agentes envolvidos: técnicos, movimentos e administração pública.

Em BH, algumas associações conseguiram obter o lote por meio do OP, mas seguiam em busca de recursos para executar as obras. A partir dessa demanda surgiu o OPH, que destinou recursos para a construção dos empreendimentos (BEDÊ, 2005). Nos programas propostos pela PMH-BH, a maioria dos recursos financeiros advinha do FMHP, havendo apoios pontuais de organizações internacionais e verbas federais. Todo o processo dessas conquistas envolvia muita articulação, assembleias, reuniões e pressão popular sobre a administração pública. Porém, parecia haver um esforço político, ainda que com limitações de verbas, para realizar as ações.

Nessa 1ª fase, a autogestão ocorreu apenas na execução das obras, via mutirões autogeridos, enquanto os projetos foram contratados pelo Estado e entregues prontos às associações, sem a participação dos futuros moradores. Porém, os associados acompanhavam todo o processo junto à prefeitura, até mesmo a escolha e compra dos terrenos. A operação concentrou-se na Urbel, que realizava todas as ações junto à associação e à equipe de assessoria: cadastros, habilitações, liberação de crédito, liberação de recursos, e fiscalização. Assim como em Ipatinga, havia em BH as FTRs durante a

---

multifamiliares e condominiais.

<sup>56</sup> USINA – Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado, entidade sem fins lucrativos que originou-se a partir do LABHAB da Escolas de Belas Artes em São Paulo.

semana e os mutirões obrigatórios aos fins de semana, nos quais cada família deveria cumprir 16 horas totais de trabalho aos sábados e domingos (MORAIS, 2019). Segundo Silva (2020), parte da mão de obra remunerada nos mutirões belorizontinos, bem como parte da capacitação dos moradores, foi realizada por ex-participantes dos mutirões de Ipatinga que vieram para a capital compartilhar o conhecimento adquirido. Por meio desse programa foram viabilizados onze empreendimentos, num total de 1.231 unidades habitacionais (UHs): Vila Régia I e II (80) e Urucuia (202), no Barreiro; Deuslene I e II (50), em Venda Nova; Havaí (36), na Região Oeste; Fernão Dias (144) e Dom Silvério I (55), na Região Nordeste; Parque Jardim Leblon (192) e Serrano (192), na Região Noroeste; e Jaqueline (280), na Região Norte (MORAIS, 2019).

Em visitas a quatro deles — no chamado *Rolezinho da Autogestão*<sup>57</sup> — foi possível recolher algumas informações e percepções. Ainda que os relatos das lideranças sobre o processo autogestionário não representem a totalidade dos demais moradores, demonstram: uma forte vinculação histórica dos moradores com o momento da conquista e da construção das moradias; o engajamento coletivo das famílias durante os mutirões; a divisão organizada de tarefas; a gestão compartilhada dos empreendimentos; e a formação de diversos profissionais para a construção civil. Ressaltaram a importância da assessoria no processo da autogestão, onde cada família ou indivíduo tinha funções determinadas acordadas entre o grupo conforme suas capacidades e disponibilidades. Relataram também uma taxa quase nula de evasão, após mais de 20 anos, e uma certa coesão ou proximidade na relação de vizinhança, além da satisfação com as casas. Muitos já finalizaram o financiamento junto à URBEL e alguns já estão com o título de propriedade. Nos condomínios de edifícios multifamiliares, a autogestão ainda existe na organização condominial com a colaboração do trabalho de moradores, o que acarreta na redução de custos condominiais. Foi possível perceber nas falas uma grande clareza em relação à relevância das ações coletivas de luta para as conquistas das moradias, bem como em relação à importância de uma política pública que acolheu e representou suas necessidades e que, ainda que com ressalvas e críticas, lhes possibilitou algum grau de autonomia.

Foi possível também capturar constatações interessantes dos moradores em relação ao processo. Os conjuntos visitados tiveram assessoria técnica e autogestão apenas na execução das obras, e os projetos foram elaborados por arquitetos contratados pelo

<sup>57</sup> O “Rolezinho da autogestão” foi organizado por Gisele Mascarenhas, Mariana Borel e Marina Sanders, pós graduandas do NPGAU — EAD/UFMG no dia 04/04/2019. Foram visitados quatro conjuntos habitacionais no município de Belo Horizonte: Vila Régia e Urucuia, de sobrados unifamiliares no Barreiro, Fernão Dias e Serrano, de edifícios multifamiliares na região Nordeste e Pampulha, respectivamente.

município, contando com poucos momentos prévios de reivindicações dos futuros moradores que culminaram em ajustes pontuais. Segundo eles, no projeto original das casas do Urucuia, o banheiro ficava no nível térreo do sobrado, e os moradores conseguiram mudá-lo para o pavimento superior. No Serrano, o projeto original tinha apenas dois quartos e, após sindicâncias da prefeitura<sup>58</sup>, conseguiram também alterar o projeto para três quartos. Com isso, o projeto do conjunto Fernão Dias, que seria feito logo na sequência, também foi ajustado para comportar três quartos. Mas nem sempre os processos de diálogo eram fluidos. Segundo *Cleusa*, moradora, mutirante e líder comunitária do Serrano, um impasse relativo à insatisfação com o tamanho do banheiro no projeto precisou ser tratado no Ministério Público para que a prefeitura acatasse a alteração que diminuía um trecho da área de serviço para ampliá-lo. A reivindicação foi acatada, pois o processo contava com a articulação entre os associados, instâncias de diálogo possíveis, e suporte técnico da assessoria para fortalecer o pleito.

Foi um processo muito rico de participação! (Antônia, moradora conjunto Vila Régia em 04/04/19).

Todo mundo aprendeu um pouco de arquiteto (Graça, moradora conjunto Vila Régia em 04/04/19).

Tudo só foi possível pela parceria com poder público (Guilherme, morador conjunto Vila Régia em 04/04/19).

O que eu aprendi aqui dentro, foi a melhor coisa da minha vida! (Cleusa, moradora conjunto Serrano em 04/04/19).

Na 2ª fase, a partir de 2004, o foco voltou-se para o financiamento por meio do programa federal Crédito Solidário, com suas especificidades e diferenças em relação ao programa municipal. Nele, uma diferença importante foi a possibilidade de haver a autogestão também na fase de planejamento do empreendimento, nos projetos. Silva (2020) alerta que essa possibilidade é importante porém controversa, da forma como foi proposta: o pagamento para os profissionais que trabalhassem nessa etapa *preliminar* só poderia ser liberado após a aprovação de documentos e projetos por parte da Caixa Econômica Federal (CEF). Ou seja, as equipes técnicas teriam que se dispor ao risco da não aprovação e do trabalho *perdido*, sem remuneração. Mas em BH, a gestão de Fernando Pimentel (PT), alinhada politicamente com o governo federal de Luís Inácio (PT), se dispôs a arcar com os custos dessa etapa, independentemente da posterior liberação de verbas pela CEF (SILVA, 2020). Em BH foram viabilizados treze empreendimentos que somaram 1.356 unidades

---

<sup>58</sup> Sindicâncias que eram feitas periodicamente como forma de “medição” da evolução das obras perante o cronograma físico-financeiro.

habitacionais pelo PSC: Mar Vermelho I (77); Mar Vermelho II (103)<sup>59</sup>; Juliana I (90); Santa Rosa I (56); Santa Rosa II (50); Diamante II (80); Granja de Freitas V (200); Granja de Freitas VI (200); Castelo I (84U; Castelo II (140); Itaipu (60); São Tomás III (8) e Quibebe (208); (Souza, 2007).

O estudo de Bastos (2007) analisa quatro desses empreendimentos<sup>60</sup> belorizontinos em suas fases de elaboração projetual. A autora selecionou três empreendimentos assessorados por escritórios convencionais de arquitetura, e um empreendimento assessorado por um escritório convencional mas que, diferentemente dos demais, recebeu apoio da universidade<sup>61</sup> no trabalho técnico. Verificou que, comparado aos demais, o caso de assessoria apoiado pela universidade teve maior consistência e diversidade no processo participativo. Ainda que não tenha tido resultados arquitetônicos muito superiores, a interação entre os técnicos e a população mostrou-se um pouco mais aprofundada nas discussões e especulações sobre a moradia. A autora ressalta que alguns dificultantes do processo são comuns a todos os casos analisados: a ansiedade dos participantes pela casa própria, a limitação de tempo para um processo participativo mais consistente, e o distanciamento de linguagem entre assessores e assessorados.

Estudou-se que a participação encontra dificultadores em diversos momentos: nas assembleias, na discussão do projeto, no trabalho na obra, na seleção para o financiamento e também na questão estrutural do programa. E, para ouvir a população beneficiária, ela ainda não é suficiente. Mas, a participação é, sem dúvida, benéfica, democrática e emancipatória, e qualquer transformação no PCS deve ser radicalizadora em seu favor, tentando colocar em prática diversos potenciais emancipatórios hoje não otimizados, como a participação efetiva do futuro morador no projeto arquitetônico e na obra e a contribuição dos dados dos beneficiários para a realização de espaços flexíveis, de qualidade no uso. Além desses potenciais, o PCS já contribui hoje com a formação crítica das famílias quanto à produção de interesse social, com a possibilidade de geração de emprego e renda a partir da participação da comunidade no trabalho na obra (nos casos em que há frente de trabalho remunerada) e com a organização dos moradores previamente à obtenção da moradia. Nessa, eles adquirem uma noção de habitabilidade e de valorização do benefício que diminui sensivelmente os problemas do pós-morar, hoje percebidos com mais frequência nos programas de gestão pública (BASTOS, 2007, p. 171).

Se valendo também da escala de participação proposta por Souza (2006), Bastos (2007) avalia que os processos de autogestão analisados se enquadram na chamada *pseudoparticipação*. Isso porque, com diversas limitações, o processo ofereceu apenas os degraus de *informação* e *consulta* aos futuros moradores. Ainda assim, conclui que a

---

<sup>59</sup> O conjunto Mar Vermelho II não foi executado.

<sup>60</sup> Diamante II, Itaipu, Juliana I e Santa Rosa II.

<sup>61</sup> O Santa Rosa II, assessorado pela Escola de Arquitetura da PUC Minas.

autogestão com participação dos usuários constitui um avanço em relação a outros programas que não incluem os atores populares em seus processos.

A arquiteta e assessora Margarete Silva (2020) relata que, comparados aos processos em que trabalhou em Ipatinga, a 1ª fase da autogestão em BH, foi significativamente mais burocratizada. Enquanto em Ipatinga, por exemplo, a associação podia decidir sobre contratação, valor da remuneração e demissão dos assessores com total autonomia, em BH esses processos dependiam de credenciamentos, autorizações e procedimentos que deveriam ser aprovados pela administração pública — se tornando algo quase inviável tendo em vista o andamento contínuo da obra. No Crédito Solidário, todos esses procedimentos foram tornados ainda mais burocráticos e normatizados, principalmente por conta da atuação da CEF como agente operador e financeiro.

O trabalho de Souza (2007) analisou a participação dos moradores no processo de planejamento de três conjuntos<sup>62</sup> do PCS. Concluiu que, em geral, a participação da população nos processos foi “marginal” e não alcançou “as questões centrais da produção”, que seguiram restrita a grupos dominantes (SOUZA, 2007, p. 154). Ressalta que por virem de dentro do Estado, não conseguem promover mudanças estruturais nos poderes hegemônicos e ficam sempre restritas a alterações e ajustes pontuais. Defende a existência de ações *externas* ao Estado, bem como a não obrigatoriedade da participação dos cidadãos nos processos. Em relação aos casos de BH, verificou a descrença dos participantes no Estado, assim como o fato de o processo participativo ser restrito a decisões na escala micro, enquanto os modelos de moradia já chegam preestabelecidos na escala macro. Afirma, assim como Silva (2020), que a liberação de recursos para execução dos empreendimentos deve ser antecipada, e não feita *a posteriori*, por medições, remetendo ao funcionamento de construtoras. Da mesma forma, a elegibilidade das famílias ao crédito deveria ser realizada antes do processo participativo, para não haver maior desgaste nos participantes que não se enquadram nas exigências da CEF e são excluídos do programa após o início do processo. Reforça também a crítica de Silva (2020) sobre a importância de os projetos preliminares, necessários para a aprovação dos empreendimentos, terem garantia de remuneração antecipada. Assim, destaca que os projetos não devem ser tratados apenas como um *custo*, mas em seu potencial mais amplo de planejamento. Defende uma estrutura política consistente de assessoria técnica para a população de baixa renda, com a disseminação do acesso entre os cidadãos. Sugere

---

<sup>62</sup> Residencial Serra Verde (antigo Mar Vermelho I), Catelo I e Santa Rosa II.

empreendimentos com menos unidades habitacionais e localizados mais próximos às localidades de origem, facilitando sua implantação e o processo participativo. E por fim, ressalta que um serviço público de arquitetura e engenharia deve ter sua remuneração garantida e equiparada ao mercado, tendo em vista que tais processos devem estar fortemente comprometidos com a qualidade dos processos e das obras executadas.

Para elaboração dos projetos um serviço de arquitetura e engenharia pública pode ser interessante, com um atendimento amplo e de qualidade. Uma discussão sobre possíveis formas de atendimento é válida. Acredita-se que atendimentos personalizados, dados a partir de organizações coletivas, seriam capazes de expandir a atuação do serviço, que poderiam abranger de forma dinâmica questões como reformas e ampliações de unidades já construídas (SOUZA, 2007, p. 158).

Em 2004, o município de BH instituiu legalmente o Serviço de Arquitetura e Engenharia Públicas (SEAP)<sup>63</sup> para promoção de assistência técnica e jurídica na elaboração de projetos e construção de edificações. O objetivo da lei foi sistematizar e agrupar ações que já vinham sendo desenvolvidas no município por meio da política municipal de habitação (MCidades, 2007). Propôs, assim, o *serviço não oneroso* para população já atendida pela política municipal de interesse social, ou que possuam renda até 1,25 salários mínimos per capita e imóveis com valor de venda inferior a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais). Há também a *modalidade onerosa*, que encaminha os cidadãos para prestadores de serviços conveniados com o programa a preços populares. Seu decreto estabelece as seguintes linhas de atuação:

- I - ações corretivas, destinadas à adequação de projetos de parcelamento do solo e de edificações, com vistas a sua regularização;
- II - ações corretivas e preventivas, relativas à elaboração de projetos de assistência técnica a situações isoladas de risco à moradia;
- III - ações preventivas, compreendendo:
  - a) a aplicação de instrumentos de educação urbana, destinados a conscientizar a população acerca da importância da regularização de seu patrimônio, na melhoria da sua qualidade de vida e da cidade;
  - b) a elaboração de projetos de novas edificações;
  - c) a assistência técnica a obras para construção de novas edificações;
  - d) a elaboração de projetos de reforma;
  - e) a assistência técnica a obras de reforma;
  - f) a assessoria técnica e jurídica a comunidades e entidades assistenciais, em projetos de parcelamento do solo, construção de edificações e regularização de posse e domínio;
  - g) a intensificação da orientação, com caráter educativo, visando à prevenção de ocupação de áreas de risco e de interesse ou proteção ambiental (BELO HORIZONTE, 2004).

---

<sup>63</sup> Lei nº 8758 de 16 de janeiro de 2004 regulamentada pelo decreto nº 11.709, de 13 de maio de 2004.



O texto da Lei e de seu Decreto regulamentador não especificam critérios de elegibilidade além dos citados acima; aparentando ser abrangente e inclusiva<sup>64</sup>. Sobre sua implementação, a arquiteta Ana Maria (então responsável pelo SEAP), em publicação do Ministério das Cidades (2007), relata que o programa concentrou-se principalmente em executar regularização fundiária de vilas e favelas, apesar da diversidade de ações descritas que foram deixadas de lado pelas administrações municipais.

O esforço para dar continuidade à política municipal do governo Patrus resistiu na gestão Célio de Castro (97-2000), se enfraqueceu durante o governo Pimentel (2001-2004), caindo por terra nas gestões de Márcio Lacerda (2005-2012). Concomitantemente a essa última gestão citada, que apresentou um viés liberal e alinhada ao ramo empresarial, a chegada do PMCMV a partir de 2009 ocupou quase a totalidade das propostas de habitação para baixa renda em BH. Segundo Bedê (2019), hoje, o cenário de prestação de serviço de assistência técnica no município é praticamente inexistente, se às ações do PEAR, na regularização fundiária (ambos realizados pela URBEL), e a eventuais auxílios a projetos e obras prestados de forma não sistematizada pela Fiscalização de Obras<sup>65</sup>. Na aba de *serviços* do site da PBH<sup>66</sup> não foram verificados resultados para as buscas de *assistência técnica*, *projetos* ou *moradia*. Na aba de *programas e projetos* da Urbel<sup>67</sup> também não há menção a práticas de assistência ou assessoria técnicas vigentes no município. O caso belorizontino mostra que, mesmo resguardado por um projeto consistente de política habitacional construído na década de 90, por um aparato de resoluções e leis específicas, por uma empresa pública destinada ao trabalho de produção do espaço para baixa renda, e por experiências precursoras com bons resultados, o município descontinuou as práticas de assistência, assessoria e autogestão. Não foi verificado nenhum caso de produção habitacional autogestionária via Minha Casa Minha Vida Entidades no município.

Em 2018, a Política Municipal de Habitação elaborada no governo Patrus (Resolução nº II do CMH) foi revisada para a Resolução nº LII, que coloca a prestação de serviços técnicos como uma nova Linha Programática da política denominada Assistência e Assessoria Técnica (AAT). No decorrer da elaboração deste trabalho, o Conselho Municipal de

---

<sup>64</sup> As legislações municipais, em geral posteriores a 2008, tendem a apresentar vários fatores limitantes para o enquadramento na lei de “assistência técnica”. Alguns, muito excludentes, como: documento de propriedade ou posse, limites de área do terreno e da edificação, limite mais restritivo de renda familiar, dentre outros.

<sup>65</sup> Na avaliação de Bedê, tais ações nem poderiam ser chamadas de *assistência técnica* por não se configurarem como tal (2019).

<sup>66</sup> Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/servicos>>. Acessado em 02/05/2020.

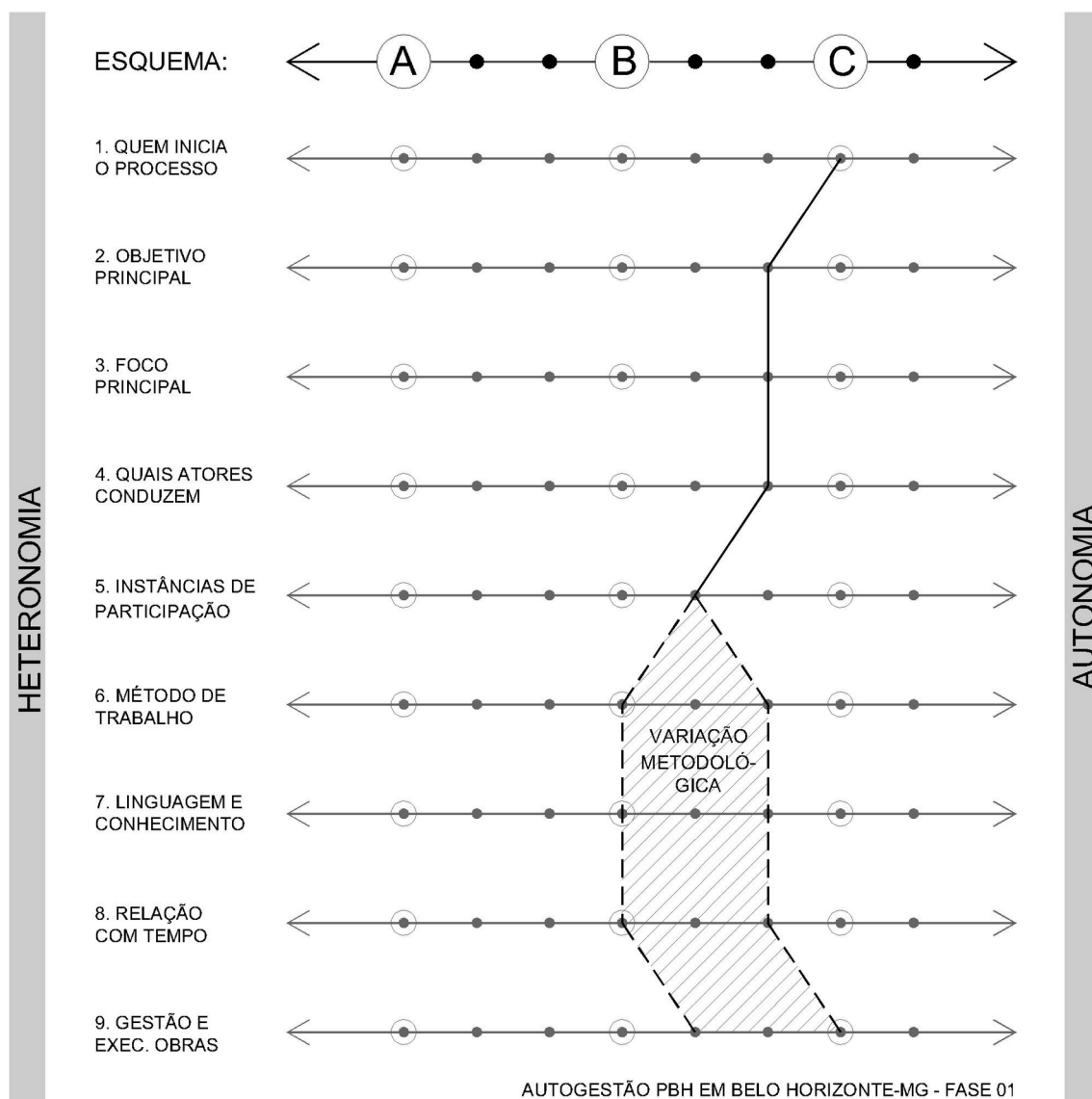
<sup>67</sup> Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/programas-e-projetos/urbel>>. Acessado em 02/05/2020.

Habitação iniciou as discussões para regulamentação de tal linha programática e criação de um programa municipal de AAT. O acompanhamento de tal processo será tratado no último capítulo.

Para Belo Horizonte, foram elaborados dois Esquemas de Avaliação, tendo em vista a Fase 01 (programa municipal) e a Fase 02 (PCS). Por ambas as experiências terem contado com equipes que utilizavam métodos diferentes, também foi utilizada a margem de variação metodológica (Gráficos 8 e 9).

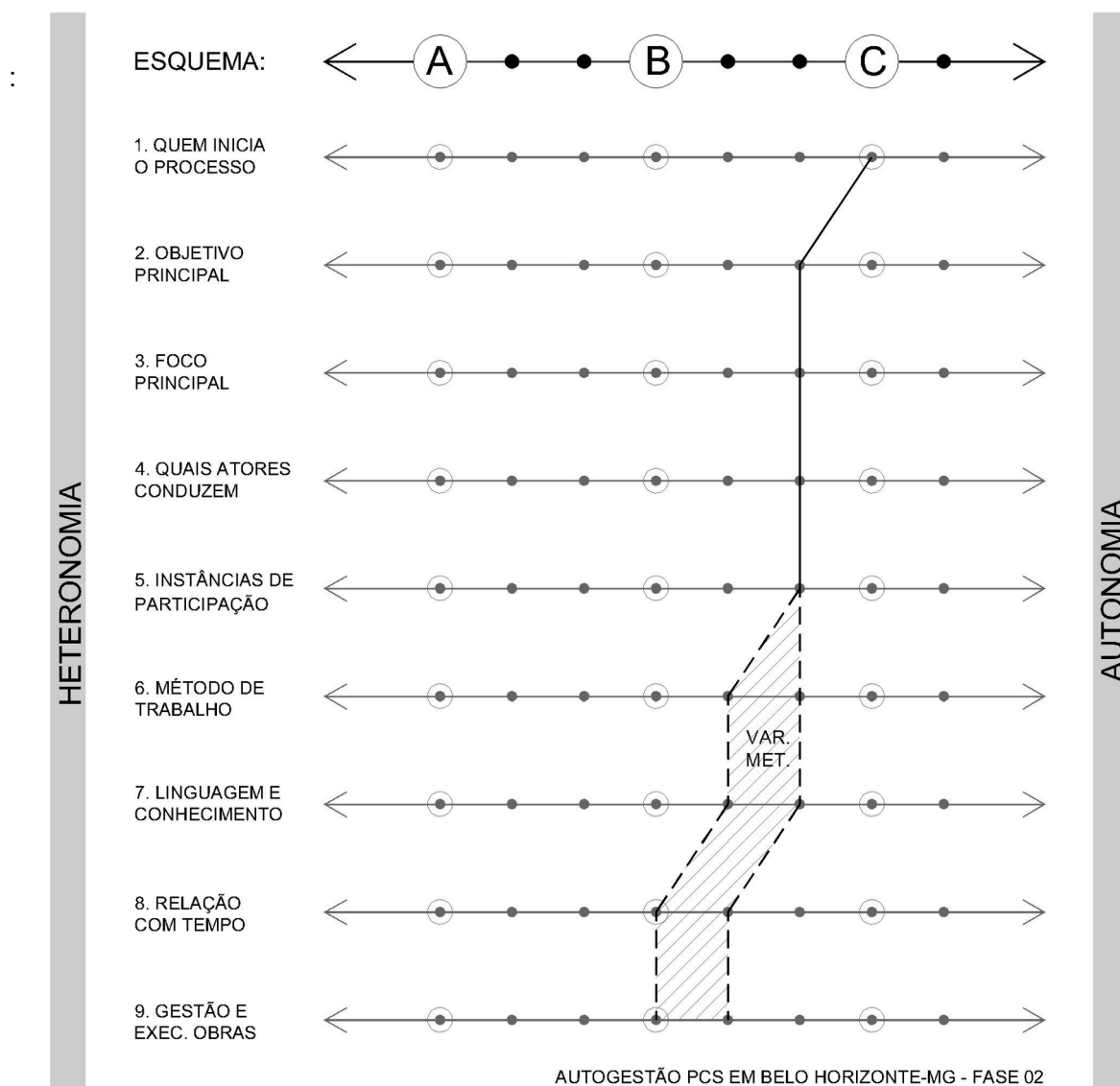
A comparação dos gráficos para os dois momentos de autogestão belorizontina mostra que, apesar de terem objetivos e focos similares, o PCS (Fase 02), por ter contemplado o envolvimento dos moradores nas etapas de planejamento, teve instâncias de participação mais avançadas para a autonomia quando comparados à autogestão municipal (Fase 01). Porém, tendo em vista o caráter mais burocratizado do programa, é possível ver que nos aspectos de relação com tempo e gestão e execução de obras, os processos foram mais rígidos, com maior caráter heterônomo, se comparados à situação anterior. Isso reflete também a estrutura de operação do programa, organizada com base na lógica de produção de mercado e pouco adaptada às especificidades da autogestão.

**Gráfico 8: Esquema de Avaliação de políticas e práticas de ATHIS e AT — BH — Fase 01**



Fonte: Elaborado pela autora.

**Gráfico 9: Esquema de Avaliação de políticas e práticas de ATHIS e AT — BH – Fase 02**



Fonte: Elaborado pela autora.

### 3.3. Reflexão sobre os mutirões autogeridos

A institucionalização dos mutirões nas políticas públicas configurou um tema polêmico no que diz respeito à autoconstrução, à autoprodução e à autogestão. Francisco de Oliveira (2006), grande crítico da prática, acredita que os mutirões não deveriam fazer parte das políticas públicas. Isso, porque dependem da utilização da força de trabalho desempregada, além de rebaixar o custo de reprodução da força de trabalho, ou seja, o valor dos salários.

Sobre o primeiro aspecto, reflete que uma política que propõe o mutirão, contando com o trabalho dos futuros moradores, pressupõe que há um contingente desempregado disponível e que pode ser *incorporado à política habitacional* sem, obviamente, propor resolver a questão do desemprego. Sobre o segundo aspecto, apresenta o argumento de que o componente dos custos com habitação no cálculo da composição dos salários mínimos foi sendo aos poucos eliminado, tendo em vista a transferência desse custo para o próprio trabalhador a partir do uso não remunerado de sua força de trabalho, que é justamente o que ocorre na autoconstrução.

O mutirão é uma espécie de dialética negativa em operação. A dialética negativa age assim: ao invés de elevar o nível da contradição, ela o rebaixa. Elevar o nível da contradição significaria atacar o problema da habitação pelos meios do capital. Rebaixar o nível da contradição significa atacar o problema da habitação por meio dos pobres trabalhadores. (OLIVEIRA, 2006, p. 72)

Afirma também que o mutirão, enquanto *vício da virtude*<sup>68</sup>, “funcionaliza a pobreza, tornando-a plástica e capaz de ser adaptada, cooptada, usada em cada momento e depois abandonada” (OLIVEIRA, 2006, p. 73). E ressalta que, para a boa execução dos mutirões de ajuda mútua, é preciso construir um senso de *comunidade* entre os participantes que, além de eventualmente forçado, pode demandar o uso de algum tipo de violência para se manter. Segundo autor, “o mutirão não é uma forma de redistribuição de renda no interior do capitalismo. O mutirão come as forças do próprio trabalho” (OLIVEIRA, 2006, p. 75).

Além disso, Oliveira (2006) argumenta que a casa autoconstruída é uma forma de acumulação primitiva, ou seja, não é um investimento que visa transformar-se em capital, e portanto não conforma um mercado imobiliário de baixa renda. Ainda que eventualmente as casas possam ser vendidas, seu foco está apenas no valor de uso como habitação no sentido da subsistência dos indivíduos e famílias. No entendimento do autor, esse cenário não é interessante, pois a habitação deveria ser tratada como mercadoria, considerando o contexto econômico vigente, no qual o poder se concentra na detenção de capital. Assim, defende soluções que estejam voltadas para a redistribuição de renda de forma estrutural e que possam transformar a habitação de baixa renda em mercado imobiliário; em vez de soluções que *incluem pela exclusão*, ou seja, embasadas na pobreza e que servem apenas aos pobres.

---

<sup>68</sup> A argumentação aqui explicitada foi registrada durante uma Conferência intitulada “O vício da Virtude: Autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil”, apresentada no seminário de pesquisa “Políticas Habitacionais, Produção de Moradia por Mutirão e Processos Autogestionários: Balanço Crítico de Experiências em São Paulo, Belo Horizonte e Fortaleza”, realizado na FAU-USP em outubro de 2004.

Aí a autoconstrução ganha formas mais organizadas, essas que vocês estão chamando de mutirão autogerido. Em benefício de quem se dá a autogestão? Eu não tenho dúvida nenhuma em dizer que o primeiro beneficiado é o próprio mutuário. É claro. Mas isso não pode ser pensado como solução universalizável, porque seus pressupostos só valem para alguns nichos bem específicos. Só valem exatamente porque ficou impossível criar um mercado imobiliário nos estratos mais pobres do Brasil (OLIVEIRA, 2006, p. 76).

A crítica de Oliveira pode ser aplicada a todo e qualquer mutirão ou processo de autoconstrução da moradia: seja ele realizado individualmente, por grupos ou com participação do Estado. Seus questionamentos acerca do sobretrabalho, rebaixamento dos salários, da casa como acumulação primitiva, e da inexistência de um mercado imobiliário de baixa renda, se aplicam a todos os cenários. Porém, a *institucionalização* dessa prática pelas políticas públicas é o ponto forte de sua crítica. Ou seja, quando esse modelo, repleto de vícios, é assumido enquanto proposta política de viés socialista.

Esse posicionamento foi impactante para as discussões da época, principalmente por seu caráter duro e combativo perante as expectativas dos mutirões autogestionários, que vinham sendo consideradas ações inovadoras no campo progressista das políticas públicas e com o potencial de fortalecer as lutas e discussões sobre o direito da moradia e da cidade. Porém, foi também um estímulo ao afloramento de reflexões variadas sobre a prática: entre concordâncias e discordâncias, as palavras de Chico de Oliveira aprofundaram o debate sobre os mutirões.

À época, Lopes (2006) e Ferro (2006) elaboraram *respostas* às críticas de Oliveira. Ambos contestam a visão por ele proposta de que a autoconstrução de moradias não conforma um mercado imobiliário. A casa autoproduzida, diferentemente da produção habitacional de mercado, não é realizada com o objetivo de gerar ganhos de capital, configurando-se inicialmente apenas como valor de uso para atender à demanda da moradia. Porém, com o tempo, adquire um valor de troca do qual seu dono está ciente e pode, quando quiser ou precisar, transformá-la em mercadoria. Desta forma, mesmo que por meio de um mercado imobiliário informal, pode completar o ciclo de circulação das mercadorias. Na prática cotidiana, é possível verificar que existe uma dinâmica de compra, venda, aluguel e trocas nas periferias urbanas autoproduzidas, ainda que tais práticas não tenham sido as motivadoras iniciais dessas construções.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Uma situação que demonstra isso, foi relatada no primeiro capítulo, na história de Joana, que pretendia construir o segundo pavimento de sua casa, para alugar o pavimento de baixo e ter uma renda.

Outro ponto que contestam diz respeito ao rebaixamento dos salários. Segundo Ferro (2006), não seria a autoprodução das moradias o que rebaixaria a composição salarial, mas o excedente de mão de obra disponível numa relação desequilibrada entre oferta de mão de obra e demanda. Nesse sentido, o desemprego mantém alta a oferta, para manter baixos os salários, e não o inverso disso, como argumentou Oliveira. Afirma que “a função desse exército, além de servir como depósito de tal força, é manter o salário abaixo de seu valor, justificando assim a autoconstrução mesmo para o operariado empregado” (FERRO, 2006). Lopes (2006) ainda questiona que o cálculo dos salários também não é *completo* — ou seja, não cobre todos os custos de manutenção da força de trabalho — em outros campos de trabalho e classes sociais para além da baixa renda que autoproduz. Configura-se como um problema sistêmico e não localizado na construção civil.

Por estas e várias outras coisas, penso atualmente que, em vez da seqüência: autoconstrução, queda do valor da força de trabalho, baixa de salários (o que na teoria vale), na realidade a que opera é outra: exército de reserva de força de trabalho (e mais outras gracinhas do capital que deixo aqui de lado) abundante e sempre alimentado, baixa substancial do salário, baixa ainda maior do que sobra para a moradia, pois a alimentação é prioritária, autoconstrução quase obrigatória. Sem dúvida, se atingirmos uma mais que hipotética situação de equilíbrio entre oferta e procura de força de trabalho, tal baixa de salário terá repercussões e, então sim, a autoconstrução seria um erro se o capital continuar então a comandar. Se não fosse assim, nosso autoconstrutor deveria ser um danado de um masoquista. Autoconstrói, sobre-trabalhando como uma besta, quando no seu salário, se não o fizesse, haveria do que pagar um barraco razoável. E tem mais, a mulher remenda as surradas roupas da família (autocostura), cria, se tem quintal, galinha e planta chuchu, faz sopa de osso (autocozinha), trata da saúde com chá de ervas (automedicina)... tudo isso também faz cair o salário (FERRO, 2006. s.p.).

Lopes (2006) e Ferro (2006) também refletem sobre o ideário e as crenças construídas em torno das práticas dos mutirões autogeridos. Para o primeiro, a possibilidade de gerir o processo de construção da moradia poderia impactar em outras transformações estruturais, em formas mais elaboradas de auto-organização da sociedade, na reflexão acerca do processo de produção da casa, na ampliação da autonomia dos indivíduos e, assim, numa politização do ato de construir.

Era uma crença — ainda que um bocado romântica mas profundamente inoculada pelas convicções do momento — que o processo de organização autogestionária dos indivíduos em torno da produção de sua própria moradia ensaiariam formas superiores novas até mesmo de organização social da cidade: falava-se, por exemplo, que a organização das classes populares em torno de um determinado processo autônomo de gestão produtiva e reprodutiva de segmentos urbanos promoveriam, a médio prazo, “áreas libertas” da cidade (LOPES, 2006, p. 222).

Já Sérgio Ferro alega que tais práticas coletivas apresentam indícios de que podem vir a evoluir para outros tipos de associações como por exemplo as cooperativas. E recorre à

análise de Karl Marx sobre a isonomia salarial nas cooperativas operárias que configurariam uma “heresia teórica dentro do capitalismo” (FERRO, 2006).

De qualquer modo, Marx valoriza essas iniciativas menos como solução (não há saída dentro do sistema, essa é a tese de base da “Questão da moradia”, de Engels) mas como meio para consolidar a consciência de classe, da ativa e da desempregada (FERRO, 2006. s.p.).

Ao fim, ambos autores concordam com Oliveira (2006) em relação ao sobretrabalho presente na autoprodução, e principalmente na autoconstrução — seja ela realizada individualmente ou por meio dos mutirões autogeridos. Isso se dá porque, além de todo o tempo e esforço humanos empenhados no trabalho de reprodução da vida cotidiana, a população de baixa renda que autoconstrói sua casa ainda precisa empenhar o seu tempo que seria de lazer e descanso na execução de suas obras. Tempo e esforços que não são remunerados.

Aqui, é importante ressaltar a diferença que separa os mutirões no formato do Projeto João-de-barro, do PMH estadual de São Paulo e de diversos outros programas públicos, dos mutirões autogeridos relatados na seção dos casos emblemáticos. Ainda que ambos caracterizem sobretrabalho em algum momento, os pressupostos que separam as políticas nas quais o uso da mão de obra pobre aparece como forma de *economizar* daquelas que entendem a população em sua capacidade de produzir e transformar o espaço e a si mesmos, são essencialmente divergentes.

Ainda assim, as reflexões apresentadas alertam que a prática institucionalizada do mutirão autogerido tem questões que devem ser revistas. Em relação ao uso da força de trabalho desempregada e não remunerada, uma proposta alternativa foi aquela aplicada em Ipatinga e Belo Horizonte, por meio das frentes de trabalho remuneradas. Além de serem contratados e remunerados pelas associações, os mutirantes também eram previamente capacitados para as atividades, qualificando suas habilidades. Porém, ainda nesses casos, ocorreu o sobretrabalho nos mutirões obrigatórios e não remunerados aos fins de semana — o que aparece como sacrificante nos relatos de diversos participantes. Durante o evento *Roda de conversa sobre autogestão na política municipal de habitação*, realizado na sede do IAB/MG em 2019, algumas falas demonstraram a insatisfação com essa sobrecarga:

Realmente, é um desgaste muito grande, sabe? Quem trabalha de segunda a sexta numa empresa e tudo, e vai sábado e domingo pro mutirão, não é fácil (...) A luta foi muito grande (Cleusa, liderança e moradora do conjunto Serrano).



Acho que um processo que é bastante, pra nós, positivo no processo autogestionário, pra mim é uma questão que foi colocada aqui... É quando a gente faz a conquista de ter mais autogestão do que mutirão, que era o nosso sonho e é até hoje. Ninguém gostaria de trabalhar sábado, domingo e todos os feriados. Era uma loucura. (...) Era uma necessidade financeira (Antônia, liderança e moradora do conjunto Vila Régia).

Tais falas coadunam a observação de que “uma das máximas que o movimento de moradia gostava de repetir era: ‘menos mutirão, mais autogestão’” (LOPES, 2006, p. 225). O trabalho de Bedê (2005) traz a fala de um militante do PCdoB sobre a discussão do uso dos mutirões no contexto belorizontino na década de 90:

Não que sejamos contra o mutirão, o mutirão é fundamental mas ele não pode ser a única maneira de você gerir um empreendimento, pois as pessoas na maioria das vezes não têm condições de fazer por elas mesmas, é muito difícil você pegar as pessoas que vão ser beneficiadas e tirar de lá todos os profissionais que você precisa. Aí o pessoal fala: “mas vamos preparar estas pessoas”, mas a maioria dessas pessoas têm que trabalhar pra sobreviver e elas não podem se dedicar para o mutirão, como teoricamente a gente pode esperar. [...] Então a diferença era essa só: a gente achava que o mutirão é importante e tem que existir mas que não pode ser a única maneira de tratar a questão da gestão, então por isso que a gente brigou muito na época, pra que a autogestão não fosse amarrada por isso (informação verbal) (ÊNIO NONATO apud BEDÊ, 2005, p. 421).

No Rolezinho da Autogestão foi possível verificar que, mesmo após passados mais de vinte anos do fim das obras, os moradores ainda interagem entre si, mantêm vivas memórias do processo autogestionário, seguem atuando pontualmente na produção do espaço coletivo, e articulam-se em torno de demandas coletivas. Em alguns grupos, o fazem por meio da autogestão condominial; em outros, por meio das associações de bairro ou movimentos de luta por moradia.

Eu penso que essa questão desse controle social, essa autonomia e essa responsabilidade administrativa... Que aí eu vejo isso, que as famílias, elas adquiriram o processo administrativo. (...) É um dos processos mais lindos, mas com muita responsabilidade. (...) a maioria dos coordenadores nossos [movimentos de moradia], eles entraram pra dentro da sua casa, mas continuam coordenando núcleos de pessoas que não têm casa (Antônia, liderança e moradora do conjunto Vila Régia).

Considerando os questionamentos levantados e os relatos de mutirantes, vê-se que é preciso relativizar o uso dos mutirões nas políticas públicas para que não sejam o formato central de execução das obras, mas sim um complemento às empreitadas terceirizadas e às frentes de trabalho remuneradas realizadas pelos futuros moradores. Quando ocorrerem, devem ser opcionais, acordados coletivamente pelo grupo e organizados por meio de uma escala de trabalho não abusiva, equitativa e coerente com as rotinas familiares. Esse entendimento faz mais sentido quando alinhado a outro: o de que é preciso considerar as

especificidades do processo de produção autogestionário, relativizando também as expectativas sobre o ritmo de produção, cronograma de obra e sua finalização. Isso porque os processos autogestionários incluem diversas pausas para discussões, testes, validações coletivas com o grupo, rearranjos projetuais e técnicos etc. Desta forma, não seguem a mesma lógica de produção da construção civil convencional, que foca no menor ciclo de produção e venda para viabilizar seu negócio. As frentes de trabalho, ainda que realizadas pelos futuros moradores, devem ser contratadas e remuneradas pela associação, podendo gerar economia de encargos trabalhistas conforme exemplo de Ipatinga. Por fim, é possível também pensar a possibilidade da autogestão sem o mutirão, apenas por administração direta, como ocorreu em alguns programas recentes, como Crédito Solidário e o MCMV-Entidades.

### **3.4 Anos 2000: Programas nacionais de autogestão com assessoria técnica: Crédito Solidário e Minha Casa Minha Vida – Entidades**

Após a extinção do BNH em 1986, as políticas habitacionais e urbanas na esfera federal passaram a serem caracterizadas pela fragmentação de programas e inconsistência de investimentos e de escala. Em 2001 houve o importante marco da elaboração do Estatuto das Cidades, que regulamenta os artigos constitucionais sobre política urbana e estabelece, dentre outros, instrumentos para sua implementação<sup>70</sup> — incluindo a assistência técnica. Mas a retomada de uma política nacional ampla aconteceu apenas em 2003, após a criação do Ministério das Cidades (MCidades), pelo presidente Lula, com uma proposta formulada com ampla participação popular dos movimentos sociais (DEMARTINI, 2016). Dessas investidas surgiram dois programas de autogestão com escala nacional, ampliando o que até então era centralizado nos municípios.

Em 2004 foi instituída a Política Nacional de Habitação (PNH), gerida pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH). Tal política tinha como objetivos principais universalizar o acesso à moradia e à terra urbanizada, urbanizar e regularizar assentamentos precários, e gerar emprego e renda a partir da pauta primordial da habitação. Em suas diretrizes, no que diz respeito à “qualidade e produtividade da produção habitacional”, propunha o “incentivo à organização e disseminação da atuação de uma rede de agentes multidisciplinares capacitados a prestar assistência técnica a comunidades de baixa renda” (PNH, 2004, p. 33). Na linha de melhoria habitacional, propunha uma “articulação entre o financiamento a

---

<sup>70</sup> Lei nº 10.257 de 10 de Julho de 2001 que estabelece no artigo 4º, inciso V, a “assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos” como um desses instrumentos.

pessoas físicas para aquisição de material de construção e as intervenções de urbanização de áreas ou de implantação de lotes urbanizados realizadas pelo poder público municipal, acompanhadas de assistência técnica e capacitação” (p. 40), e estimulava a produção e a melhoria habitacional por mutirão, autoconstrução e autogestão. Em 2008, foi criado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) para efetivar esta política, propondo os instrumentos e o planejamento estratégico com metas para os próximos 15 anos.

Nesse período, a estrutura de programas habitacionais no país era composta por nove Programas Habitacionais<sup>71</sup> diferentes, alimentados por quatro diferentes fontes de recursos<sup>72</sup>, além de quatro Ações de Apoio<sup>73</sup> fomentadas pelo FNHIS (Ministério das Cidades, 2007). Esse conjunto de programas englobava diversas demandas habitacionais, tais como: construção de habitações; aquisição de habitação nova; aquisição de habitação usada; conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional; aquisição de material de construção; aquisição de lote(s) urbanizado(s); produção de lotes urbanizados; requalificação de imóveis urbanos; urbanização de assentamentos precários e desenvolvimento institucional. Cada demanda relacionava-se com os programas que poderiam atendê-la, a fonte de recursos financeiros e os proponentes. Em relação à assistência técnica, havia uma linha de apoio específica chamada *Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social – Modalidade Assistência Técnica* que utiliza recursos do FNHIS e tinha os poderes executivos municipais, estaduais e do Distrito Federal como proponentes. Além desse programa específico, as ações de *Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários* e de *Provisão Habitacional de Interesse Social Modalidades Produção ou Aquisição de Unidades Habitacionais, Produção ou Aquisição de Lotes Urbanizados, Requalificação de Imóveis*, e os programas *Carta de Crédito Individual, Crédito Solidário, Pró-Moradia* e o *Programa de Intervenção em Favelas* citam em seus escopos a possibilidade de prestação de assistência técnica. Desses, o que teve maior representatividade na temática foi o Programa Crédito Solidário, que propunha a produção, conclusão e reforma habitacionais por meio da autogestão por cooperativas e

---

<sup>71</sup> Programa Intervenções em Favelas; Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH; Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat– PBQP-H; Carta de Crédito Individual; Carta de Crédito Associativo; Programa de Apoio à Produção de Habitações; Programa de atendimento Habitacional através do Setor Público – PRÓ-MORADIA; Programa de Arrendamento Residencial – PAR; e Programa Crédito Solidário.

<sup>72</sup> Orçamento Geral da União (OGU); Fundo de Desenvolvimento Social (FDS); Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); e Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

<sup>73</sup> Ação Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários; Ação Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social Modalidades Produção ou Aquisição de Unidades Habitacionais, Produção ou Aquisição de Lotes Urbanizados, Requalificação de Imóveis; Ação Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social Modalidade Prestação de Serviços de Assistência Técnica; e Ação Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social.

associações. Segundo Hamilton Ferreira (2020)<sup>74</sup>, a diversidade de programas e as diferentes possibilidades existentes permitiam um cenário mais rico e interessante para a política habitacional para a população baixa renda, se comparado com o que se conformou após a implantação do Minha Casa Minha Vida (2009) — que passou a protagonizar e centralizar quase a totalidade das ações nesse tema.

O Programa Crédito Solidário (PCS) surgiu em 2004 por forte pressão dos movimentos sociais sobre o recém-criado Conselho das Cidades (ConCidades) (DRAGO, 2011). Propunha financiamento habitacional coletivo para famílias de renda até 3 salários mínimos organizadas na modalidade *entidades da sociedade civil*, e tinha foco específico na autogestão, contando com assessoria técnica em todas as etapas. Utilizou os recursos do antigo Fundo de Desenvolvimento Social<sup>75</sup> e foi organizado com uma grande diversidade de agentes administrativos e executores, numa estrutura robusta e com diversos procedimentos burocráticos. Segundo Ferreira (2020), o PCS foi formulado sem a participação da CEF, e foi entregue ao banco para que fizesse sua operação, ocasionando diversos impasses e ajustes recorrentes nos processos. Conta que o programa foi estruturado se espelhando na lógica de financiamento habitacional do *Programa Associativo*, no qual o financiamento era feito diretamente às pessoas físicas, organizadas em grupos por uma Entidade Organizadora (numa ilusão de adequá-lo à autogestão), causando muitas dificuldades na prática. Drago (2011) aponta que o público-alvo do PCS não tinha experiência anterior com esse tipo de programa e questionou diversos aspectos de sua normatização. Segundo o autor, os movimentos sociais se depararam com diversos dificultantes e impasses burocráticos e operacionais para o acesso ao fundo, principalmente por envolver a Caixa Econômica Federal como agente operador.

Em seu trabalho sobre o PCS, Drago (2011) definiu autogestão como “uma forma de confronto modular condicionada a uma ruptura pública, manifesta sob a forma de um repertório de ação convencional, aprendido, compartilhado, e executado por meio de processos conscientes de escolha” (p. 38). Na análise de casos, o autor mostra que o excesso de normas e agentes em instâncias administrativas superiores às das famílias associadas limitou as escolhas e prejudicou o modelo autogestionário:

A autogestão, portanto, não é a melhor maneira de definir o conjunto de relações envolvidas na realização dos empreendimentos: de fato, ocorre um misto de

---

<sup>74</sup> Hamilton Ferreira é arquiteto, professor do curso de Arquitetura e Urbanismo da UFMG e funcionário da CEF.

<sup>75</sup> Formatado durante o governo Itamar Franco e até então não utilizado.

*autogestão, cogestão e participação*, em diferentes etapas de organização e execução, exercidas por diferentes atores (DRAGO, 2011, p. 128).

O autor se baseia nas definições de Guillerme e Bourdet (1976)<sup>76</sup> para resumir a definição de *participação* como sendo um processo com menor grau de escolhas que a autogestão ou cogestão:

Integrar-se a uma atividade que já existe, que tem sua própria estrutura e finalidade. O participante mistura-se colaborativamente (e, quase sempre, individualmente) ao grupo preexistente. Precisa fazer um esforço no sentido de integrar-se e acompanhar o processo, e, ao mesmo tempo, colaborar nos termos estabelecidos por outros — “dar sua contribuição” facilitado por coordenadores do processo. O risco desse tipo de atuação é ser manobrado (DRAGO, 2011, p. 27-8).

Esse entendimento trazido por Drago (2011) coaduna as conclusões de Bastos (2007) e Souza (2007), a respeito de quando analisam as instâncias de participação nos processos autogestionários do programa federal para os casos belorizontinos. Sobre a análise da produção do PCS na região metropolitana de Porto Alegre, afirma que os “fatores mais importantes na qualidade final das habitações tem se mostrado composta pelo preço da terra e pela disponibilidade de assessoria técnica qualificada.” (DRAGO, 2011, p. 6). Outro aspecto coletado pelo autor em entrevistas com lideranças dos movimentos é referente à dificuldade interna de mobilização, coesão e articulação entre os integrantes, para organizarem todo o processo administrativo demandado pela autogestão, sem que haja suporte financeiro do Estado. Nesse sentido, ressalta a importância das *cooperativas* e do fomento ao cooperativismo habitacional no cenário da autogestão.

O Programa Minha Casa Minha Vida surgiu em 2009, mudando os rumos do planejamento amplo, diversificado e cuidadoso do PlanHab, direcionou-se basicamente para a produção massiva de conjuntos e unidades habitacionais por meio de um processo orquestrado pelo mercado das construtoras. Lentamente, os demais programas adquiriram menor relevância e o cenário da habitação social foi resumido ao PMCMV. Em que pese o avanço em colocar a habitação social como foco central da política e o alto volume de recursos investidos, sobretudo os subsídios às classes mais baixas, a política habitacional dos governos petistas (2003-2016) caracterizou-se pelo predomínio da lógica de mercado e de uma proposta que não acatou como esperado pelos movimentos sociais, a participação popular.

Por não ter sido construído junto ao ConCidades, os movimentos sociais organizaram seu pleito de luta por uma *fatia* do PMCMV. Disso, originou-se em 2009 o PMCMV-Entidades,

---

<sup>76</sup> *Autogestão: uma mudança radical*. Allain Guillerme e Yvon Bourdet, 1976.

vertente de autogestão do programa, inspirada no Crédito Solidário e financiado pelo mesmo fundo (FDS). Com procedimentos burocráticos e normativos ainda mais complexos que o programa anterior, exigiu das entidades procedimentos similares aos das grandes construtoras — que possuem aparato técnico, administrativo e jurídico muito mais organizados e já embutidos na operação negocial. Segundo críticas traçadas por Rizek, Amore e Camargo (2014), há uma certa distorção da política social, que passou a se configurar como um negócio habitacional. Ainda que direcionado para a faixa de renda mais baixa (famílias com renda até R\$ 1.600,00, à época), e em tese conectada aos movimentos organizados de luta por moradia, as associações teriam se tornado “máquinas de produção de casas” (p. 540) que intermeiam e operam os processos de acesso à moradia. Mostram que muitos dos associados não pertenciam aos movimentos de luta historicamente relacionados à Reforma Urbana, e que aderiram ao programa por indicação de amigos e parentes, o que denominam “associativismo por ocasião”. Com isso, sugerem que o programa promoveu uma despolitização da questão da moradia, e um “encolhimento e enquadramento da ação de movimentos, associações e lideranças no avesso da constituição de sujeitos políticos dotados de um horizonte de autonomia” (RIZEK, AMORE e CAMARGO, 2014, p. 536). Mostram que, até o fim de 2013, essa modalidade do MCMV havia contratado vinte e três empreendimentos na cidade de São Paulo, o que representava apenas 1% do total de contratações do programa<sup>77</sup>.

Essa operação é, frequentemente, uma poderosa armadilha, e toda sorte de “negócios” imobiliários acaba por compor uma frente que combina preços, acessos, contatos, em um contexto de forte valorização de terrenos nas regiões metropolitanas. Além de determinarem localizações distantes de equipamentos, infraestrutura e serviços urbanos considerados como elementos de uma “cidade plenamente constituída”, nas bordas do tecido urbano, “de costas” para a cidade, as negociações imobiliárias para as quais o programa empurra as entidades resultam em procedimentos que estão nas dobras entre o lícito e o ilícito, entre as dimensões legais e ilegais praticadas nesse mesmo nicho do mercado imobiliário (RIZEK, AMORE e CAMARGO, 2014, p. 543).

Segundo o Manual da CEF<sup>78</sup> os regimes de construção das obras podem ser por autogestão nas modalidades: autoconstrução, mutirões de ajuda mútua, ou administração direta. Porém, nos casos de edifícios verticais, determinam que a execução deve ser por “cogestão” via empreitada global, exceto quando o responsável técnico pela assistência técnica comprovar experiência prévia em autogestão. O material apresentado no “Seminário de projetos autogestionários do MCMV-E”, promovido pela União dos Movimentos de

---

<sup>77</sup> Essa modalidade representou cerca de 2% do total do PMCMV até 2011 (MINEIRO e RODRIGUES, 2012).

<sup>78</sup> Programa Minha Casa Minha Vida -Entidades. Disponível em: <[https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/MANUAL\\_MCMV\\_ENTIDADES.pdf](https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/MANUAL_MCMV_ENTIDADES.pdf)>. Acessado em 25/02/2020

Moradia de São Paulo com apoio da Fundação Ford<sup>79</sup>, apresenta trinta casos de empreendimentos assessorados por cerca de doze empresas ou associações. Dos dados encontrados, verificou-se que oito empreendimentos foram realizados por empreitada global (cogestão), e treze por administração direta (autogestão). Em média, nos casos de autogestão, a assessoria técnica representa 5% do custo do empreendimento, e há uma tendência de repetição entre os grupos profissionais que trabalham em um formato ou outro (cogestão ou autogestão), indicando variações nas escolhas por parte das entidades e nos métodos de trabalho das equipes técnicas. Mineiro e Rodrigues (2012) ponderam sobre a atuação dessas assessorias no período que se estende entre o Crédito Solidário e passa pelo MCMV-Entidades:

A relação entidade/assessoria técnica constitui historicamente a essência da proposta autogestionária. Isso permite conceber a moradia não apenas como uma mercadoria a ser consumida, mas como uma forma de inclusão dos cidadãos nos processos econômicos, sociais e políticos.

(...)

E, país afora, a concepção [do trabalho de assessoria] pode variar da simples assistência técnica que elabora o projeto e coordena a produção das unidades habitacionais, até a construção coletiva de escolhas de terrenos, da elaboração dos projetos, da capacitação das famílias para o processo autogestionário e para a execução da obra de maneira compartilhada (MINEIRO e RODRIGUES, 2012, pág.39).

A diferença entre propostas que entendem a moradia como produto e o serviço técnico apenas como forma de viabilizá-lo, versus propostas que buscam entender a autogestão enquanto processo de fortalecimento cidadão, segue como uma questão presente na experiência desses dois grandes programas nacionais mais recentes. Em documento emitido pela União Nacional por Moradia Popular (UNMP), após o XII Encontro Nacional de Moradia Popular ocorrido em 2011, verifica-se a necessidade de construir uma articulação consistente e melhor estruturada entre movimentos e assessorias, bem como a formação de assessores capacitados para a função:

[necessidade de criar] uma rede nacional para integração das assessorias técnicas, da formação e capacitação para autogestão destinada ao gestor popular, assessoria multidisciplinar e servidores da Caixa, envolvendo diversas áreas: social, arquitetura, engenharia, jurídica, administrativa financeira, comunicação, e da necessidade de criação de uma escola nacional de formação política para lideranças do movimento de moradia (multiplicadores) e assessores (formação política e formação em autogestão) (MINEIRO e RODRIGUES, 2012, pág. 40 apud UNMP).

As políticas públicas analisadas nesta seção tiveram como foco central a autoconstrução e a autogestão, não se conformando como políticas específicas de assistência ou assessoria

---

<sup>79</sup> <<http://autogestao.unmp.org.br/atividades/seminario-de-projetos-autogestionarios/>>. Acessado em 25/02/2020

técnicas. Nelas, o serviço técnico é *apenas* parte constitutiva de tais políticas, ainda que indissociável de seus escopos. Já no próximo capítulo, serão analisadas políticas e programas públicos que têm o foco direto na prestação de serviço técnico e se estruturam em torno desse tema central. Em ambas situações, a análise das experiências visa extrair e cruzar as características, dificuldades, avanços, entraves e brechas que apresentam; tanto no que diz respeito à estrutura das políticas e programas públicos quanto aos métodos de assistência e assessoria técnica.

### **3.5 Análise do histórico**

Foi possível verificar que no Brasil, especialmente a partir da década de 60, iniciou-se um processo de aproximação do campo da arquitetura e urbanismo com as questões concernentes ao direito à cidade e à moradia da população de baixa renda. O cenário de adensamento urbano intenso e precário com graves decorrências sociais, levaram também ao início de algumas ações pontuais por parte do Estado que, aos poucos, foram se constituindo em ações institucionalizadas para a prestação de serviços técnicos de arquitetura e urbanismo para a população de baixa renda. Os diferentes momentos históricos, entendimentos sobre o tema e conjunturas políticas, conformaram diferentes práticas e políticas públicas ao longo do tempo. Algo comum e relevante em relação às experiências analisadas no período entre a década de 1960 e o início dos anos 2000 é que as práticas institucionais ocorriam sempre de forma atrelada à execução das obras. O direcionamento do serviço técnico esteve mais voltado ao suporte e acompanhamento da execução de obras do que para o desenvolvimento participativo de projeto e demais etapas de planejamento, ainda que isso também tenha ocorrido algumas vezes.

É possível afirmar que todas as práticas de autoconstrução, autoprodução ou autogestão institucionalizadas estiveram sujeitas a predefinições, regras e direcionamentos formatados pelo Estado (Bastos, 2007; Drago, 2011; Kapp, 2014; Lopes, Kapp e Baltazar, 2010; Souza, 2007). Ou seja, apresentaram graus de heteronomia inerentes a essa vinculação. Usando a graduação de Souza (2006) é possível sugerir que oscilaram entre *manipulação* nos casos do BNH e programas de mutirão do governo Montoro; *consulta, informação e cooptação* (configurando pseudoparticipação) no PCS e PMCMV-Entidades; e aproximaram-se em alguns momentos da *parceria*, que seria o primeiro estágio de uma experiência de participação autêntica, nos casos emblemáticos. Esse enquadramento nos degraus de Souza não é algo rígido, mas uma visão global das práticas a partir de suas diferenças.



Tais diferenças foram organizadas em quatro aspectos principais identificados a partir da análise das políticas e práticas: i) o nível de participação popular em suas concepções; ii) a forma como entendem e propõe o papel da população nos processos da produção do espaço; iii) como são operacionalizadas; e iv) de que forma propõe a execução das obras.

Sobre o nível de participação popular na concepção foi possível verificar casos nos quais a política foi formulada apenas pelo Estado e chegou *pronta* para a população, sem a participação de seus representantes — como no Programa João-de-barro e no PMH do governo de São Paulo. Nesses casos, há uma tendência de que a atuação técnica seja mais restrita, secundária, e com foco no controle da execução das obras. Já nas políticas e práticas que foram construídas em conjunto com a população e com o intuito de atender de fato a suas demandas — como o exemplo de Brás de Pina, os casos emblemáticos e o Programa Crédito Solidário —, a tendência é de um maior engajamento da população e dos prestadores de serviço, que são entendidos como parceiros da população e não apenas representantes da ordem estatal. Nessas situações, verificam-se algumas brechas no campo institucional que permitiram ganhos de autonomia individual e coletiva. O MCMV-Entidades se destaca por derivar de um programa formatado para a lógica financeirizada do mercado habitacional, e por não contemplar participação popular em sua formulação, ainda que a modalidade tenha sido um pleito popular. Portanto, tende a reproduzir o modelo convencional de prestação de serviço do campo arquitetônico. Nele, o excesso de normas e exigências burocráticas consome grande parte do serviço técnico, atrapalhando o esforço das assessorias em trabalhar na parceria com os movimentos, e abrindo portas para serviços técnicos meramente procedimentais e que não têm o interesse nesse tipo de trabalho.

Sobre a forma como entenderam e propuseram o papel da população nos processos, houve políticas nas quais a participação popular se deu apenas nos mutirões de autoconstrução, com foco central no barateamento de custos da obra (BNH, PMH-São Paulo). Não avançaram em reconhecer a especificidades ou potencializar as habilidades dos autoconstrutores, situando o serviço técnico como mero apoio à execução das obras. Já nas propostas de autogestão dos casos emblemáticos e no PCS, que entenderam a população como uma agente capaz de gerenciar, deliberar e executar a produção do próprio espaço, a atuação das equipes reconheceu o papel ativo dos cidadãos no processo. Nesses casos, de acordo com o método de trabalho adotado, favoreceram as demandas específicas e as

iniciativas dos movimentos sociais, reconhecendo também o viés político da prática. No MCMV-Entidades, devido à sua lógica do mercado, a relação entre a equipe técnica e a população pode se aproximar de uma relação de cliente, compondo serviços bem próximos do método convencionalizado pelo campo arquitetônico.

No aspecto da operacionalização, diferem-se os graus de normatizações, o volume de procedimentos burocráticos, e a quantidade de agentes envolvidos. Políticas com normatizações e burocracias rígidas e que envolvem muitos agentes dificultam o acesso da população de baixa renda aos programas e configuram impeditivos ao processo autogestionário — foi o caso do Programa Crédito Solidário e do PMCMV-Entidades. Nesses casos, as exigências por um alto nível de organização das entidades, o grande volume de documentos necessários, a lentidão na análise e aprovação dos projetos, a inadequação dos órgãos às especificidades da autogestão e os trâmites de repasse de recursos via medição de obra, dificultaram o desenvolvimento das atividades para técnicos e cidadãos. Nesses casos, a política rígida e com limitações impostas pela burocracia, interdita as possibilidades do trabalho técnico. Políticas mais flexíveis nesses aspectos facilitam a participação popular tanto no acesso inicial ao programa como no decorrer das execuções dos projetos e das obras. Isso foi verificado no início dos casos de autogestão em São Paulo e Ipatinga, cuja operação era composta por apenas três agentes principais (associações, prefeitura municipal e assessorias), e o processo de elaboração, aprovação e liberação de recursos foi mais fluido. Além disso, apresentaram maior facilidade e constância no repasse das verbas para a execução das obras, facilitando o planejamento e o direcionamento das ações. Nesses casos, a equipe de assessoria, ainda que dedicada aos procedimentos administrativos, técnicos e de gestão, pôde também investir em buscas por tecnologias, experimentações técnicas, adequações no canteiro, capacitações, etc. Belo Horizonte também registrou características assim, mas num esforço de resguardar juridicamente a administração pública, seus funcionários e a política como um todo, alguns processos operacionais foram menos flexíveis. Mesmo nessas situações de políticas que a princípio foram mais flexíveis, verificou-se um processo posterior de burocratização e aumento das exigências jurídico-normativas.

Do ponto de vista da gestão e execução das obras, há situações nas quais o serviço técnico atuou apenas no apoio à execução técnica, sem abordar os aspectos de administração, gestão e tomadas de decisão. Os dados levantados apontam que os mutirões de autoconstrução do BNH e do governo Montoro ocorreram dessa forma, com

predeterminações feitas pelas políticas, pela prescrição dos projetos padronizados e pela limitação de tecnologias e materiais construtivos fornecidos. Tais prescrições ocorreram em algum grau em todos os casos analisados, pois, mesmo nos projetos e obras que ocorreram por meio de processos participativos, havia sempre uma restrição financeira sobre o direcionamento do dinheiro público e uma padronização arquitetônica daquilo que é possível executar num entendimento de *moradia econômica* ou de *interesse social*. Portanto, as diferenças entre as experiências estudadas constituem ganhos pontuais, ainda que muito relevantes. Nos casos emblemáticos, os principais ganhos estão justamente na possibilidade de gerir os recursos e a execução das obras por meio de metodologias que apresentaram algum nível de flexibilidade, acarretando ganhos processuais, bons resultados de qualidade e economia nas obras. Mas na execução há uma sobrecarga física, e muitas vezes um sobretrabalho, quando o trabalho na obra se soma às atividades remuneradas dos indivíduos. A participação nos mutirões aos fins de semana era estabelecida como obrigatoriedade e condição para obtenção da moradia, representando uma medida impositiva e de grande desgaste às famílias. Entretanto, nesses casos, os mutirões tinham não só o objetivo de baratear o custo das obras, mas também de promover ganhos aos futuros moradores, como capacitações, engajamento, envolvimento com a coletividade, e possibilidades de tomadas de decisões. O PCS e o Minha Casa Minha Vida se destacam por terem contemplado o planejamento participativo dos projetos e a autogestão das obras; porém, com um enquadramento jurídico-normativo mais rígido, que limitou os processos. Neles, o mutirão era apresentado como opção, mas havia também a possibilidade da execução por “administração direta”, na qual a associação contrata a mão de obra por etapas. Havia também a possibilidade das obras serem totalmente terceirizadas por empreiteiras, no modelo “empreitada global”, sendo um formato que tende a distanciar os futuros moradores do engajamento no processo e nas questões coletivas da execução.

Essas generalizações na análise dos serviços técnicos não são taxativas, pois, ainda que os programas públicos delimitem as possibilidades do serviço técnico e das obras, as combinações de fatores conjunturais e especificidades são incontáveis. Por exemplo: mesmo nos programas que permitem maior flexibilidade e experimentação (como verificado nos casos emblemáticos), existem formatos de trabalhos técnicos rígidos e autoritários que não potencializam tais oportunidades. Ao passo que, apesar de políticas rígidas e normativas, existem equipes que se esforçam, dentro das limitações, para realizar um trabalho de parceria e com protagonismo da população — como é possível verificar em equipes de assessoria que atuam em parceria com os movimentos sociais em processos

super burocráticos e normativos do MCMV-Entidades. Porém, mesmo considerando tais variações na prestação do serviço técnico, as imposições jurídico-normativas e burocráticas que estruturam essas políticas estabelecem fatores determinantes para a prestação do serviço que não podem ser alterados apenas pela boa vontade dos técnicos. E por isso são tão relevantes para abrir ou fechar oportunidades.

Os dados de monitoramento ou análises realizadas pelo poder público sobre as experiências de prestação de serviço técnico de arquitetura e urbanismo nas políticas públicas são escassos. Tais serviços, aparentemente considerados como parte menos importante e valorizada das políticas, estão normalmente descritos e analisados em pesquisas acadêmicas, ou concentrados na memória e nas avaliações dos profissionais. Tal lacuna faz com que a elaboração dos novos programas, bem como as possíveis revisões de programas já existentes, tenha pouco embasamento das experiências preliminares. Isso faz com que fiquem ainda mais fragilizados perante a lógica de funcionamento do mercado que, imposta com facilidade, fortalece a tendência de políticas de financeirização da moradia e da cidade. Não foram encontradas diretrizes específicas para orientar a prática da prestação do serviço técnico, deixando-o sujeito aos pressupostos de trabalho e condutas metodológicas definidas pelas equipes técnicas. Essa margem ampliada de possibilidades pode resultar em trabalhos orientados pelos métodos tradicionais do campo arquitetônico com aspectos assistencialistas, e em negócios sociais mercadológicos. De forma genérica, as políticas recomendam “processos participativos” e “inovadores” sem que haja um arcabouço teórico e empírico para sustentá-las.

Dentre os aspectos que dificultam ou facilitam o serviço técnico e autogestão da população, alguns se mostraram promissores. São elas:

- Serem formuladas em parceria com os movimentos sociais e demais setores populares, a partir de discussões e deliberações que incidem em suas estruturas legais, normativas e executivas;
- Priorizarem a autogestão e métodos participativos, reconhecendo a capacidade de autogestão da população e viabilizando seu protagonismo nos processos;
- Permitirem que os indivíduos e grupos escolham a equipe de assessoria técnica;
- Poderem ser acessadas pelos indivíduos e grupos por demanda espontânea;
- Proporem a autoconstrução e os mutirões de forma opcional garantido as frentes de trabalho remuneradas;

- Reconhecerem as especificidades da autogestão em sua relação com o tempo e gestão de recursos, diferenciando exigências em relação à lógica de mercado;
- Operarem com menor número de agentes, normatizações e processos burocráticos, facilitando o acesso, compreensão e adesão da população;
- Apresentarem possibilidades de flexibilidade e adaptabilidade aos diferentes contextos e especificidades de demandas;
- Possuírem um Fundo próprio, com recursos fixos, que garanta a manutenção das atividades;
- Credenciarem assessorias técnicas sem fins lucrativos, num esforço de minimizar a exploração de nicho de mercado, por grandes empresas;
- Estabelecerem diretrizes gerais para a prestação de serviço técnico, priorizando a parceria com a população a partir de métodos de trabalho inclusivos, informativos e com instâncias de decisão compartilhadas.

#### 4. LEI FEDERAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA NA PRÁTICA

Para tratar desse tema é importante voltar à proposta do Programa de ATME<sup>80</sup> do Rio Grande do Sul, e entendê-lo como a base da elaboração da Lei Federal Brasileira aprovada em 2008. Iniciado em 1976 e com sua primeira ação piloto em 1978, o programa tinha como objetivo “procurar soluções objetivas e realistas que possibilitem o pleno desempenho da função sócio cultural e tecnológica dos profissionais que trabalham em Arquitetura” além de “atender uma faixa da população que atualmente as utiliza de serviços de pessoas não habilitadas acobertadas por profissionais inescrupulosos para execução de projetos e obras.” (MELO, 2014, p. 107). Propunha atendimento gratuito para famílias com renda de até cinco salários mínimos em processos de planejamento, e a regularização e execução de obras. Visava fortalecer a prática profissional dos arquitetos, facilitar o acesso a financiamentos, estimular mutirões, e promover troca de conhecimentos entre técnicos e profissionais.

Tendo em vista as características do Programa ATME [expostos neste resumo], e ainda, a necessidade de que os arquitetos brasileiros assumam posições objetivas na prática profissional, posições estas que ultrapassem os limites do discurso, da perplexidade, que se transformem rapidamente em ação, apresentando este Programa, entendendo-o não como uma solução para o problema habitacional brasileiro, mas como um proposta possível que, fundamentalmente, seja capaz de viabilizar a participação do arquiteto como um profissional socialmente necessário e útil às maiorias da população. (MELO, 2014, p. 133).

Posteriormente, em 1999, o programa foi instituído em Porto Alegre pela lei complementar nº 428/99, tornando-se inspiração para o Projeto de Lei nº6223/2002<sup>81</sup> que, aprovado com ajustes, deu origem à atual lei, 11.888/2008. A proposta do PL diferiu da lei aprovada em diversos aspectos. Era mais flexível nas questões sobre renda máxima (permitia o enquadramento até cinco salários mínimos, ou um e meio per capita, enquanto a lei aprovada permite no máximo três salários mínimos por família), e a possibilidade de intervenção nos entornos da edificação onde a regularização fundiária já havia sido feita (enquanto a lei aprovada sequer cita intervenções urbanas). Porém, tinha aspectos mais rígidos, como a necessidade de comprovação de direito de uso ou propriedade do terreno (algo não citado na lei atual, mas que aparece em alguns programas municipais), e a exigência da regularização de todas as etapas até o “habite-se” da edificação (enquanto a lei aprovada cita apenas a necessidade emissão do Registro Técnico profissional). O texto do PL propunha que o programa de ATME fosse o *SUS da arquitetura* mas,

<sup>80</sup> Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/atos/LC%20428>>. Acessado em: 20/03/2020.

<sup>81</sup> Publicado no Diário da Câmara dos deputados em 05/04/2002. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05ABR2002.pdf#page=273>>. Acessado em 02/09/2019.

incoerentemente, era limitado a um único acesso por cidadão ou família, desconsiderando a dinâmica constante de adequação do espaço às mudanças contextuais da vida. Essa limitação não se repete no texto da lei federal, mas pode ser vista em diversas leis municipais. O texto aprovado menciona ainda a priorização do uso de mutirões (sem citar a possibilidade de remuneração), e de atendimento nas áreas definidas como de interesse social (mas sem restringi-los a essas regiões).

Apesar dessas oscilações pontuais, desde o Programa ATME até a promulgação da lei vigente, o entendimento predominante e em torno do qual se estruturou a lei federal é o da reprodução da atividade profissional de arquitetura e urbanismo; com os processos e pressupostos da prática convencional sendo aplicados à população de baixa renda. No texto legal, isso é refletido em seu caráter tecnocrata, centrado no conhecimento profissional como promotor de soluções burocráticas e técnicas para os projetos e obras. Além disso, o trabalho para a baixa renda é comumente reforçado (especialmente pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo) como uma *reserva de mercado*, ou um *filão* para o campo profissional. “Promover a arquitetura acessível a todos, e remunerada pelo poder público, é um novo nicho de mercado especializado” (CAU, 2015)<sup>82</sup>.

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 [grifo meu] (BRASIL, Lei Nº 11.888/2008, §1º, art. 2º).

Como já apontado anteriormente, diversos autores criticam a Lei por seu caráter tecnicista e por seu viés assistencialista. Além de Baltazar e Kapp (2016), Demartini (2016) também pondera que:

Conforme a definição e diretrizes indicadas na Lei Nº 11.888/2008, podemos entender a “assistência” como um serviço técnico direcionado aos problemas físico-espaciais da unidade habitacional, não abrangendo questões simbólicas, sociopolíticas e econômicas do “habitar” popular. Para assegurar o direito à cidade e à moradia adequada é preciso um atendimento mais amplo e participativo, que contemple o tratamento conjunto das carências sociais, econômicas e políticas, bem como das subjetividades que se refletem nos modos e expressões do morar da classe trabalhadora de menor renda (DEMARTINI, 2016, p. 5).

Em relação à “demanda” ou “público elegível” para os serviços de assistência ou assessoria, o cenário brasileiro apontado pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2016, p. 35) indica que, em 2014, 83,4% do deficit habitacional urbano estava localizado nas famílias com renda de zero

<sup>82</sup> Disponível em: <<https://www.caubr.org.br/familias-de-baixa-renda-podem-ter-assistencia-gratuita-de-arquitetos-em-mt/>>. Acessado em 05/06/2020.

a três salários mínimos. Junto a isso, uma pesquisa de 2015 do CAU mostra que 85% das pessoas autoproduzem suas moradias, o que nos levar a crer que, de fato, os serviços profissionais voltados para baixa renda têm um vasto caminho de atuação. Há, nesse sentido, um esforço do CAU, IAB, municípios, coletivos de profissionais, grupos de pesquisa e extensão universitários, e agora dos negócios sociais, para ampliar a discussão e as possibilidades de acesso aos serviços previstos pela Lei 11.888. Segundo Cardoso e Lopes (2019) “o tema da assistência técnica tem-se feito presente em diversos debates entre arquitetos e urbanistas, tanto entre aqueles que tiveram maior ou menor protagonismo na aprovação da lei, como entre aqueles que chegaram posteriormente a essa discussão” (p. 4). Em geral, a discussão está predominantemente associada à noção da assistência técnica (ATHIS) conforme os parâmetros da Lei Federal e objetiva *levar a arquitetura e urbanismo* para a população pobre, diminuir o déficit habitacional, ampliar o mercado de atuação para arquitetos e explorar um novo nicho de mercado com as reformas de baixo custo.

O sucinto texto da lei abre portas para diversas interpretações do que se deve constituir como prática de assistência técnica. Seria apenas um trabalho técnico, caracterizado pela prestação de serviços de projeto e acompanhamento de obras para edificação, instalação de infraestrutura ou para produção de melhorias habitacionais? Ou trata-se de uma atividade que deve necessariamente – pelo seu próprio caráter – envolver outros profissionais? O atendimento deve ser coletivo ou individual? De todo modo, o histórico de experiências traçado pelas assessorias técnicas paulistanas atravessa em cheio esse debate: se por um lado essas iniciativas, que remontam os anos 1970, são tomadas como exemplo e reverberam até mesmo como importante referência contemporânea da prática do ofício, por outro lado são sumariamente ignoradas, talvez muito pelo engajamento político-partidário que se lhe atribuem (o que é um equívoco), talvez muito pelo real engajamento desses técnicos no esforço para a identificação de outras formas de atuação profissional – que não aquelas instituídas pela tradição do ofício (CARDOSO e LOPES, 2019, pág. 5).

O Levantamento de práticas de assessoria técnica, em desenvolvimento pelo Laboratório Gráfico para Experimentação Arquitetônica (LAGEAR), já mapeou 11 municípios brasileiros que possuem uma legislação própria ou programas de assistência técnica. Levanta dados sobre a abrangência de suas atuações, as fontes de recurso para financiamento, órgãos envolvidos, métodos utilizados nos processos, e outras informações relevantes. Além dos municípios, estão sendo mapeadas também cerca de 50 outras iniciativas dentre aquelas realizadas por universidades, associações sem fins lucrativos, empresas com fins lucrativos negócios sociais, ações viabilizadas pelo CAU (por meio da destinação de 2% de sua arrecadação para ATHIS), e políticas em escala nacional.



Na sequência, será apresentado um compilado sobre as políticas públicas locais de nove desses municípios, ordenados pela data de criação da Lei. Contempla um pequeno resumo sobre seus textos, informações obtidas por telefonemas e e-mails junto a profissionais da administração pública, entrevistas, reportagens e informações disponíveis em trabalhos científicos. Os municípios estão organizados por ordem de criação de sua Lei, com exceção do Distrito Federal, que recebe destaque, estando ao fim da lista.

#### **4.1 Ribeirão Preto (Lei Municipal nº 12215/2009)**

A Lei municipal assegura o direito à moradia e à assistência técnica gratuita para famílias de baixa renda, sem especificar a renda familiar mensal, na elaboração de projeto e construção habitacional englobando novas edificações, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação. Prioriza o regime de mutirão e a construção em zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social. As ações são financiadas pelo Fundo de Incentivo à Construção de Moradia Popular (FN-MORAR, instituído pela Lei 2350/2009), cujo agente operador é a Secretaria Municipal da Fazenda. Prevê também financiamento por recursos estatais e federais, e recursos próprios e privados oriundos de parcerias. Tem cadastro regular no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), necessário para acessar os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Envolve a COHAB, o Conselho Municipal de Urbanismo (COMUR), Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto, Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Pública, o Conselho Municipal de Moradia Popular (CMMP), o Sindicato dos Arquitetos (SASP) e a Secretaria Municipal da Fazenda.

Segundo documento da Controladoria Geral da União,<sup>83</sup> a Secretaria de Assistência Social e a COHAB cadastram os interessados em participar do Programa, que devem apresentar documentos relacionados à posse do terreno (título de propriedade do imóvel, documento que comprove estar integrado a algum processo de regularização fundiária ou documento de compromisso de compra e venda), e documentos que comprovem que o interessado está apto a arcar financeiramente com a construção (saldo bancário, carta de crédito, material adquirido ou outros meios definidos pelo CMMP). Após essa seleção, a triagem dos elegíveis é analisada pela COHAB, pelo CMMP e pela Assistência Social, que divulga a lista dos selecionados. A Secretaria de Assistência Social é responsável por monitorar o andamento do programa por meio de um atendimento social específico para este fim.

---

<sup>83</sup> Disponível em: <[http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/530994/RESPOSTA\\_PEDIDO\\_assist-tec-habitacional%20-%20Ribeirao%20Preto.pdf](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/530994/RESPOSTA_PEDIDO_assist-tec-habitacional%20-%20Ribeirao%20Preto.pdf)> . Acessado em 05/09/2019.

O documento também estabelece critérios para a seleção de profissionais para prestação do serviço e entidades profissionais conveniadas. Cabe à entidade parceira do município, cadastrar e treinar os profissionais, chamá-los para a prestação do serviço, e remunerá-los. A administração pública é responsável por transferir os recursos para as entidades parceiras, licenciar os projetos perante a legislação, emitir o habite-se da obra, e fiscalizar os relatórios de execução e custos. O escopo de serviços a que a assistência serve contradiz o texto da lei, uma vez que não abrange a fase de obras, sendo restrito à elaboração de projetos e processos de regularização edilícia. Estão estimadas, no documento, um padrão de cinco visitas técnicas à edificação, com aproximadamente quatro horas de duração cada, e mais vinte horas técnicas dedicadas à elaboração do projeto; totalizando quarenta e seis horas de trabalho e um recurso total de R\$3.680,00 por projeto. O texto compara a ATHIS ao SUS e à Assistência Jurídica, ressaltando seu caráter técnico e social. Porém, isso é posto de forma superficial, não apontando premissas e pressupostos metodológicos para a condução do processo entre a equipe técnica e a população. Fica claro o foco na prestação do serviço e no projeto como um produto, além da expectativa citada de valorização profissional.

Segundo Gaspar e Miranda (2016), o sindicato convidou arquitetos e urbanistas para a criação do Grupo de Trabalho de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (GT ATHIS-SASP/RP), visando a capacitação profissional no desenvolvimento de projetos de melhorias habitacionais e urbanísticas, nos termos da Lei Federal 11.888/2008. Desde então, o grupo se reúne semanalmente para planejar de ações e elaborar de um Projeto Piloto em Melhorias Habitacionais para o Jardim Progresso. A formação do GT foi fortemente impulsionada pela realização em Ribeirão Preto, em dezembro de 2015, da Oficina de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social, organizada pela ONG Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais.

#### **4.2 Florianópolis (Lei Municipal nº 8583/2011)**

A Lei municipal assegura às famílias de baixa renda o direito à assistência técnica gratuita para elaboração do projeto e para a construção de moradia no município. Segue as normas operacionais do Programa Municipal de Assistência Técnica à Moradia Econômica (ATME), e prioriza o regime de mutirão e construções em zonas habitacionais declaradas como de interesse social. O município criou, em 2012, o Fundo Municipal de Habitação de Interesse

Social (FMHIS), com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários e financeiros, próprios e vinculados, para os programas destinados a implementar políticas habitacionais de interesse social. Envolve a Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental (SMHSA), CREA-SC, CAU, CEF e COHAB-SC.

De acordo com o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), o plano municipal de assistência técnica preconiza o atendimento para famílias com renda de zero a cinco salários mínimos, prevê um custo unitário médio de R\$ 2.299,80 por unidade, e um custo total orçamentário de aproximadamente 17 milhões a serem aplicados ao longo de quinze anos. A quantidade total estimada de famílias a serem atendidas é de 24.246, com renda entre zero e três salários mínimos, e de 12.978 com renda entre três e cinco salários mínimos. Há previsão de financiamento pelo FNHIS, porém atualmente o município se encontra com cadastro pendente no SNHIS, e não pode acessar tais recursos.

O CAU de Santa Catarina, junto ao CAU/BR, elaborou uma cartilha de “ATHIS-Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social”,<sup>84</sup> lançada em 2018, que é o material mais completo atualmente sobre ATHIS, e tem como objetivo regulamentar a prática. A cartilha não cita o uso de mutirões, e nem temas como autoconstrução ou autogestão. Mantém o foco nos procedimentos para a atuação dos profissionais, e nos fluxos de organização da administração pública.

#### **4.3 Suzano (Lei Municipal nº194/2011)**

A Lei municipal institui o Programa de Assistência Técnica Profissional Gratuita para a Produção de Moradia Popular, destinado a famílias de até três salários mínimos. Oferece assistência técnica de engenharia e arquitetura para construção, reforma, ampliação, regularização e conservação de unidades habitacionais; novas construções; e casas preexistentes de até 60 m<sup>2</sup>, por uma única vez. Exige dos munícipes, dentre vários documentos, a apresentação de “cópia da *matrícula ou transcrição do imóvel* — acompanhados de termos de cessão ou contratos que comprovem a sucessão dominial, ou *documento que comprove a posse*”, impedindo o acesso para moradores informais (grifos meus). Recebe financiamento do Fundo Municipal de Habitação (FMH), criado pela Lei Ordinária nº 3800/03 com o objetivo de atender aos encargos decorrentes da ação do Município na área habitacional. Atualmente o município se encontra com cadastro pendente

---

<sup>84</sup> Disponível em: <<https://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2018/12/nova-cartilha.pdf>>. Acessado em 05/09/2019.

no SNHIS, e não pode acessar tais recursos. Envolve a Secretaria de Assuntos Urbanos, a Secretaria Municipal de Política Urbana (SMPU), o Conselho Municipal de Habitação, a Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Suzano (AEAAS), a Secretaria de Obras e Infraestrutura, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo (CAU/SP), a Diretoria de Produção Habitacional e Regularização Fundiária (DPHRF), a Diretoria de Planejamento Urbano e Territorial (DPTU), e o Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo (SAESP).

Conforme consta no site da prefeitura<sup>85</sup> e na dissertação de Santos (2014), para acessar o programa os interessados devem cumprir os critérios de ter renda de até 3 salários mínimos, ser a primeira vez que recebe assessoria técnica para habitação do município, e possuir um único imóvel de até 60 metros quadrados com uso exclusivo para moradia própria. Satisfeitos esses critérios, devem comparecer à Secretaria de Assuntos Urbanos portando os documentos necessários para receber orientações e abrir o procedimento administrativo. Nessa etapa, uma equipe técnica do Setor de Habitação da DPHRF realiza uma vistoria na área de intervenção e realiza um levantamento social para saber se o pedido se enquadra no programa. Em caso de parecer favorável, a pasta indica um dos profissionais da Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Suzano ao proprietário do imóvel/ área onde o profissional prestará os serviços. Uma vez em contato com o beneficiário, o profissional tem um prazo de 30 dias para elaborar um projeto básico, nos termos da legislação, que é encaminhado para aprovação da Secretaria de Obras e Infraestrutura e da Diretoria de Planejamento Urbano e Territorial. Se aprovado, é emitida uma Certidão de Aprovação pela Diretoria de Planejamento Urbano e Territorial.

Até 2014, segundo Santos, havia noventa e cinco processos administrativos abertos; sendo dezoito aprovados, setenta em análise, e sete indeferidos. O município apresenta também uma tabela de remuneração para os profissionais pelos serviços realizados por unidade habitacional, sendo: R\$ 817,75 para elaboração de projeto e acompanhamento de obra nova; R\$ 545,00 para elaboração de projeto e acompanhamento de reforma, regularização, ou similar, com ou sem ampliação da unidade existente); R\$ 272,00 para elaboração de projeto técnico para as atividades mencionadas na cláusula "X" (não especificada), e R\$ 545,00 para elaboração de projeto básico para empreendimento habitacional).

---

<sup>85</sup> Disponível em: <<https://www.suzano.sp.gov.br/web/habitacao-prefeitura-reformula-programa-de-assistencia-tecnica-gratuita/>> Acessado em 05/09/2019.

#### 4.4. Salvador (Lei Municipal nº8287/2012)

A Lei assegura o direito à assistência técnica pública e gratuita no âmbito da arquitetura, urbanismo e engenharia, para a habitação de interesse social, a toda a população de baixa renda. Abrange desde a elaboração do projeto ao acompanhamento e à execução da obra, delegando aos profissionais a responsabilidade de realizarem os serviços referentes aos projetos da edificação, reforma, ampliação, adequação, recuperação, e regulamentação fundiária da habitação. Os serviços contam com recursos provenientes de um fundo da própria Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas (SEINFRA), uma vez que o Fundo Municipal de Habitação (FMH) ainda não está ativo. Envolve o Fundo nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), o Fundo Municipal de Habitação (FMH), o Conselho Municipal de Habitação, a Diretoria de Habitação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano Habitação e Meio Ambiente (SEDHAM), a Superintendência de Controle e Ordenamento de Uso do Solo do Município (SUCOM), a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas (SEINFRA), a Secretaria Municipal da Infraestrutura e Defesa Civil (SINDEC), e o Grupo de Trabalho de Assistência Técnica Gratuita (formado pela SINDEC, SUCOM, –CREA, e Universidade Federal da Bahia). Conta também com uma parceria com a Faculdade de Arquitetura Universidade Federal da Bahia (FAUFBA), com o Curso de Arquitetura Universidade Salvador (UNIFACS) e com a Universidade Federal da Bahia (UFBA).

De acordo com uma reportagem do CAU<sup>86</sup>, o morador deve ir até a SEINFRA e cadastrar-se com um profissional do serviço que analisa o enquadramento da família nos critérios da lei. Se positivo, entra para a fila de espera do próximo passo, que é a vistoria de um técnico no local. Nessa visita, o profissional avalia se a edificação está apta em relação aos seguintes parâmetros: terreno dentro do limite de 125 m<sup>2</sup> para habitação de interesse social, e de até 250 m<sup>2</sup> para habitação popular; área construída de até 70 m<sup>2</sup>; altura máxima de 9 m; dentre outros. A família pode solicitar projeto de um cômodo ou da casa inteira, sem ultrapassar os 70 m<sup>2</sup>. O Escritório Público conduz todo o processo de aprovações nos órgãos até a conclusão, e não prevê o acompanhamento das obras, que fica a cargo dos moradores.

Apesar de a lei municipal ser de 2012, o Escritório Público atua desde 2001, sendo um dos precursores nesse tipo de prestação de serviço. Atualmente é composto por trinta e quatro estudantes de Arquitetura e Urbanismo e seis de Engenharia Civil em regime de estágio,

---

<sup>86</sup> Disponível em: <<https://www.caubr.gov.br/escritorio-publico-salvador/>>. Acessado em 05/09/2018.

dois arquitetos e urbanistas, um assistente social e dois técnico-administrativos. A reportagem afirma que desde sua inauguração já foram entregues mais de 5 mil projetos.

#### **4.5 Belém (Lei Municipal nº8960/2012)**

A Lei municipal institui o Programa Municipal de Assistência Técnica à Habitação, contemplando o projeto e a construção de habitação de interesse social para famílias de até 3 salários mínimos, e abrangendo todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra. Estabelece como responsabilidade dos profissionais das áreas de arquitetura e urbanismo e engenharia a realização dos projetos e processos necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação. Prioriza obras sob regime de mutirão, em zonas habitacionais declaradas como de interesse social, e zonas com deficits habitacionais superiores a 10% do déficit em relação ao número de famílias – inclui no cálculo os casos de ônus excessivo de aluguel e áreas insulares. Prevê financiamento pelo Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), por recursos públicos orçamentários ou recursos privados tomados em parceria. Atualmente o município se encontra com cadastro pendente no SNHIS, e não pode acessar tais recursos.. Inclui a participação da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), do CREA, do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS), de cooperativas, sindicatos, associações de moradores, e de associações de classe.

O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) de 2010 prevê programas de assistência técnica para apoio à regularização fundiária, à produção habitacional e à melhoria habitacional. Prevê também um programa específico de Produção Habitacional em Parceria com movimentos sociais e associações pró-moradia, que permite a autogestão supervisionada pela assistência.

Numa reportagem de 2018<sup>87</sup> sobre o Seminário Nacional de Empreendedorismo em Arquitetura e Urbanismo, promovido pelo CAU/BR em Belém, a pauta sobre a prática da ATHIS no município foi trazida por meio da palestra “A ATHIS e as Ações Públicas de Regularização Fundiária”, que explicou como ocorre o Programa Chão Legal — ação de assistência técnica para regularização fundiária executada localmente. Isso pode indicar que o foco do trabalho está direcionado para essa finalidade de regularização.

---

<sup>87</sup> Disponível em: <<http://agenciabelem.com.br/Noticia/174719/assistencia-tecnica-em-habitacao-e-tema-de-seminario-em-belem>>. Acessado em: 05/06/2020.

#### 4.6 Maringá (Lei Municipal nº9480/2013)

A Lei municipal institui o Programa Municipal de Assistência Técnica à Habitação de Interesse Social para famílias de até três salários mínimos, abrangendo todos os trabalhos de projeto, de acompanhamento e de execução da obra para reforma, ampliação e regularização fundiária de edificações com até 100 m<sup>2</sup>. Prioriza construções sob regime de mutirão e em zonas habitacionais declaradas como de interesse social. Estabelece o financiamento por meio de recursos estaduais e federais, orçamentos próprios, do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, ou privados oriundos de parcerias. Atualmente o município se encontra com cadastro pendente no SNHIS, e não pode acessar tais recursos. Envolve o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Paraná (CAU/PR), a Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Maringá (AEAM), o Grupo de Estudos de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (GEATHIS), e o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (CGFMHIS).

A Lei municipal também estabelece, dentre outros, que caso o beneficiário não atenda “às normas técnicas pertinentes ou orientação profissional, será excluído do Programa”; que o acesso ao Programa pode ocorrer uma vez a cada 5 anos; e que “não faz parte dos benefícios instituídos por esta Lei a regularização de construção executada sem projeto” (MARINGÁ, 2013). Tais determinações demonstram inflexibilidade da política à participação e à autonomia da população no processo, ao passo que estabelece punições em casos que não seguirem as determinações técnicas e profissionais. Além disso, desconsidera todo o espaço autoproduzido da cidade quando exclui as edificações sem projeto do direito de regularização pelo programa. Por fim, ao colocar o profissional no centro da atividade, e como único detentor de conhecimento e técnica, reforça a postura tecnocrática.

A Associação de Engenheiros e Arquitetos de Maringá (AEAM) elaborou, com apoio do CAU/PR, um Caderno técnico para implementação municipal de assistência técnica em habitação de interesse social<sup>88</sup>, que propõe uma opção de revisão da lei vigente e o estabelecimento de novos modelos possíveis de trabalho e de contratações, delimitando o papel de cada ator envolvido, e oferecendo uma estrutura conceitual para nortear as ações. Apresenta alguns aspectos interessantes quando propõe possibilidades em autogestão, e

---

<sup>88</sup> Disponível em:

<[https://www.caupr.gov.br/wp-content/uploads/2018/12/VERSAODIGITAL\\_AEAM\\_GEATHIS\\_CADERNO\\_TECNICO.pdf](https://www.caupr.gov.br/wp-content/uploads/2018/12/VERSAODIGITAL_AEAM_GEATHIS_CADERNO_TECNICO.pdf)>. Acessado em 05/09/2019.

faz referência aos ganhos sociais desse processo, reconhecendo a efetividade de experiências anteriores:

O desenvolvimento deste modelo defende a autogestão estimulando a participação direta das famílias na gestão dos recursos, na definição do projeto, na administração da obra, fortalecendo ações coletivas e a autonomia do trabalho técnico social. Além disso, reconhece-se historicamente a qualidade dos projetos e os ganhos sociais da produção habitacional dos movimentos sociais desde a década de 1980 (CADERNO TÉCNICO PARA IMPLEMENTAÇÃO DE ATHIS, 2018, p.18).

O caderno prevê como um de seus objetivos “incentivar o modelo de autogestão no processo de acesso à moradia e regularização de unidades habitacionais” (p. 96). Além disso, “processos de autoconstrução ou mutirão, desde que respeitados os encargos trabalhistas e prazos determinados no edital de chamamento e no contrato” (p. 26). No corpo da cartilha, usa como referência as experiências autogestionárias do governo Erundina. Porém, não foram identificados até o momento deste trabalho uma alteração da lei municipal de 2013, ou outros impactos baseados nesse conteúdo elaborado em 2018.

#### **4.7 Joinville (Lei Municipal nº8.510/2017)**

A lei institui o Programa Municipal de Assistência Técnica Habitacional Pública e Gratuita, e assegura o direito das famílias com renda de até três salários mínimos à assistência técnica habitacional gratuita, como parte integrante do direito social à moradia nos termos da Lei Federal 11.888/2008. Condiciona um único acesso a moradores do município com edificações de uso exclusivamente residencial de até 100 m<sup>2</sup>. Abrange o projeto, acompanhamento da construção, reforma, ampliação e regularização predial das edificações de interesse social construídas sem a respectiva autorização dos órgãos competentes. Prioriza o regime de mutirão e construções em zonas habitacionais declaradas como de interesse social, ou localizadas em áreas de ocupação regularizadas ou em processo de regularização. Prevê financiamento por recursos federais direcionados à habitação de interesse social; recursos públicos orçamentários do Fundo Municipal de Habitação, Terras e Saneamento (FMHTS); recursos públicos estaduais; recursos públicos-privados oriundos de parcerias; e recursos de organismos nacionais e internacionais oriundos de doações. O Fundo Municipal conta também com a rotatividade das parcelas dos financiamentos dos moradores que o pagam. Envolve o Conselho Municipal de Terras, a Habitação Popular e Saneamento (CMTHPS — subunidade da SEHAB), a Secretaria de Habitação (SEHAB), e a Caixa Econômica Federal. O programa está devidamente cadastrado no SNHIS, e pode acessar o FNHIS.



De acordo com o site da prefeitura<sup>89</sup>, a primeira etapa para ingressar no Cadastro Habitacional é agendar um atendimento, reunir os documentos necessários e comparecer aos canais de prestação do serviço, disponíveis no tópico “Onde e quando fazer?”. Após apresentar a documentação, aguardar sua análise, participar de entrevista com assistente social para avaliação socioeconômica e definição do programa habitacional em que se encaixa, o usuário recebe a comprovação de ingresso no cadastro. Feito isso, o usuário permanece aguardando seleção para ser contemplado com moradia por meio de programas habitacionais. O usuário deve manter as informações declaradas no Cadastro Habitacional atualizadas para continuar habilitado aos programas habitacionais, e isso deve ser feito sempre que ocorrer mudança nas informações cadastrais (como mudança de endereço, contatos, renda, etc.) ou, pelo menos, uma vez por ano. Os sorteios habitacionais, ou a indicação de quando eles ocorrerão, são comunicados no site da Prefeitura. Existem cerca de quarenta projetos padronizados que podem sofrer pequenas modificações de acordo com as demandas do morador, mas é o arquiteto quem decide se são viáveis, e quem faz alterações no projeto. A execução da obra, que é acompanhada pela SEHAB e pelas universidades parceiras do projeto, fica a cargo do morador, que deve executá-la de acordo com o projeto.

#### **4.8 Rio de Janeiro (Lei Municipal nº6614/2019)**

A Lei municipal decreta que o município poderá prestar assistência técnica pública e gratuita para elaboração do projeto, construção, reforma, ampliação e regularização fundiária de habitação de interesse social para famílias com renda mensal de até três salários mínimos, desde que possuam um único imóvel e residam no município há, pelo menos, três anos. Prioriza o regime de mutirão ou autogestão, e construções em zonas habitacionais declaradas como de interesse social. As ações contam com recursos da União (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social — FNHIS), aportes do Estado do Rio de Janeiro, dotações orçamentárias próprias, ou com outras fontes de financiamento que vierem a ser viabilizadas por meio de parceria ou doações. O programa está regularmente cadastrado SNHIS, e pode acessar recursos do FNHIS. Envolve a Secretaria Municipal de Habitação e Cidadania; a Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação; a Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU); o Clube de Engenharia; o IAB; o SEAERJ; as Universidades

---

<sup>89</sup> Disponível em: <<https://www.joinville.sc.gov.br/servicos/ingressar-no-cadastro-habitacional/>>. Acessado em: 11/03/2020.

UFRJ, PUC-Rio e Bennett; e organizações da sociedade civil como associações de moradores, associações comerciais, empresas, etc.

No Seminário sobre Assistência Técnica (2017) do CAU/RJ foi apresentada a experiência do Posto de Orientação Urbanística e Social (POUSO). Segundo Tânia Castro<sup>90</sup>, o programa utiliza um método de ação participativa com reuniões de rua, eleições de representantes de rua, envolvimento de lideranças (associativas, culturais, religiosas, etc.), e a discussão dos problemas e questões urbanísticas com a comunidade (nome das ruas, legislação etc.). A prefeitura do Rio de Janeiro informa que os POUOS são:

Postos avançados da Prefeitura dentro das favelas beneficiadas pelo programa Favela Bairro. O objetivo é a consolidação destes novos bairros e sua real integração à cidade. Estes locais são regularizados urbanisticamente através da elaboração de legislação de uso e ocupação do solo específica para a área e entrega de 'habite-se' às unidades habitacionais. Os moradores são estimulados a construir dentro das normas previstas, pois têm a possibilidade de ter projetos para as novas construções e acréscimos. É que no POUOS há plantão de um arquiteto ou engenheiro, que está disponível para prestar orientação nas novas obras, além de ter a atribuição da fiscalização do novo bairro. Como pano de fundo, há o desenvolvimento de ações de caráter educativo por uma assistente social e por agentes comunitários. Estes últimos são moradores das próprias localidades, que são selecionados e capacitados para integrarem a equipe – importante elo entre a Prefeitura e a comunidade. O mais importante deste trabalho é que é todo desenvolvido em conjunto com os moradores, que participam ativamente do processo (RIO DE JANEIRO, 2010)<sup>91</sup>.

O município do Rio de Janeiro, apesar de ter tido sua lei de assistência técnica aprovada apenas em 2019, apresenta desde 1982 o Projeto Mutirão, e desde 1995 o programa Favela-Bairro. Ambos preveem métodos de assistência técnica em seus escopos, mas não são analisados nesta pesquisa.

#### **4. 9 Distrito Federal (Lei Municipal nº5.485/2015)**

O caso do Distrito Federal merece destaque em relação aos demais por configurar o maior e mais abrangente programa de ATHIS verificado nesse levantamento. A Lei municipal garante o direito à assistência técnica pública e gratuita para projetos e construção de habitação de interesse social abrangendo todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra. Estabelece como responsabilidade dos profissionais das áreas de arquitetura e urbanismo e engenharia a realização dos projetos e processos necessários para a

<sup>90</sup> Disponível em: <<https://www.caurj.gov.br/caurj-realiza-no-dia-7-de-abril-i-seminario-sobre-assistencia-tecnica/>>. Acessado em: 05/09/2019.

<sup>91</sup> Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smu/exibeconteudo?article-id=139912>>. Acessado em: 05/09/2019.

edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação. Prioriza famílias com renda até três salários, mas permite o atendimento daquelas com até cinco salários mínimos desde que tenham suas moradias implantadas em zonas habitacionais declaradas de interesse social ou relacionadas a programas habitacionais federais e distritais de interesse social. O programa é operacionalizado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB/DF), fundada em 2007, e utiliza os recursos financeiros do órgão de acordo com a Lei Municipal 4.020/2007. Envolve também o Sistema de Habitação do Distrito Federal (SIHAB/DF), a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal (SEDUMA), a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal (SEDUH), o Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (SISPLAN), o Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social, o Conselho de Desenvolvimento Habitacional do DF (CONDHAB), e o CREA/DF.

Desde 2015, a CODHAB tem um programa de assistência técnica que atua por meio de dois subprogramas: Melhorias Habitacionais e Ações Urbanas. Segundo reportagem do CAU<sup>92</sup>, o programa já funcionou com até dez postos de atendimento localizados nas áreas de atuação, e têm como objetivo levar o serviço técnico para solucionar demandas habitacionais nos espaços de uso coletivo. O caso do DF é o único no qual foi verificada uma atuação com assistência técnica que vai além da melhoria ou construção habitacional, avançado também para ações em espaços públicos e coletivos.

Conforme informações disponíveis no site do órgão, o programa de Melhorias habitacionais<sup>93</sup>, situado num dos eixos de atuação do Projeto Na Medida, do Habitat Brasília (programa habitacional do DF), consiste em oferecer à população de baixa renda projetos e obras de reformas residenciais no valor máximo de R\$ 13.500,00<sup>94</sup>. Nesse programa, para ser elegível, a família deve ter renda de até três salários mínimos, morar no município há cinco anos, estar em área de interesse social regularizada ou passível de regularização, ser responsável pela casa (não pode ser alugada ou cedida), não possuir outro imóvel, e ter algum tipo de insalubridade ou riscos na residência.

---

<sup>92</sup> Disponível em: < <https://www.caubr.gov.br/postos-assistencia-tecnica-periferia-df/>>. Acessado em: 06/09/2019

<sup>93</sup> Disponível em: < [http://www.codhab.df.gov.br/assistencia\\_tecnica/melhorias\\_habitacionais](http://www.codhab.df.gov.br/assistencia_tecnica/melhorias_habitacionais)>. Acessado em: 06/09/2019

<sup>94</sup> Segundo informação verbal obtida por meio de entrevista com a arquiteta Mariana Bomtempo concedida à autora, esse valor já foi alterado e hoje gira em torno de R\$ 25.000,00.

O programa é dividido nas etapas de habilitação, projeto e obra. Na habilitação, a família deve se dirigir a um dos postos de atendimento, preencher o formulário de interesse, agendar e receber a visita da Equipe de Assistência Social, e entregar a documentação solicitada. Em seguida, caso habilitada pela equipe social, a Equipe Técnica de Arquitetura e Engenharia visita a casa para avaliar sua possibilidade de habilitação perante suas exigências específicas e já executa o levantamento arquitetônico do local. Com a habilitação confirmada, a equipe técnica elabora a proposta de reforma e apresenta à família, que tem uma oportunidade única de não aprovar e solicitar revisão. Uma vez aprovada pela família, a equipe elabora o projeto executivo, mas isso não garante o início imediato das obras. No caso de a obra ocorrer, a família assina um termo de início de obra com a empresa contratada pela CODHAB (via licitação pública), que irá executá-la. A obra é realizada e entregue pela empresa, e a equipe de assistência social e arquitetura/engenharia acompanha o processo. Há um escopo pré-determinado dos tipos de intervenções que podem ser feitas: melhorias de ventilação e iluminação, ampliação de cômodos, troca de telhados, reforço estrutural, reformas de áreas molhadas (cozinhas e banheiros), reboco, regularização de pisos e revestimentos. De 2015 até Junho de 2019 foram realizadas 460 projetos executivos, concluídas 230 reformas, beneficiadas 2.300 pessoas, e conta com 50 obras em andamento. Mariana Bomtempo (2020), que atuou entre 2016 e 2018 na CODHAB, conta que quando começaram a atuação nesse formato era algo novo para as práticas de ATHIS, e que foi um processo cheio de desafios.

Eu não identifiquei ainda, nenhum lugar, que tenha esse tipo de, essa estratégia de assistência técnica: pegar dinheiro público, a fundo perdido, sem ser financiamento, e botar dentro da casa das pessoas. E esse é o grande diferencial e desafio que foi aqui. (...) Envolve sempre uma burocracia muito extensa, para provar que a gente não estava dando preferência a determinado cidadão ou cidadã. (...) Eu sei que a tendência das pessoas [técnicos] levar mais pro lado tecnicista e pouco participativo é muito grande (...) e o fato de o dinheiro da construção ser público agrava isso consideravelmente (BOMTEMPO, entrevista concedida à autora).

O que foi o grande positivo e o grande desafio do trabalho aqui foi esse: porque a gente licitou as obras de reforma das moradias, ou seja, tinha uma empreiteira para executar as obras (...) nisso você começa a incluir uma quantidade de atores nesse processo que é exatamente o desafio para ele conseguir ser bem sucedido no sentido de a pessoa se sentir participante também, porque o que acontecia era muito do de cima para baixo, né (BOMTEMPO, entrevista concedida à autora).

No Programa Ações Urbanas<sup>95</sup>, o foco é promover ações coletivas envolvendo as comunidades, a administração pública e voluntários, em mutirões de melhoria dos espaços públicos ou de uso coletivo. Segundo o relatório anual da CODHAB<sup>96</sup>, em 2017 foram feitas

---

<sup>95</sup> Disponível em: < <http://www.codhab.df.gov.br/acoesurbanas>>. Acessado em: 06/09/2019

<sup>96</sup> Disponível em:

39 ações urbanas, 366 renovações de fachada, 11 reformas em paradas de ônibus, 94 transformações de ruas, 6 operações cidades limpas e 40 painéis artísticos; contando com 3.782 famílias beneficiadas. No início do processo os arquitetos localizam áreas potenciais para as ações, e as apresentam para a comunidade em reuniões que objetivam entender o que gostariam de fazer nesses locais. Segundo os manuais<sup>97</sup> do órgão, há também uma limitação das modalidades dessas intervenções em quatro temas: revitalização de fachadas, mobiliário urbano com material reciclado, jardinagem e hortas, além de galeria de arte urbana. As ações só podem ser implantadas em locais regularizados ou em regularização, com infraestrutura urbana, com possibilidade de paisagismo e de “reverberar” na localidade, onde há engajamento da comunidade, e com intuito de gerar o maior impacto com o menor custo. Assim que definem o local de ação, discutem ideias e desejos com a comunidade e com os voluntários para desenvolver um estudo preliminar. Apresentam esse estudo para a comunidade, recolhem observações e críticas, e dão encaminhamento aos projetos finais. Após essa etapa de projeto, planejam o mutirão e executam a ação urbana comunitária. A companhia fornece ferramentas e materiais que ficam sob responsabilidade do participante eleito como coordenador da ação. Com o fim dos mutirões os técnicos acompanham e registram periodicamente os locais de intervenção.

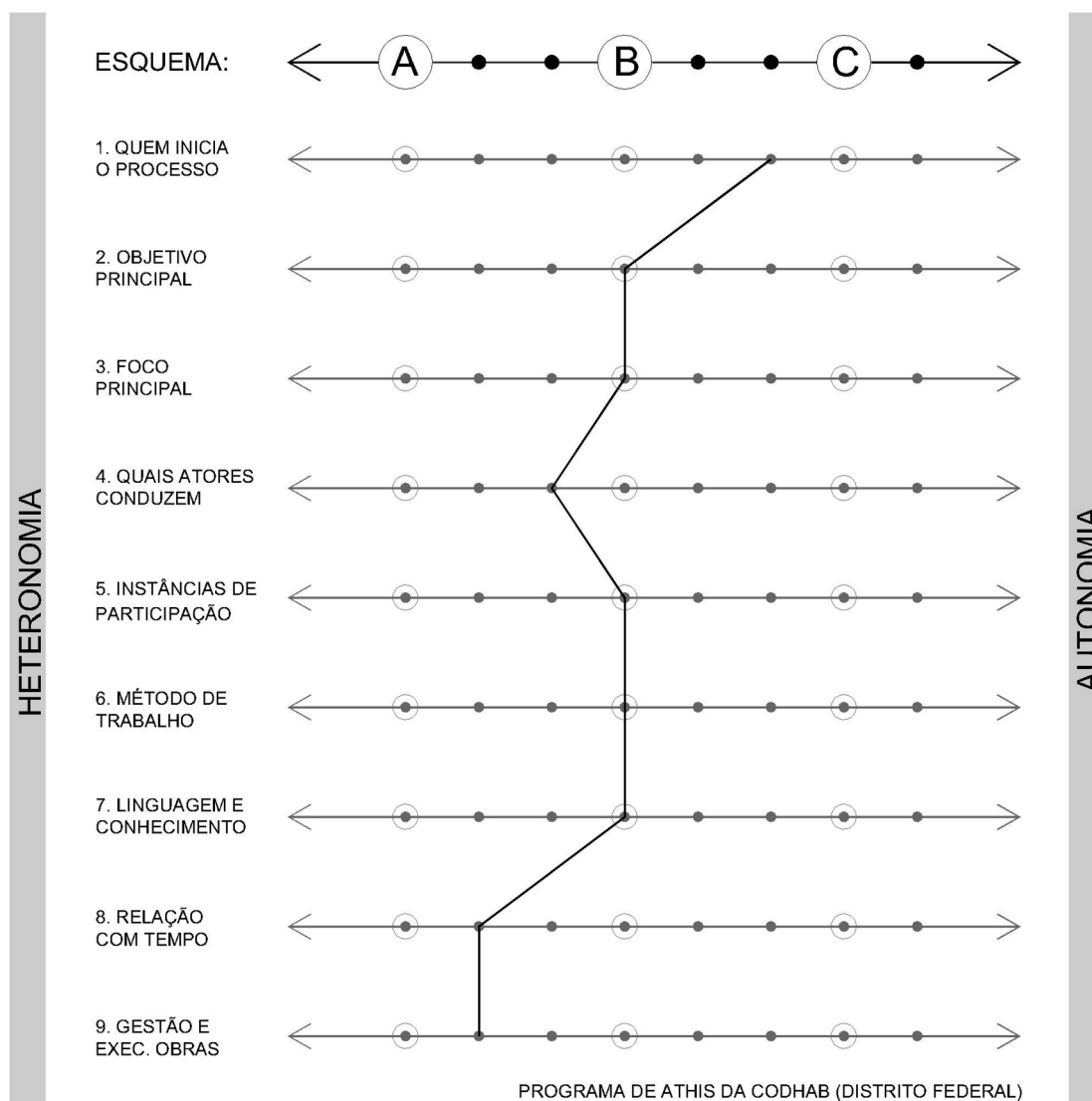
O gráfico 10 apresenta o Esquema de Avaliação para essa experiência, na qual não foi utilizada a margem de variação metodológica, tendo em vista que apesar de terem equipes variadas de planejamento e obras, a padronização dos procedimentos e os métodos da política minimizam variações nas práticas dos prestadores de serviço. Nesse capítulo, o esquema será aplicado apenas para o caso do DF, sobre o qual existem informações mais completas para o preenchimento e análise.

---

<<http://extranet.codhab.df.gov.br/uploads/archive/files/0263408b83b774fda5a786f5e4d19ce8.pdf>>. Acessado em: 06/09/2019

<sup>97</sup> Disponível em:<<http://www.codhab.df.gov.br/uploads/archive/files/e6803f125ccd2ba47cd993da1c9359e4.pdf>>. Acessado em 11/03/2020

**Gráfico 10: Esquema de Avaliação de políticas e práticas de ATHIS e AT — Distrito Federal**



Fonte: Elaborado pela autora.

#### 4.10 Prática de ATHIS nos municípios

As políticas municipais aqui analisadas têm grande relevância por fazerem cumprir a Lei Federal de ATHIS e por configurarem novos instrumentos de efetivação do acesso à moradia. O texto de suas leis configuram uma proposta de prestação de serviço com foco na produção habitacional, com características consonantes às noções e pressupostos trazidos pela Lei Federal. Diferentemente dos casos analisados no capítulo anterior, colocam a

assistência na pauta central de seu escopo e não necessariamente a relacionam com a autogestão — apenas a lei do Rio de Janeiro cita o termo.

Em todos os casos, fica nítido o entendimento de que os cidadãos são os beneficiários e que não participam ou promovem a produção do espaço. Na mesma linha desse entendimento, apresentam os profissionais de arquitetura e urbanismo como detentores do conhecimento técnico que solucionará as questões habitacionais desses cidadãos a partir do desenvolvimento de projetos e legalizações. Deixam clara a repetição do entendimento da assistência técnica em seu caráter tecnicista e missionário. A lei de Maringá, vale ressaltar, é a mais radical nesse sentido, prevendo até mesmo a exclusão de beneficiários que não seguirem à risca as normas técnicas e orientações dos profissionais. Apesar de a lei Federal prever um incentivo à pesquisa metodológica e à participação popular — estabelecendo a possibilidade de convênios e parcerias com “programas de capacitação profissional, residência ou extensão universitária nas áreas de arquitetura, urbanismo ou engenharia” para “inovação tecnológica, a formulação de metodologias de caráter participativo e a democratização do conhecimento” (BRASIL, 2008) —, não foram verificados investimentos nesse sentido nos programas municipais. O Escritório Público de Salvador, que apresenta uma parceria com universidades, apenas recebe alunos para estagiar no órgão, sem conexão com a discussão acadêmica<sup>98</sup>.

Esse apanhado de práticas de assistência técnica, mesmo não se aprofundando nas minúcias de cada caso, revela as características mais comuns e relevantes para a discussão aqui proposta. Ainda que a maioria dessas características se estruture e possa ser justificada em torno das restrições jurídicas, normativas e orçamentárias das administrações públicas — especialmente por se tratarem de ações executadas com recursos de fundos municipais — são passíveis de críticas. As críticas e questionamentos apontados vislumbram o aprimoramento das práticas, e não sua condenação. Ainda que não se repitam igualmente em todos os casos, as características mais comuns verificadas nas políticas municipais de ATHIS são:

- Não preveem oferta ou financiamento de lotes, ou seja, a família precisa ter acesso à terra urbana por seus próprios meios;

---

<sup>98</sup> Na cidade de São Paulo ocorreu uma parceria entre universidade e prefeitura municipal por meio do programa de Residência Universitária, o “Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo: Planejamento e Gestão Urbana FAUUSP 2016”.

- Exigem documentos de posse ou propriedade da casa ou lote, com eventual solicitação de matrícula cartorial;
- Estabelecem critérios de elegibilidade excludentes entre si, que combinam fatores como renda, área máxima do lote, área máxima da casa existente, localização e documentações;
- Se estruturam para atendimentos individuais (núcleos familiares);
- Estabelecem o direito a um único acesso à política por beneficiário;
- Recomendam a priorização de atendimento para moradias localizadas em áreas demarcadas como de interesse social;
- São financiados por fundos municipais;
- Não vinculam a política de prestação do serviço técnico a subsídios ou financiamentos que garantam a execução das obras;
- Trabalham a prestação de serviço técnico apenas no âmbito da moradia, não avançando para questões coletivas de produção do espaço;
- Atendem aos beneficiários de forma próxima ao atendimento dado a clientes, seguindo a lógica de trabalho preconizada pelo campo da arquitetura e pelo mercado;
- Focam a atuação profissional na elaboração de projetos, laudos, aprovações e regularizações;
- Tem processos de atendimento padronizados e tabelados, sem possibilidade de adaptações ou flexibilidade;
- Sugerem a priorização da prática de mutirões, mas não incorporam capacitações técnicas em serviços de construção civil;
- Iniciam suas triagens ou seleção com a participação de profissionais do serviço social, mas não configuram ações multidisciplinares com essa ou demais áreas;
- Propõe uma aproximação com as entidades de classe.

A exigência de documentos de posse ou propriedade é algo que não condiz com a realidade da população de baixa renda, configurando na maioria das vezes critério que barra muitos demandantes. Além disso, se mostra incoerente, tendo em vista que um dos serviços da própria assistência técnica é a regularização fundiária ou edilícia, que possibilitarão a obtenção de tais documentos. Os demais critérios de elegibilidade verificados, ainda que sejam coerentes com o contexto real das periferias, são excludentes entre si. Ou seja, caso a família não se enquadre em apenas um deles, está descartada do programa. Isso conforma uma rigidez que também elimina situações nas quais a assistência técnica, ainda assim, é necessária. O cálculo de renda por família, por exemplo, é um parâmetro



questionável, tendo em vista os casos em que famílias muito numerosas coabitam uma mesma casa (com inúmeras demandas de melhorias e ampliações), mas somam uma renda superior ao permitido. Critérios de renda per capita são uma alternativa associada à renda total, que ampliamos acesso a perfis familiares mais variados. O critério de área máxima da construção, que normalmente oscila entre 60 e 100 m<sup>2</sup>, representa um entendimento enviesado sobre o modo de morar da população de baixa renda, que se resume a destinar a essa classe pequenas casas com poucos cômodos e espaços “otimizados”. Além disso, tal critério, quando não estabelecido também por área per capita ou por núcleos familiares numa mesma edificação, pode excluir demandas reais de assistência para casos de coabitação.

A individualização dos atendimentos reforça a relação de cliente e reduz a viabilidade de investir em instâncias participativas mais profundas, caso a caso; mas de toda forma, é de suma importância que a prestação de serviço atenda casos individuais. E, mesmo nesse formato, é possível promover estratégias que permitam aos futuros moradores participar de forma mais efetiva do processo por meio do desenvolvimento e uso de interfaces que facilitem o diálogo, assegurem o entendimento das intervenções propostas, e propiciem tomadas de decisões bem informadas. O limite de um *acesso único* é contraditório. Se sua pretensão é ser o “SUS da arquitetura”, deve ser acessível sempre que necessário, principalmente tendo em vista as diversas e constantes mudanças no cenário de vida das famílias de baixa renda. Esse limite está relacionado à prática comum dos programas habitacionais voltados para a população de baixa renda que oferecem a moradia como um produto. Porém, a prática da assistência técnica, ainda que com seus vícios já destacados, deveria ultrapassar a lógica do produto e avançar para a prestação continuada de um serviço.

O critério territorial, que aparece como sugestão de prioridade de atendimento, tem forte tendência em se configurar como critério de exclusão, principalmente tendo em vista a restrição orçamentária dos programas. Desta forma, deixam de atender a demandas por serviço técnico em outras áreas da cidade. E essas demandas, naturalmente, não se concentram apenas em zonas delimitadas pelo planejamento urbano. A utilização exclusiva e restrita de recursos municipais demonstra um comprometimento das localidades em implementar ações de política habitacional. Ao mesmo tempo, significa investimentos limitados e sem a escala necessária para atender a demanda represada. O aporte de recursos federais do FNHIS seria de grande importância para que os programas locais

ganhassem em escala e qualidade. Vale ressaltar que o fato de a Lei Federal não ter sido regulamentada nesses últimos 12 anos, desde sua promulgação, dificulta o acesso aos recursos para tais finalidades e reforça a hipótese de desinteresse político sobre o tema. Segundo Lopes e Cardoso (2019), a única experiência que teve escala nacional, financiada pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), e que contou com assistência técnica, foi o programa “Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social – Modalidade Assistência Técnica” (2007-2011).

Apenas o programa do Distrito Federal atrela o serviço técnico de projeto e regularização à execução subsidiada das obras, que são contratadas por licitação, via empreitadas globais. Esse é um avanço importante, considerando que tais políticas são direcionadas para a população de baixa renda, que não tem poder de acumulação financeira. O modelo de empreitada global é contratado para diversas casas simultaneamente, num procedimento que pode demorar meses para início das obras. O tempo gasto pelo procedimento burocrático da contratação e espera pela execução pode configurar situações conflitantes: há casos em que a demanda inicial é modificada ao longo desse tempo, e outros em que os moradores não aguardam o tempo das intervenções e executam suas próprias obras. Nesses casos, como muitas vezes as obras são diferentes dos projetos aprovados, e ocorrem entraves tanto no procedimento da legalização, quanto da obra contratada pela Companhia de Habitação. Esse cenário nos leva a pensar um modelo de cogestão no qual a família poderia contratar profissionais ou empresas credenciadas para executar suas obras e gerir os recursos disponíveis junto à CODHAB.

Com exceção do Distrito Federal, todas as políticas são voltadas apenas para a moradia, e não contemplam a assistência para processos de produção de espaços urbanos públicos ou coletivos. Nesse caso, que tem uma vertente voltada para o coletivo, é curioso verificar que as localidades e tipos possíveis de intervenção são pré-selecionadas pelo corpo técnico da CODHAB; e apenas depois disso colocadas em discussão com a população, remetendo à prática do participacionismo. É possível que essas práticas apresentem algum ganho de autonomia aos cidadãos nos processos de mutirão e possibilitem o exercício da coletividade para práticas futuras, o que demandaria um estudo mais profundo de investigação.

Os processos de elaboração dos projetos são pré-determinados e tabelados por procedimentos padrões dos programas, e não há abertura para adaptações ou ajustes conforme especificidades dos casos e das demandas. Tendem a seguir o modelo

convencional do campo, com etapas de levantamento, diagnóstico de demandas, apresentação, revisão e desenvolvimento dos desenhos técnicos para aprovação nos órgãos. Como dito, há uma predominância de serviços de assistência técnica para elaboração de projetos e regularizações. Não se verifica um esforço metodológico para romper com o desnivelamento de linguagem entre técnicos e população, bem como com os preconceitos do campo e a dominação técnica — minando a criatividade dos moradores e ofuscando suas reais necessidades. Todas as leis e programas analisados determinam a priorização da prática de mutirões, e que a assistência técnica ocorra até o acompanhamento de obras. Porém, na maioria das práticas não foi verificado esse acompanhamento da execução. Não foi verificada também a previsão de remuneração da mão de obra mutirante ou a realização de treinamentos e capacitações, configurando uma pressuposição da disponibilidade de mão de obra qualificada e gratuita para execução das obras, ou uma omissão em relação a esses fatores.

Em muitos dos casos, o primeiro contato das famílias com a política é por meio da equipe de assistência social, responsável por triagens de enquadramento nos critérios de elegibilidade. A presença da equipe social, mais do que propor uma atuação multidisciplinar — já que em nenhum dos casos é explicitado um acompanhamento social contínuo ou consistente —, reforça o caráter missionário dos programas, representado na figura do técnico que fará a ponte entre o “problema” e sua “solução”. Via de regra, os programas apresentam processos heterônomos nas esferas em que atuam diretamente, e omissão nas esferas que deixam a cargo dos cidadãos.

É crucial questionar a quem realmente serve o serviço técnico prestado nos formatos verificados. Partindo do princípio de que tais políticas se destinam à população de baixa renda, como os projetos, alvarás e certidões contribuirão materialmente com a construção ou melhorias das moradias? É certo que ter um projeto, e principalmente uma moradia regularizada, podem configurar ganhos às famílias atendidas, especialmente segurança em relação à execução das obras e a garantia legais. Porém, é sintomático que na grande maioria dos casos a execução das obras não esteja envolvida. Um dos motivos é porque configuram um custo mais elevado em relação às demais ações, abarcando aspectos complementares de gestão, fiscalização. etc., que complexificam a estrutura e implementação das políticas públicas. Esses programas parecem ser formatados dessa forma para se adequarem mais facilmente ao trabalho técnico, privilegiando as classes

profissionais (enquanto nicho de mercado) e as administrações públicas (como estratégia de controle sobre o uso do solo e aumento de arrecadação sobre taxas e impostos).

A constatação de que as políticas públicas de ATHIS não estão atreladas à execução das obras levanta uma hipótese sobre o avanço, e de certa forma o sucesso, dos negócios sociais de reformas com baixo custo. A contratação direta de uma obra rápida e *completa*, feita por uma empresa que executa todas as intervenções numa mesma empreitada, pode ser mais interessante que o atendimento burocrático das instâncias públicas e que não culminam nesse tipo de resultado.

Políticas públicas estruturadas com tais características demonstram pouca reflexão crítica sobre a produção do espaço. Os casos emblemáticos mostraram-se mais promissores enquanto propostas de trabalho politizadas que desenvolveram métodos alternativos de prestação de serviço: avançaram na participação popular, propiciaram ganhos individuais e coletivos de autonomia, além de produzirem habitações econômicas e de qualidade. É interessante concluir que esses casos ocorreram sem que houvesse, à época, o aparato legal de leis federais e municipais que temos atualmente. Isso mostra a relevância das pressões populares da época, dos governos comprometidos com a população, e da vontade política das gestões — fatores que não são expressos em leis.

Lopes (2020) reflete que há uma ambiguidade entre a busca pela norma — enquanto algo útil, necessário e que traz segurança aos acordos sociais — versus as limitações que seu estabelecimento instaura. Reflete também que as normas são estabelecidas para atender às estruturas de poder definidas pelo modo de produção vigente, e não para atender aos indivíduos e coletividades. Nesse sentido, a Lei Federal 11.888 pode ser interpretada também como um instrumento normativo que conecta o serviço de arquitetura e urbanismo para a população de baixa renda ao modo de produção capitalista. Ao enxergar a atuação como forma de fortalecer um novo nicho de trabalho, direcionar os poderes de elaboração e decisão aos profissionais graduados, e ter como principal foco o trabalho técnico e a elaboração de documentos e desenhos em sua forma-mercadoria, adequa-se com maior facilidade ao modo de produção vigente. Diferentemente disso, propostas de autogestão com participação dos cidadãos e focadas em ganhos processuais dos indivíduos e grupos para além dos produtos, não se adequam com facilidade às lógicas de produção padronizada e em série. O modelo autogestionário ainda encontra impeditivos significativos no aparato jurídico-normativo heterônimo vigente, sendo esse um dos impasses para sua

proposição e execução nas políticas públicas. Disso também decorrem os principais argumentos contrários apresentados pela administração pública e seus técnicos, que encontram dificuldades em entender as adequações necessárias para seu funcionamento<sup>99</sup>.

No âmbito da prestação do serviço, a dominação técnica e a argumentação profissional, embasadas em princípios generalizantes e idealizados sobre o modo de viver e morar, impactam a prestação do serviço para a população de baixa renda. Um exemplo disso é a situação relatada por Rosa<sup>100</sup>, moradora da ocupação urbana Dandara, na região Norte de Belo Horizonte. Tendo em mãos o projeto de sua casa elaborado por um arquiteto que foi à comunidade, disse que não o utilizou em nenhum momento da construção. Questionada sobre o motivo, explicou que o projeto “ficou muito bom, mas não era pra mim.” (Rosa, *apud* GUEDES, 2014, pág.23). Conforme o entendimento de Stevens, (2003) casos como esse podem ser explicados pelo fato de os arquitetos estarem habituados a prestar serviços para pessoas do seu próprio círculo social, quase sempre nas classes médias e altas. E, devido a isso, emular seus próprios capitais simbólicos e desconsidera demandas contextuais e propostas de soluções diferentes das que estão habituados. Também podem estar relacionados à não compreensão da dinâmica dos autoconstrutores, como Rosa, que normalmente habitam e constroem simultaneamente suas moradias por muito tempo, passando por constantes mudanças que não podem ser contempladas pontualmente em um projeto “pronto” e prescritivo. A demanda de Rosa parece não ser de um projeto convencional, mas essa continua sendo a forma ortodoxa de resposta dos arquitetos às demandas que lhes são feitas.

No método de melhorias habitacionais de Guedes (2014), em vez de oferecer apenas um produto pronto feito pelo técnico, a assessoria buscou também compartilhar conhecimentos e estimular a autonomia das participantes, ampliando sua capacidade de análise, discussão, prospecção, planejamento e cooperação. Isso se deu por meio de um processo de aprendizado e capacitação que também resultou em maior autoestima e autoconfiança.

Nossa, fui eu mesmo que construí... Aqui em casa a gente colocou a torneira, toda vez que eu passo, ou então que vem alguém aqui, eu mostro... olha minha torneira que eu coloquei... eu sei colocar torneira. (Luciana, *apud* GUEDES, 2014, pág. 117)

As minhas expectativas pro futuro é que só vai melhorando né? E a gente colocar a mão na massa mesmo, com tudo aquilo que a gente aprendeu e ir e resolver as

---

<sup>99</sup> Ver no apêndice, apontamentos sobre os impeditivos apresentados pela Urbel durante o processo de discussão sobre a regulamentação da LP-AAT no Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte.

<sup>100</sup> Entrevista cedida para a dissertação de mestrado de Guedes (2014).

coisas. Tipo assim, não ficar até pedindo ajuda pros outros né!? Muito pelo contrário, oferecer. (Ana Paula, apud GUEDES, 2014, pág. 118)

Eu senti que eu não preciso mais depender dos outros... eu tenho capacidade de fazer. (Adriana, apud GUEDES, 2014, pág. 118)

Os relatos coletados durante o Rolezinho da Autogestão e na Roda de conversa no IAB (apresentados no capítulo anterior), também demonstram que o processo de autogestão trouxe ganhos relevantes para os moradores.

O avanço crucial dessas assessorias foi o entendimento de que é possível estabelecer uma relação de parceria com a população, reconhecendo e estimulando seus potenciais. Os ganhos do trabalho de assessoria técnica de Guedes (2014) se concentraram numa proposta metodológica que as fortalece e libera de algumas dependências, centrada no compartilhamento do conhecimento técnico com as mulheres, no estímulo à colaboração coletiva, e no desenvolvimento de novas capacidades. Ainda que com algumas contradições, limitações e eventuais desvios para o assistencialismo, os relatos dos envolvidos indicam transformações que vão além da “gratidão” por uma ação filantrópica: demonstram um aumento de autonomia individual e coletiva. Propostas que “ficam boas, mas não servem” ou que privilegiam os interesses técnicos em processos de convencimento da população, são exemplos de resultados não desejáveis de práticas de cima para baixo.

A predominância de práticas, políticas e trabalhos assistencialistas e participacionistas sinaliza um modelo perverso de manutenção das mazelas inerentes à desigualdade social pela via do apaziguamento. Arrefecem a população em questões emergenciais, não propiciam discussões sobre a desigualdade, e não propõem ações que questionem ou busquem inverter a lógica econômica vigente na produção do espaço. Esse cenário é especialmente preocupante tendo em vista o crescimento das práticas dos negócios sociais de reforma para baixa renda e seu avanço sobre as prefeituras, como proposta para as políticas públicas.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Ver no apêndice, comentários sobre a procura do programa Vivenda à Urbel.

## 5. EXERCÍCIO PROPOSITIVO PARA A POLÍTICA PÚBLICA DE BELO HORIZONTE

As experiências analisadas nesse trabalho confirmam a hipótese inicial de que as atuais políticas públicas de prestação de serviço técnico em arquitetura e urbanismo para a população de baixa renda ainda se estruturam de forma incipiente, com escala reduzida, e tendem ao assistencialismo. Os métodos de trabalho verificados tendem a seguir o caminho óbvio ou *mais fácil*, replicando as práticas convencionalizadas pelo campo arquitetônico sem um empenho reflexivo sobre as questões específicas que permeiam a realidade de vida e de produção do espaço da população de baixa renda. E, nesse sentido, não se dedicam também nas adaptações metodológicas necessárias para o trabalho direcionado a esse público.

As políticas e práticas de ATHIS se organizam em torno das normas, procedimentos administrativos e do foco tecnicista, se eximindo das tratativas sobre diretrizes para métodos de trabalho participativos e em autogestão. Essa postura demonstra que não há interesse político em operar os programas com envolvimento da população, e culmina em ações direcionadas exclusivamente pela administração pública ou seus representantes contratados. Tal omissão também coaduna com um direcionamento quase automático para ações que ocorrem de acordo com as lógicas impositivas de mercado e do campo arquitetônico. Reforçam, portanto, a heteronomia na produção do espaço por meio das instâncias de “poder político, econômico e técnico” (KAPP, 2011, p. 7).

Percebe-se também que a estrutura das políticas, ou seja, a forma como estabelecem normas e procedimentos para suas execuções, é determinante para ampliar ou restringir as possibilidades de atuação das equipes técnicas. Uma política omissa ou com maior caráter heterônomo, interdita ações direcionadas para ganhos de autonomia; enquanto uma política com menor aparato normativo, procedimentos facilitados, e diretrizes metodológicas abrangentes voltadas para a autonomia, amplia as possibilidades de trabalho. Essa segunda correlação não é uma regra, pois, mesmo em políticas menos heterônomas, pode acontecer das equipes técnicas apresentarem atuações impositivas. Portanto, ambos aspectos — estrutura da política e método de trabalho — devem estar alinhados; sendo que a estrutura não deve interditar possibilidades metodológicas, mas sim direcioná-las de forma coerente com os objetivos de uma assessoria técnica voltada para a autonomia da população.

As experiências dos casos emblemáticos, do Programa Crédito Solidário, e do Minha Casa Minha Vida Entidades, mostram que a autogestão da produção do espaço pela população de baixa renda é possível e pode gerar bons resultados. Porém, deixam claro também, a diferença entre processos e ganhos gerados por políticas e métodos comprometidos em facilitar o protagonismo da população, das políticas e métodos limitantes. Não basta propor qualquer autogestão nas políticas. É preciso estruturar com clareza os pressupostos que sustentam a proposta autogestionária, garantir os instrumentos e instâncias de participação efetiva da população interessada na elaboração e execução das políticas, e adaptar os instrumentos normativos, mecanismos e práticas da gestão pública para que seja possível viabilizá-la. Soma-se a isso, o interesse e a predisposição do poder público em implementar a autogestão, e a pressão exercida pelos movimentos sociais.

O exercício propositivo deste trabalho não abarca todos os aspectos da administração pública e dos demais agentes que as promovem, incidem ou intermediam as práticas de autogestão. Se concentra em elaborar os pressupostos, objetivos e diretrizes de forma mais global, e estruturar um fluxo de ações abrangente e receptivo às demandas populares. Tem como norte uma política que dê conta das limitações e avance nas conquistas verificadas nas experiências anteriores, colocando a assessoria técnica como o centro da política municipal de habitação.

Se baseia nos aspectos organizados no Esquema de Avaliação, junto às questões apresentadas sobre financiamento, burocracia e critérios de elegibilidade. Há um esforço para, dentro das limitações já estabelecidas pela estrutura normativa do município e especialmente por sua Política Municipal de Habitação, conseguir aproximar a proposta daquilo considerado ideal. Ainda assim, as diversas ações propostas oscilam entre características mais assistencialistas (especialmente aquelas voltadas para demandas emergenciais, de risco, regularizações, documentos, laudos, etc.), e características mais alinhadas com os ganhos de autonomia (autogestão coletiva, apoio à organização sócio-espacial, capacitação e formação dos agentes, etc.).

### **5.1 Revisão e regulamentação da Política Municipal de Habitação – Resolução nº LII**

A primeira versão da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte (PMH-BH), descrita na Resolução nº II do Conselho Municipal de Habitação (CMH), foi elaborada em 1994 durante o governo de Patrus Ananias (PT). Foi nesse momento que a administração pública



propôs e promoveu as primeiras experiências locais de autogestão habitacional com assessorias técnicas. Desde 1994 a PMH-BH já previa um programa específico de assessoria para apoio ao autoconstrutor, mas foi apenas em 2004 que o município instituiu e regulamentou o Serviço de Arquitetura e Engenharia Públicas (SEAP), que previa assistência técnica e jurídica na elaboração de projetos e construção de edificações. Tal programa, como já explicitado, voltou-se prioritariamente para ações de regularização fundiária, não se estruturando como um canal acessível e abrangente de assessoramento para a população. Além do SEAP, atualmente inoperante, o município conta apenas com PEAR com suas ações limitadas de assistência técnica.

Durante o ano de 2017, o Coletivo Habite a Política começou a se dedicar à elaboração de propostas para a reformulação da PMH-BH, cuja revisão já havia sido pautada pelo CMH. A partir de dezenas de encontros e debates técnicos com convidados de diversas áreas, o coletivo elaborou uma proposta de revisão da política que foi apresentada à Urbel. Em tal proposta, foi incluída uma nova Linha Programática denominada Assistência e Assessoria Técnica (ATT), para além das outras que já existam antes da revisão (Provisão Habitacional, e Intervenção em Assentamentos de Interesse Social). Outro aspecto relevante incorporado na revisão é a proposta de *transversalidade* entre essas três linhas programáticas que estruturam a política, com o objetivo de integrá-las (PAOLINELLI, 2019).

Participei de alguns encontros que debateram a temática da Assistência e Assessoria Técnica, por meio de convite feito às Arquitetas sem Fronteiras (ASF), associação da qual participava à época. Ocorreram oito encontros para tratar do tema, nos quais foram apresentadas e discutidas ideias, propostas, conceitos, experiências e demandas para essa nova linha programática. Durante as discussões, com atores de diferentes setores, houve um intenso debate sobre as ideias e conceitos que diferenciam os serviços técnicos relativos à assistência e à assessoria. Por não ter havido consenso sobre qual o melhor termo a ser utilizado, a linha manteve os dois termos e a diferenciação entre eles se deu da seguinte forma:

XIII – Assistência Técnica: atuação conduzida sob premissas estabelecidas pelo campo técnico, de forma a adequar e enquadrar as demandas habitacionais das famílias atendidas aos critérios pré-definidos para a intervenção;

XIV – Assessoria técnica: atuação que visa apoiar as famílias no atendimento de suas demandas habitacionais, com orientações técnicas urbanísticas, sociais e jurídicas de forma a propiciar a autonomia na tomada de decisão e qualificação da intervenção; (RESOLUÇÃO Nº LII CMH, 2018, art. 1º)

Num dos encontros para discussão do tema, a equipe da Urbel apresentou um material sobre a situação da prática no município com algumas ideias e sugestões para possíveis ajustes. O material datava de 2016 e era composto por uma análise do “Serviço de Arquitetura e Engenharia Públicas (SEAP, de 2004)”, uma apresentação que trazia a proposta para o “Programa de Arquitetura e Engenharia Pública em Zonas Especiais de Interesse Social” (PAEP-ZEIS), e o “Manual do Programa de assistência técnica da Urbel”. Continha também planilhas com quadros de critérios de elegibilidade e pontuação para a priorização do atendimento.

No documento relativo ao SEAP, havia um diagnóstico do programa apresentado pela Urbel que mostrava falhas em relação a recursos humanos (quadro de funcionários insuficiente); desmobilização e inoperância das Gerências Regionais de Arquitetura e Engenharia Públicas (GERAREPs); falta de equipamentos e softwares para execução dos trabalhos; ausência de fluxos organizacionais e procedimentais para a prática; e inexistência de relatórios, normatização, coordenação e monitoramento de ações que deveriam ser feitos pela Comissão Executiva do Serviço de Engenharia e Arquitetura Públicas (CEAP). Perante tal cenário, concluíam que eram necessários ajustes para facilitar o acesso, melhor entendimento de critérios e dos processos, além de economia e racionalidade construtiva e segurança para a população. No âmbito governamental, objetivava melhorar a efetivação do programa, o ordenamento do território, a racionalização de recursos, garantir maior formalização nos processos de edificação, e evitar ocupação de áreas de risco ou interesse ambiental. O documento não apresentava ações objetivas para execução de tais ajustes, apenas apontava genericamente problemas e ideias.

Já o documento relativo ao PAEP-ZEIS configurava uma sugestão para um novo programa de assistência técnica, contemplando atendimento a domicílios em situação de risco construtivo ou geológico e melhorias habitacionais para edificações localizadas em ZEIS. Para tanto, estabelecia doze modalidades de ações nos temas (i) orientação técnica, nas modalidades: termos de orientação técnica, cartilhas de controle urbano em ZEIS, e estudos ou anteprojetos para que o próprio morador possa executar ou contratar a execução das obras; (ii) laudo de estabilidade com emissão de Anotação de Responsabilidade Técnica; (iii) projetos, nas modalidades: arquitetônicos, complementares, estruturais e de contenções; e (iv) assistência técnica durante as obras, prevendo: acompanhamento de reforço estrutural,

execução do “kit PEAR”<sup>102</sup>, fornecimento de material de construção, e bolsa moradia para abrigo temporário.

As planilhas que compõem o material servem para computar características e dados sobre a edificação, a família, e sua renda; resultando numa pontuação que determina o enquadramento nos critérios de elegibilidade (domicílio em ZEIS, área habitacional consolidada, uso residencial ou misto, e não ter sido beneficiado em programa similar), e a priorização no atendimento (baseado em aspectos que conformam o nível de vulnerabilidade social das famílias). O outro documento, Manual do Programa de Assistência Técnica da Urbel, traz o mesmo conteúdo da apresentação do PAEP-ZEIS, porém descrito de forma textual. Apresenta também como seriam avaliados os critérios de vulnerabilidade e priorização de atendimento de cada caso, a partir de aspectos listados em tabelas que conformam uma pontuação. A partir dessa pontuação, seriam definidos os graus de vulnerabilidade e priorização para encaixar a demanda na fila de atendimento.

O conteúdo dessas apresentações, especialmente o diagnóstico de falhas no SEAP, mostra que não há um programa de assistência ou assessoria técnica estruturado funcionando no município. Mostra também que a visão do órgão em relação ao tema é muito relacionada à prevenção e à mitigação de riscos geológicos-constructivos, ressaltando as ações do PEAR como a atividade central da assistência técnica. Esse entendimento é questionável pois apenas reitera uma prática já disseminada na cidade por meio de um programa consolidado e vigente há mais de 25 anos, sem trazer grandes novidades no âmbito da assistência ou assessoria técnica. Apesar do longo descritivo sobre os critérios de elegibilidade e priorização, os documentos não detalham como seriam as ações e serviços ofertados pelo programa. A proposta se estrutura em receber demandas, encaixá-las em alguma das modalidades pré-determinadas por meio de opções limitadas, executar a ação e finalizar o processo. Tais pressupostos assemelham-se às práticas dos demais municípios brasileiros analisados no capítulo anterior, mostrando forte tendência assistencialista, heterônoma e com poucos canais de comunicação e participação.

Porém, a Resolução nº LII, aprovada em 18 de Dezembro de 2018, ampliou o entendimento acerca da AAT no município trazendo o tema de forma mais abrangente, integrado às

---

<sup>102</sup> Segundo documento da URBEL, são projetos individualizados para reconstrução de moradias atingidas por processos geológicos. Disponível em: <[https://issuu.com/urbel/docs/projeto\\_crear\\_mcidades\\_ago09](https://issuu.com/urbel/docs/projeto_crear_mcidades_ago09)>. Acessado em 11/10/2020.

demais linhas, e com foco no protagonismo dos cidadãos. O documento inova ao apresentar as seguintes diretrizes:

- II – Promover e aprimorar a participação da sociedade civil e dos movimentos por moradia na formulação e implementação da PMH; (...)
- X – Qualificar o trabalho social, de modo a promover a efetivação dos direitos sociais e a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação, manutenção e acompanhamento dos bens, equipamentos e serviços oferecidos, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade local e estimular a plena apropriação pelas famílias beneficiárias e a sustentabilidade das intervenções; (...)
- XII – Estimular a adoção da autogestão em todas as linhas programáticas da PMH visando garantir o protagonismo das famílias organizadas em associações, cooperativas habitacionais ou outras organizações da sociedade civil (RESOLUÇÃO Nº LII CMH, 2018, art. 2º, incisos II, X e XII)

Nas diretrizes específicas da linha de Intervenção em Assentamentos de Interesse Social, ressalta estratégias de participação em todas as etapas das intervenções por meio da capacitação de agentes, do fortalecimento de organizações comunitárias, e do fomento a instâncias locais e fóruns, no intuito de promover processos participativos mais efetivos tanto no planejamento quanto nas tomadas de decisão (RESOLUÇÃO Nº LII CMH, 2018, art. 21º). Cria uma modalidade de Apoio à Gestão do Programa de Intervenção Integrada para que as elaborações dos Planos (PGE e PRU) fortaleçam os Grupos de Referência nas localidades. E, com o Programa de Remoção e Reassentamento, garante “o devido acompanhamento social específico, multidisciplinar e individualizado às famílias a serem removidas, articulado com as demais políticas sociais e protetivas, para encaminhamento de vulnerabilidades diversas que não a habitacional” (RESOLUÇÃO Nº LII CMH, 2018, art. 26º).

Segundo Paolinelli (2019), a revisão da PMH trouxe ganhos também ao reconhecer novas tipologias de assentamentos (como as ocupações urbanas), ao incluir a população em situação de rua e mulheres vítimas de violência, ao possibilitar várias formas de gestão, ao ampliar o atendimento à requalificação de moradias existentes, ao propor a locação social com atendimento contínuo, e ao reconhecer outras formas de domínio além da propriedade privada individual e reafirmar o cumprimento da função social da propriedade. A autora critica a manutenção do Programa de Remoção e Reassentamento e a não aceitação da proposta de definir escalas variadas de participação popular nas intervenções em assentamentos, que tinha o intuito de fortalecer processos participativos.

No que diz respeito à linha de Assistência e Assessoria Técnica, a revisão propõe o atendimento a “demandas habitacionais individuais ou coletivas, integrando serviços de

arquitetura e urbanismo, de engenharia, sociais e jurídicos”. Propõe a inserção territorial dos agentes técnicos nas localidades, a existência de escritórios descentralizados, e a capacitação e formação dos agentes locais. É importante dizer que também reconhece as especificidades da prática e a necessidade de “garantir que os processos de elaboração e execução de projetos sejam compatíveis com as demandas, linguagem, tempo e práticas construtivas das famílias beneficiárias” (RESOLUÇÃO Nº LII CMH, 2018, arts. 28º e 30º). No entendimento da PMH-BH, *habitação* não diz respeito apenas à casa (unidade habitacional), mas também à “infraestrutura e serviços urbanos, equipamentos e serviços sociais básicos”; ou seja, as ações da PMH-BH incidem também no território em intervenções urbanísticas (RESOLUÇÃO Nº LII CMH, 2018, arts. 1º).

Além dos entendimentos e das diretrizes que reforçam a importância do protagonismo da população e a priorização de ações em autogestão, a nova resolução também preconiza que a atuação da Linha Programática de AAT (LP-AAT) ocorra de forma transversal em relação a todas as demais ações previstas nas outras duas linhas programáticas da PMH-BH. Ou seja, estende a atuação da AAT para além dos programas e modalidades específicos de sua linha. Esse cenário se mostra propício para a elaboração de um programa abrangente, pautado na autogestão, e com foco na autonomia da população — e que não se limite às atividades do PEAR e a regularizações.

Partindo dessas possibilidades, e com base nos aspectos relevantes apontados pelo Esquema de Avaliação e demais análises construídas ao longo do trabalho, será elaborado um exercício propositivo para orientar a regulamentação do que denominei Programa Municipal de Assistência e Assessoria Técnica (PMAAT). É importante contextualizar que, em paralelo à elaboração deste trabalho, desde agosto de 2020, a regulamentação oficial da LP-AAT (pelos órgãos públicos) foi pautada pelo Conselho Municipal de Habitação, sendo formada uma Câmara Técnica para sua discussão. Antes disso, desde Março de 2020, iniciei um trabalho junto ao Coletivo Habite a Política que, por meio de um grupo de discussões, vem elaborando questionamentos e ideias para contribuir com a minuta de regulamentação. O material técnico produzido a cada encontro é apresentado na Câmara Técnica para subsidiar as discussões, num esforço de enriquecer o processo e conquistar ganhos para a AAT no sentido da autogestão e autonomia. Minha participação junto ao Coletivo e na Câmara Técnica objetivaram não apenas me informar sobre os encaminhamentos da proposta de regulamentação, mas sobretudo aprender mais sobre o funcionamento da PMH-BH e contribuir com a produção de material técnico a partir desta

pesquisa. Grande parte da construção crítica que apresento neste trabalho, assim como o ideal da assessoria técnica voltada para a autonomia, foi compartilhada nas discussões do Coletivo e embasou os materiais técnicos desenvolvidos pelo grupo. Compartilhei também propostas que já vinha elaborando, como a existência de escritórios descentralizados, a possibilidade do programa de AAT funcionar como porta de entrada para acessar a PMH-BH, a construção de um leque diversificado de ações e serviços, dentre outras.

Na próxima seção do capítulo será apresentado um quadro-resumo da Resolução nº LII que organiza suas linhas, programas e modalidades. Nele, os trechos destacados com hachura cinza sólida representam a Linha Programática de Assistência e Assessoria Técnica (LP-AAT) e suas possíveis conexões de transversalidade com os demais programas ou modalidades, conforme consta no documento da Resolução. Tais conexões foram destacadas para entender onde as ações de AAT podem incidir transversalmente. A maioria das modalidades se conecta com a LP-AAT, exceto os programas de Aquisição de Imóveis, Locação Social, Bolsa Moradia, Remoção e Reassentamento, e a modalidade Produção de Lotes Urbanizados do programa de Produção Habitacional (Quadro 1).

**Quadro 1 — Linhas, Programas e Modalidades da Resolução nº LII do CMH.**

LINHA 1	LINHA 2	LINHA 3
<b>PROVISÃO HABITACIONAL</b>	<b>INTERVENÇÃO EM ASSENTAMENTO DE INTERESSE SOCIAL</b>	<b>ASSISTÊNCIA E ACESSORIA TÉCNICA (AAT)</b>
<p><b>Programas e modalidades:</b></p> <p><b>I. Produção habitacional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Construção de novas UHs</li> <li>• Requalificação de UHs existentes</li> <li>• Produção de lotes urbanizados</li> </ul> <p><b>II. Aquisição de Imóveis</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aquisição monitorada de moradias ou lotes no mercado imobiliário por meio de indenização de imóvel removido</li> <li>• Financiamento ou aporte para aquisição de UHs</li> </ul> <p><b>III. Locação Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pública: imóveis que pertencem ao município ou outros entes</li> <li>• Privada: imóveis que pertencem a particulares</li> <li>• Organização da Sociedade Civil: imóveis que pertencem a OSC</li> </ul> <p><b>IV. Bolsa Moradia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Auxílio financeiro para pagamento de aluguel de imóvel residencial</li> <li>• Abono pecuniário para fins de moradia</li> </ul> <p><b>Ações de apoio:</b></p> <p><b>I. Apoio à Gestão de Conjuntos Habitacionais</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acompanhamento Social de Pré e Pós morar</li> <li>• Gestão Condominial</li> </ul>	<p><b>Programas e modalidades:</b></p> <p><b>I. Intervenção Integrada</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervenção estruturada (maior complexidade de urbanização, regularização fundiária e desenvolvimento sócio-organizativo.)</li> <li>• Intervenção pontual (menor complexidade - idem)</li> </ul> <p><u>Planos:</u> PGE, PRU e Estudo Urbanístico Simplificado</p> <p><u>Ação de apoio:</u> aos grupos de referências nas localidades</p> <p><b>II. Regularização fundiária e edilícia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regularização Fundiária de Vilas/Favelas e Loteamentos implantados pelo Poder Público;</li> <li>• Regularização de Conjuntos Habitacionais implantados pelo Poder Público;</li> <li>• Regularização Fundiária de Loteamentos Privados Irregulares;</li> <li>• Regularização de outras tipologias de assentamentos de interesse social, tais como Cortiços,</li> <li>• Ocupações Organizadas e Povos e Comunidades Tradicionais;</li> <li>• Regularização Edilícia.</li> </ul> <p><b>III. Risco – PEAR</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano de Mobilização Social</li> <li>• Plano de Atendimento Emergencial</li> <li>• Plano de Obras</li> </ul> <p><b>IV. Remoção e Reassentamento</b></p>	<p><b>Programas e modalidades:</b></p> <p><b>I. AAT Individual</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoio à produção de novas moradias</li> <li>• Apoio à melhoria habitacional de moradias existentes, por meio de reforma ou ampliação</li> <li>• Apoio à regularização fundiária e à regularização edilícia</li> <li>• Apoio à mitigação/erradicação de risco geológico-geotécnico e/ou construtivo.</li> </ul> <p><b>II. AAT Coletiva</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoio à produção de conjuntos habitacionais;</li> <li>• Apoio à regularização fundiária e/ou urbanização de assentamentos de interesse social;</li> <li>• Apoio ao planejamento de ações e à organização social.</li> </ul> <p><b>III. Financiamento de material de construção e mão-de-obra</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamento de Mão-de-Obra</li> <li>• Financiamento de Material de Construção</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora.

## 5.2 Estrutura do Programa Municipal de Assistência e Assessoria Técnica (PMAAT)

### 5.2.1 Pressupostos, objetivos, diretrizes e ações de implementação

- *Proposta de pressupostos para o PMAAT:*

1. A moradia é um direito social fundamental no Brasil (art. 6º da C.F. de 1988), portanto é dever do Estado garantir acesso e permanência à moradia e à cidade por meio de políticas públicas, viabilizando os recursos necessários para tal;
2. A assistência técnica é um instrumento para implementação da política urbana nacional (inciso V do art. 4º do Estatuto da Cidade de 2001);
3. O direito à assistência técnica gratuita para famílias até três salários mínimos é assegurado pela Lei Federal de Assistência Técnica (11.888/2008);
4. *Moradia* ou *habitação* são entendimentos que não se restringem apenas à unidade habitacional, englobando também o entorno, serviços e infraestrutura urbana. A Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte define *habitação digna* como sendo uma “moradia segura, funcional e com boas condições de salubridade inserida no contexto urbano em área bem localizada, ou seja, provida de infraestrutura e serviços urbanos básicos, equipamentos e serviços sociais básicos, com segurança na posse, de custo acessível e com oferta de oportunidades de trabalho” (2018, inciso I do art. 1º);
5. A Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte estabelece como diretriz “promover universalmente o acesso à habitação digna para os habitantes da cidade, com prioridade para a população de baixa renda” (2018, inciso I, art. 2º);
6. A transformação do espaço é uma possibilidade de impulsionar a transformação e inclusão social dos grupos de baixa renda;
7. Os indivíduos e grupos são capazes de autogestionar a produção do espaço, especialmente quando facilitada pelo suporte do serviço técnico;
8. Os processos autogestionários têm o potencial de fortalecer a organização e ação dos grupos sociais quando a população é protagonista e tem poder de decisão, conformando um cenário propício a ganhos de autonomia.
9. A participação popular efetiva está atrelada à construção de acordos e regras junto aos grupos, à existência de canais horizontais e claros de comunicação, ao acesso transparente a todas as informações necessárias, a novas noções de direitos e deveres, à possibilidade de refutar e alterar definições durante os processos, à



capacitação de agentes populares, à discussão e ao planejamento coletivo de propostas e ideias e, sobretudo, ao poder nas tomadas de decisão.

O objetivo geral do programa é promover possibilidades abrangentes, diversificadas e adaptáveis de prestação de assistência e assessoria técnica para a população de baixa renda, tendo como foco principal o protagonismo dos indivíduos e grupos nos processos de discussão, tomada de decisão, e ação sobre suas demandas de produção do espaço — estimulando e fortalecendo práticas sócio-espaciais autogestionárias e com ganhos crescentes de autonomia.

- *Proposta de objetivos específicos para o PMAAT:*

1. Viabilizar acesso continuado a um leque diversificado e adaptável de ações e serviços de assistência e assessoria técnica para cidadãos de baixa renda, visando atender suas demandas em todas as etapas do processo de produção do espaço, com foco no protagonismo dos cidadãos e nos ganhos de autonomia, tanto individualmente quanto coletivamente (grupos não-organizados, grupos organizados, associações, movimentos sociais, dentre outros);
2. Viabilizar e priorizar ações continuadas de apoio à participação popular, às diversas formas de organização sócio-espacial, e à autogestão;
3. Promover tais ações de forma gratuita para famílias com renda mensal até três salários mínimos ou meio salário mínimo per capita, ou onerosa com valores sociais — para famílias com renda entre três e cinco salários mínimos mensais;
4. Promover atendimentos e ações por meio de demandas espontâneas recebidas em escritórios descentralizados, escritórios móveis e editais (contratações fechadas para ações específicas);
5. Atuar de forma multidisciplinar, para além da arquitetura, do urbanismo e da engenharia, adequando esses outros conhecimentos e integrando-os às especificidades das demandas de produção do espaço e ao contexto de vida da população de baixa renda;
6. Atuar de forma transversal aos demais programas e planos da Política Municipal de Habitação, entendendo a importância da assistência e da assessoria técnica como pontes de diálogo entre as demandas da população e a administração pública;
7. Promover o acesso facilitado e simplificado ao programa, reduzindo exigências, enxugando o aparato jurídico-normativo, e flexibilizando processos burocráticos;

8. Inovar na prática da prestação de serviço para a população de baixa renda por meio do desenvolvimento de novas tecnologias e metodologias, e de parcerias com universidades e demais instituições.

- *Propostas de Diretrizes para o PMAAT:*

1. Oferecer a prestação do serviço técnico em arquitetura e urbanismo em todas as etapas de organização, discussão, planejamento, tomada de decisão, execução e gestão da produção do espaço;
2. Desenvolver métodos, ferramentas, instâncias e interfaces de comunicação que estimulem e viabilizem a participação efetiva, o entendimento e o engajamento da população nos modelos de autogestão, e que visem ganhos de autonomia;
3. Simplificar normas e procedimentos burocráticos, facilitando o acesso ao programa bem como sua execução, criando canais de atendimento e comunicação acessíveis e esclarecedores, minimizando exigências documentais, parametrizando de forma flexível os critérios de elegibilidade, agilizando aprovações nos órgãos e liberações de recursos, e reduzindo o número de órgãos e agentes operacionais envolvidos;
4. Adequar normas, procedimentos e fluxos, tendo em vista as especificidades da produção do espaço por autoconstrução e autogestão, e visando favorecê-las;
5. Distribuir territorialmente no município os pontos de acesso ao programa por meio de escritórios descentralizados, escritórios móveis, além da sede central da URBEL, que funcionarão como portas de entrada para o atendimento de demandas espontâneas para a PMH-BH e o PMAAT;
6. Atender demandas individuais e coletivas, considerando todas as possibilidades de ação dentro da PMH-BH e do PMAAT;
7. Garantir subsídios e linhas de financiamento que viabilizem a execução de obras (incluindo materiais e mão de obra) nos cinco modelos de gestão previstos pela Resolução nº LII, priorizando sempre a autogestão;
8. Garantir que os grupos, nos atendimentos coletivos, possam escolher as equipes técnicas que irão assessorá-los e acordar entre si o direcionamento do processo;
9. Garantir comprovação de experiência prévia e capacidade técnica das equipes profissionais a serem credenciadas para prestação de serviços, priorizando aquelas que trabalham com metodologias direcionadas a ganhos de autonomia;
10. Garantir a remuneração de toda a rede de profissionais envolvida, refutando a visão filantrópica do trabalho para a população de baixa renda, e entendendo-o como uma

prestação de serviço;

11. Acompanhar mutirões de autoconstrução organizados pelos indivíduos ou grupos, e propôr frentes de trabalhos remuneradas (FTRs) para todos os casos onde houver autoconstrução;
12. Garantir a autonomia às equipes terceirizadas de prestação de serviço, desde que atuem de forma coerente com os demais pressupostos, objetivos e diretrizes do programa;
13. Conectar e promover trocas no âmbito da pesquisa científica acadêmica buscando inovações nos métodos de participação popular e de assessoria técnica;
14. Conectar e aproximar a administração pública das demandas populares de produção do espaço no intuito de informar, direcionar e reformular a estrutura do programa, e de adequar suas ações.

- *Propostas de Diretrizes para as equipes técnicas que prestam serviços por meio do PMAAT (para o corpo técnico da administração pública e terceirizados):*

1. Focar sua atuação em ações com ganhos de autonomia da população, e seguir os demais pressupostos, objetivos e diretrizes do programa;
2. Elaborar métodos de trabalho que se adaptem às diferentes realidades, contextos e demandas, considerando as especificidades do trabalho sócio-espaciais com a população de baixa renda;
3. Promover aproximação e nivelamento dialógico entre prestadores de serviço e população, estabelecendo canais horizontais de comunicação que garantam compreensão clara entre as partes durante todo o processo;
4. Problematizar e discutir as demandas específicas de cada situação, buscando catalisar as potencialidades existentes nas localidades e nos grupos envolvidos, trabalhando aspectos técnicos, sociais, políticos, simbólicos e históricos;
5. Desenvolver interfaces que auxiliem a execução das diretrizes 1, 2, 3 e 4 deste tópico, e que facilitem as ações autônomas da população, com menor dependência de mediação;
6. Promover análises, estudos, discussões e capacitações, que facilitem um processo de tomada de decisões informado e seguro por parte da população;
7. Acompanhar e dar suporte aos processos de negociação entre os assessorados e demais agentes nas diversas instâncias;

8. Atuar em equipes multidisciplinares, conformando-as de acordo com as demandas apresentadas;
9. Promover capacitações para a população em habilidades correlatas ao planejamento, execução e gestão da produção do espaço;
10. Evitar a dominação tecnicista e a sobreposição da argumentação dos técnicos em relação à população, evitando processos impositivos de “cima para baixo”.

- *Proposta de ações de implementação para viabilizar o PMAAT:*

1. Organizar uma estrutura física e administrativa gerenciada pela Urbel com as seguintes atribuições e funções (Figura 2):
  - a) Criar ou reativar espaços para funcionamento de escritórios descentralizados nas nove regionais administrativas do município, viabilizar escritórios móveis (em veículos rotativos), e constituir um espaço de atendimento na sede central da Urbel — todos dotados de recursos humanos, equipamentos e softwares adequados;
  - b) Selecionar e alocar equipes para a coordenação de cada escritório regional e para as demais esferas gerenciais do programa;
  - c) Selecionar, credenciar e contratar OSC, profissionais autônomos e universidades parceiras para prestação dos serviços de assistência/assessoria técnica;
  - d) Selecionar, credenciar e contratar profissionais e empresas para fornecimento de mão de obra, bem como fornecedores de material de construção;
  - e) Treinar e capacitar a equipe técnica própria e terceirizada para atuar de acordo com pressupostos, objetivos e diretrizes do programa;
  - f) Executar com equipe própria (Urbel) prioritariamente as ações emergenciais e de risco, agilizando-as;
  - g) Executar com equipe externa (terceirizados conveniados) as demais ações, priorizando a contratação de equipes que trabalham com metodologias voltadas para ganhos de autonomia;
  - h) Elaborar e gerir editais para contratação de pacotes de serviços direcionados, como alternativa à demanda espontânea;
  - i) Executar a operação financeira do programa, como o pagamento das equipes terceirizadas, e a concessão de subsídios e financiamentos para gastos com mão-de-obra e materiais de construção;
  - j) Fiscalizar e monitorar as ações do programa tendo em vista seus pressupostos,

objetivos e diretrizes;

- k) Garantir a transversalidade do Programa Municipal de Assistência e Assessoria Técnica em todas as ações previstas na Política Municipal de Habitação, conforme Resolução nº 52 do CMH;
  - l) Promover encontros e discussões recorrentes entre os grupos técnicos e interface contínua com a produção acadêmica para avaliação e revisão das ações;
  - m) Simplificar e adequar exigências, normas, procedimentos, fluxos e prazos, facilitando o acesso e a implementação das ações de AAT.
2. Estruturar o funcionamento de escritórios descentralizados, escritórios móveis (rotativos), e da sede da Urbel, como portas de entrada para receber demandas individuais e coletivas, direcionando-as para o programa de AAT ou demais programas da PMH-BH com as seguintes atribuições e funções (Figuras 2, 3 e 4):
- (a) Criar um sistema de cadastro dos demandantes que procurarem os escritórios, analisar os critérios básicos de elegibilidade (renda ou localização), e agendar o atendimento inicial de acordo com fluxo da fila de espera e critérios de prioridade;
  - (b) Indicar o profissional de referência que realizará o atendimento inicial e acompanhará as ações até sua finalização, sendo a referência do grupo para resolver dúvidas, dificuldades, reclamações, novos acordos, etc.;
  - (c) Atender os demandantes para ouvir e discutir suas solicitações, apresentar as possibilidades de atendimento existentes na PMH-BH e no programa de AAT, e esclarecer dúvidas e noções de direitos e deveres;
  - (d) Analisar a situação física da demanda (localização, situação, obras já executadas, entorno, etc.) e pormenorizar sua elegibilidade, seu enquadramento de prioridade, sua renda, e sua capacidade de endividamento;
  - (e) Elaborar, junto aos demandantes, o escopo da AAT adequado para cada situação, e dar início aos processos de AAT;
  - (f) Estabelecer uma ponte entre indivíduos/grupos e os prestadores de serviço, e caso requerido, participar de discussões sobre o serviço técnico;
  - (g) Executar a prestação de serviços em casos emergenciais ou de demandas que caibam no fluxo de trabalho interno;
  - (h) Deslocar profissionais para atendimentos móveis nas localidades, no intuito de capturar demandas, monitorar ações, aproximar e divulgar o serviço, e de

- minimizar gastos com deslocamento para a população de baixa renda;
- (i) Fornecer informações, tirar dúvidas, receber reclamações, rever acordos, e redirecionar ações;
  - (j) Promover oficinas, treinamentos, cursos, formações e capacitações nos temas de direito à cidade, técnicas construtivas alternativas, agroecologia, técnicas de construção civil, geração de renda, gestão de obras, etc.;
  - (k) Fomentar a organização de grupos sócio-espaciais e orientar grupos na formação de associações para autogestão;
  - (l) Promover reuniões regulares com equipes de AAT, prestadores de serviço e lideranças locais.
3. Definir os critérios de elegibilidade e priorização de atendimento considerando as seguintes questões:
- (a) Na triagem, verificar apenas os critérios básicos de elegibilidade estabelecidos na resolução nº LII, relativos a renda e território;
  - (b) No atendimento e avaliação detalhada, elaborar um sistema de combinação de fatores que avalie a situação familiar de forma global e que não utilize critérios excludentes entre si, viabilizando o acesso ao programa;
  - (c) Não exigir documentos de comprovação de propriedade ou posse.
4. Elaborar um leque de serviços mais comuns à produção do espaço e parametrizar seus custos, agilizando contratações e cálculos (ver Quadro 2).
5. Garantir uma porcentagem mínima fixa do FMHP que possa arcar com os custos do programa, da seguinte forma:
- (a) Manutenção da estrutura fixa dos escritórios descentralizados e dos escritórios móveis;
  - (b) Subsídio de toda a prestação dos serviços de AAT;
  - (c) Subsídio e/ou financiamento de material de construção;
  - (d) Subsídio e/ou financiamento de mão-de-obra para execução das obras;
  - (e) Definição das formas de contratação e pagamento de terceirizados, prevendo arranjos adequados para diferentes prestadores de serviço, tais como OSC, profissionais autônomos, prestadores de serviço locais, e fornecedores de materiais;
  - (f) Elaborar planilhas de custos para os serviços de AAT, materiais e mão de obra,

com base no leque de ações e serviços;

**Figura 2 — Proposta de implementação do PMAAT: Atribuições e funções dos escritórios**

<b>ESCRITÓRIOS DESCENTRALIZADOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informações, dúvidas, reclamações, ajustes de escopo</li> <li>- Cadastro / Triagem</li> <li>- Profissional de referência</li> <li>- Atendimento demandas individuais e coletivas (até 10 famílias)</li> <li>- Enquadramento na PMH-BH</li> <li>- Avaliação físico-territorial da demanda</li> <li>- Avaliação detalhada de renda familiar</li> <li>- Direcionamento das ações de AAT</li> <li>- Oficinas, treinamentos, cursos, formações e capacitações</li> <li>- Reuniões regulares com equipes de AAT, prestadores de serviço e lideranças locais</li> <li>- Fiscalização das atividades nas localidades</li> <li>- Identificação de mão de obra local</li> <li>- Visitas técnicas nas localidades</li> <li>- Fomento a organização de grupos sócio-espaciais</li> <li>- Orientação de grupos na formação de associações para autogestão</li> </ul>
<b>ESCRITÓRIOS MÓVEIS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informações, dúvidas, reclamações</li> <li>- Cadastro / Triagem</li> <li>- Identificação de mão de obra local</li> <li>- Visitas técnicas nas localidades</li> <li>- Fiscalização das atividades nas localidades</li> <li>- Fomento a organização de grupos sócio-espaciais</li> </ul>
<b>SEDE DA URBEL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestão administrativa de todo o programa</li> <li>- Gestão financeira de todo o programa</li> <li>- Credenciamento de OSC, universidades parceiras e profissionais autônomos</li> <li>- Credenciamento de mão de obra e fornecedores</li> <li>- Informações, dúvidas, reclamações, ajustes de escopo</li> <li>- Cadastro / Triagem</li> <li>- Profissional de referência</li> <li>- Atendimento demandas coletivas (acima 10 famílias)</li> <li>- Enquadramento na PMH-BH</li> <li>- Avaliação físico-territorial da demanda</li> <li>- Avaliação detalhada de renda familiar</li> <li>- Direcionamento das ações de AAT</li> <li>- Direcionamento de demandas individuais para os Escritórios Descentralizados</li> <li>- Oficinas, treinamentos, cursos, formações e capacitações</li> <li>- Reuniões regulares com equipes de AAT, prestadores de serviço e lideranças locais</li> <li>- Visitas técnicas nas localidades</li> <li>- Treinamento das equipes técnicas</li> <li>- Monitoramento das ações do programa</li> <li>- Elaboração e gestão da modalidade Editais</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora

### 5.2.2 Proposta de funcionamento do PMAAT: acesso, modalidades, gestão, fluxos, ações e serviços

- *Acesso, modalidades e formas de gestão*

A proposta é que o acesso ao programa seja feito por meio de duas modalidades: demanda espontânea, quando os indivíduos ou grupos procuram algum escritórios descentralizado, e por editais direcionados, quando a administração pública delimita um escopo de ações a ser executado em determinada localidade e abre concorrência. No primeiro caso, os escritórios descentralizados, além de receber demandas de AAT, funcionarão como ofertantes de informações e de direcionamentos para os demais programas e ações da PMH-BH — caso fique claro para o demandante e para o corpo técnico que a demanda pode ser melhor encaixada fora da LP-AAT. Assim, para além do atendimento de demandas do programa de AAT, configurarão também uma porta de entrada para a política municipal de habitação a partir do esclarecimento e direcionamento para outros programas. O objetivo é constituir pontos de referência territorial para assuntos relacionados à moradia e seu entorno, reduzir deslocamentos para os cidadãos, divulgar a existência e possibilidade de acesso aos serviços de AAT, e aproximar a administração pública da realidade local e das demandas específicas a partir de uma escala reduzida. De forma complementar e paralela aos escritórios descentralizados, proponho a existência de escritórios móveis, que se estruturarão num veículo de transporte como van ou trailler. Operarão na divulgação dos serviços e no cadastramento de demandantes, no apoio às visitas técnicas, e na promoção de outras ações pontuais, e servirão como estruturas de apoio para ações de intervenção de médio e longo prazo.

Na modalidade editais, a localidade, o número de famílias atendidas, a abrangência das intervenções e o valor dos recursos já serão preestabelecidos; e as equipes técnicas já credenciadas que se interessarem deverão se inscrever. Dentre aquelas que forem consideradas aptas a prestar o serviço, a comunidade local poderá escolher quem o executará. Em todo o processo, os profissionais envolvidos, sejam da administração pública ou terceirizados, deverão atuar de acordo com os pressupostos, objetivos e diretrizes elencados para o programa.



O programa atenderá demandas individuais e coletivas, sendo que questões coletivas envolvendo grupos compostos por até 10 núcleos familiares podem ser atendidas nos



escritórios descentralizados e aqueles com mais de 10 núcleos familiares serão direcionadas para o escritório sede da Urbel. Para as demandas individuais, o corpo técnico da prefeitura indica a equipe de assistência/assessoria; mas para demandas coletivas, o grupo escolhe a equipe com qual deseja executar o trabalho em autogestão.

A Resolução nº LII prevê cinco modalidades possíveis de gestão (estatal, por empresas, por OSC, cogestão, e autogestão). O PMAAT priorizará cogestão e autogestão em suas combinações de ações, deixando aberta a escolha das demais formas pelos indivíduos e grupos (Figura 3).

**Figura 3 — Formas de acesso, programas, modalidades e formas de gestão do PMAAT**

FORMAS DE ACESSO	PROGRAMAS	MODALIDADES (previstas na Res. nºLII)	+ MODALIDADES (não -previstas na R. nºLII) <i>SUGESTÃO INCLUSÃO</i>	FORMAS DE GESTÃO
<b>DEMANDA ESPONTÂNEA</b>  ou  <b>EDITAIS</b>	 <b>AAT INDIVIDUAL</b>  (um núcleo familiar ou coabitação de mais núcleos em uma edificação)	1. Novas moradias 2. Melhoria habitacional de moradias existentes (reforma ou ampliação) 3. Regularização fundiária e edilícia 4. Risco geológico-geotécnico e/ou construtivo.	5. Aquisição de imóveis 6. Locação social 7. Remoção e reassentamento	<b>A. ETAPAS DE PLANEJAMENTO:</b> 1. COGESTÃO 2. AUTOGESTÃO  (métodos participativos)  +  <b>B. ETAPAS DE EXECUÇÃO / OBRAS:</b> 1. ESTATAL 2. EMPRESARIAL 3. OSC 4. COGESTÃO 5. AUTOGESTÃO  (preferencialmente 4 e 5)
	<b>AAT COLETIVA</b>  (grupos não-organizados, grupos organizados, associações, movimentos sociais, outros)  	1. Produção de conjuntos habitacionais; 2. Regularização fundiária e/ou urbanização de assentamentos de interesse social; 3. Apoio ao planejamento de ações e à organização social.	4. Remoção e reassentamento	

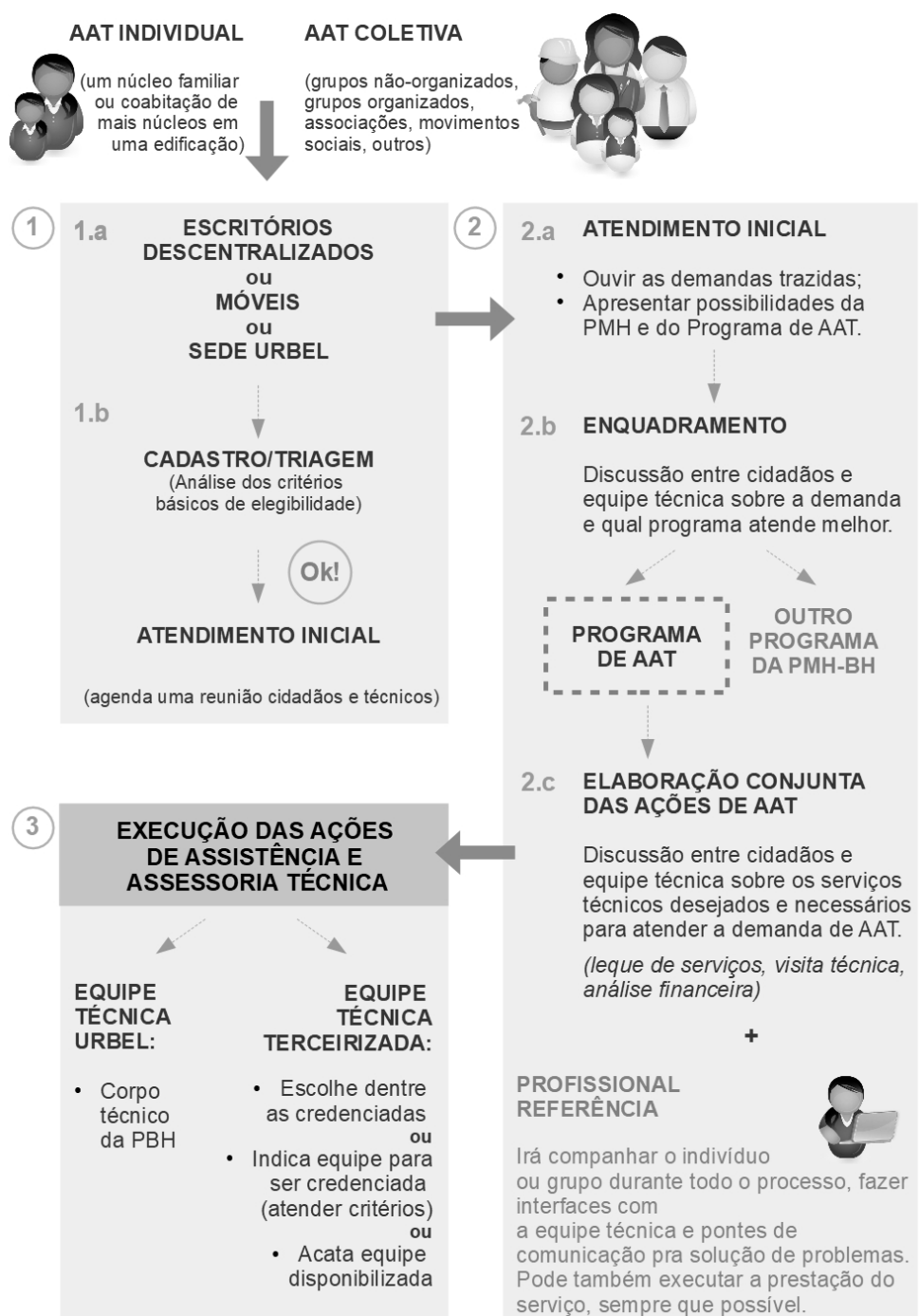
Fonte: Elaborado pela autora

- *Fluxo de funcionamento*

Nesta proposta, ao acessar um *escritório ou atendimento móvel* (1.a), o requerente passará por um *cadastramento e triagem* inicial (1.b) simplificada em relação aos critérios de renda e localização da moradia (caso já exista a casa ou o lote). Se elegível, será agendado o *atendimento inicial* (2.a), no qual os indivíduos ou grupos serão recebidos por um técnico para apresentarem suas demandas, dúvidas, desejos, etc. A equipe técnica da administração pública explicará as possibilidades de atendimento oferecidas pela PMH-BH e pelo Programa Municipal de AAT, discutindo com o demandante onde seu caso se *enquadra* melhor (2.b). Após essa definição, será iniciada uma nova discussão para analisar o *leque de ações e serviços* previstos pelo PMAAT, *elaborar conjuntamente o escopo de ações da AAT* (2.c) que serão realizadas e, por fim, *direcionar a execução das ações de AAT* (3) (ver Figura 4). Não havendo entendimento entre cidadãos e técnicos nesse atendimento inicial, será possível que ambas as partes analisem novamente o caso e retornem para uma nova discussão. Esse atendimento inicial se configurará como uma *pré assessoria*, pois terá caráter de informativo, esclarecendo dúvidas da população e possibilitando escolhas seguras. O técnico responsável pelo atendimento inicial será o *profissional de referência* que assumirá e acompanhará o caso em todos os seus desdobramentos. Esse profissional, a depender do porte da demanda, poderá ele mesmo executar a prestação do serviço (com apoio de demais profissionais e estagiários), ou atuar como ponte entre a equipe terceirizada contratada, a administração pública, e o demandante.

A etapa 2.c, na qual serão elaboradas conjuntamente o escopo de ações da AAT, se desdobra em três ações que ocorrem de forma conciliada: (i) a análise do leque de ações e serviços, de forma conjunta entre população e técnicos, que informará e esclarecerá possibilidades; (ii) uma visita técnica ao local da intervenção, que verificará condicionantes físicos; e (iii) a análise detalhada da renda e da capacidade de endividamento, que adequará os custos aos valores de subsídio e/ou financiamento do programa, e à realidade financeira da família. O direcionamento das ações de AAT, última etapa do atendimento que precede o início da assistência/assessoria, será composto por uma equalização desses três aspectos, cuja parametrização deverá ser detalhada em documento específico.

**Figura 4 — Proposta para fluxo de funcionamento do PMAAT**



Fonte: Elaborado pela autora

- *Leque de ações e serviços*

A proposta do Leque de ações e serviços do PMAAT foi estruturada para os programas de AAT individual e coletiva, e está organizada em quatro grupos temáticos: participação popular, autogestão, organização sócio-espacial, capacitação e formação dos agentes; visitas técnicas, acompanhamento de processos iniciados e suporte técnico complementar jurídico e social; serviços técnicos relacionados à arquitetura, urbanismo e engenharia; e acompanhamento técnico, gestão, subsídio e financiamento de obras (Quadro 2). Os temas e subtemas foram listados considerando as demandas mais comuns relacionadas à produção do espaço com foco em dar suporte aos diversos aspectos da autogestão. A ideia é que os indivíduos e grupos visualizem com clareza e entendam as possibilidades do programa, para então organizarem o que precisam, caso isso ainda não esteja claro. A partir daí, a ideia é que possam montar “pacotes” que atendam suas demandas e objetivos. Essa escolha e definição devem ocorrer de forma combinada com a capacidade de subsídio ofertada pelo município e com a capacidade de endividamento familiar (para o financiamento das obras). Cada ação ou serviço listado se desdobra em uma série de outras ações e serviços que não cabe aqui listar, tanto pela quantidade de possibilidades que conformam quanto para não prescrevê-los. A listagem tem o objetivo de esclarecer e informar a população, facilitando os processos de decisão, e contribuindo para a agilidade dos processos administrativos. É uma base que não visa restringir possibilidades, ou seja, ações e serviços que não estiverem contemplados no leque, também poderão ser demandados e executados.

**Quadro 2 — Leque de Ações e Serviços do PMAAT**

<b>Leque de Ações e Serviços do PMAAT</b>		
Participação popular, autogestão, organização sócio-espacial, capacitação e formação dos agentes	1	Organização para etapas de planejamento participativo, autogestão e suporte aos grupos sócio-espaciais
	2	Acompanhamento técnico em assembleias, audiências, reuniões
	3	Pré-morar, pós-morar e apoio à gestão condominial
	4	Elaboração e execução de Projetos de Desenvolvimento Socioterritorial (PDST), para fomento à apropriação do espaço e às redes de solidariedade social
	5	Fomento à formação de associações locais
	6	Fomento e suporte técnico a ações relacionadas à produção do espaço, iniciadas pela população
	7	Oficinas, debates e implementação de projetos coletivos, como agroecologia, uso de técnicas construtivas alternativas, preservação ambiental, etc.
	8	Oficinas e debates sobre aspectos da habitação, nomenclaturas, tipos de implantação, insolação, escala, conceitos de área, leitura de plantas, desenho,

		levantamento arquitetônico, topografia etc.
	9	Cursos de formação em direito à cidade e à moradia, com ênfase em autogestão
	10	Cursos de capacitação para agentes locais
	11	Cursos de capacitação básica em administração e gestão de recursos
	12	Cursos de capacitação para geração de renda e pequenos negócios
	13	Cursos de capacitação de mão de obra para serviços básicos da construção civil
Visitas técnicas, acompanhamento de processos iniciados, e suporte técnico complementar jurídico e social	14	Visita técnica para orientação e mediação de conflitos entre vizinhança
	15	Vistoria técnica para avaliação de risco geológico, geotécnico e construtivo
	16	Visitas técnicas a imóveis selecionados para aquisição da moradia: avaliação, perícia, laudos e orientações gerais
	17	Acompanhamento do processo de aquisição da moradia e registro cartorial
	18	Visitas técnicas a imóveis selecionados para locação social: avaliação, laudos e orientações gerais
	19	Acompanhamento técnico para aquisição de terreno (novos conjuntos habitacionais)
	20	Acompanhamento técnico para aquisição de edifícios existentes (adequação de edifícios)
	21	Suporte técnico na área jurídica
	22	Suporte técnico na área do serviço social
Serviços técnicos relacionados à arquitetura e urbanismo e engenharia (elaborados preferencialmente com participação popular e em autogestão)	23	Sondagem de terrenos
	24	Levantamento topográfico
	25	Levantamento arquitetônico do lote e da edificação existente
	26	Projetos arquitetônicos (anteprojeto, projeto executivo etc.)
	27	Projetos complementares (elétrico, estrutural e hidrossanitário)
	28	Aprovações e licenciamentos junto aos órgãos (prefeitura, estado e cartório etc.)
	29	Emissão de ART, RRT e demais documentos de responsabilidade técnica
	30	Elaboração das peças técnicas (e projetos) para regularização fundiária e/ou edificação
	31	Acompanhamento do processo de regularização fundiária e/ou edificação
	32	Elaboração de projeto urbanístico (estudo preliminar, anteprojeto, projeto básico ou executivo)
	33	Elaboração de projetos complementares de urbanização (geométrico, terraplenagem, pavimentação, iluminação, paisagismo etc.)
	34	Elaboração de PGE, PRU ou EUS
	35	Elaboração de laudos técnicos ambientais, urbanísticos, de impacto, etc.
	36	Projeto de parcelamento e acompanhamento de trâmites legais para implantação de lotes urbanizados
Acompanhamento técnico, gestão, subsídio e financiamento de obras (preferencialmente em autogestão)	37	Acesso a subsídio e/ou financiamento de material de construção
	38	Acesso a subsídio e/ou financiamento de mão de obra
	39	Elaboração de quantitativo e orçamento para obra
	40	Acompanhamento técnico para gestão da execução física da obra
	41	Acompanhamento técnico para gestão financeira da obra

Fonte: Elaborado pela autora.

- *Execução das ações e serviços de AAT*

Nessa proposta para o PMAAT, as ações principais da administração pública remetem às etapas processuais iniciais de cadastramento, triagem, enquadramento na política, captura e entendimento das demandas junto aos cidadãos, e ao direcionamento das ações de AAT. A

partir daí é que o trabalho será iniciado e as equipes técnicas se conectarão aos indivíduos e grupos para realizar a assistência/assessoria. Desse momento em diante, o profissional de referência da administração pública acompanhará o processo e fará a mediação necessária entre população e as assessorias.

Os trabalhos das assessorias deverão estar de acordo com os pressupostos, objetivos e diretrizes do programa. Essa análise deverá ser feita preliminarmente ao credenciamento das OSC e profissionais autônomos, e ser seguida de treinamentos e capacitações realizadas pela gestão. Com isso, os prestadores de serviço terão autonomia para realizar o trabalho de acordo com sua própria metodologia. Isso garantirá que haja diversidade de opções, e permitirá que determinados grupos se alinhem mais com esta ou aquela proposta de trabalho, facilitando o engajamento e parceria entre as partes, especialmente nos processos de autogestão.

Além das equipes de assessoria técnica em arquitetura e urbanismo, a proposta prevê o credenciamento de equipes técnicas de engenharia, serviço social, advocacia, mão de obra, e convênios com universidades. Em todos os casos podem ser credenciados profissionais autônomos, associações sem fins lucrativos, microempresas ou empresas de pequeno porte. É importante delimitar os tipos e portes dos prestadores de serviço credenciados para evitar o acesso de empresas de grande porte que possam entender a execução da política como uma oportunidade de negócio (Figura 5).

A descentralização da execução das ações do programa por meio de profissionais e equipes terceirizadas é um aspecto estratégico no sentido de ampliar as possibilidades de trabalhos com metodologias participativas e voltadas para a autonomia. Num outro cenário, em que o poder público executasse todas as ações e serviços, a padronização de procedimentos inerente à organização do aparelho estatal limitaria enormemente essas possibilidades. Também por esse motivo, as diretrizes apontam para que fique a cargo do poder público, preferencialmente, a execução de ações emergenciais e com caráter mais técnico, como a emissão de anotações de responsabilidade, elaboração de laudos, procedimentos de regularização, etc.

**Figura 5 — Proposta para equipes terceirizadas PMAAT**



Fonte: Elaborado pela autora.

Para finalizar a proposta, é apresentada uma simulação de cruzamentos entre possíveis demandas individuais e coletivas da população, com as ações e serviços previstos no leque. Apesar de o leque representar uma base de possibilidades para orientar a decisão dos cidadãos e facilitar a elaboração de custos das intervenções, o exercício de enquadrar as ações e serviços nos programas e modalidades da Resolução nº LII implica em simular essas possíveis demandas de acordo com o atual funcionamento da Urbel. Apesar de configurar certa prescrição, assim como o próprio leque faz, acredito ser um exercício importante para garantir que a administração pública não restrinja as possibilidades das ações e serviços ou suas aplicabilidades nas diversas situações. Nesse sentido, cada possível demanda é correlacionada com o máximo possível de ações e serviços do leque. Na prática, os indivíduos e grupos irão definir quais dessas ações de fato irão requerer.

**Quadro 3 — Simulação de demandas com leque de ações e serviços do PMAAT – Programa de AAT individual**

<b>Modalidades</b>	<b>Possíveis demandas</b>	<b>Ações e Serviços do PMAAT</b>
Apoio à produção de novas moradias (e outras alternativas de provisão habitacional)	Construção de moradia em lote existente	11, 12, 13, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 35, 37, 38, 39, 40, 41
	Mediação de conflitos com vizinhança para problemas decorrentes da implantação da nova moradia (*)	14
Apoio à melhoria habitacional de moradias existentes	Reforma ou ampliação de UH existente	11, 12, 13, 25, 26, 27, 28, 35, 37, 38, 39, 40, 41
	Mediação de conflitos com vizinhança para problemas decorrentes das obras de melhoria (*)	14
Apoio à regularização fundiária e à regularização edilícia	Regularização de lotes e regularização de edificações	21, 25, 30, 31
Apoio à mitigação/erradicação de risco geológico-geotécnico e/ou construtivo	Obras ou medidas de estabilização geotécnica de terreno e/ou estabilização estrutural de edificação	13, 15, 21, 22, 25, 26, 27, 29, 37, 38, 39, 40, 41
Apoio à aquisição de imóveis (*)	Aquisição monitorada UHs disponíveis no mercado	16, 17
Apoio à Locação Social (*)	Locação de UHs disponíveis no mercado	18
(*) São modalidades ou ações que não estão claramente relacionadas à Linha programática de AAT (na Resolução nº LII) mas que serão incluídas no PMAAT		

Fonte: Elaborado pela autora.

**Quadro 4 — Simulação de demandas com leque de ações e serviços do PMAAT – Programa de AAT coletivo**

<b>Modalidades</b>	<b>Possíveis demandas</b>	<b>Possíveis ações e serviços do PMAAT</b>
Apoio à produção de conjuntos habitacionais	Construção de conjuntos habitacionais multifamiliares verticalizados	1, 2, 3, 4, 5, 8, 11, 12, 13, 14, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 35, 37, 38, 39, 40, 41
	Adequação de edifícios verticais para uso residencial multifamiliar	1, 2, 3, 4, 8, 11, 12, 13, 20, 21, 22, 25, 26, 27, 28, 29, 35, 37, 38, 39, 40, 41
	Implantação de lotes urbanizados por meio de loteamento ou desmembramento	1, 2, 14, 24, 28, 29, 33, 35, 36
	Construção ou reforma de moradias horizontais unifamiliares em lotes urbanizados em parcelamentos existentes (atendimento a grupos de famílias)	1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 35, 37, 38, 39, 40, 41
Apoio à regularização fundiária	Urbanização total ou parcial de	1, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12,



e/ou urbanização de assentamentos de interesse social	assentamento, bairro, comunidade etc.	13, 14, 21, 22, 24, 25, 28, 29, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41
	Regularização fundiária global ou parcial de assentamento, bairro, comunidade etc., já urbanizados	1, 2, 30, 31
	Urbanização e regularização fundiária global ou parcial de assentamento, bairro, comunidade, etc.	1, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 21, 22, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41
Apoio ao planejamento de ações e à organização social	Planejamento de intervenções de urbanização e/ou regularização	1, 2, 4, 5, 6, 9, 10, 34
	Planejamento para implantação de equipamentos e/ou espaços públicos coletivos	1, 2, 4, 5, 6, 9, 10, 34
	Planejamento para formação de grupos para moradia coletiva	1, 2, 3, 4, 5, 9, 10
	Organização social e comunitária	1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13
(*) São modalidades ou ações que não estão claramente relacionadas à Linha programática de AAT (na Resolução nº LII) mas que serão incluídas no PMAAT		

Fonte: Elaborado pela autora.

A proposta do PMAAT coloca a assistência/assessoria técnica no centro da Política Municipal de Habitação. Não é a única forma de acessá-la, mas configura, a partir das ações descentralizadas e focadas nos territórios, diversas portas de entrada para os cidadãos. Esse entendimento sobre a AAT se justifica pelo caráter informativo, esclarecedor e auxiliar para as tomadas de decisões que o serviço técnico apresenta.

Este exercício propositivo parte das limitações e direcionamentos estabelecidos pela Resolução nº LII, e busca avançar, a partir deles, para configurar um programa amplo em possibilidades e com grande abrangência no município. Sem dúvida, sua implementação tal como proposto representaria um grande impacto financeiro e metodológico em relação às práticas atuais no município. Porém, uma proposta menos ambiciosa, provavelmente recairia em ações pontuais e assistencialistas, desconectadas dos objetivos iniciais de propor uma política consistente e direcionada para ganhos de autonomia.

Ainda que apresente um certo volume de normas e fluxos, o exercício propositivo não recai (contraditoriamente) na crítica delineada ao longo desta dissertação no que diz respeito ao engessamento normativo das políticas públicas, suas padronizações e a falta de possibilidades para construção de autonomia. Isto porque a proposta estrutura-se a partir de duas vertentes principais que se entrecruzam: (i) garantir a efetividade das instâncias de

acesso, diálogo e participação da população e das diversas possibilidades de escolha e protagonismo nos processos; e (ii) minimizar desvios, distorções ou omissão da administração pública em relação às premissas anteriores. Portanto, ainda que o caráter heterônomo seja inerente ao universo normativo como um todo, pretende-se minimizar a heteronomia na implementação e prática das leis. É nesse sentido que a presente proposta tem o potencial de ampliar as possibilidades de ganhos de autonomia na produção do espaço.

Ao ser apresentado nas reuniões da Câmara Técnica com a equipe da Urbel, o Coletivo, Conselheiros Municipais e técnicos do campo, foram verificadas algumas dificuldades e impasses para o entendimento e implementação de uma proposta de tal porte. Apesar de um inicial contentamento e receptividade com as ideias que foram apresentadas, diversos impedimentos foram pontuados, verificando certa resistência à priorização das práticas de autogestão e à viabilização dos escritórios descentralizados<sup>103</sup>. Isso se dava sempre pelas justificativas financeiras e dificuldades de operação. Em contrapartida, as ações do PEAR e suas possíveis melhorias, sempre apareciam como ponto central na análise da instituição.

Num dado momento, a experiência dos negócios sociais (Arquitetos da Vila/BH e o Vivenda/SP) foram citados como exemplos de ATHIS que poderiam servir de orientação para a proposta da política. Esse cenário fez com que as discussões internas do Coletivo, que estavam direcionadas para a elaboração da minuta de regulamentação, dessem um passo atrás para retomar discussões mais amplas sobre o que é a ATHIS, como funcionam os negócios sociais, a experiência da CODHAB com os postos descentralizados no DF, e as diretrizes da própria Resolução nº LII. O objetivo foi aprofundar a discussão e sensibilizar os colaboradores da Câmara Técnica para a importância de uma proposta voltada para autonomia da população, com descentralização das ações nos territórios e diversidade de prestadores de serviço. Essa retomada foi realizada no dia 13 de outubro de 2020, última reunião realizada até o fim da escrita deste trabalho. No apêndice descrevo um pouco desse processo, das reuniões e de minhas percepções.

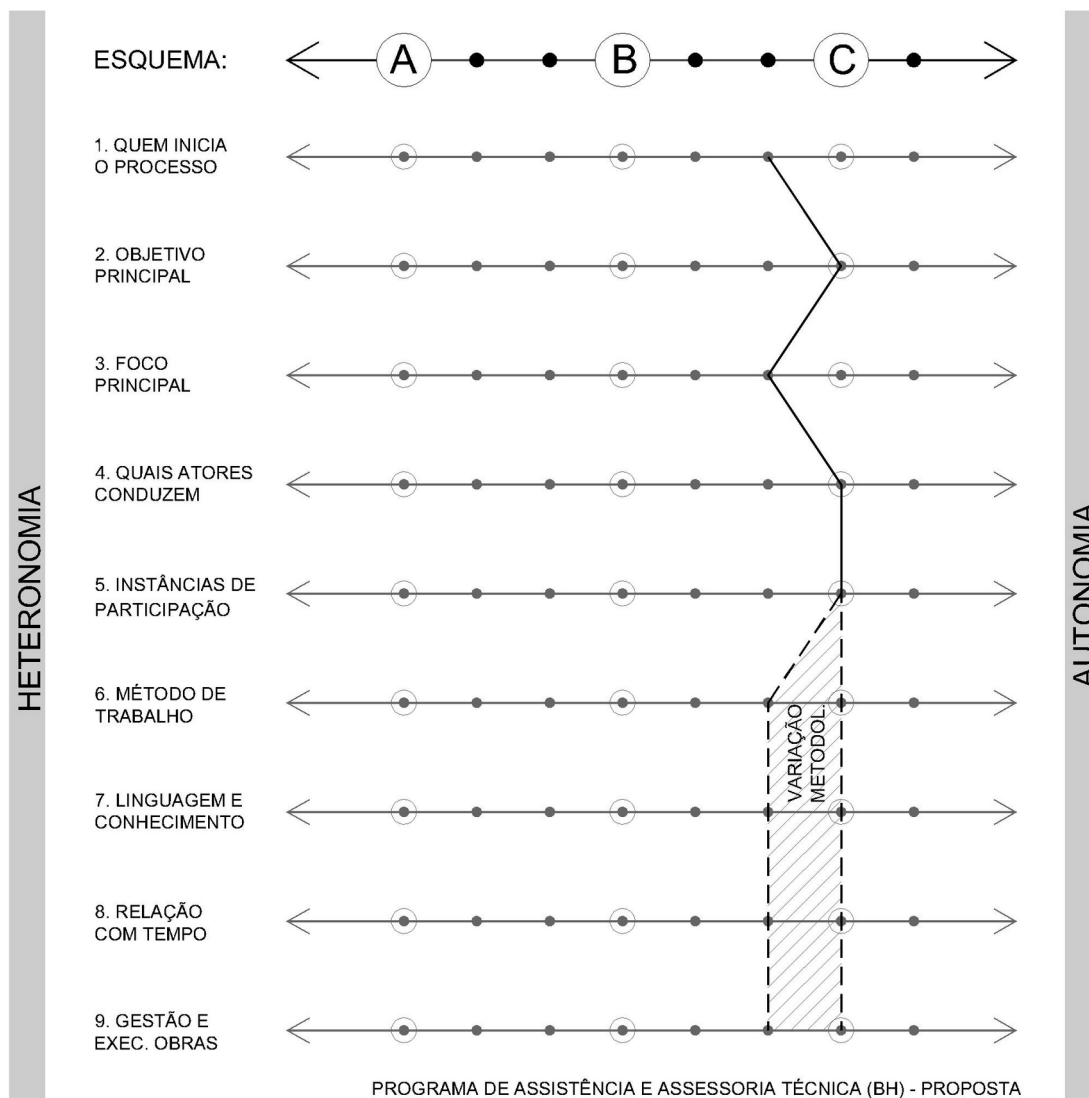
A seguir, será apresentado o Esquema de Avaliação aplicado para o exercício propositivo do PMAAT, apresentando como sua estrutura e proposta metodológica se localizam nos

---

<sup>103</sup> As propostas apresentadas pelo Coletivo Habite a Política e por mim nas reuniões da Câmara Técnica não são exatamente as propostas do exercício propositivo para o PMAAT. Mas muitos dos pressupostos, objetivos, diretrizes, ações e fluxos coincidem com os que estão abordados neste trabalho.

graus de heteronomia e autonomia, pressupondo que sua execução se daria conforme o idealizado neste texto.

**Gráfico 11: Esquema de Avaliação de políticas e práticas de ATHIS e AT — PMAAT**



Fonte: Elaborado pela autora.

O gráfico pressupõe uma execução do programa exatamente igual ao previsto no exercício propositivo. Nele, é possível perceber que as variações entre as características estruturais da política (de 1 a 5) oscilam num intervalo estreito e estão concentradas num trecho próximo ao ideal de autonomia. Variações metodológicas (de 6 a 9) podem ocorrer, tendo em vista os diversificados tipos de ações e serviços previstos no programa e as diferenças metodológicas entre os variados prestadores de serviço. Porém, a variação é pequena e

ocorre dentro de uma margem estreita e próxima dos ganhos de autonomia. Em tese, isso ocorre devido aos direcionamentos dados pela estrutura da política.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação analisou políticas públicas e práticas de assistência e assessoria técnica procurando identificar os aspectos mais relevantes e características diferenciais presentes em suas estruturas normativas e métodos de trabalho. Focou-se em verificar quais desses aspectos e características são determinantes para possibilitar ganhos de autonomia à população de baixa renda nos processos de produção do espaço. A análise identificou que tais ganhos estão relacionados a uma série de fatores combinados que, especialmente no caso das políticas públicas, são complexificados pelo caráter inerentemente heterônomo do aparelho estatal e pelas oscilações conjunturais nas representações políticas.

As experiências analisadas foram organizadas em dois momentos: num primeiro, foram analisadas as políticas que propuseram assistência/assessoria técnica para o acompanhamento dos mutirões de autoconstrução, e aquelas que atuaram como suporte às propostas de autogestão habitacional; posteriormente, as políticas de assistência técnica para habitação de interesse social (ATHIS) que começaram a surgir por volta de 2008, com a criação da Lei Federal. O estudo foi permeado também com exemplos de práticas independentes do Estado, além de ações que existem ou existiram dentro das políticas municipais. Para todas as experiências estudadas e analisadas, manteve um olhar crítico direcionado para a identificação de aspectos com maiores ou menores graus de heteronomia e autonomia.

Essa busca considerou uma contradição central, tendo em vista que autonomia e autogestão são práticas fundamentalmente opostas ao Estado e ao modo de produção capitalista — estruturas essencialmente heterônomas que se sobrepõem à produção do espaço. Ciente disso, trabalhou numa lógica de entender as brechas que possibilitaram políticas e práticas com algum espaço para construção de autonomia. Tais brechas foram analisadas mais em relação à estrutura das políticas e ao formato do serviço técnico, do que em relação às conjunturas políticas dos períodos, ainda que os aspectos conjunturais também permeiem as discussões.

Ficou claro que conjunturas de governos comprometidos com questões sociais abriram margem para programas de autogestão focados no protagonismo da população e que possibilitaram trabalhos técnicos voltados para autonomia. Isso foi verificado especialmente nas políticas municipais pioneiras em autogestão habitacional, ocorridos em São Paulo,

Ipatinga e Belo Horizonte, durante gestões progressistas que propuseram a participação popular como cerne de seus programas. Isso ocorreu também nas políticas federais do PCS e do MCMV-Entidades, implementadas pelos governos petistas, que incorporaram a ideia da autogestão em escala nacional. Nesses casos, o protagonismo popular e os trabalhos técnicos foram parcialmente limitados pelas estrutura burocrática expressiva que apresentaram. Governos com orientação liberal ou de caráter autoritário não propuseram programas relevantes nesse sentido, e entenderam os mutirões de autoconstrução principalmente na lógica do barateamento de custos das políticas.

A partir da análise dessas políticas de autogestão, percebeu-se que, além da disposição política em implementar os programas e garantir seu funcionamento — que se dá em paralelo à pressão popular em todos os casos —, a forma como tais políticas são estruturadas é determinante em diversos aspectos: estabelece como será acessada pelos cidadãos, delinea seus objetivos gerais, qual o foco de sua atuação, como se organizam as instâncias de participação, e as possibilidades de protagonismo da população na condução dos processos. Essa estrutura, a depender de como propõe tais aspectos, pode configurar maiores ou menores impedimentos e facilidades para implementação e gestão da política; e interditar ou abrir brechas para os métodos de prestação de serviço técnico.

Políticas estruturadas com base na lógica de mercado e com grande volume de exigências burocráticas, podem limitar e consumir o serviço técnico, mesmo de equipes e profissionais comprometidos com práticas voltadas à autonomia dos grupos. De forma contrária, ainda que a estrutura da política busque se adequar à lógica da autogestão, a relação com os ganhos de autonomia para a população não é automática, pois relaciona-se também com os pressupostos e métodos de trabalho na prestação de serviço técnico. Ambos aspectos se entrecruzam, sendo que a estrutura da política pode se sobrepôr às possibilidades de métodos de trabalho com suas interdições.

Para trabalhar a autogestão a partir do Estado, foram mais promissoras políticas que apresentaram algum nível de flexibilidade e de adaptações que possibilitaram o protagonismo da população e a atuação de práticas com métodos de trabalho direcionados para a autonomia. Percebeu-se ser fundamental que a burocracia não configure impeditivos e que direcione suas normas, procedimentos e fluxos em consonância com as especificidades da proposta autogestionária, considerando dois aspectos principais: o

deslocamento do centro de decisões do Estado para a população, e as diferenças em relação à produção convencional de mercado.

Percebeu-se também que políticas cujas diretrizes não abarcam (ou abarcam de forma superficial) as características relevantes para um trabalho técnico direcionado para o protagonismo da população, tendem a ser executadas pelos métodos convencionais do campo arquitetônico. Nesses casos, prevalece a dominação do conhecimento técnico e a atuação focada no profissional, que se orienta por suas próprias tendências e percepções de mundo, bem como pelos valores próprios do campo profissional. Assim, o serviço técnico deixa de configurar um suporte às tomadas de decisão da população, e passa a centralizar a elaboração de soluções com maior heteronomia. Em grande parte, tais soluções estão focadas na elaboração de projetos prescritivos; e a interação entre a população e a equipe técnica segue a lógica das relações de cliente.

Partindo dessas constatações, a proposta do programa de AAT para Belo Horizonte foi estruturada com base em pressupostos, objetivos e diretrizes que buscam: ampliar o entendimento sobre a produção do espaço como potencial para a transformação social; reiterar a participação popular em todas as etapas da produção; priorizar formatos autogestionários; e possibilitar a execução de ações em direção à autonomia. Ainda que composto por normas, exigências e procedimentos que configuram um certo nível de burocracia inerente ao funcionamento do Estado, está organizado para ser implementado de forma receptiva e sensível aos cidadãos. A burocracia é organizada de forma a favorecer os processos, e não dificultá-los.

Na prática, isso se dá por meio da possibilidade de acessar a política via demanda espontânea de indivíduos e grupos; da existência de acessos descentralizados, que minimizem deslocamentos; dos atendimentos personalizados, com análise específica de cada situação e contexto; da integração com demais programas da política municipal, configurando uma porta de entrada para outras ações além da AAT; do suporte direto do profissional de referência, no intuito de fazer pontes entre cidadãos e administração pública; da possibilidade de escolha das equipes técnicas que irão acompanhar o processo, no intuito de promover maior afinidade, parceria e engajamento entre as partes; da presença dos técnicos nos territórios para levantar demandas específicas das localidades; da pré-assessoria, na qual os cidadãos serão informados sobre possíveis programas, ações e serviços; e da possibilidade de escolha do modelo de gestão para o planejamento e

execução das obras. Assim, mesmo dentro de uma estrutura com graus de heteronomia, há caminhos para que as práticas promovam pequenos ganhos de autonomia aos cidadãos.

A partir do momento em que a estrutura da política possibilita essa abertura, a atuação das equipes terceirizadas conveniadas é determinante para alcançar os ganhos almejados. Nas experiências municipais de ATHIS em que os serviços são prestados pelo próprio corpo técnico do poder público, verificou-se grande padronização e rigidez nos processos, projetos e obras. A expectativa com a atuação das equipes externas é inovar em relação a essas tendências de padronização e rigidez, típicas das ações realizadas pela administração pública. A diversidade de equipes e profissionais credenciados, desde que alinhados às diretrizes do programa, configura também diversidade de opções e de métodos de trabalho. Somado a isso, a possibilidade das parcerias com instituições de ensino superior e da atuação de equipes multidisciplinares, ampliam o potencial da prestação de serviço para a população.

Apesar de o texto da lei ou seu decreto de regulamentação não serem capazes de garantir que o programa será executado de acordo com os objetivos estabelecidos — principalmente no que diz respeito aos ganhos de autonomia —, garante as possibilidades para que isso possa acontecer. Ademais, a partir do texto aprovado, é possível exercer pressão social para uma implementação mais próxima do idealizado. Esse último aspecto, que se refere à pressão popular e também à pressão dos profissionais da arquitetura, pareceu-me a grande preocupação da Urbel perante a proposta de regulamentar um programa amplo como o que foi apresentado pela equipe do Coletivo.

O Esquema de Avaliação de políticas e práticas de AT e ATHIS sistematizou nove aspectos que compõem a estrutura das políticas e dos métodos de trabalho. Ao levantar tais aspectos, ressaltou temas relevantes que dizem respeito à prestação de serviço técnico em arquitetura e urbanismo sob a ótica dos ganhos de autonomia. Ao caracterizá-los, compondo uma gradação entre heteronomia e autonomia, revelou que os diversos aspectos são propostos e executados diferentemente em cada caso, impactando os processos e os resultados do trabalho técnico para a população de baixa renda. A representação gráfica das características mostrou que os aspectos de uma mesma política ou proposta de trabalho oscilam internamente entre heteronomia e autonomia, não havendo nenhuma prática tão *coerente* que mantivesse todas as características fixas num mesmo lugar. Os esclarecimentos e a baliza propiciados pelo Esquema de Avaliação configuram um avanço



para a análise das experiências de assistência e assessoria técnica. Pode também ser utilizado para orientar a elaboração de novas políticas e propostas de trabalho ou direcionar quais de seus aspectos precisam ser aprimorados.

Mesmo com esses avanços que apresenta, o esquema é uma proposta inicial que pode ainda melhorar sua capacidade de avaliação e análise a partir da inclusão de mais aspectos, ou do detalhamento dos aspectos listados. Por exemplo, o aspecto que trata do método de trabalho pode ser pormenorizado em sub-aspectos mais específicos que alcance as nuances das práticas. Outra forma de aprimorá-lo seria ampliando as caracterizações de cada aspecto para mais de três opções, deixando a identificação das características mais precisa e menos sujeita às subjetividades das atuais marcações intermediárias entre A, B e C.

Para além das reflexões e propostas sobre como as políticas públicas devem estruturar planos, programas e projetos consistentes no sentido de oferecer recursos necessários para estruturar as práticas de assessoria técnica, esta dissertação refletiu também sobre a atuação dos profissionais nesse campo. Questionou a replicação, para a realidade do público de baixa renda, dos modelos de trabalho convencionais, que focam na solução de problemas por meio de projetos prescritivos. E ressaltou a importância de desenvolver, testar e aprimorar formas alternativas de abordagem, diálogo, ferramentas e demais estratégias — ou, interfaces — que desloquem o foco do técnico e minimize as subjetividades de sua mediação para focar nos indivíduos e grupos que produzem e utilizam os espaços.

Por fim, certifica-se de um grande desafio à vista: articular, no campo profissional, a visão crítica em relação à prestação de serviço para baixa renda perante o crescimento dos negócios sociais de reforma a baixo custo que se valem dos argumentos da ATHIS para avançar até mesmo sobre as propostas de política pública a partir da lógica de mercado.

## BIBLIOGRAFIA

ARANTES, Pedro. Ajuste urbano: As políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. *Revista Pós FAUUSP*, nº 20, 2006, pp. 60-75. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/43485/47107>>. Acessado em 14 de novembro de 2020.

BALTAZAR, Ana Paula; COSTA, M. H. B. C.; MELO, C. F.; FURIATI, L.; CREVELS, E. F. Política Habitacional de Interesse Social em Belo Horizonte: Projetos viários, investimentos nos capitais e remoções x melhoria das condições sócio-espaciais.. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL., São Paulo, 2017. **Anais do XVII ENANPUR**, São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/babel/textos/kapp-compendio.pdf>> Acessado em 14 de novembro de 2020.

BALTAZAR, Ana Paula; KAPP, Silke. Assessoria técnica com interfaces. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, Porto Alegre, 2016. **Anais do IV ENANPARQ**, São Paulo, 2017.

BARROS, Mariana Cicuto. Assessorias técnicas no processo autogestionário – possibilidades de atuação. *Risco*, v. 13, n. 1, 2013, pp. 81-92.

BASTOS, Clarissa Maria Valgas. *A participação do usuário no processo de projeto de habitação de interesse social em sistemas autogestionários*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, Programa de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, 2007.

BASTOS, Clarissa; KAPP, Silke. Produção habitacional de interesse social por autogestão: o desenho emancipado?. In: CONGRESSO BRASILEIRO E IBERO-AMERICANO DE HABITAÇÃO SOCIAL: CIÊNCIA E TECNOLOGIA, Florianópolis, 2006. **Anais do II Congresso Brasileiro e Ibero-americano de Habitação Social: Ciência e Tecnologia**, Florianópolis, 2006.

BEDÊ, Mônica. *Trajetória da Formulação e Implantação da Política Habitacional de Belo Horizonte na Gestão da Frente BH Popular 1993-1996*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

BELÉM. **Lei Municipal nº 8969, de 3 de janeiro de 2013**. Dispõe sobre a Assistência Técnica Pública e Gratuita e institui o Programa Municipal de Assistência Técnica à habitação para o projeto e a construção de habitação de interesse social para as famílias de baixa renda em Belém do Pará, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view\\_lei.php?lei=8960&ano=2012&tipo=1](http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=8960&ano=2012&tipo=1)>. Acessado em 14 de novembro de 2020.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 3532 de 6 de janeiro de 1983**. AUTORIZA O EXECUTIVO MUNICIPAL A CRIAR O PROGRAMA MUNICIPAL DE REGULARIZAÇÃO DE FAVELAS – PROFAVELA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Disponível em: <<https://cm-belo-horizonte.jusbrasil.com.br/legislacao/238094/lei-3532-83>>. Acessado em 14 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 8758 de 16 de janeiro de 2004.** Institui o serviço de arquitetura e engenharia públicas, altera a lei no 8574/03, que dispõe sobre facilitação de acesso, a espaço público, de pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: <<https://cm-belo-horizonte.jusbrasil.com.br/legislacao/236547/lei-8758-04>>. Acessado em 14 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Resolução II, de 01 de dezembro de 1994.** Aprova a Política Habitacional para o município de Belo Horizonte. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, 1994. Disponível em: <[https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/2018/documentos/resolucao\\_2\\_politica\\_municipal\\_de\\_habitacao\\_cmh\\_dezembro2016.pdf](https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/2018/documentos/resolucao_2_politica_municipal_de_habitacao_cmh_dezembro2016.pdf)>. Acessado em 14 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Resolução IV, de 19 de agosto de 1996.** Aprova os procedimentos para a operacionalização do processo de produção de moradias através do programa de produção de conjuntos habitacionais e lotes urbanizados por autogestão e define as normas para o seu desenvolvimento. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, 1996. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1029145>>. Acessado em 14 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto no 11.709, de 13 de maio de 2004.** Regulamenta a lei no 8758, de 16 de janeiro de 2004, que institui o serviço de arquitetura e engenharia públicas no município de Belo Horizonte. Disponível em: <<https://cm-belo-horizonte.jusbrasil.com.br/legislacao/239657/decreto-11709-04>>. Acessado em 14 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Plano local de habitação de interesse social de 2010.**

BOMFIM, Alexandre. Assessoria técnica e imaginários espaciais de grupos sócio-espaciais. *V!RUS*, n. 19, 2019. Disponível em: <<http://www.nomads.usp.br/virus/virus19/?sec=4&item=5&lang=pt>>. Acessado em 14 de novembro de 2020.

BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil. *Análise Social*, vol. xxix (127), 1994 (3.º), 711-732.

BOURDIEU, Pierre. *O senso prático*. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

BRASIL. **Lei Federal no 11.124, de 16 de junho de 2005.** 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm)>. Acessado em 14 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei no 11.888, de 24 de dezembro de 2008.** Lei de Engenharia e Arquitetura Pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11888.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11888.htm)>. Acessado em 14 de novembro de 2020.

CARDOSO, Fernanda; LOPES, João. *Assistência e assessoria técnica: Entre o discurso e a prática*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, Natal, 2019. **Anais XVIII ENANPUR**, 2019.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO. Assistência Técnica: Arquitetos e urbanistas apresentam soluções inovadoras. Disponível em: <<https://www.caubr.gov.br/assistencia-tecnica-arquitetos-e-urbanistas-apresentam-solucoes-inovadoras/>>. Acessado em 14 de novembro de 2020.

CONTI, Alfio. *A experiência da autogestão em Ipatinga: Uma busca pelo conceito*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 1999.

CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. In: Maria do Carmo Albuquerque (org.). *Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira*. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 5485, de 8 de junho de 2015**. Estabelece princípios, diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a política de assistência técnica pública e gratuita para projetos e construção de habitação de interesse social. Disponível em: <[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/ffa1c3df3dcf49dd883ccd1592afe0eb/Lei\\_5485\\_08\\_06\\_2015.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/ffa1c3df3dcf49dd883ccd1592afe0eb/Lei_5485_08_06_2015.html)>. Acessado em 14 de novembro de 2020.

DRAGO, Felipe. *Autogestão na produção habitacional: Programa Crédito Solidário, entre a institucionalização e o confronto político*. Dissertação de mestrado. Porto Alegre, Programa de pós-graduação em planejamento urbano e regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ARQUITETOS E URBANISTAS. *Assistência Técnica e direito à cidade*. Rio de Janeiro: FNA, 2014.

FERNANDES, Edésio; PEREIRA, Helena Dolabela. *O fracasso da URBEL*. Disponível em: <<http://phrcrbh.blogspot.com/2010/11/o-fracasso-da-urbel.html>>. Publicado em 11 de novembro de 2010. Acessado em 14 de novembro de 2020.

FERREIRA, Marina. Autoconstrução e Autogestão Habitacional no Brasil um estudo comparativo em dois períodos: 1975-1986 e 2004-2018. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Natal, 2019. **Anais XVIII ENANPUR**, Natal, 2019.

FERRO, Sérgio. Notas sobre o “Vício da virtude”. *Novos estudos - CEBRAP*, 2006, n. 76, pp. 229-234. Disponível: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002006000300012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300012&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em 14 de novembro de 2020.

FLORIANÓPOLIS. **Lei Municipal nº 8583, de 21 de março de 2011**. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica gratuita no projeto e na construção de moradia econômica. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/2011/859/8583/lei-ordinaria-n-8583-2011-assegura-as-familias-de-baixa-renda-assistencia-tecnica-gratuita-no-projeto-e-na-construcao-de-moradia-economica>>. Acessado em 14 de novembro de 2020.

GASPAR, Tatiana; MIRANDA, Ana Luisa. Assessoria técnica em habitação de interesse social no jardim progresso: a construção de novas redes de ação prática em ribeirão preto/SP. IN: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS, Rio de Janeiro, 2016. **Anais do I URBFAVELAS**, Rio de Janeiro, 2016

GUEDES, Carina. *Arquitetura na periferia: Uma experiência de assessoria técnica para grupos de mulheres*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, Programa de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, 2014.

ILLICH, Ivan (1990): "Needs". In: Wolfgang Sachs (Ed.): *The Development Dictionary. A Guide to Knowledge as Power*. London / New Jersey: Zed Books Ltd, 1992, pp. 88-101.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. *Manual para a implantação da assistência técnica pública e gratuita a famílias de baixa renda para projeto e construção de habitação de interesse social*. Editora: Tecnodata educacional, 2010. Disponível em <<http://www.iab.org.br/sites/default/files/documentos/manual-para-implantacao-da-assistencia-tecnica-publica-e-gratuiata.pdf>>. Acessado em 14 de novembro de 2020.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL – DF. *Assistência Técnica em Urbanismo e Arquitetura de Interesse Social: Anotações sobre o processo de imersão da equipe técnica da CODHAB nas periferias do Distrito Federal: 2015-2018*. Brasília, 2019.

IPEA. *Conselhos Nacionais Perfil e atuação dos conselheiros*. Brasília, online, 2013. Disponível em:

<[desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal\\_perfil\\_conselhosnacionais.pdf](http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf)>. Acessado em 14 de novembro de 2020.

JOINVILLE. **Lei Municipal nº 8510, de 15 de dezembro de 2017**. Institui o Programa Municipal de Assistência Técnica Habitacional Pública e Gratuita no Município de Joinville, e dá outras providências. Disponível em: <>. Acessado em 14 de novembro de 2020.

KAPP, Silke. Moradia e contradições do projeto moderno. *Interpretar Arquitetura*, v. 6, 2005.

KAPP, Silke. Casa alheia, vida alheia: uma crítica da heteronomia. *Virus*, v. 5, 2011.

KAPP, Silke. Direito ao espaço cotidiano. Moradia e autonomia no plano de uma metrópole. *Cadernos Metrópole* (PUC-SP), v. 14, 2012, p.463-485.

KAPP, Silke. Grupos sócio-espaciais ou a quem serve a assessoria técnica. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 20, n. 2, 2018, pp. 221-236.

KAPP, Silke; BALTAZAR, Ana Paula. Arquitetura livre: avanços em tecnologia da informação reabrem debates sobre a democratização do processo de produção arquitetônica. *AU. Arquitetura e Urbanismo*, v. 19, p. 75-77, 2004.

KAPP, Silke; BALTAZAR, Ana Paula. Interface digital para produção autônoma de moradias. In: IBEROAMERICAN CONGRESS OF DIGITAL GRAPHICS, Lima, 2005. Proceedings of the 9th SIGraDi, Lima, 2005, vol. 2, pp. 793-798. Disponível em: <[http://itc.scix.net/paper/sigradi2005\\_793](http://itc.scix.net/paper/sigradi2005_793)>. Acessado em 14 de novembro de 2020.

KAPP, Silke; NOGUEIRA, Priscilla; BALTAZAR, Ana Paula. Arquiteto sempre tem conceito, esse é o problema. In: *Projetar – Projeto como investigação: ensino, pesquisa e prática*, 2009, São Paulo. **Anais do IV Projetar**, São Paulo, 2009. Disponível em: <[http://www.mom.arg.ufmg.br/mom/biblioteca\\_novo\\_2/arquivos/kapp\\_nogueira\\_baltazar.pdf](http://www.mom.arg.ufmg.br/mom/biblioteca_novo_2/arquivos/kapp_nogueira_baltazar.pdf)>. Acessado em 14 de novembro de 2020.

KAPP, Silke; BALTAZAR, Ana Paula. The paradox of participation: a case study on urban planning in favelas and a plea for autonomy. *Bulletin of Latin American Research*, v. 31, n. 2, 2012, pp. 160-173.

KAPP, Silke; BALTAZAR, Ana Paula; CAMPOS, Rebekah; MAGALHAES, Pedro Arthur; MILAGRES, Lígia; NARDINI, Patrícia; OLYTINHO, Bárbara; POLIZZI, Leonardo. Arquitetos nas favelas: três críticas e uma proposta de atuação. In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO SOBRE HABITAÇÃO, Florianópolis, 2012. **Anais do III Congresso Ibero-Americano sobre Habitação**, Florianópolis, 2012.

[KAPP](#), Silke. BALTAZAR, Ana Paula. MORADO, Denise. Architecture as Critical Exercise: Little pointers towards alternative practices. *Field: A free journal for Architecture*, v. 2, n. 1, 2008, pp. 7-29.

KAPP; Silke; BALTAZAR, Ana Paula; VELLOSO, Rita. Morar de Outras Maneiras: Pontos de Partida para uma Investigação da Produção Habitacional. *Topos Revista de Arquitetura e Urbanismo*, v. 4, 2006, pp. 34-42.

KAPP, Silke; CAMPOS, Rebekah; MAGALHÃES, Pedro; LOURENÇO, Tiago. Loteadores associativos: uma contextualização. *e-metrópolis*, nº 16, ano 5, março 2014, pp. 26-35.

KAPP, Silke; CARDOSO, Adauto. Marco teórico da Rede Finep de Moradia e Tecnologia Social. *Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, v. 17, n. 1, 2013, pp. 94-120.

MORAIS, Livia Maria; *Do canteiro ao cotidiano [manuscrito]: o legado de processos autogestionários de produção de moradias em Belo Horizonte*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, 2019.

LOPES, João Marcos. O anão caolho. *Novos estudos*. - CEBRAP, n.76, 2006, pp. 219-227.

LOPES, João Marcos de Almeida. *Sobre arquitetos e sem-tetos: técnica e arquitetura como prática política*. Tese (Livre Docência). Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2011.

LOPES, João Marcos; KAPP, Silke; BALTAZAR, Ana Paula. Por partes: o novo fundamentalismo participacionista nos programas de moradia para os pobres. In: SIMPÓSIO IBERO AMERICANO "CIDADES E CULTURA: NOVAS ESPACIALIDADES E TERRITORIALIDADES URBANAS". Anais do SILACC, São Carlos, 2010.

MARICATO, Ermínia. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Ed. Ala-ômega, 1979.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado –metrópoles brasileiras. *São Paulo em Perspectiva*, vol.14 n.4, Out./Dez. 2000.

[MARICATO, Ermínia. Nunca fomos tão participativos](#). Disponível em: [https://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_nuncafomos.pdf](https://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_nuncafomos.pdf). Carta Maior, 26 de novembro de 2007. Acessado em 14 de novembro de 2020.

MARINGÁ. **Lei Municipal nº 9480, de 10 de junho de 2014**. Institui o Programa Municipal de Assistência Técnica à Habitação de Interesse Social no município de Maringá. Disponível

em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/m/maringa/lei-ordinaria/2013/948/9480/lei-ordinaria-n-9480-2013-institui-o-programa-municipal-de-assistencia-tecnica-a-habitacao-de-interesse-social-no-municipio-de-maringa.html>>. Acessado em 14 de novembro de 2020.

MELLO, Bruno; *Sindicato dos Arquitetos no Rio Grande do Sul: memórias de quatro décadas (1973-2013)*. Porto Alegre: Livraria do Arquiteto, 2014.

MINEIRO, Edilson; RODRIGUES, Evaniza. Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção. In: Luciana Lago (org.). *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2012.

NASSIF, Thaís. *Linguagem técnica e (im)possibilidades para a produção democrática do espaço urbano: uma análise a partir de duas experiências participativas no município de Belo Horizonte*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, Programa de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

OLIVEIRA, Francisco de. O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. *Novos estud. - CEBRAP*, n.74, 2006, pp. 67-85. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002006000100005&lng=en&nrm=iso](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em 14 de novembro de 2009.

PAOLINELLI, Marina; *Em meio à crise na política habitacional, as lutas por transformação: O coletivo Habite a Política e os desafios recentes na luta pelo direito à moradia em Belo Horizonte*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, Natal, 2019. **Anais XVIII ENANPUR**, 2019.

PULHEZ, Magaly Marques. *Espaços de favela, fronteiras do ofício: história e experiências contemporâneas de arquitetos em assessorias de urbanização*. Dissertação de mestrado. São Carlos: Escola de Engenharia de São Carlos, USP, 2007.

RECIFE. **Lei nº 14947 de 30 de Março de 1987**. CRIA O PLANO DE REGULARIZAÇÃO DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL – PREZEIS. Disponível em: <<https://cm-ricife.jusbrasil.com.br/legislacao/853472/lei-14947-87>>. Acessado em 14 de novembro de 2020.

RIBEIRÃO PRETO. **Lei Municipal nº 12215, de 30 de dezembro de 2009**. Institui o programa municipal de assistência técnica à habitação social no município de Ribeirão Preto, através da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Pública e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/r/ribeirao-preto/lei-ordinaria/2009/1222/12215/lei-ordinaria-n-12215-2009-institui-o-programa-municipal-de-assistencia-tecnica-a-habitacao-social-no-municipio-de-ribeirao-preto-atraves-da-secretaria-municipal-de-planejamento-e-gestao-publica-e-da-outras-providencias>>. Acessado em 14 de novembro de 2020.

RIO DE JANEIRO. **Lei Municipal nº 6614, de 13 de junho de 2019**. Institui a assistência técnica pública e gratuita para projeto e construção de habitação de interesse social para as famílias de baixa renda e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/lei-ordinaria/2019/662/6614/lei-ordinaria-n-6614-2019-institui-a-assistencia-tecnica-publica-e-gratuita-para-projeto-e-construcao-de-habitacao-de-interesse-social-para-as-familias-de-baixa-renda-e-da-outras-providencias>>. Acessado em 14 de novembro de 2020.

RIZEK, Cibele; AMORE, Caio; e CAMARGO, Camila. Política social, gestão e negócio na produção das cidades: o programa Minha Casa Minha Vida “entidades”. CADERNOS CRH, v. 27, n. 72, Set./Dez. 2014, pp. 531-546.

ROCHA, José C. A participação popular na gestão pública no Brasil. *Jus Navigandi*, v. 01, p. 01, 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/19205/a-participacao-popular-na-gestao-publica-no-brasil>>. Acessado em 14 de novembro de 2020.

RONCONI, Reginaldo. *Habitações construídas com gerenciamento pelos usuários, com organização da força de trabalho em regime de mutirão (O programa Funaps Comunitário)*. Dissertação de mestrado. São Carlos, Escola de Engenharia de São Carlos, USP, 1995.

ROYER, Luciana. *Política Habitacional no Estado de São Paulo: Estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, CDHU*. Dissertação de mestrado. São Paulo: FAU-USP, 2002.

SACHS, Céline. *Políticas Públicas e Habitação Popular*. São Paulo: Edusp, 1999.

SALVADOR. **Lei Municipal nº 8287, de 16 de maio de 2012**. Dispõe sobre a assistência técnica pública e gratuita no âmbito da arquitetura, urbanismo e engenharia para habitação de interesse social, voltada à população de baixa renda. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2012/828/8287/lei-ordinaria-n-8287-2012-dispoe-sobre-a-assistencia-tecnica-publica-e-gratuita-no-ambito-da-arquitetura-urbanismo-e-engenharia-para-habitacao-de-interesse-social-voltada-a-populacao-de-baixa-renda#:~:text=DISP%C3%95E%20SOBRE%20A%20ASSIST%C3%8ANCIA%20%C3%89CNICA,Art.>>. Acessado em 14 de novembro de 2020.

SANTOS, Jakeline. *Lei de Assistência técnica pública e gratuita: um estudo de aplicação para municípios paraibanos*. Dissertação de mestrado. João Pessoa, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Paraíba, 2014.

SILVA, Ana Amélia da. *Reforma Urbana e o direito à cidade*. São Paulo. Pólis, 1991.

SILVA, Margareth. Seminário 25H, 2019. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=m72TpFQTrB0&ab\\_channel=Semin%C3%A1rio25HBeloHorizonte](https://www.youtube.com/watch?v=m72TpFQTrB0&ab_channel=Semin%C3%A1rio25HBeloHorizonte)>. Acessado em 14 de novembro de 2020.

souza, Leandro; *A participação do futuro morador em projetos habitacionais de baixa renda: Estudos de caso*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, Programa de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, 2007.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Algumas notas sobre a importância do espaço para o desenvolvimento social. *Revista Território*. V.2, n.3, p.13-35, 1997.

SOUZA, Marcelo Lopes de; RODRIGUES, Glaucio. *Planejamento urbano e ativismos sociais*. São Paulo: UNESP, 2004.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. A “nova geração” de movimentos sociais e a nova onda de interesse acadêmico pelo assunto. *Cidades*, v. 6, n. 9, 2009, pp. 9-26.



SOUZA, Marcelo Lopes de. Com o estado, apesar do estado, contra o estado: os movimentos urbanos e suas práticas espaciais, entre a luta institucional e a ação direta. *Cidades*, v.7, n.11, 2010, pp.13-47.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Ação direta e luta institucional: complementaridade ou antítese? (1ª e 2ª partes). Passa Palavra, Florianópolis, 2012a. Disponíveis em: <<https://passapalavra.info/2012/04/56901/>> <<https://passapalavra.info/2012/05/56903/>>. Acessados em 14 de novembro de 2009.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Autogestão, “autoplanejamento”, autonomia: atualidade e dificuldades das práticas espaciais libertárias dos movimentos urbanos. *Cidades*, v. 9, n. 15, 2012b, pp. 59-93 .

STEVENS, Garry. *O Círculo Privilegiado: Fundamentos sociais da distinção arquitetônica*. Brasília: UNB, 2003.

SUZANO. **Lei complementar nº 194, de 2 de março de 2011**. Dispõe sobre o programa de assistência técnica gratuita para produção de moradia popular destinado a famílias de baixa renda, nos termos que dispõe a lei federal nº 11.888, de 24 dezembro de 2008, e revoga a lei complementar nº 037, de 09 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/suzano/lei-complementar/2011/20/194/lei-complementar-n-194-2011-dispoe-sobre-o-programa-de-assistencia-tecnica-gratuita-para-producao-de-moradia-popular-destinado-a-familias-de-baixa-renda-nos-termos-que-dispoe-a-lei-federal-n-11888-de-24-dezembro-de-2008-e-revoga-a-lei-complementar-n-037-de-09-de-dezembro-de-1997-e-da-outras-providencias>>. Acessado em 14 de novembro de 2020.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. *Revista Sociologia Política*, vol. 24 n. 58, 2006.

USINA. Arquitetura, política e autogestão: um comentário sobre os mutirões habitacionais. *Urbânia* 3, 2008, pp. 49-60.

VIDAL, Fernando Edmundo Chermont. *A autoconstrução e o mutirão assistidos como alternativas para a produção de habitações de interesse social*. Dissertação de mestrado. Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, UnB, 2008.

#### **ENTREVISTAS REALIZADAS PELA AUTORA:**

FERREIRA, Hamilton. Entrevista concedida a Mariana Barbosa Miranda Borel. Belo Horizonte, 05/03/2020.

LOPES, João Marcos. Entrevista concedida a Mariana Barbosa Miranda Borel. Belo Horizonte, 08/05/2020.

SILVA, Margarete Maria. Entrevista concedida a Mariana Barbosa Miranda Borel. Belo Horizonte, 05/05/2020.

BEDÊ, Mônica. Entrevista concedida a Mariana Barbosa Miranda Borel. Belo Horizonte, 05/03/2020.

BOMTEMPO, Mariana. Entrevista concedida a Mariana Barbosa Miranda Borel. Belo Horizonte, 03/05/2020.

## APÊNDICE

Resumo de reuniões para discussão da regulamentação da LP-AAT

*06/02/2020 – Reunião Mônica Bedê e Mariana Borel:* reuniram para entender os termos da Resolução nº LII e as possibilidades de dar encaminhamento à regulamentação da AAT. Discussão sobre o atual modelo de funcionamento da assistência técnica da Urbel e o que gostaríamos que fosse feito no âmbito da assessoria tendo em vista especialmente ampliar as possibilidades de acesso a esse tipo de política, diversificar os formatos de atendimento conforme a diversidade de demandas e retomar as práticas de autogestão no município.

*22/06/2020 – Reunião Mônica Bedê e Mariana Borel:* analisaram as possibilidades de transversalidade da Resolução nº LII. Mariana sugeriu ampliar o que está descrito como transversal à LP-AAT, para outros programas e modalidades não contemplados em seu texto. Sugestão de criar os escritórios descentralizados com pelo menos uma sede por regional administrativa do município. Discutiram o credenciamento de assessorias terceirizadas, o atendimento a cada demanda com esclarecimentos sobre possibilidades oferecidas pela política no intuito de que a população tenha clareza na definição do que é importante ser feito perante suas demandas. Direcionamento do modelo de assistência técnica para ações emergenciais e de assessoria para práticas coletivas de autogestão e formação. Mônica diz que eventualmente os terceirizados podem gerenciar os escritórios descentralizados, ressaltou importância de comprovar capacidade técnica, sugeriu listar todas as possibilidades de ações nas modalidades individual e coletiva e ressaltou que sempre que for coletiva deve ser em autogestão.

*02/07/2020 – Reunião do CMH (relato dado pelas conselheiras Mônica Bedê e Marcela Brandão na reunião do dia 06/07/2020 do Coletivo):* ocorreu a primeira reunião online do CMH durante a pandemia do COVID-19. Apresentaram o foco em aprovar a LOAS com urgência e ressaltaram que haveria pouca verba direcionada para o programa de AAT, tendo em vista que ainda não é regulamentado. Nesse sentido, houve discordância de parte dos conselheiros, que aprovaram a ata com ressalvas. Demonstraram urgência em regulamentar o programa.

06/07/2020 – *Reunião do Coletivo*: Nessa reunião, além de Mônica Bedê e Mariana Borel, também participaram Marina Sanders, Marcela Brandão e Luís Barros, que passaram a fazer parte dos demais encontros compondo o grupo técnico de discussão da regulamentação. Excepcionalmente nesse encontro, esteve o Túlio, representante da gabinetona. Mariana falou do trabalho de mestrado que vinha desenvolvendo e apresentou sua proposta de pressupostos, objetivos e diretrizes elaborados para a dissertação; falou dos escritórios descentralizados por regionais onde os cidadãos recebem atendimento para apresentar suas demandas, entender as possibilidades de assessoria e definir como serão os processos. Túlio ressaltou sobre como incluir um orçamento vinculado ao programa, para ter uma noção real do impacto e como seria viável inserir as ações dentro da estrutura já existente na Urbel mostrando como poderia realmente ser efetivado. Marcela sugeriu um glossário sobre os termos importantes e que se repetirem ao longo do texto (por exemplo: autonomia). Mariana falou sobre a ideia dos escritórios como “porta de entrada” para a política onde a população seria informada dos seus direitos e opções. Marcela relacionou com a “clínica de direitos humanos” ou “arquitetos da família”. Marina comparou a um “cardápio”, onde a população se informaria dos seus direitos e possibilidades. Os escritórios fariam uma assessoria (acolhimento) para que o grupo entenda como pode ser a assessoria. Mônica resalta a importância de seguirmos a resolução, nos seus termos já estabelecidos. Túlio fala da importância de capacitar agentes para trabalhar nos territórios. Discutiu-se quem seriam os prestadores de serviço habilitados: associações sem fins lucrativos, universidades (e quais outros), como seriam capacitados e quais “orientações ou diretrizes” devem seguir na prestação do serviço. Ainda falamos sobre a seleção e credenciamento das equipes terceirizadas que podem ser contratadas sempre que a Urbel não for capaz de atender a demanda com seu corpo técnico próprio. Mônica diz que eventualmente as equipes terceirizadas podem gerenciar os escritórios descentralizados.

27/08/2020 – *Reunião da Câmara Técnica*: foi a primeira reunião da Câmara Técnica. Equipe da Urbel apresentou uma lista com as principais demandas reprimidas de assistência técnica que chegam à Urbel e não são atendidas. Disseram também que existem dois critérios de elegibilidade previstos na Resolução nº LII: renda (até 5 salários mínimos) e território (localizado em AEIS). Relembrou do programa de Arquitetura e Engenharia Pública (SEAP) onde a entrada era feita pelas regionais. Destacaram que hoje a Urbel trabalha territorialmente, nos assentamentos de baixa renda e que com essa possibilidade do critério de renda concomitante ou de localização, receberiam muitas demandas da “cidade formal”. Isso demandaria incluir outros órgãos na execução do

programa. Equipe do Coletivo apresentou um material esquemático com as “ideias-força” ou pressupostos para o programa de AAT: uma regulamentação abrangente, contemplado todas as possibilidades de AAT, para gradual implementação; escritórios sede; leque de serviços; atendimento à demanda espontânea; atendimento a demandas individuais e coletivas; garantia da participação popular; priorização da autogestão e credenciamento de equipes tercerizadas. Apresentou fluxos de recebimento de demandas, a ideia da AAT como porta de entrada para a política, uma sugestão de estrutura administrativa e organizacional para o programa e uma listagem de ações e serviços possíveis de serem contemplados pela LP-AAT. Geruza Lustosa (SUPLAN) explicou que em seu doutorado estudou o SEAP e verificou que os projetos elaborados neste programa e entregues à população foram elaborados com alto grau de complexidade (arquitetônicos e complementares). Porém, a grande maioria das famílias não executou pois não houve o financiamento de material e mão de obra. Refletiu, então, sobre a importância de estruturar o financiamento desses dois itens. Equipe da Urbel concordou com a necessidade de ter financiamento para mão de obra e materiais. Falaram que era importante reconhecer o trabalho apresentado pelo Coletivo e que concordavam que era preciso o programa ter “identidade”. Foi uma reunião receptiva finalizada com a proposta de elaborar a estrutura textual da regulamentação para o próximo encontro.

*08/09/2020 – Reunião da Câmara Técnica:* segunda reunião da Câmara Técnica. Urbel e coletivo pensar a estrutura a regulamentação. Mônica apresentou uma espécie de sumários com os tópicos para essa estrutura. Equipe da Urbel ressaltou que é importante ter em vista a capacidade operacional do órgão e priorizar demandas, focar nos atendimentos, fazer o que realmente dão conta. Falaram da preocupação com a estrutura complexa apresentada e que talvez fosse necessário fazer regulamentação de acordo com a capacidade (ou ainda de forma mais ampla e depois ter instrumentos para priorizar/focar o atendimento). Ressaltaram ser importante construir algo defensável e passível de aprovação com demais secretários da prefeitura. Valdete falou da importância das ações de fortalecimento comunitário e atuar também com a AAT na requalificação de espaços públicos e coletivos, para além da habitação. Geruza falou de pensar novas formas para fornecimento de materiais. Equipe Urbel falou dos negócios sociais de reforma para baixa renda e Geruza comentou que a ONG Soluções Urbanas pratica um endividamento familiar entre 200/300 reais ao mês. Mas para aqueles que não conseguem pagar o financiamento, pensar parcerias com empresas. Mônica falou sobre regulamentar tudo que se acredita para um programa de AAT completo e implementar aos poucos, como foi na locação. Acha

importante definir a estrutura da regulamentação por partes na câmara técnica, por uma comissão. Equipe Urbel comentou sobre ser menos audacioso na regulamentação, preocupação não é em fazer uma regulamentação picada/ mas fazer uma mais realista e abrindo a perspectiva para o futuro ampliar. Não criar a perspectiva de um cenário muito grande, pois pode criar certa resistência. Geruza fala do doutorado, que verificou que os atendidos pelo SEAP não executaram as obras pq não tinham dinheiro para material e mão de obra. Ressalta que o foco deve ser na obra pronta e não apenas no projeto. Equipe Urbel fala da grande demanda de material e mão de obra, além de assessoria técnica na obra. Comentam que não é a medição das obras não pode ser tão formal, mas tem que haver alguns critérios. Geruza fala da importância de ter mais dados para saber onde estamos tateando. Questionados por Mariana sobre os motivos da manutenção do PEAR no programa de AAT. Equipe Urbel diz que o risco individual (construtivo) não é atendido no PEAR hoje. Tem coisa de risco geológico-geotécnico que engloba, como melhoria habitacional e deixa de fazer. Hierarquizar demandas na instrução normativa. Ficou acertado de o Coletivo e Urbel iniciarem a escrita da minuta de acordo com a estrutura macro apresentada.

*22/09/2020 – Reunião da Câmara Técnica:* terceira reunião da Câmara Técnica. O Coletivo elaborou 4 capítulos da proposta de minuta de regulamentação do programa de AAT com base nas “ideias-força” apresentadas anteriormente e enviou para a Urbel em 16/09. No dia da reunião, a Equipe da Urbel fez a leitura do material para os demais presentes e a cada tópico eram feitos comentários e análises, que foraa sendo redigidos em vermelho sobre o texto original. Ficou acertado que o restante do material seria desenvolvido pelo Coletivo e lido na próxima reunião no mesmo formato. A ideia era terminar por completo o texto de proposta para a minuta, discuti-lo de forma global e posteriormente a Urbel traria suas sugestões para os ajustes finais. Não houve um debate sobre os temas, apenas foram anotadas as ponderações.

*01/10/2020 – Reunião do Coletivo:* Integrantes do Coletivo perceberam certa resistência da Urbel em regulamentar um programa amplo, como foco na autogestão e na descentralização. Verificaram uma tendência da Urbel em seguir a lógica dos negócios sociais, tendo em vista uma visita do grupo Vivenda ao órgão. Assim, definiram que era preciso reestruturar e afinar os rumos das discussões na Câmara Técnica e iniciaram a construção de um material argumentativo.

*06/10/2020 – Reunião do Coletivo:* Discussão sobre o que poderia ser apresentado na Câmara Técnica para demonstrar a importância da autogestão e da descentralização da AAT nos territórios. Optou-se por apresentar uma crítica aos modelos de negócio social com vários exemplos, algumas experiências de políticas públicas de ATHIS no Brasil, experiências diversas independentes e da universidade. Ficou decidido também apresentar um levantamento da estrutura atual da Urbel existente nos territórios com o intuito de indicar que sejam aproveitadas para a implementação gradual do programa.

*13/10/2020 – Reunião da Câmara Técnica:* quarta reunião da Câmara Técnica. A equipe do Coletivo apresentou o material elaborado após sua última reunião do dia 06/10, que contemplava casos de assessoria técnica realizados por universidades, caso da CODHAB no Distrito Federal, experiência do Arquitetura na Periferia, ONG Peabiru, alguns negócios sociais com críticas ao modelo, a estrutura da Urbel no território do município e reforçou os pressupostos da autogestão, participação popular e descentralização da execução da política. Urbel ressaltou que as diversas oportunidades são interessantes e que a política deve ser abrangente para todas as formas. Coletivo ressaltou que é importante ter pressupostos norteadores para evitar armadilhas das lógicas de mercado. Urbel ressaltou que as lógicas de mercado também fazem parte da ATHIS e que a autogestão é uma das formas de gestão previstas na PMH-BH, que as outras todas devem estar presentes na implementação da política. Para a próxima reunião, 27/10, ficou agendada a retomada do texto da minuta de regulamentação.