



**ENAN  
PUR 2023**  
Belém 22 a 26 de maio



## A elaboração da Política Habitacional de Interesse Social em Rio Branco do Sul – PR e a experiência de ATHIS por meio do Kit Moradia

**Alessandro Lunelli**  
Universidade de São Paulo

**Aline Sanches**  
Universidade de São Paulo

**Marcelle Borges Lemes da Silva**  
Observatório das Metrôpoles

**Kelly Maria Christine Mengarda Vasco**  
LAHURB/UFPR e Observatório das Metrôpoles

### Sessão Temática 09: ATHIS e Extensão Universitária em PUR: relatos de experiência

*O presente artigo tem o objetivo de avaliar a experiência de implementação, por iniciativa pública, da Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS) no município de Rio Branco do Sul, no Paraná. Parte-se do princípio que a ATHIS exerce um papel crucial na ruptura do paradigma do planejamento estratégico tradicional, em que predomina a concepção de políticas públicas focadas na eficácia e eficiência para minimização de gastos do Estado. Este trabalho, desse modo, analisa a conjuntura de produção e execução das políticas públicas no município, apresenta um contexto socioespacial que embasa a atuação voltada à Habitação de Interesse Social e detalha a concessão de um benefício habitacional chamado de “Kit Moradia” e sua correlação com a ATHIS em Rio Branco do Sul, por meio da concessão de 12 benefícios. Como resultado, verificou-se que a experiência enquanto projeto piloto é valiosa por ter permitido implementar e equacionar um serviço que não é expertise do poder público, além de normatizar a ATHIS. Em contrapartida, a sua implementação divergiu do caráter descentralizado de gestão e produção habitacional, tornando o Kit Moradia um “produto-fim”, executado sem a perspectiva de uma política ampla de HIS.*

*Palavras-chave. Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social; Política Habitacional; Habitação de Interesse Social; Rio Branco do Sul; Gestão Pública.*

### The development of Rio Branco do Sul's Social Housing policy and the ATHIS experience through the use of Housing Kits

**Abstract.** *The aim of this article is to evaluate the government-run implementation of Technical Assistance for Social Housing (ATHIS) in the municipality of Rio Branco do Sul, Paraná. It is assumed that ATHIS plays a crucial role in breaking the paradigm of traditional strategic planning, in which the conception of public policies focused on effectiveness and efficiency to minimize State expenses prevails. Thus, this paper analyzes the production and execution of public policies in the municipality, presents social and spacial context that support Social Housing programs, and details the granting of "Housing Kits" and its correlation with ATHIS in Rio Branco do Sul, through the concession of 12 benefits. As a result, it was verified that the experience as a pilot project was valuable for having allowed the implementation of a service which is not normally part of the State's fields of competence, in addition to regulating ATHIS. On the other hand, its implementation contributed to a more centralistic approach to management and housing production, turning the Housing Kit into the end product in and of itself, executed without the perspective of a broader Social Housing policy.*

*Keywords: Technical Assistance for Social Housing; Housing Policy; Social Housing; Rio Branco do Sul; Public Management.*

## El desarrollo de la política habitacional de interés social en Río Branco do Sul y la experiencia de ATHIS a través del uso de Kit Viviendas

**Resumen.** Este artículo tiene como objetivo evaluar la experiencia de implementación, por iniciativa pública, de la Asesoramiento Técnico para Vivienda de Interés Social (ATHIS) en Río Branco do Sul, Paraná. Se asume que la ATHIS representa un rol esencial en la ruptura del paradigma de la planificación estratégica tradicional, en la que prevalece la concepción de políticas públicas enfocadas en la eficacia y eficiencia para minimizar los gastos del Estado. Este trabajo analiza la coyuntura de producción y ejecución de las políticas públicas en el municipio, presenta un contexto socioespacial que sustenta la acción enfocada a la Vivienda de Interés Social y detalla el otorgamiento de un beneficio habitacional denominado "Kit Vivienda" y su correlación con la ATHIS en Río Branco do Sul, a través de la concesión de 12 beneficios. Como resultado se verificó que la experiencia bajo el concepto de proyecto piloto es valiosa por haber permitido implementar un servicio que no es expertise del poder público, además de estandarizar la ATHIS. Por otra parte, su implementación se apartó del carácter descentralizado de la gestión y producción de vivienda, convirtiendo al Kit Vivienda en un "producto final", ejecutado sin la perspectiva de una política amplia de Vivienda Social.

*Palabras clave:* Asesoramiento Técnico a la Vivienda Social, Política Habitacional, Vivienda Social, Gestión Pública.

### 1. Introdução

A Assistência Técnica Pública e Gratuita para o projeto e a construção de Habitação de Interesse Social, conhecida como ATHIS, é um serviço público estabelecido pela Lei Federal n. 11.888/2008, enquanto meio de garantia do direito social à moradia, de acordo com o art. 6º da Constituição Federal. A ATHIS é destinada "às famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, residentes em áreas urbanas ou rurais" (Art. 2º), sendo um serviço prestado por profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo ou engenharia, objetivando a edificação, reforma, ampliação ou regularização da habitação.

A implementação da ATHIS a nível local se dá mediante apoio da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, de forma coordenada e sistêmica, objetivando a otimização de seus resultados. A Assistência Técnica foi, de certo modo, incorporada à Política Nacional de Habitação de Interesse Social, tendo como uma de suas fontes de financiamento os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), bem como recursos privados e/ou outros recursos públicos orçamentários.

Diante do contexto em que 39,84% das habitações brasileiras são marcadas por inadequações (edilícias, infraestruturais e fundiárias), correspondente a 24.893.961 domicílios, além do déficit habitacional de 5.876.698 domicílios (FJP, 2021<sup>1</sup>), a ATHIS torna-se um meio importante de acesso à moradia digna. Destaca-se, também, o papel que a autoprodução<sup>2</sup> tem no estoque habitacional do país. Segundo o Instituto Pólis (2021), estima-se que 70% da produção residencial urbana brasileira é autoproduzida, sendo essa a principal alternativa encontrada pelas famílias para acesso à moradia, devido à industrialização e urbanização de baixos salários, com o pouco investimento em políticas públicas habitacionais.

Nesta conjuntura, pode-se afirmar que a ATHIS tem o potencial de reconhecer a capacidade de autogestão da população de baixa renda na produção do espaço. Principalmente na atuação com melhorias habitacionais, o profissional deve trabalhar com uma realidade que está posta, a partir de intervenções de pequena escala, em que há pouco ou nenhum protagonismo do(s) profissional(is) técnico(s) envolvido(s). Ainda que sejam intervenções consideradas "pequenas", é inegável seu impacto social, pela possibilidade de produzir habitação inserida no contexto urbano, sob a perspectiva de acesso a serviços e equipamentos públicos a partir da permanência das populações vulneráveis em seus territórios, sem a necessidade de recorrer ao modelo tecnicista de urbanização de favelas em que predomina a remoção forçada e desvinculação das populações com seu território de origem – o que torna a ATHIS um modo de promover justiça socioespacial.

Porém, a consecução da Assistência Técnica no contexto dos assentamentos precários encontra desafios técnicos e culturais. De um lado, a formação de arquitetos e engenheiros que não

abrange modos de lidar com a informalidade, uma realidade posta e todas as suas limitantes. De outro lado, a cultura predominante de que arquiteto e engenheiro são técnicos "de luxo", financeiramente inacessíveis a muitas famílias e desnecessários diante da urgência por se estabelecer e prover moradia.

Nesse sentido, a utilização de uma equipe multidisciplinar para o trabalho da ATHIS se torna um diferencial, na medida em que técnicos de diferentes formações podem promover um processo dialógico e formativo com as famílias a serem beneficiadas, além de buscar garantir intervenção integral: da melhoria habitacional à provisão de infraestrutura, do atendimento socioassistencial individualizado à organização e mobilização social.

Na medida em que os processos participativos são estabelecidos, capacitam-se os moradores nas etapas relativas à intervenção, de modo que estes tenham autonomia na produção do espaço - da concepção (projeto e atendimento às demandas conciliadas às melhores técnicas construtivas) à execução (vistorias, construção, aprovação em Prefeitura, etc.). Ainda, na dimensão coletiva, há o trabalho de formação política da comunidade com vistas a ampliação da autonomia para as discussões da política local de Habitação de Interesse Social (HIS), do acesso à cidade e disputa no orçamento e projetos de intervenção local.

Desde a promulgação da Lei Federal, e até mesmo antes dela, iniciativas de ATHIS podem ser observadas em diversas regiões brasileiras, principalmente a partir de parcerias entre organizações da sociedade civil, entidades de classe e poder público. Segundo mapeamento do Laboratório Gráfico para Experimentação Arquitetônica (LAGEAR), até 2020 foram identificados 11 municípios brasileiros com legislação própria ou programas de assistência técnica. Além das iniciativas municipais, também foram levantadas 50 outras ações, dentre as quais realizadas por universidades, associações sem fins lucrativos, empresas, negócios sociais, ações viabilizadas pelo CAU (a nível nacional e nas unidades federativas) e pelo CREA (BOREL, 2020).

A ATHIS exerce um papel crucial na ruptura do paradigma do planejamento estratégico tradicional, em que predomina a concepção de políticas públicas por meio de instrumental neutro e de atuação de técnicos sem qualquer vínculo com a realidade. O exercício do planejamento com participação é importante para que se modifique o panorama da relação entre os cidadãos e as instâncias de decisão e de poder, para inscrever o planejamento como um exercício de liberdade e participação.

A partir deste princípio, o presente artigo tem o objetivo de avaliar a experiência na ATHIS, do executivo municipal de Rio Branco do Sul, no Paraná, num contexto de iniciativa pública para gestão e implementação deste serviço, sob a perspectiva de implementação do Kit Moradia e da ATHIS propriamente dita. Ambos são respostas técnicas ao contexto social, territorial e econômico do município, concebidos com o entendimento de valorizar a autonomia das famílias, a articulação comunitária e o combate às desigualdades, enquanto parte de uma política ampla, voltada à HIS. O pressuposto é que a implementação da ATHIS, neste contexto, divergiu do caráter descentralizado de gestão da produção habitacional e foi entendida como um "produto-fim", executado à revelia de uma política ampla de HIS e de promoção da gestão democrática da cidade.

O próximo capítulo, "Estado de Direito e Políticas Públicas: concepção e entraves na estratégia em Rio Branco do Sul", versa sobre o planejamento, a gestão pública e formulação de políticas públicas, e parte do que foi considerado como o cenário ideal para concepção de políticas públicas pelos gestores e servidores do executivo municipal em Rio Branco do Sul – PR. No Município, procurou-se conceber as políticas em interlocução com as necessidades cotidianas e potencialidades existentes nos territórios, para que fosse possível ir além do atendimento das demandas imediatas. Contudo, essa concepção encontrou entraves na estratégia e na direção social da gestão.

O terceiro capítulo, "Município de Rio Branco do Sul: do contexto socioespacial à concepção de uma política local de Habitação de Interesse Social", apresenta um contexto socioespacial do Município, inserido no primeiro anel metropolitano de Curitiba - PR, e trata do histórico da

formulação da sua política de HIS, que teve como pano de fundo uma gestão progressista e a iminência da emergência socioespacial em Rio Branco do Sul, organizando-se na Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação.

O quarto capítulo, “A ATHIS na prática: um relato a partir do “Kit Moradia”, tensiona a experiência obtida no Município para com a ATHIS, então materializada no benefício eventual Kit Moradia, num contexto de iniciativa pública para gestão e implementação da ferramenta. O quinto capítulo, “Desafios e aprendizados na implementação da ATHIS: experiências a partir do Kit Moradia”, apresenta uma análise avaliativa correlata, explorando as potencialidades e os limites encontrados para a ideal viabilização da ATHIS em Rio Branco do Sul.

## **2. Estado de Direito e Políticas Públicas: concepção e entraves na estratégia em Rio Branco do Sul**

As políticas públicas constituem-se a partir de problemas que afetam indivíduos ou grupos, visibilizados e legitimados pela sociedade enquanto questão social a ser incluída na agenda pública. O processo da política pública representa um conjunto de ações e omissões do Estado, decorrentes de decisões e não decisões, constituídas por um jogo de interesses, tendo como limites e condicionantes os processos econômicos, políticos, sociais e culturais de uma sociedade historicamente determinada.

Portanto, as políticas públicas se concretizam a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos produzidos socialmente, servindo a interesses contraditórios e a diferentes sujeitos. Contudo, na história do capitalismo, a atuação estatal desmembra-se em setores onde o Estado se afirma e em setores onde ele se nega, ocupando maiores ou menores espaços, criando condições para o aumento do capital, ou atendendo às pressões populares por direitos sociais (TEIXEIRA, 2009).

A gestão pública planejada enquanto exercício da democracia e da cidadania coloca o cidadão portador de direitos no centro das decisões ético-políticas. Ultrapassa, assim, os modelos e teorias da administração patrimonialista, burocrática e gerencialista, que marcaram as políticas públicas pelo viés clientelista e assistencialista, bem como pela busca de resultados focados apenas na eficácia e eficiência para minimização de gastos do Estado. Esses modelos são ainda presentes e frequentemente têm seus aspectos recuperados por técnicos, gestores e governantes, na medida em que não se constroem bases coletivas emancipadas para distribuição de poder e renda.

Desta forma, a formulação de políticas públicas deve deixar de ser decisão constricta ao âmbito da gestão e do poder, cabendo aos gestores e técnicos o processo teórico, político e ético das demandas sociais, os quais devem ganhar vazão e conteúdo no processo de planejamento e gestão, orientando a sua formatação e execução, dando um sentido político para a gestão pública, onde a inconformação está presente e a destinação das ações planejadas são direcionadas para e com a sociedade.

Conforme Teixeira (2009), não bastam pronunciamentos políticos gerais e abstratos que afirmam intenções sociais. É necessário que as políticas públicas sejam materializadas por meio de um processo de planejamento institucional, com alcance capilar, indicando desde concepções globais até as ações de execução de políticas públicas.

Formular políticas sociais no capitalismo requer o enfrentamento das forças sociais sempre em luta para assegurar seus interesses e privilégios no Estado, antagônico à concretização de direitos sociais e de políticas redistributivas. Nesse sentido, a estratégia agrega ao processo de disputa, das forças antagônicas e empenhadas em manter o poder, a noção de mobilização, de negociação, de movimento, de alinhamento de meios táticos necessários para enfrentar sujeitos diferenciados com interesses divergentes em situação complexa.

Portanto, o que se coloca é a necessidade de uma forma de planejamento com decisões compartilhadas, que rompa, nas organizações, com as hierarquias verticais rígidas de comando, integrando a prática social em diversas esferas da vida. Acredita-se, dessa forma, que é a sociedade democrática que assegura o Estado de Direito, por meio da real participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle das decisões e na real participação nos rendimentos da produção. Assim, para além dos mecanismos de distribuição de renda, envolve níveis crescentes de coletivização das decisões e, conseqüentemente, de poder (VIEIRA, 2017).

Contudo, de acordo com Teixeira (2009), a construção de uma participação orgânica e qualificada requer a construção de organismos, instrumentos e estruturas que a consolidam como uma prática orgânica, garantidos em dispositivos legais, com representatividade, escolha democrática e rotina de discussão, garantindo controle social contínuo e público – como colegiados, comissões, comitês, organizações, conselhos, conferências, fóruns, entre outros. Estas estruturas colegiadas discutem, incidem e definem programas, projetos, serviços e benefícios, qualificando os participantes representantes do estado e da sociedade, para que a realidade dos territórios seja associada às diretrizes, metas, programas, critérios, recursos e formas de relação do estado, mercado e sociedade.

Neste contexto, insere-se o orçamento como um importante instrumento de planejamento, em que o controle e avaliação assume fundamental importância numa sociedade que se democratiza. O orçamento público é reflexo da forte relação entre a conjuntura política do país e as ações de governo, que se consubstanciam por meio de planos, programas e projetos prioritários. Nele rebatem as crises e os momentos de prosperidade, os contextos ditatoriais e democráticos, as pressões ou ausência de pressões resultantes do jogo de forças sociais e políticas na sociedade – isto é, o orçamento expressa o conteúdo ético e político da gestão pública e o projeto societário que se destina (TEIXEIRA, 2009).

Diante da necessidade de planejamento, participação e controle social para garantia de políticas públicas de direito, torna-se necessário esboçar, mesmo que brevemente, o contexto de construção das políticas públicas e as características do modelo de gestão em Rio Branco do Sul, que incidem diretamente na execução das políticas de habitação e, conseqüentemente, na ATHIS e no Kit Moradia, objeto do presente estudo. Ainda, destaca-se no rol de políticas públicas a política urbana, central para construção de uma cidade para todos e todas, pelo seu papel na garantia da função social da propriedade e do acesso à terra, elaborada de forma associada à política de HIS e articulada às demais políticas públicas.

Em Rio Branco do Sul, na gestão em exercício desde 2021, muitas foram as contradições evidenciadas para que políticas de direito fossem implementadas, dentre elas a de HIS. O processo de elaboração das peças orçamentárias, por exemplo, contou com a participação da população em consulta popular, bem como o envolvimento do quadro de colaboradores do executivo municipal. Ainda que se preze o esforço de elaboração enquanto um processo horizontal e participativo, em dado momento julgou-se necessário um corte de recursos e alterações de ações de custeio, ocorrendo uma disputa pelo orçamento, situação que afetou o caráter intersetorial dos programas e ações básicas das políticas públicas, como a da HIS.

Outro fator relevante, do ponto de vista da regulação das políticas, é que muitos planos setoriais estão em elaboração desde 2021, como o de Saneamento Básico, Gestão de Resíduos Sólidos, de Cultura, de Habitação, e outros em atualização como o de Assistência Social e o Plano Diretor. Portanto, a estruturação estratégica e adequações aos sistemas de planejamento estadual e nacional estão em curso. Contudo, ao invés de alinhamento estratégico das políticas e diretrizes, o que se implementou foram ações, necessárias, mas pontuais, descoladas do processo de planejamento<sup>3</sup>.

Além disso, a pressão da sociedade, fortemente movida por informações e críticas, com rápida divulgação via redes sociais, assumem um papel crucial de pressão em municípios pequenos, impactando o nível estratégico, ao demandarem decisões emergenciais e pontuais para

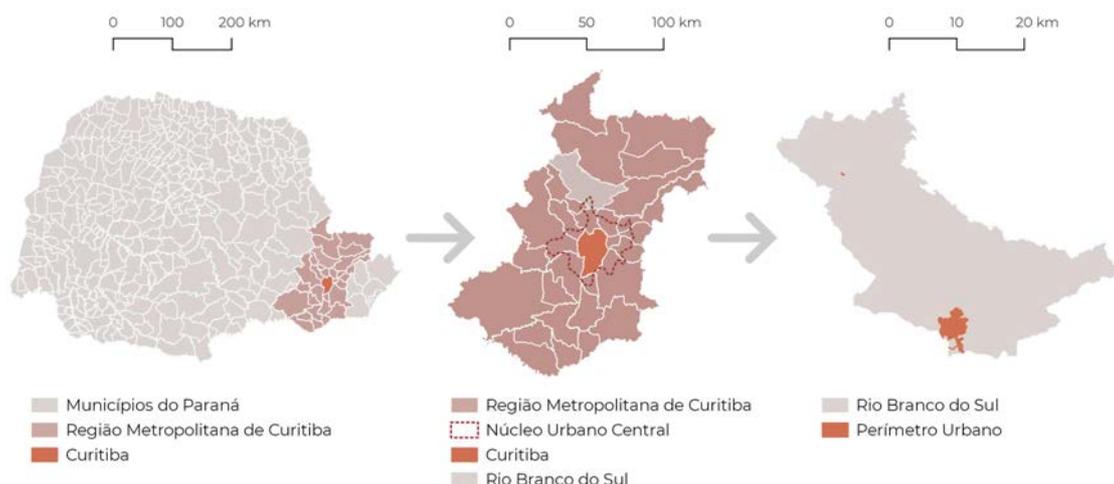
atendimento destas demandas. A pressão, aliada à situação de endividamento do Município, que despende bastante tempo e energia nas atividades de liberação de certidões e renegociações, também impactam na organização das políticas e das respostas estatais, sobretudo, pela falta de institucionalização das políticas. A falta de alinhamento estratégico das peças orçamentárias à elaboração e institucionalização das políticas públicas e dos mecanismos de participação colocaram a gestão à mercê das pressões e demandas imediatas e pontuais.

Portanto, a execução de políticas públicas em Rio Branco do Sul ocorreu sem planejamento estratégico, intersetorial e orçamentário. Este contexto, somado ao histórico de intenções sociais ancoradas no clientelismo e assistencialismo, contribuiu para a execução de um conjunto de ações e não estruturado como política pública - e os produtos da ATHIS tiveram papel de destaque nesse processo, como será destacado nos tópicos a seguir.

### 3. Município de Rio Branco do Sul: do contexto socioespacial à concepção de uma política local de Habitação de Interesse Social

Com uma população estimada em 32.568 habitantes (IBGE, 2022), o município de Rio Branco do Sul integra a Região Metropolitana de Curitiba (RMC) e faz fronteira com 6 dos 29 municípios que a compõem, situando-se a aproximadamente 35 quilômetros da capital. Rio Branco do Sul integra o Núcleo Urbano Central (NUC), um território de planejamento instituído pela Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), composto pelos 14 municípios que formam uma mancha urbanizada contínua que concentra a dinâmica regional e populacional mais intensa da RMC (COMEC, 2006), com aproximadamente 3,3 milhões de habitantes (IBGE, 2022). A figura 01 ilustra a inserção regional de Rio Branco do Sul na RMC e no NUC.

Do ponto de vista das relações territoriais, cabe destacar que os municípios que compõem o NUC são os mesmos que configuram o recorte territorial definido como Área de Concentração de População (ACP) de Curitiba. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as ACPs são grandes manchas urbanas de ocupação contínua, caracterizadas pelo tamanho e pela densidade da população, pelo grau de urbanização e pela coesão interna da área, resultante dos deslocamentos da população para trabalho ou estudo (IBGE, 2016).



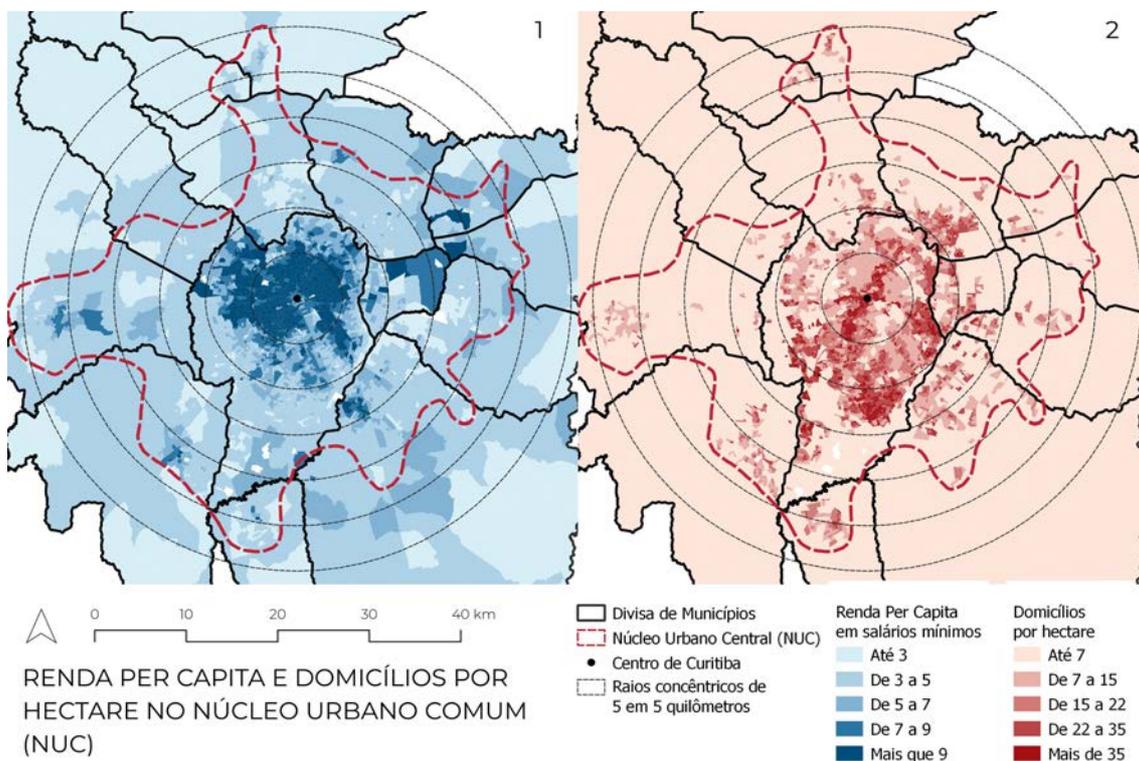
**Figura 01:** (i) Localização de Curitiba e da RMC no Paraná, (ii) localização de Rio Branco do Sul na RMC e no NUC e (iii) Perímetro Urbano de Rio Branco do Sul (fonte: elaborada pelos autores, com base em IBGE (2022)).

A figura 02 apresenta o contexto socioespacial do NUC, espacializando dados de renda per capita (à esquerda) e domicílios por hectare (à direita). Observa-se que as maiores rendas se concentram na porção central de Curitiba, e as menores predominam em seus bairros periféricos e municípios vizinhos, evidenciando a similaridade entre as condições de renda das populações residentes na região centro-sul de Curitiba e nos demais municípios do NUC. Segundo IBGE (2010), os

domicílios da capital possuíam um rendimento médio de 9,1 salários mínimos, enquanto nos demais municípios do NUC não ultrapassaram os seis salários mínimos.

Ainda conforme o mapa de renda, Rio Branco do Sul apresenta uma das piores condições do aglomerado, com a média pouco acima dos três salários mínimos por domicílio. Segundo o IBGE (2021), em 2018, Rio Branco do Sul também apresentava um dos dez menores PIB per capita da RMC (R\$21.682,44) e 29% dos domicílios possuíam renda inferior a meio salário mínimo (IBGE, 2022). Ainda, em 2021, 52% dos habitantes do Município estavam inscritos no Cadastro Único (cerca de 17 mil pessoas).

De igual maneira, no mapa à direita, é possível visualizar porções do território em que se concentra a alta densidade habitacional — para além dos eixos onde a legislação urbanística prevê a alta densidade, na região central de Curitiba, percebe-se a concentração populacional justamente nas periferias do município pólo e nas áreas urbanas dos municípios do aglomerado metropolitano, em porções em que se cruzam camadas de baixa renda.



**Figura 02:** Contexto Socioeconômico do NUC (fonte: elaborada pelos autores, com base em IBGE (2010).

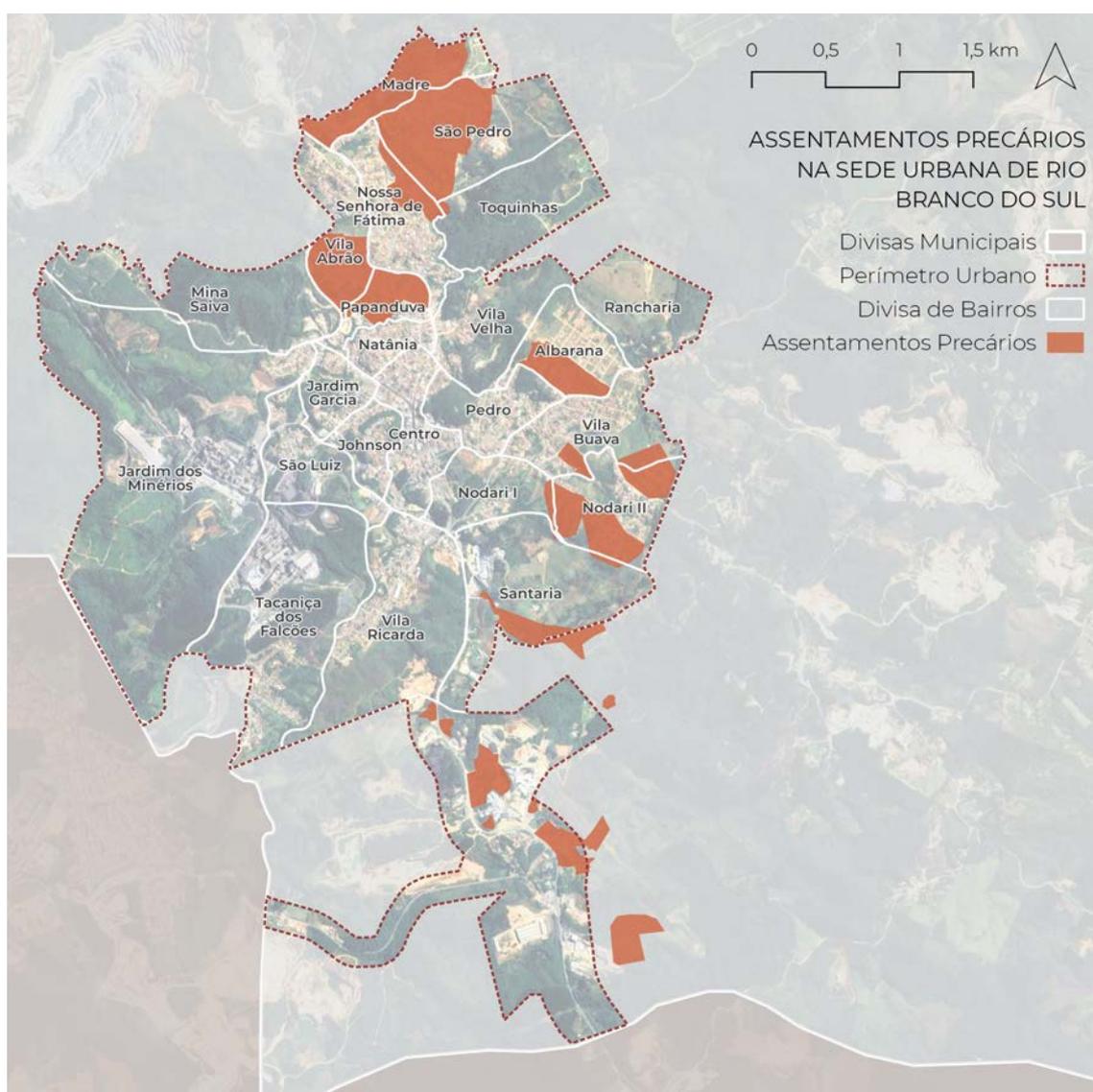
O ponto central, aqui, não é discutir as relações e especificidades metropolitanas, mas evidenciar que, para além das carências de políticas públicas em Rio Branco do Sul, existe uma omissão da questão da habitação a nível metropolitano, que impacta diretamente na falta de instrumental e de programas que se proponham a enfrentar o problema de maneira integrada na RMC.

Diante da heterogeneidade das relações intermunicipais na RMC, conforme Polli (2006), historicamente, a Região Metropolitana de Curitiba foi afetada pelas relações de poder e pelos instrumentos de política urbana utilizados em Curitiba. Uma vez que estes se restringem à capital e suas demandas, não são capazes de enfrentar a complexidade da metrópole e, neste contexto, transferem para os municípios lindeiros parte das responsabilidades do aglomerado, como é o caso da habitação.

Nunes da Silva (2012, p. 89) também afirma que a metrópole de Curitiba se estrutura em grande medida em torno da questão habitacional, mesclando espaços formais e informais de moradia. Ao analisar a dinâmica de produção desta metrópole observa-se que é caracterizada pela (...)

difficuldade de inserção das classes de baixa renda no mercado imobiliário formal, a concentração das necessidades habitacionais na faixa de renda até três salários mínimos, e a emergência de novas formas de acesso à moradia nos espaços informais”. Para a autora, o crescimento da metrópole curitibana se deu pela forte presença de assentamentos precários, direcionados a periferias cada vez mais distantes.

Rio Branco do Sul é um exemplo claro da conformação da emergência habitacional dentro da metrópole de Curitiba. A área urbanizada de Rio Branco do Sul, correspondente a aproximadamente 2% do território municipal (IBGE, 2021), é pouco extensa e muito heterogênea, com locais de fragilidades ambientais e socioeconômicas. Aproximadamente 87% da ocupação da área urbana é irregular ou clandestina, não há rede de esgotamento sanitário no Município (FAYAD, 2018). A figura 03 espacializa as áreas identificadas num processo de cadastro habitacional, conforme será explanado adiante, que revelou cerca de 4.100 famílias vivendo em assentamentos precários em Rio Branco do Sul. Nesses territórios, soma-se a condição fundiária (irregular ou clandestina), socioeconômica, de morfologia urbana, adensamento excessivo e de atendimento por infraestrutura e serviços.



**Figura 03:** Assentamentos Precários em Rio Branco do Sul (fonte: elaborada pelos autores, com base em Rio Branco do Sul (2022)).

Ainda, o perímetro urbano do Município está quase integralmente inserido na área delimitada de proteção do Aquífero Karst (PARANÁ, 2008), uma das Áreas de Interesse de Mananciais de Abastecimento Público para a RMC, o que demanda mais restrições no uso e ocupação do solo.

Soma-se a isso o fato de Rio Branco do Sul ter uma expressiva exploração mineradora, em que há o conflito entre a atividade econômica e a ocupação territorial.

As condições físicas do território, com altas declividades e padrões inadequados de ocupação, também configuram o Município à suscetibilidade a diversos tipos de desastres e ocorrências, que trazem agravamentos à precariedade habitacional em que muitas famílias se encontram, como enxurradas, deslizamentos, destelhamentos, entre outros. Estas ocorrências e a iminência de novas situações, somadas à configuração territorial, sustentam a emergência de uma atuação em campo habitacional no Município.

Muito embora tratativas anteriores tentaram aderir Rio Branco do Sul ao Sistema e ao FNHIS<sup>4</sup>, historicamente, pode-se afirmar que o Município não dispôs de estrutura administrativa e nem de um arcabouço legal para tratamento da questão habitacional. Isto pois se trata de um município com capacidades limitadas para investimentos públicos e que não passou por um processo de estruturação normativa, jurídica e de transferência de recursos para a política urbana e, especificamente, para a HIS, mesmo durante o “ciclo da reforma urbana”, que atingiu seu ápice instrumental para a moradia durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), colocando à disposição recursos para transferência fundo a fundo e programas de escala como o Minha Casa Minha Vida (MCMV) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Além da moradia, demais políticas públicas careciam de estruturação normativa e institucional, funcionando com debilidades, dentre as quais: quadro técnico não qualificado, escassez de recursos humanos e financeiros, falta de regulação, sede própria ou regularizada, inexistência de avaliação e controle. Permanecendo, no município, o caráter fragmentário, clientelista e assistencialista das políticas promovidas pelo Estado.

Neste contexto, é válido afirmar que o registro de diagnóstico territorial e socioassistencial em Rio Branco do Sul é deficiente, havendo apenas intervenções pontuais, desarticuladas e individualizadas. Portanto, sem a compreensão das vulnerabilidades que afetam territórios e cidadãos, culminou-se na inexistência de um diagnóstico socioterritorial e habitacional, sem a demarcação dos assentamentos precários e sua categorização, tampouco a formação de cadastro e nem fila de pretendentes a programas habitacionais, serviços e benefícios.

Diante deste contexto, em 2021 foi instituído um Departamento de Habitação (DEHAB), lotado na Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação, com o primeiro objetivo de identificar a demanda por HIS a nível local. Para tanto, cruzando-se dados físico-territoriais de indicação de riscos a desastres, dados urbanísticos e formas de ocupação do território, atendimento por infraestrutura urbana e comunitária e dados socioeconômicos e de violação de direitos, foram identificados nove territórios de maior vulnerabilidade socioeconômica e precariedades urbanísticas e habitacionais na área urbana do Município. A fim de atestar estas informações e categorizar os assentamentos precários urbanos para definição de futuros projetos de intervenção, iniciou-se um mapeamento das famílias e dos domicílios.

O processo de mapeamento teve início em dezembro de 2021 e consistiu numa codificação, feita via ferramenta de geoprocessamento, de todas as construções identificadas nos polígonos das nove áreas demarcadas, que posteriormente foram aferidas em campo, a fim de consolidar o número de edificações destinadas a moradia nestes territórios. Nestas moradias foi realizado ou atualizado o Cadastro Único das famílias residentes e, também, o cadastro habitacional.

O cadastro, que revelou cerca de 4.100 famílias vivendo em assentamentos precários urbanos em Rio Branco do Sul, também subsidiou parte do diagnóstico técnico para o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), Plano Diretor Municipal (PDM), bem como produziu insumos para o cadastro de pretendentes e para o Sistema de Informações sobre Necessidades Habitacionais (SISPEHIS), ambos da Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR).

Concomitantemente ao planejamento do cadastro e diagnóstico, para suporte da política municipal de HIS em Rio Branco do Sul, três principais instrumentos foram instituídos pela Lei Municipal n.

1.250/2021: o aluguel social, o Kit Moradia e a Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS). Tanto o Kit Moradia<sup>5</sup> como o Aluguel Social são instrumentos tidos como benefícios eventuais e partiram do entendimento que poderiam oferecer suporte imediato às situações de vulnerabilidade, comumente agravadas por fatores externos, ao passo em que outras intervenções intersetoriais buscassem o fortalecimento da autonomia das famílias e a garantia do direito à moradia<sup>6</sup>.

A concessão dos benefícios, especialmente o Kit Moradia e/ou outros insumos para construção, se dá sob demanda, conforme as famílias buscam o Departamento de Habitação e apresentam suas principais carências habitacionais, desde que a família se enquadre nos seguintes critérios: municipais cuja renda familiar seja de até 03 (três) salários mínimos ou renda per capita de até 1/2 (meio) salário mínimo nacional, que se encontre em situação de vulnerabilidade social, em locais de risco geológico ou estrutural ou outra condição que ofereça riscos à família residente e que não possui imóvel próprio.

Independente do benefício ou do motivo da procura, para todas as famílias que chegam ao Departamento é feito um atendimento de triagem e de cadastro (sistema interno de controle do Departamento e da COHAPAR) e, posteriormente, é marcada e realizada uma visita domiciliar. Já para o Aluguel Social, é mais frequente que a demanda seja encaminhada por outro departamento ou equipamento da assistência social. A Defesa Civil do Município também solicita o acompanhamento e o enquadramento de famílias neste benefício.

Desta forma, considera-se que a Política de Habitação de Interesse Social em Rio Branco do Sul teve início efetivo em 2021, com a instituição do Departamento e com a promulgação das leis que respaldam a Política Municipal de Habitação (Lei Municipal nº 1.250/2021), e que também instituíram o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e o Conselho Municipal de Habitação (CMH) - Lei Municipal nº 1.256/2021.

Considerando que o objetivo deste artigo é avaliar da experiência para com a ATHIS por meio do Kit Moradia num contexto de iniciativa pública para gestão e implementação da ferramenta, aprofunda-se este benefício no tópico seguinte.

#### 4. A ATHIS na prática: um relato a partir do “Kit Moradia”

O Kit Moradia é um benefício eventual que consiste na concessão de um conjunto de materiais de construção que podem ser utilizados para a reforma, ampliação e/ou melhorias habitacionais, bem como para a construção de uma nova moradia, de acordo com interesse da família, suas demandas e organização. Com esse kit é possível construir ou ampliar a moradia em até 15m<sup>2</sup>, com pelo menos dois cômodos, sendo um deles o banheiro. A figura a seguir ilustra as diferentes formas de apropriação do Kit Moradia.



**Figura 04:** Diferentes apropriações do Kit Moradia: reforma/ampliação (à esquerda), processo de construção de nova moradia (à direita) (fonte: os autores).

A concessão do Kit Moradia é atrelada à execução da ATHIS, na medida em que são necessárias análises que atestem as possibilidades de permanência da família, a segurança da moradia, a qualidade da construção, o uso eficiente dos materiais concedidos e o acompanhamento do processo de planejamento da moradia e sua execução. Ainda, junto à concessão, a família beneficiada recebe um manual, que especifica, dentre outros pontos, a quantidade de materiais contemplados e as possibilidades de construção para total aproveitamento destes, conforme figura 05.



**Figura 05:** Imagens do manual do Kit Moradia: Capa e página 5-Planta esquemática da sugestão (fonte: Prefeitura Municipal de Rio Branco do Sul (2021)).

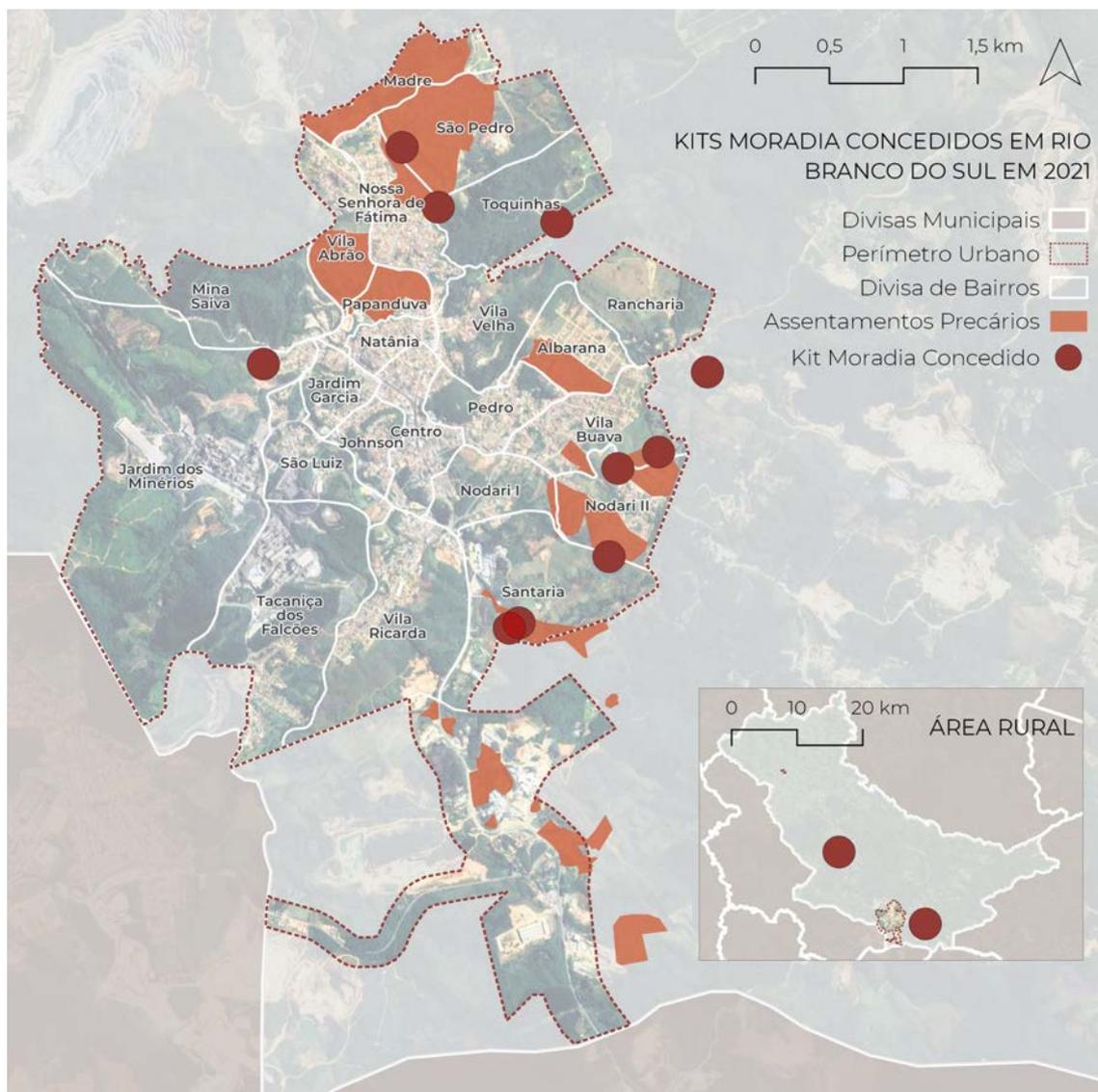
Por ser um instrumento previsto pela Política Municipal de Habitação de Interesse Social, que possui entre suas diretrizes a promoção do acesso à terra e à moradia de maneira associada às demais políticas públicas, o Kit Moradia não é o produto final da política de habitação, mas sim uma solução provisória, que visa a melhoria das condições de habitabilidade das famílias em situação de vulnerabilidade social e/ou em risco físico, como fragilidade da estrutura da casa, suscetíveis a deslizamentos e enchentes. Isto é, atende a uma demanda emergencial. A família tem a opção de construir no terreno atual de moradia, bem como em outro de sua propriedade ou de possibilidade de permanência, visto que ainda não há no Município políticas ligadas à concessão de lotes urbanizados, nem de áreas disponíveis para este fim.

Três pontos foram centrais na construção do benefício Kit Moradia: (i) a entrega dos materiais aconteceria apenas no atendimento a emergências, sendo assim o benefício concebido numa ideia de “estoque”; (ii) a entrega dos materiais não configura a regularização fundiária dos assentamentos, mas sim a possibilidade de proporcionar às famílias condições melhores de habitabilidade, com maior segurança edilícia, até que soluções permanentes sejam implantadas por meio de programas e projetos a serem desenvolvidos pelo Município; e (iii) o Kit Moradia contemplaria somente o conjunto de materiais, de modo que a mão de obra não faz parte do benefício, mas abre a possibilidade de escolha da família sobre como construir e complementar como quiser ou puder<sup>7</sup>.

Tão logo foi definido e aprovado, coube uma adequação orçamentária para comportar o Kit Moradia em 2021. Para o exercício daquele ano, o departamento contava com R\$162.000,00 em recursos livres, o que correspondeu a 0,11% dos recursos da Prefeitura. O Kit Moradia possuía o

valor unitário de R\$5.303,54, o que possibilitou a concessão de 12 benefícios, totalizando R\$63.642,48. O restante do recurso disponível para o ano foi destinado ao aluguel social. Isto é, em 2021, 40% do valor do Fundo foi destinado aos produtos da ATHIS<sup>8</sup>.

Desta forma, durante o ano de 2021 e primeiro trimestre de 2022, num projeto piloto, 12 famílias do município receberam o Kit Moradia. A localização dos beneficiários pode ser visualizada na figura 06. Percebe-se que a concessão foi pulverizada, sem uma estratégia de territorialização, destinada ao atendimento à fila, visto que o diagnóstico ainda estava em execução. Ainda, a maioria das famílias beneficiadas encontra-se em assentamentos precários, em áreas do Município em que se sobrepõem vulnerabilidades socioterritoriais e necessitam de políticas públicas para além do Kit Moradia.



**Figura 06:** Concessões de Kit Moradia em Rio Branco do Sul em 2021 (Fonte: elaborada pelos autores, com base Rio Branco do Sul (2022)).

Tão logo foram realizadas as primeiras concessões do Kit Moradia, em outubro de 2021, o número de atendimentos a famílias que buscavam benefícios habitacionais aumentou. Motivadas pela ampla divulgação institucional nas redes sociais e na mídia, realizadas a cada entrega do benefício, famílias passaram a procurar o Departamento com demandas diversas de moradia. No segundo semestre de 2021, 120 famílias fizeram cadastro no DEHAB e, destas, 12 receberam o Kit Moradia e 4 foram encaminhadas ao aluguel social. Vale dizer que até aquele momento, o cadastro e mapeamento em campo não havia começado.

Mesmo com baixa disponibilidade orçamentária, poucos técnicos e falta de políticas mais efetivas naquele momento, a demanda pelo Kit Moradia tornou-se mais alta que o esperado, canalizando a política habitacional do município e inviabilizando o caráter emergencial e de estoque. Para além dos critérios estabelecidos pela Lei, foi necessário, para organização desta demanda, a definição de uma ordem de prioridade para a concessão do Kit: mães solo e/ou provedoras do lar, presença de crianças ou idosos na composição familiar — critérios relevantes no Sistema Único de Assistência Social — e famílias que não possuem banheiro.

Ressalta-se que a possibilidade de permanência no terreno tornou-se um entrave para concessão do Kit, e por vezes limitou a seleção das famílias. A possibilidade de permanência estava condicionada a questões fundiárias (posse ou propriedade da terra), mas também a questões ambientais e de risco. Tendo em vista que a limitação de quadro de técnicos não se tratava de uma realidade exclusiva do DEHAB, a validação desses critérios com outras Secretarias era burocrática e muitas vezes não era tratada como prioridade dentro da agenda de atividades. Tampouco o município contava com uma base de dados única, atualizada, de fácil acesso, para consultas internas, de modo que a solicitação de qualquer informação estava condicionada aos fluxos protocolares entre secretarias.

Já a primeira concessão do Kit Moradia deu margem para algumas modificações realizadas informalmente no modo em que o benefício foi entendido internamente pelo executivo municipal e também pela população de Rio Branco do Sul. Trata-se de uma família encaminhada pela Secretaria Municipal de Educação que, após um concurso cultural realizado entre os alunos da rede pública, identificou que um dos ganhadores estava vivendo em uma habitação precária. Ainda que as condições de habitabilidade oferecessem risco aos moradores, esta família não era prioritária no atendimento. Ou seja, haviam famílias já visitadas pelo DEHAB que careciam de medidas mais urgentes quanto à situação habitacional em que estavam. Entretanto, a situação fundiária destas famílias ainda carecia de esclarecimentos e, portanto, dependiam de informações de outros setores para que fosse atestada sua possibilidade de permanência.

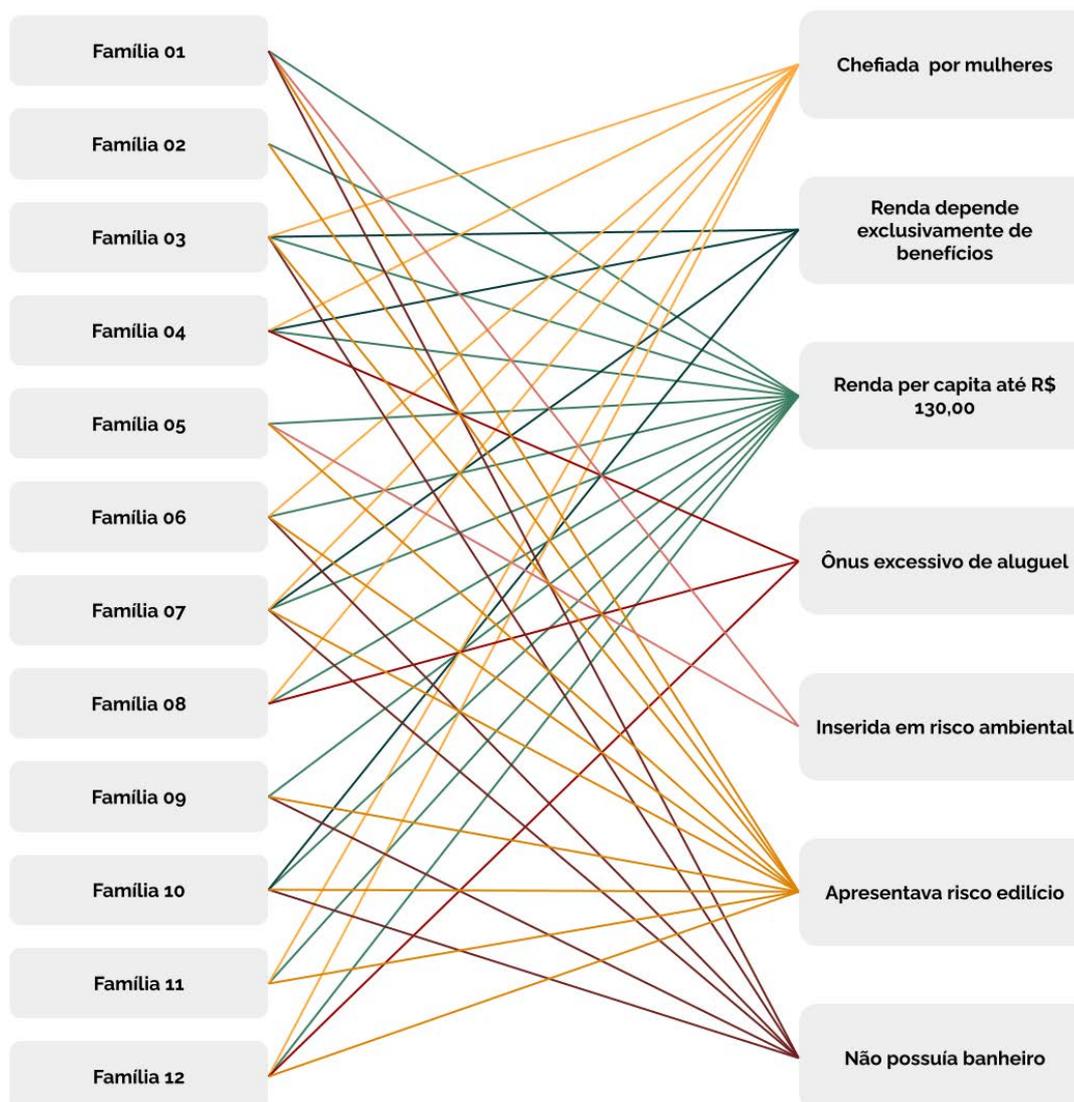
Neste primeiro caso, a família teve dificuldades de organização e mobilização, o que gerou demora na utilização do Kit Moradia. Este cenário gerou divergências internas a respeito da autogestão da utilização do benefício. Por um lado, o Kit foi concebido tendo como premissa que sua utilização se desse a partir de um trabalho em rede, tanto comunitária quanto familiar. Contudo, o sentido de urgência de acesso a uma moradia mais digna presente no município não dava margem para incentivar este trabalho, que demanda um tempo de mobilização e identificação dos atores presentes nessas redes. Por outro lado, também não havia senso de organização comunitária a respeito de trabalho em rede, nem capacitação técnica de todas as famílias beneficiadas, o que levou a prefeitura a conceder mão de obra em parte dos benefícios, separadamente do orçamento e escopo do DEHAB.

Nota-se<sup>9</sup>, na figura 05, que 7 das 12 famílias beneficiadas eram chefiadas por mulheres, com filhos com idade abaixo de 18 anos, dificultando a entrada no mercado de trabalho formal e informal. Ainda, embora a lei defina um limite mais alto de renda para atendimento das famílias, todos os beneficiários viviam com renda per capita de até R\$130,00, frente a renda média per capita dos próprios inscritos no CadÚnico no município de cerca de R\$410,00. Ainda, das famílias atendidas, 4 dependiam exclusivamente de auxílios do governo, não possuindo fonte de renda fixa.

Evidencia-se que os domicílios chefiados por mulheres com filhos com idade inferior a 18 anos e renda per capita de até R\$ 130,00 também são os domicílios com risco edilício e, na maioria dos casos, os que não possuíam banheiro, denotando não apenas o risco físico, mas também a vulnerabilidade social e a fragilidade para participar e executar processos construtivos que não contem com a formação da mão de obra e organização coletiva e política.

Ocorreram três concessões para famílias que apresentavam ônus excessivo de aluguel, em que comprometiam mais de 30% de sua renda para este fim. Em dois destes casos, dependiam exclusivamente de auxílio do governo e não possuíam renda fixa.

Ocorreu apenas um caso em que a concessão aconteceu de modo emergencial, imediato a uma demanda. A família 12, composta por 8 pessoas, residia de aluguel e a casa pegou fogo. Como havia disponibilidade de um Kit no momento, foi possível destinar à ela. Além disso, teve apoio de um grupo religioso para ampliar a casa, uma vez que o Kit não comportaria toda família. Mesmo com a questão urgente de construir a nova casa, a construção demorou 2 meses para iniciar devido a arrecadação do grupo por materiais de construção. Além disso, contou com a mão de obra da prefeitura por aproximadamente 2 meses. Embora tenha sido a única família a receber de modo imediato, a construção demorou 8 meses desde a concessão à mudança.



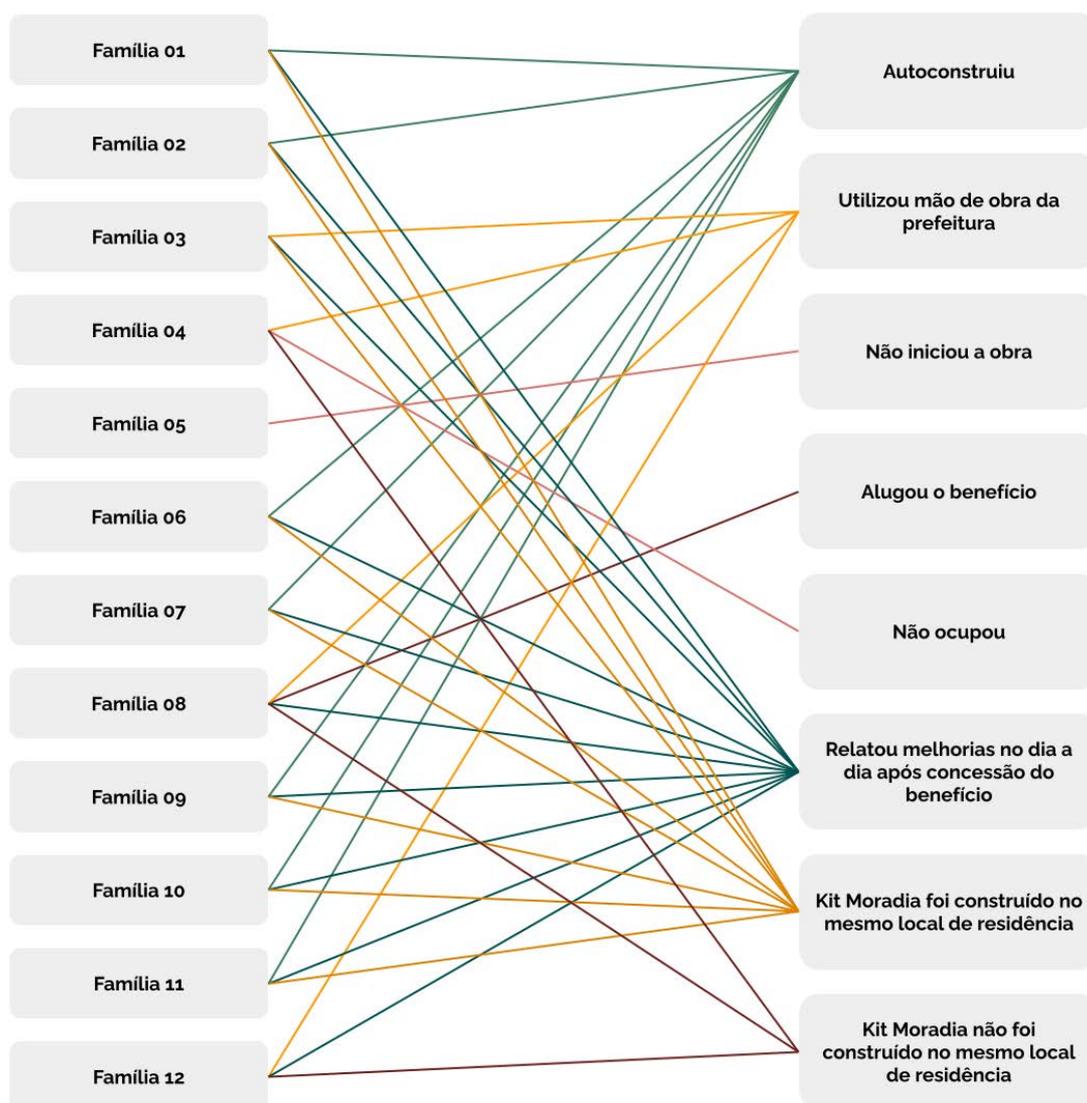
**Figura 05:** Diagrama das condicionantes das famílias beneficiadas (fonte: elaborada pelos autores)

A figura 06 ilustra o modo como cada família beneficiada se organizou com o benefício. Ficam evidenciados os diferentes caminhos, algumas das dificuldades técnicas e sociais quanto à utilização do Kit Moradia.

Observa-se que as famílias chefiadas por mulheres que utilizaram a mão de obra disponibilizada pela prefeitura foram, na maioria as que estavam sob ônus excessivo do aluguel, evidenciando que tanto o comprometimento da renda quanto a construção fora do local de origem dificultaram a autoprodução da moradia, e que outros aspectos precisam ser analisados junto com a rede socioassistencial para identificar a não ocupação do imóvel por duas das famílias nessa condição.

A família 4 recebeu mão de obra da prefeitura, mas até o momento não ocupou o Kit Moradia, relatando que ainda não possui luz e água no local. Ressalta-se que a concessão não é atrelada

a melhorias de infraestrutura, uma vez que é responsabilidade intersetorial da prefeitura. Desta forma, as ligações devem ser requeridas pelo beneficiário. A família 5, até o momento, não construiu a moradia e relata que primeiro precisa melhorar o acesso até o local da implantação do Kit, e iniciou a construção de uma rampa. A família 8 faz uso do Kit Moradia para aumentar a renda familiar alugando para outras famílias residirem.



**Figura 06:** Diagrama das condições pós concessão das famílias beneficiadas (fonte: elaborada pelos autores).

Muito embora o benefício estivesse atrelado à execução da ATHIS (acompanhamento e orientação), muitas vezes as famílias não seguiam tais instruções, uma vez que possuíam a liberdade de construir como achassem mais conveniente. Também havia a questão de limitação de equipe técnica, que intervia em várias frentes ao mesmo tempo, e não conseguia acompanhar as obras processualmente. O tópico seguinte analisa esses entraves.

## 5. Desafios e aprendizados na implementação da ATHIS: experiências a partir do Kit Moradia

Primeiramente, é relevante lembrar que, ao final de 2021 e no início de 2022, houve cadastramento do CadÚnico em território, correlato ao mapeamento para realizar um diagnóstico habitacional mais preciso, já que não havia, até o momento, dados confiáveis para mensurar as demandas por habitação. Isto é, a partir da criação do DEHAB e da estruturação da normativa que

subsidiária a política municipal de habitação, e do início da concessão dos benefícios, a demanda foi crescente — tanto por procura espontânea (famílias que iam até o DEHAB de maneira independente), como por encaminhamento interno (CRAS e CREAS) e de outras secretarias (educação, meio ambiente, desenvolvimento urbano, gabinete).

Ainda, em caráter emergencial, o Kit Moradia continha materiais essenciais, para que complementasse ou servisse como ponto de partida para futuras melhorias da casa. A intenção, é que cada família não se limitasse ao atendimento pelo Departamento de Habitação, mas que permitisse o acesso a uma rede de serviços socioassistenciais, e que pudesse ser encaminhada a outros programas, serviços e benefícios da prefeitura, como emprego ou saúde. Isto é, que o atendimento às famílias ocorresse de modo intersetorial e integrado.

Desta maneira, ao focar nas concessões, avalia-se que os entraves ocorridos foram ocasionados, em partes, em decorrência da quantidade de demanda com a qual a reduzida equipe se deparou, ocasionando a falta de um acompanhamento mais efetivo preliminar à concessão, a falta de um trabalho intersetorial entre os equipamentos para avaliação em conjunto e mesmo uma definição mais clara das responsabilidades e deveres e, num nível estratégico, a falta de metodologias que possibilitassem a organização coletiva e qualificação para a execução da melhoria e formação política das famílias.

Para além das limitações em termos de quadro técnico para a concessão do Kit Moradia e execução da ATHIS, notou-se também aspectos que complexificam a execução do programa.

Diversas famílias que se enquadravam nos critérios não conseguiram o benefício devido ao entrave de propriedade do terreno, com algum documento que comprovasse. No momento, não há política voltada à concessão de terrenos, nem áreas disponíveis no município para este fim. Além disso, o Kit Moradia não é uma residência, e a questão fundiária não é sua finalidade.

Ao analisar as concessões, é possível considerar que parte das famílias seriam melhor atendidas pelo Aluguel Social ao invés do Kit Moradia, caso os critérios para concessão fossem flexibilizados e este fosse um intermédio para soluções definitivas de moradia. Um trabalho efetivo de acompanhamento social prévio poderia pautar o processo decisório, tanto para enquadramento da família em outro benefício, como para mobilização comunitária e articulação de redes.

Resgata-se que o Kit Moradia visava atender a emergências por meio do benefício, e desta forma, não possuiu a territorialização como foco da ação, seja na área urbana ou rural. Deste modo, a concessão ocorreu de forma pulverizada no território e o atendimento individualizado não possibilitou a organização coletiva e política das famílias para a obra.

Considera-se que a ausência da concessão de mão de obra não é um limitante. Entretanto, ao realizar um acompanhamento mais efetivo, voltado à articulação de redes, é necessário que exista uma qualificação técnica para o planejamento de como utilizar e construir o Kit. Em apenas dois casos foi possível notar organização comunitária para construção, que ocorreu sem a articulação da prefeitura, uma vez que não houve uma metodologia que trabalhasse a questão de redes de forma direta.

Outras cinco famílias conduziram suas obras sozinhas, enquanto quatro famílias utilizaram mão de obra da prefeitura. Durante o processo de concessão, é relevante pontuar que as famílias que demandaram mão de obra demoram mais para receber o benefício, uma vez que a entrega do Kit passou a depender do cronograma dos dois pedreiros disponibilizados pela Prefeitura para este fim.

Em oficina realizada com beneficiários após as 12 primeiras concessões, foi possível conversar com parte das famílias. Esta oficina realizada foi o único momento em que as famílias que receberam o benefício se encontraram. Neste momento, também foi possível questionar sobre o quantitativo de materiais, dificuldades, tempo de construção, a forma como ocorreu a construção daqueles que não tiveram apoio da prefeitura, entre outros pontos.

Na oficina, todas as famílias sugeriram alterações no quantitativo de insumos entregues, solicitando a ampliação. As duas que não utilizaram o Kit como uma moradia (família 04 e 08, não ocupou e vendeu respectivamente), relataram que o espaço era muito pequeno, e não comportaria os móveis que possuíam, e não compensaria vendê-los ou se desfazer. Outras famílias numerosas sugeriram que mais uma peça fosse contemplada. Ressalta-se que em todo momento anterior à concessão, foi evidenciado que os materiais são suficientes para construir apenas 15m<sup>2</sup>, e quaisquer alterações partem da responsabilidade de organização da família.

Embora tenha ocorrido entraves no processo da concessão, as famílias receberam bem o benefício. Algumas famílias relataram na oficina que o Kit representou um início de novas melhorias e significou a possibilidade de organização para construção e investimento em suas casas, uma vez que antes não conseguiam se organizar economicamente, nem havia disposição para começar melhorias habitacionais. Também foi relatado que o Kit representou a presença do poder público, num contexto em que, historicamente, políticas públicas eram negligenciadas.

Entretanto, as sugestões de modificação apresentadas pelas famílias na oficina estão ligadas ao caráter de moradia definitiva atribuída ao Kit. Neste aspecto, notou-se que o benefício extrapola o caráter emergencial, por ainda não existir um programa de HIS efetivo no município e pela ampla divulgação institucional a ele atribuída, fazendo com que se tornasse o foco da política de habitação.

Isto é, embora o Kit Moradia faça parte de uma política de HIS, não é, ou não deveria ser, o foco central do Departamento. Com o decorrer das concessões e frente às questões postas, o benefício tomou uma proporção maior do que o planejado durante a criação da lei. Em 2022, de janeiro a novembro, cerca de 200 novas famílias foram cadastradas no DEHAB ao procurarem atendimento com algum dos benefícios, e foram entregues 25 Kits Moradia, sendo 7 na área rural e 18 no urbano. Nesta nova licitação, foi decidido alterar a lista de materiais que, somada à inflação, quase dobrou de valor (de R\$5.303,54 para R\$9.129,74). Em 2022, também houve o benefício do Banco Público de Materiais de Construção, que beneficiou 9 famílias com insumos como forros, vigas, telhas e tábuas, de acordo com a demanda levantada pela família e por técnicos do departamento.

Avalia-se que a experiência do Kit Moradia enquanto um projeto piloto permitiu implementar e equacionar um serviço que não é expertise do poder público. Num município onde nunca houve programas ou projetos de HIS, considera-se valoroso que a ATHIS tenha partido do contexto da gestão pública que, junto com demais programas, benefícios, estruturação normativa da política e diagnósticos em curso evidenciam o esforço na elaboração de um arranjo estratégico.

## **6. Considerações finais**

Estabelecer a normativa em um município carente de políticas habitacionais não foi o maior desafio, e sim sua implementação. Uma política pública, desde sua formulação envolve mobilização, alocação de recursos, divisão de trabalho, uso de controles/poder, interação entre sujeitos, interesses diversos, adaptações, riscos e incertezas sobre processos e resultados, e, sobretudo, os sujeitos sociais envolvidos. Este trabalho, não linear, é realizado com diferentes racionalidades e interesses, se tornando um processo contraditório e valioso. Entretanto, estas situações tornam a implementação ainda mais desafiadora.

Ressalta-se que existe uma omissão da questão da habitação a nível metropolitano, que impacta diretamente na falta de instrumental e de programas que se proponham a enfrentar o problema de maneira integrada em Rio Branco do Sul, em que pese, ainda, o Município possuir uma grande complexidade físico-territorial e geológica. Estas condicionantes demandam um igualmente complexo nível de planejamento, implementação e monitoramento das políticas públicas.

Evidencia-se, ainda, que políticas públicas nas áreas precárias do Município, em que permanecem as famílias atendidas, são fundamentais para enfrentamento da pobreza. Portanto, a intersetorialidade é um fator central, e a estruturação de equipe para a política habitacional de

interesse social e de assistência social poderia subsidiar e articular políticas de desenvolvimento econômico, trabalho, renda, socioassistenciais e de infraestrutura.

Vale esclarecer que a provisão habitacional executada pelo poder público requer também a contemplação de quais são os elementos que tornam a moradia adequada, visto que o Kit foi concebido apenas como assistência técnica, na medida que pretendia atender situações emergenciais ou executar melhorias habitacionais e eliminar riscos requerendo demais intervenções como titulação ou implantação de infraestrutura.

Assim, o Kit Moradia não se propõe a resolver o problema habitacional do município. O escopo da lei da política de HIS indica que este benefício é apenas parte de uma solução complexa e intersetorial. Entretanto, também abre precedente para uma interpretação focada na concessão de benefícios, o que pode ser perigoso quando se pensa na manutenção da lei, uma vez que a política se direcione apenas para este fim.

Desta maneira, conclui-se que a experiência trazida em Rio Branco do Sul com o Kit Moradia, contribuiu, sobretudo, para avaliar: (i) a descaracterização do Kit Moradia como componente da ATHIS e seu caráter de provisão habitacional sem garantia dos elementos da moradia adequada; (ii) a falta de acompanhamento social mais efetivo para identificação das necessidades sociais das famílias e dos benefícios e serviços que melhor atendessem às necessidades; (iii) a falta de metodologia que possibilitasse a ATHIS como processo de organização coletiva e formação política das famílias selecionadas; (iv) a insuficiência de estruturação institucional para planejamento e operacionalização dos programas, serviços e benefícios habitacionais; (v) a necessidade de compreender melhor as vulnerabilidades, fragilidades e potencialidades que envolvem as mulheres, sobretudo as chefes dos domicílios com filhos menores de 18 anos de idade; (vi) a insuficiência de planejamento intersetorial e orçamentário das políticas públicas; (vii) a falta de institucionalização das políticas e dos mecanismos de participação e controle social d (viii) o caráter centralizador e clientelista dado à gestão estratégica.

## 7. Referências

ANDRADE, Tainá. **Número de famílias despejadas de casa cresceu 400% durante a pandemia: de 2020 a 2022, o número de famílias sob ameaça de despejo quase bateu 190 mil. São Paulo e o Amazonas são os estados com mais famílias nessa situação..** De 2020 a 2022, o número de famílias sob ameaça de despejo quase bateu 190 mil. São Paulo e o Amazonas são os estados com mais famílias nessa situação.. 2022. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2022/10/5047505-numero-de-familias-despejadas-das-moradias-cresceu-400-na-pandemia.html>>. Acesso em: 12 dez. 2022.

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

BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p.2, 26 de dezembro de 2008.

COMEC. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. **Plano de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Curitiba: propostas de ordenamento territorial e novo arranjo institucional.** Curitiba, 2006.

FAYAD, Karime. **A produção da cidade informal e o parcelamento do solo urbano: o caso de Rio Branco do Sul-PR**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2018.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil: 2016 - 2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021, p. 9-10. Disponível em <[http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05\\_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf](http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf)>. Acesso em 22 dez 2022.

BOA NOITE PARANÁ. **IPTU de Rio Branco do Sul deve ficar quase 150% mais caro no que vem**. Curitiba, 3 dez, 2021. Disponível em <<https://globoplay.globo.com/v/10098418/>>. Acesso em 22 dez 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=destaques>>. Acesso em 22 dez 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=299700>>. Acesso em 22 dez 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades@ | Panorama - Rio Branco do Sul**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr/rio-branco-do-sul.html>>. Acesso em 22 dez 2022.

INSTITUTO POLIS. **ATHIS para o direito à moradia**. UEMURA, Margareth Matiko Uemura. NISIDA, Vitor Coelho. CAVALCANTE, Lara Aguiar. (orgs). São Paulo: Instituto Pólis, 2021.

NUNES DA SILVA, Madianita. **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização de Curitiba**. 2012. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Curitiba, 2012.

PARANÁ. Decreto nº 3.411, de 10 de setembro de 2008. Declara as Áreas de Interesse de Mananciais de Abastecimento Público para a Região Metropolitana de Curitiba e dá outras providências. Curitiba: **Diário oficial do estado do Paraná**, 2008.

POLLI, Simone Aparecida. **Curitiba, Metrópole Corporativa. Fronteiras da Desigualdade**. 2006. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro, 2006.

RIO BRANCO DO SUL. Lei nº 1.250, de 14 de junho de 2021. Dispõe sobre a Política Habitacional de Interesse Social no âmbito do Município de Rio Branco do Sul/PR e dá outras providências. Rio Branco do Sul: **Câmara Municipal**, 2021.

RIO BRANCO DO SUL. SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E HABITAÇÃO. Manual Lei nº 1.250, de 14 de junho de 2021. Dispõe sobre a Política Habitacional de Interesse Social no âmbito do Município de Rio Branco do Sul/PR e dá outras providências. Rio Branco do Sul: **Câmara Municipal**, 2021.

RIO BRANCO DO SUL. Lei nº 1.256, de 22 de junho de 2021. Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e institui o Conselho Municipal de Habitação. Rio Branco do Sul: **Câmara Municipal**, 2021.

TEIXEIRA, Joaquina Barata. **Formulação, administração e execução de políticas públicas**. In: Conselho Federal de Serviço Social - CFESS (org.). Serviço social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, DF: CFESS: ABEPSS, 2009. p. 553-574. Disponível em: <<http://livroaberto.ufpa.br/jspui/handle/prefix/523>>. Acesso em: 22 dez 2022.

Vieira, Evaldo. **Os Direitos e a Política Social**. São Paulo: Editora Cortez, 2017.

<sup>1</sup> Os dados publicados pela Fundação João Pinheiro têm como base o ano de 2019, desconsiderando, portanto, os efeitos da pandemia do COVID-19. Conforme Andrade (2022), há dados de que entre 2020 e 2022, 35 mil famílias foram despejadas e 190 mil estão sob ameaça de despejo.

<sup>2</sup> Adota-se, aqui, o termo "autoprodução", porque nem sempre a casa é "autoconstruída" (construída pelos próprios moradores). Em muitos casos, os moradores fazem um gerenciamento da mão de obra que realiza o serviço, além de ter de lidar com outros aspectos relativos à moradia (a terra, a infraestrutura).

<sup>3</sup> Por exemplo, após estagnação por 20 anos, ocorreu a atualização da Planta Genérica de Valores (Lei Municipal n. 1.288/2021), numa discussão descolada do Plano Diretor e da população, que incidiu em aumento de até 150% no valor do IPTU. Como resultado, houve um descontentamento popular, principalmente do empresariado e da população residente na área central contra as medidas da prefeitura (BOA NOITE PARANÁ, 2021).

<sup>4</sup> É certo que, ao final dos anos 2000, o município de Rio Branco do Sul elaborou um Plano Local de Habitação de Interesse Social, tendo também estabelecido o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e um conselho gestor do fundo. Contudo, à época, o órgão financiador da elaboração do PLHIS sugeriu correções que nunca foram cumpridas pelo município e Rio Branco do Sul não aderiu ao SNHIS. Ainda, não há registros de consolidação do Conselho Gestor do FMHIS, pois não há decretos ou portarias municipais de nomeação de membros, muito menos registros (atas) de reuniões. O FMHIS também não contava com CNPJ próprio e nem conta bancária para movimentação dos recursos financeiros.

<sup>5</sup> Cabe apontar que o Kit Moradia teve como base de sua concepção o benefício concedido no âmbito da política socioassistencial do município de Curitiba, dentro do "Disque Solidariedade". Tal benefício tinha como objetivo, também, o atendimento emergencial a famílias em vulnerabilidade, a partir da concessão de um conjunto de materiais com os quais é possível a construção de um módulo habitacional simples, com 15m<sup>2</sup>, incluindo unidade sanitária.

<sup>6</sup> Posteriormente, foi identificada a necessidade de ampliação e melhoria destes benefícios ou da criação de outros. Para figurar, é o caso do banco municipal de materiais de construção que permite ao Município o acesso à insumos de construção para distribuição gratuita.

<sup>7</sup> Na prática, ocorreu a concessão da mão de obra para algumas famílias, o que será abordado adiante no artigo.

<sup>8</sup> Já em 2022, o FMHIS dispôs de R\$1.213.000,00, correspondentes a 0,64% do orçamento livre do Município. 67% desse montante foi destinado aos produtos da ATHIS, sendo 45% desse valor exclusivo ao Kit Moradia. Em 2022, o valor unitário do Kit Moradia foi de R\$ 9.129,74, conforme especificado no Capítulo 5.

<sup>9</sup> As informações do cadastro são autodeclaratórias. Destaca-se que a concessão do benefício é atrelada à visita técnica, social e de arquitetura, para avaliação de risco edílico, ambiental e vulnerabilidade socioeconômica.