



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



Habitação como direito social: a Lei de ATHIS, sua aplicabilidade e desafios

Thais Velasco
Observatório das Metrôpoles/ FAUUSP

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

Resumo. A Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS) no Brasil é uma prática profissional importante para a luta em defesa de políticas públicas voltadas para o enfrentamento da questão do déficit habitacional, oferecendo suporte técnico para que a população mais pobre aspire por melhorias em suas condições de moradia. A discussão proposta vincula-se ao debate do direito à cidade, sua materialidade jurídica e sua dificuldade de aplicabilidade em ações concretas para a efetivação do acesso universal à moradia digna. Leis, programas e políticas públicas nem sempre são tangíveis e alcançam o público-alvo proposto. O questionamento envolve a eficácia de instrumentos jurídicos como forma de garantia de direitos, tomando como exemplo o baixo desempenho da Lei 11.888/08 no campo da ATHIS que garante assistência técnica gratuita, mas sem financiamento ou outros agregadores para efetivamente se tornar um caminho para a solução dos problemas habitacionais. A pergunta que se pretende responder é: a Lei de ATHIS é uma forma de garantia de direitos ou somente um marco para disputa política?

Palavras-chave. assistência técnica; moradia; política habitacional.

Housing as a social right: the ATHIS Law, its applicability and challenges

Abstract. Technical Assistance in Social Interest Housing (ATHIS) in Brazil is an important professional practice for the struggle in defense of public policies aimed at tackling the issue of the housing deficit, offering technical support for the poorest population to aspire for improvements in their housing conditions. The proposed discussion is linked to the debate on the right to the city, its legal materiality and its difficulty of applicability in concrete actions for the realization of universal access to decent housing. Laws, programs and public policies are not always tangible and reach the proposed target audience. The questioning involves the effectiveness of legal instruments as a way of guaranteeing rights, taking as an example the low performance of Law 11.888/08 in the field of ATHIS, which guarantees free technical assistance, but without funding or other aggregators to effectively become a path for the solution of housing problems. The question we intend to answer is: is the ATHIS Law a form of guaranteeing rights or just a framework for political dispute?

Keywords: technical assistance; housing; housing policy.

La vivienda como derecho social: la Ley ATHIS, su aplicabilidad y desafíos

Resumen. La Asistencia Técnica en Vivienda de Interés Social (ATHIS) en Brasil es una práctica profesional importante para la lucha en defensa de las políticas públicas destinadas a abordar el problema del déficit habitacional, ofreciendo apoyo técnico a la población más pobre para aspirar a mejoras en sus condiciones habitacionales. La discusión propuesta se vincula al debate sobre el derecho a la ciudad, su materialidad jurídica y su dificultad de aplicabilidad en acciones concretas para la realización del acceso universal a una vivienda digna. Las leyes, programas y políticas públicas no siempre son tangibles y llegan al público objetivo propuesto. El cuestionamiento involucra la efectividad de los instrumentos jurídicos como forma de garantía de derechos, tomando como ejemplo el bajo desempeño de la Ley 11.888/08 en el campo del ATHIS, que garantiza asistencia técnica gratuita, pero sin

financiación ni otros agregadores para convertirse efectivamente en un camino para la solución de problemas de vivienda. La pregunta que pretendemos responder es: ¿la Ley ATHIS es una forma de garantía de derechos o sólo un marco de disputa política?

Palabras clave: asistencia técnica; vivienda; política de vivienda.

1. Introdução

O direito à moradia faz parte da conquista social que é resguardada constitucionalmente pelo direito individual de acesso à uma habitação digna. É vasto o repertório acadêmico que trata do tema e de sua importância dentro da dinâmica da sociedade (MARICATO, 1979; BONDUKI, 1992; D'OTTAVIANO, 2021; CARDOSO *et al.*, 2022). Apesar disso, ainda é enorme o déficit habitacional brasileiro e são escassos os instrumentos de combate a esse problema, mesmo com experiências anteriores no campo da habitação de interesse social.

A falta de condições adequadas de moradia é um fenômeno que acompanha o processo de urbanização no Brasil. O principal parâmetro que analisa essas condições é o déficit habitacional que, segundo metodologia da Fundação João Pinheiro (2021), indicava em 2021 aproximadamente 5,6 milhões de domicílios como moradias inadequadas.

A necessidade de promover políticas que resolvam o problema habitacional é urgente e assunto em pauta recorrente. Formas alternativas de acesso à moradia são recursos frequentes utilizados pela população mais pobre para encontrar meios de morar, sendo eles assistidos adequadamente ou por iniciativa individual. Para o enfrentamento das precariedades habitacionais vividas pelos brasileiros, abordagens alternativas para o problema da moradia são necessárias. São propostas alternativas concebidas como parte de soluções orientadas pelos princípios democráticos e garantidores de direitos, onde a questão *urbana* seja tratada em sua totalidade, considerando sua dimensão política, econômica e social.

Assim, experiências alternativas ao modelo hegemônico de produção de mercado vêm sendo aplicadas, historicamente, em todo o território nacional. São iniciativas populares que avançam na luta por moradia digna, em larga medida acompanhadas por profissionais que prestam suporte ao processo reivindicativo.

Nesse campo de projetos alternativos, é histórica a presença de suporte técnico implementado através de uma parceria entre profissionais com conhecimento sobre habitação de interesse social e a sociedade civil, organizada ou não,¹ no intuito de promover melhores condições de moradia. Embora com marcantes particularidades regionais, o conjunto de práticas profissionais desenvolvidas no âmbito dessas parcerias, na maioria das vezes, são reconhecidas sob a denominação de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS).

A ATHIS vem contribuindo, em todo o território nacional, com a luta por políticas públicas que promovam meios alternativos para resolver a questão do déficit habitacional, através do suporte técnico para a população mais pobre. Dentro desse campo há grande diversidade de agentes e experiências, que pautam as agendas do campo e contextualizam as abordagens voltadas para esse fim.

Há pleno entendimento de que o fomento ao atendimento à população através de assessorias técnicas seriam instrumentos eficazes de combate ao déficit habitacional, sendo isso refletido em programas habitacionais e legislações específicas. Registros na literatura apontam que, em geral, os resultados obtidos com o acompanhamento técnico qualificado, através desse tipo de parceria, “são projetos de boa qualidade, que contam com a participação dos futuros moradores na construção ou não, e esses projetos resultaram em boa arquitetura, boa construção e preço baixo” (RETTO JUNIOR; MARICATO, 2019, p.55).

Essa forma associada do exercício profissional e soluções para moradia voltada para a população de baixa renda possui um marco legal significativo, a Lei federal 11.888/08. Essa lei, ficou

conhecida como 'Lei de ATHIS' e assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. Sendo assim, o direito constitucional encontrou um caminho legal para, em parte, se efetivar.

Do ponto de vista normativo, a Lei Federal 11.888, aprovada em 2008, é importante por instituir a assistência técnica para habitações de interesse social como direito, público e gratuito, das famílias com renda mensal de até 3 (três) salários-mínimos, residentes em áreas urbanas ou rurais. A lei deveria garantir o acesso aos serviços dos profissionais de arquitetura, urbanismo e engenharia para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação.

A lei se baseia no artigo 6º da Constituição Federal, que define que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Relaciona-se também com a política de desenvolvimento urbano, executada pelo *Poder Público Municipal*, prevista nos artigos nº 182 e 183 da Constituição Federal.

Através de um olhar histórico, Mello (2021) descreve que o tema da ATHIS está presente no campo da arquitetura e urbanismo desde muito antes da aprovação da lei. Em 1976,² houve um momento importante para essa trajetória, quando entidades de classe do Rio Grande do Sul criaram o Programa Assistência Técnica à Moradia Econômica (ATME). Isto demonstra que o tema, apesar de ter entrado em pauta com mais relevância nos últimos anos, vem sendo construído há mais tempo.

A intenção de articulação do profissional, em especial da arquitetura, ao tema da ATHIS partiu inicialmente de necessidades econômicas da população, com a justificativa de “não onerar ainda mais os pobres com o pagamento de responsáveis técnicos” (MELLO, 2021, p.4). Assim, optou-se pela isenção de responsabilidade técnica para projetos e construções de obras de pequeno porte. Essa decisão, pioneiramente tomada pelo Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura e Agronomia do Rio Grande do Sul, foi acompanhada pelos conselhos de outros estados.

Na época, essa proposta foi refutada pelo Sindicato dos Arquitetos do Rio Grande do Sul, estimulando um conceito que reverbera no campo até os dias de hoje: “a questão da habitação social não se resolveria com isenção de responsabilidade técnica, mas **com oferta** de assistência técnica” (MELLO, 2021, p.4, grifo meu).

Essa iniciativa do Sindicato estava alinhada com o marco da Previdência Social, que previa assistência dirigida a quem carece dela, em especial aos mais pobres, universalizando os direitos sociais básicos, de responsabilidade do Estado, como forma de enfrentar a pobreza através da constituição de um fundo para a assistência social (MELLO, 2021).

Foi pensado como resposta à “questão social e habitacional”, a qual punha como meta o exercício da arquitetura a serviço das maiorias da população, principalmente os mais pobres. Entretanto, cabe destacar, a assistência a que se refere a proposta não é qualquer tipo de assistência, é “técnica”. Por isso ela deveria ser similar à médica, jurídica e social, já oferecidas pelo Estado. (MELLO, 2021, p.12).

Poucos anos depois, em outras partes do país, já influenciadas pela reabertura política, outras ações ligadas a ATHIS começaram a ser desenvolvidas. É o caso das experiências ligadas aos movimentos de moradia de São Paulo, que se afastaram da perspectiva institucional e legal que aconteceu no Rio Grande do Sul.

No final dos anos 1980, houve uma efervescência política em torno da ATHIS na capital paulista, resultado da comunhão entre um governo municipal progressista (gestão da Prefeita Luiza Erundina, do Partido dos Trabalhadores (PT) de São Paulo) e o intercâmbio de uma experiência inovadora trazida do Uruguai, onde cooperativas habitacionais construíam seus projetos por autogestão e mutirão (BONDUKI, 1992).

Os movimentos estavam discutindo, através da autogestão, a questão habitacional de forma ampliada e as assessorias técnicas³ tiveram um papel fundamental na organização e continuidade no processo, sendo mantidas como elemento inegociável para os movimentos. Essas experiências perduram até os dias de hoje e em várias oportunidades serviu de exemplo para incentivar movimentos sociais de outras regiões a adotarem sistema semelhante, baseado na participação e controle popular.

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 incluir os cidadãos nos processos econômico, social e político (RODRIGUES, 2013, p.84).

Além dessa experiência específica no município de São Paulo, o Rio Grande do Sul também continuou avançando no tema, principalmente pela eleição do arquiteto e urbanista Clóvis Ilgenfritz como vereador da cidade de Porto Alegre, onde esteve parlamentar entre 1989 e 2000, sendo que, em 1999, foi um dos responsáveis pela aprovação da Lei Complementar nº 428, que ficou conhecida como embrião da Lei de ATHIS (CARDOSO; LOPES, 2019). Essa lei municipal instituiu um programa de assistência técnica gratuita para projeto e construção de moradias para população de baixa renda, de forma individual ou em grupo. Esse programa também enunciava a possibilidade de convênios entre cooperativas profissionais e sindicatos das categorias profissionais habilitadas como ATHIS (engenharia e arquitetura), objetivando o credenciamento dos técnicos.

Ainda assim, até início dos anos 2000, foram poucas políticas voltadas para essas iniciativas populares com acompanhamento técnico qualificado, principalmente em âmbito federal. Apenas em 2001, a assistência técnica é descrita como um instrumento legal, no Estatuto da Cidade, que prevê que o trabalho técnico deve ser oferecido gratuitamente para grupos sociais menos favorecidos. Esse cenário só teria alguma alteração com a chegada das políticas desenhadas a partir da criação do Ministério das Cidades, no governo Lula em 2003.

É nesse período que, após o encontro do Fórum Social Mundial, em 2005, uma rede composta por profissionais, instituições e movimentos sociais se organizou durante todo o ano em diversos seminários estaduais e um nacional para fazer a consulta pública e democratizar a discussão sobre o tema da ATHIS, capaz assim de “trazer novas ideias e chegar a um acordo quanto aos artigos e atribuições do Projeto de Lei da Assistência Técnica” (CUNHA *et al.*, p.33, 2007), e escrever uma minuta para uma lei voltada especificamente para o campo.

Em 2008, o então deputado federal pelo PT da Bahia, também arquiteto e urbanista, Zezéu Ribeiro, apresenta o Projeto de Lei, que após aprovado passou a ser a Lei Federal 11.888. Havia uma intenção clara dos envolvidos em ter esse instrumento jurídico como marco regulatório aliado das conquistas do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), funcionando num sistema muito particular da efervescência política do primeiro governo Lula (2003-2006): através de conselhos populares e relações orquestradas entre as várias instâncias de governo.

A lei entra em vigor somente no ano de 2009, tendo como escopo principal:

I - otimizar e qualificar o uso e o aproveitamento racional do espaço edificado e de seu entorno, bem como dos recursos humanos, técnicos e econômicos empregados no projeto e na construção da habitação; II - formalizar o processo de edificação, reforma ou ampliação da habitação perante o poder público municipal e outros órgãos públicos; III - evitar a ocupação de áreas de risco e de interesse ambiental; IV - propiciar e qualificar a ocupação do sítio urbano em consonância com a legislação urbanística e ambiental (BRASIL, 2008).

Nesse momento, pela proximidade e participação na construção da lei, as entidades de classe, como o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), assumiram a liderança em difundir seu conteúdo criando manuais e encampando uma incursão de explicação da normativa, com a intenção de colocá-la em prática. Num documento lançado em 2010, pelo IAB nacional, foi detalhado o passo a passo para a implantação de ATHIS nos municípios, de acordo com a lei 11.888/08 (IAB, 2010).

Macroestrutura do Programa de Assistência Técnica

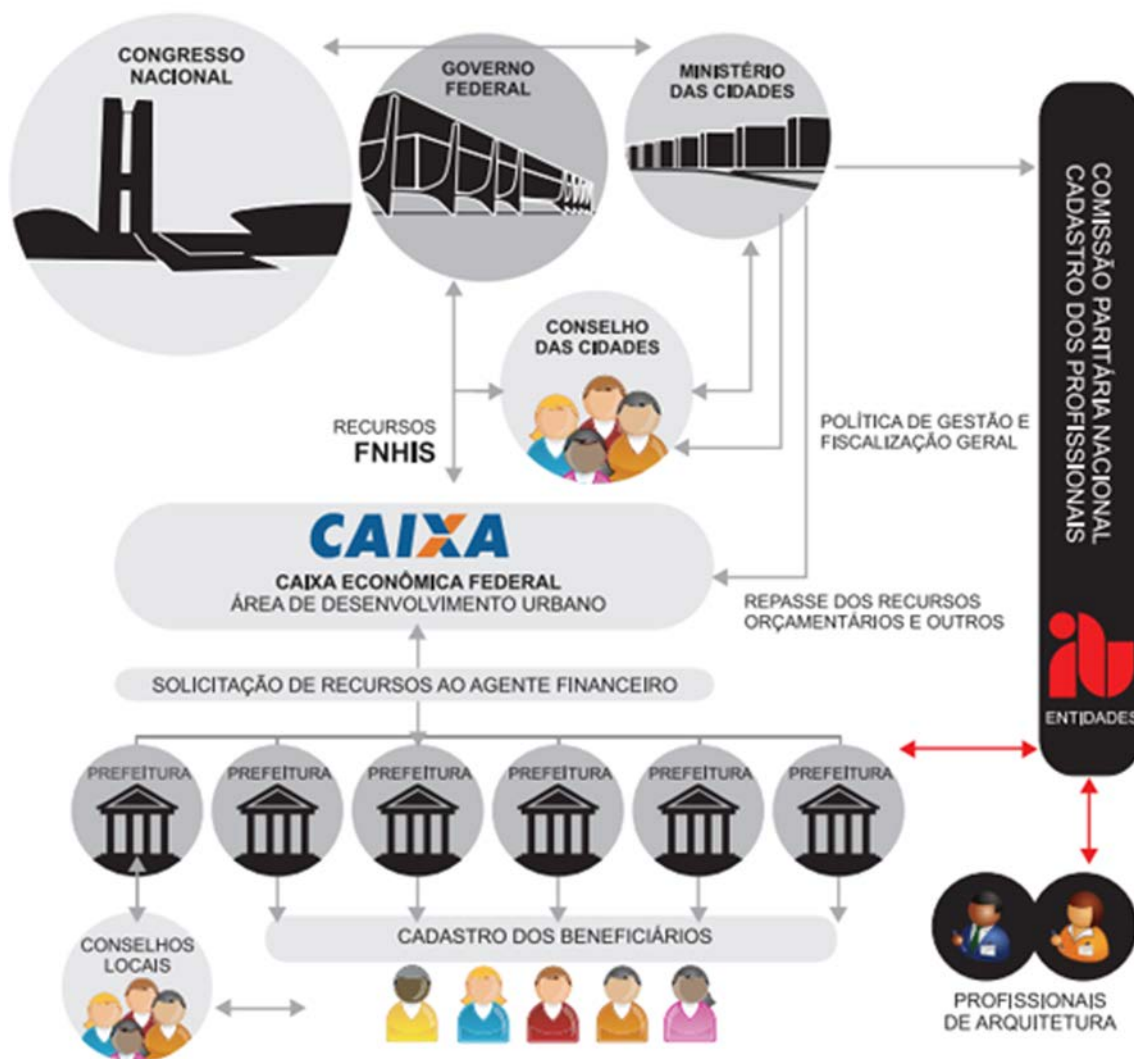


Figura 1. Manual de Implantação de ATHIS (fonte: IAB/2010).

Como é possível ver na Figura 1, a articulação entre os entes federativos, agentes públicos, a sociedade civil e as entidades de classe (e os responsáveis técnicos) deveria funcionar numa cadência específica e organizada. Essa era a expectativa das entidades e demais envolvidos com a aprovação da lei, um projeto ambicioso, dada a complexa realidade brasileira.

Em termos de ATHIS, o “auge” dessas políticas foi o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (MCMV-e), voltado às organizações populares sem fins lucrativos e possibilitando a autogestão como princípio (CARDOSO, 2021). O Programa apresentou muitos percalços em sua operacionalização e limitações na viabilização dos projetos pelos movimentos,⁴ mas num panorama geral o MCMV-e também financiou de forma inédita projetos com ATHIS e trouxe alguns exemplos virtuosos com importantes elementos de disputa política, que permitiu que mais movimentos pudessem atuar “*entre a gestão e a urgência*” (D’OTTAVIANO, 2021).

Nesse contexto de maior investimento de recursos, muitos profissionais voltaram a se organizar para atender essa demanda que surgiu de forma quase emergencial. Vale destacar que o MCMV-e foi lançado em 2009, após a Lei 11.888/08 ter sido sancionada, ou seja, um período com muitos marcos para a reconfiguração do tema da ATHIS.

A discussão aqui proposta vincula-se ao debate do direito à cidade, sua materialidade jurídica e sua dificuldade de aplicabilidade em ações concretas para a efetivação do acesso universal à moradia digna. Leis, programas e políticas públicas nem sempre são tangíveis e alcançam o público-alvo proposto. O questionamento envolve a eficácia de instrumentos jurídicos como forma de garantia de direitos, tomando como exemplo o baixo desempenho da Lei 11.888/08 no campo da ATHIS. Uma lei que garante assistência técnica gratuita, mas sem financiamento ou agregada, por exemplo, a um programa habitacional, que delimite as formas de acesso à moradia e detalhe suas etapas normativas para efetivamente se tornar um caminho de solução dos problemas habitacionais, seria uma forma de garantia de direitos ou somente um marco para disputa política?

2. Lei de ATHIS: marco legal, sua aplicabilidade e disputa política

A reflexão crítica sobre o tema da ATHIS tem encontrado suporte para a definição do campo através da descrição de experiências típicas e virtuosas de processos reivindicativos, de melhorias habitacionais e construções coletivas e individuais a partir de amparo profissional para fomentar a moradia em condições mais dignas.

O acúmulo de experiências de grupos atuantes em prol do que pode ser definido como moradia digna vem nos demonstrando que o campo de atuação é por demais amplo e diverso. É certo que não é necessária uma coesão completa para funcionamento de um campo, e que, no caso da ATHIS, é historicamente marcada por divergências quanto aos sentidos de suas práticas e ações, bem como quanto à ausência de delimitações gerais que podem ser observadas através da pluralidade de práticas profissionais e na própria compreensão social do termo (KAPP, 2019; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2019; CARDOSO; LOPES, 2022; MORADO, 2019).

Ao se tratar das atribuições dos marcos legais desse campo, vemos que a maioria das pesquisas apontam que a Lei 11.888/08 foi capaz de promover um avanço político e uma demarcação jurídica inédita e importante, ao estabelecer normatizações básicas para tratar a questão da assistência técnica como uma política pública (CARDOSO; LOPES, 2022; CARDOSO; LOPES, 2019; SANTO AMORE, 2016; NASCIMENTO, 2011; CARDOSO; SANTO AMORE, 2018).

Por ser uma lei federal, a questão se torna de abrangência nacional, podendo contar com recursos da União e de fundos como o FNHIS. Com um texto sucinto, a lei não é autoaplicável e sua regulamentação é necessária. Portanto, ainda é falha para articular um sistema nacional que vise à prática da assistência técnica. Mesmo assim, isso pode vir a ser uma vantagem, pois se abrem maiores possibilidades para amadurecimento do tema e apresentação de propostas com atuações distintas (CARDOSO; LOPES, p. 19, 2022).

A importância de um marco legal é entendida pela adoção de medidas legislativas e de políticas públicas que estruturaram avanços par a garantia da justiça e do direito à cidade, por meio do acesso a políticas públicas redistributivas aos mais carentes. Em especial, os marcos legais constituídos no Brasil no primeiro mandato do Governo Lula (2003-2006), foram reconhecidos internacionalmente “por sua criatividade e clareza de princípios, mesmo diante de uma realidade urbana tão diversa e complexa quanto a brasileira” (FERNANDES; ALFONSIN, p. 346, 2014)

Apesar disso, colocar a Lei de ATHIS e outros marcos em prática sempre foi um desafio, são inúmeras as críticas quanto a sua falta de aplicabilidade. Ao longo dos anos, o que se viu foi o arrefecimento dessas normativas. No caso da Lei 11.888/08, a lei chegou a ser sobreposta por outros programas e demandas habitacionais, que quase a fizeram sucumbir no esquecimento, juntos de demais atos jurídicos de grande importância urbanísticas, mas vazios em si mesmos.

a aplicação da lei está atrelada a dispositivos não criados, revelando preocupações, em sua maioria, relacionadas à ordem financeira, mas, também, à qualidade e à estética das habitações além da necessidade da capacitação de engenheiros e arquitetos [...] Entendemos que o alcance da Lei de Assistência Técnica somente poderá ser positivo se, e somente se, os processos produtivos da moradia forem compartilhados (NASCIMENTO, p. 5 e 6, 2011).

Apesar disso, cabe destacar que a Lei 11.888/08 é um avanço importante em termos de regulamentação da ATHIS, porém com um viés de atuação muito circunscrito.⁵ A Lei não prevê (i) regulamentação da atividade de equipes multidisciplinares - fato consolidado sobre sua importância na pluralidade das abordagens técnicas e (ii) profissionalização da atuação com garantia e previsibilidade de destinação de recursos. A indeterminação de financiamento e fragmentação das políticas são pontos fundamentais para entraves no desenvolvimento de qualquer projeto, reforçando um estigma de que o exercício profissional nesse campo é algo restrito à militância ou à filantropia. Além disso, seria necessário entender o lugar ocupado pelos grupos extensionistas,⁶ que podem se associar às práticas mais processuais e às mais imediatistas como parte do processo de ensino, também enfrentando críticas quanto a sua responsabilidade profissional.

Percebe-se também um teor crítico quanto ao protagonismo exacerbado dos profissionais de arquitetura e urbanismo perante a redação da lei e sua proposta de aplicabilidade. As soluções para a habitação se concentravam centralmente na figura de um profissional habilitado que prestaria assistência técnica individualmente ou a um grupo de pessoas e, assim, encontraria soluções pontuais para o problema da moradia dos mais pobres, principalmente voltado à edificação (CARDOSO; LOPES, 2019; DEMARTINI, 2016).

Após quase 15 anos da aprovação da lei, hoje, o entendimento é que sua implantação ainda não foi efetivada (CARDOSO; SANTO AMORE, 2018). Sua aplicabilidade é muito reduzida, inclusive sendo considerada como um instrumento esvaziado, apesar da sua importância enquanto marco legal. Não há previsão, por exemplo, da profissionalização do campo através da destinação de recursos para essa atividade enquanto política pública. Nem mesmo se considera a multidisciplinaridade de profissionais como elemento chave para o enfrentamento do déficit habitacional (DEMARTINI, 2016). Ou seja, é um marco legal que não dialoga diretamente com a realidade e prática.

É consenso que a Lei 11.888/08 é esvaziada por não normatizar aportes financeiros para sua aplicabilidade (entre outras questões), o que gerou, na realidade, poucos avanços na prática de experiências oriundas dessa lei, que funciona prioritariamente como marco legal e objeto de disputa política.

Porém, após as experiências das políticas públicas originárias nos governos petistas e o enfrentamento da crise política brasileira, após o impeachment de Dilma Rousseff (2016), o Brasil enfrentou um desmonte político, tendo como base o sistema de políticas públicas que havia sido elaborado nas últimas décadas de governo petista. No setor da habitação, o principal programa que provisionava novas moradias (MCMV) sofreu paralizações e cortes até sua substituição por outro programa, nomeado 'Casa Verde e Amarela', que não se confirmou no financiamento da faixa de renda com menos de 3 (três) salários-mínimos. Isso gerou um esvaziamento de alternativas para lidar com o déficit, acirrando a vulnerabilidade de pessoas com problemas habitacionais.

O campo da ATHIS se viu em um momento de inflexão, mesmo com a diversidade de atuações comuns ao setor. Nesse momento de crise política, houve uma evidente mudança nas atenções voltadas para o tema.

Novamente, entidades de classe voltaram a pautar o assunto, recuperando suas posições políticas de momentos anteriores, reverberando em um impacto nos agentes atuantes e com interesse de atuar neste campo. O *modus operandi* no meio passou a se reformular, nesse novo cenário político, voltando a acionar a Lei 11.888/08 como instrumento de disputa política e validador das pautas mobilizadas por essas instituições.

A partir de 2016, essa atuação das entidades de classe passa a protagonizar o debate sobre ATHIS. O Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) direciona, através de editais próprios, que

2% do seu orçamento anual seja destinado a projetos de ATHIS,⁷ expandindo ainda mais os espaços de discussão sobre o tema, bem como entre os profissionais da área.

Essa proposta liderada pelo CAU despertou o interesse em ATHIS enquanto nicho de mercado e passou a pautar formas virtuosas de como seria possível a atuação profissional no campo, baseada na Lei Federal 11.888/08. É notório que a ATHIS tem sido cada vez mais pautada como caminho possível para a inserção laboral do arquiteto-urbanista, além de ganhar destaque enquanto ferramenta de disputa política e de mercado (CARDOSO; LOPES, 2022).

Concomitante a isso, é notado um interesse geral pelo tema, talvez impulsionado pelos editais de financiamento, aliado à falta de políticas públicas e o crescente aumento do déficit habitacional, além da crise econômica enfrentada por profissionais do campo da construção civil, o que engloba a arquitetura e o urbanismo.

Os incentivos recentes em ATHIS, passaram a se vincular prioritariamente aos editais do CAU, que mesmo não tendo como objetivo ser uma política pública, acabaram por condicionar ao campo uma certa concorrência por financiamento. A demanda passou a ser enquadrada nos modelos institucionais e não partindo genuinamente dos problemas sociais. Atualmente, o campo está bastante circunscrito ao fomento através desses editais e por isso burocratizando a prática sem antes definir e delimitar suas possibilidades de ação e atuação.

O campo da ATHIS encontra-se hoje em destaque em meios profissionais, institucionais e acadêmicos, ganhando espaço político e no mercado profissional.⁸ Contudo, abrigando em suas ações um leque diverso e variado de possibilidades de organizações. A concorrência de sentidos no âmbito das entidades profissionais e, também, das universidades, escritórios e profissionais autônomos, decorre da disputa por hegemonia entre projetos distintos para a categoria profissional do arquiteto-urbanista e, sobretudo, para a habitação e a cidade. Os grupos que se encontram nessa disputa pelo campo possuem origens distintas, que vão desde estudantes e professores que se organizam em grupos extensionistas, até empresas vinculadas ao negócio ou empreendedorismo social; todos acabam compondo os debates críticos sobre o tema.

Essa problemática apareceu de forma bastante importante durante uma pesquisa nacional desenvolvida pelo Observatório das Metrópoles (2019, p.4), que partiu de um entendimento amplo sobre ATHIS: “abrangendo os agentes e experiências que constituem o campo de luta pelo direito à moradia digna e à cidade, ainda que alguns não reivindiquem o termo”. No âmbito da pesquisa, a diversidade de agentes e formas de atuação implicou na divisão da atuação em ATHIS em quatro eixos distintos: (i) melhorias habitacionais, (ii) produção habitacional, (iii) regularização fundiária; e (iv) direito à cidade (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2019).

A representação desses agentes envolvidos com ATHIS, em sua diversidade poderia então ser dividida em dois eixos: (i) dos profissionais e grupos envolvidos com a função social de suas profissões, comprometidos com construções políticas estruturais e ampliação de ganhos em escalas maiores que a moradia, com impacto na reprodução da vida; ou seja, uma atuação profissional política e militante e (ii) dos profissionais que enxergam a ATHIS como um nicho de mercado com potencial a ser explorado, valorizando os aspectos de oportunidade e de empreendedorismo social.

3. Novos interesses em ATHIS e na Lei 11.888/08

Nos últimos anos foi possível perceber o crescimento do interesse pela ATHIS em novos espaços, como o caso do empreendedorismo ou negócio social, com a consequente ampliação do nicho de mercado profissional. Ainda mais recente, percebe-se que o tema rompeu barreiras e tem sido pauta de esferas políticas de campos não progressistas, como anteriormente vinha sido tratado.

Como nos relembrou Santo Amore (2016), o momento não é favorável às cidades brasileiras devido à ausência de políticas públicas, portanto faz-se necessária uma busca por alternativas para os problemas de moradia. Essa lacuna de falta de ações do Estado gerou uma movimentação

política em torno da questão da moradia e, por consequência, em relação à temática da ATHIS, que englobou desde formas já conhecidas de atuação até organizações e proposições totalmente novas ao campo.

Com isso, ressaltamos aqui dois pontos que merecem destaque no debate, por suas contradições, interesses políticos e o impacto no setor. Dos novos interesses em ATHIS, e na Lei 11.888/08, cabe salientar a proposta da ATHIS como elemento capaz de ampliar um nicho profissional de arquitetos e urbanistas, que tem ganhado mais força a cada ano; e também o interesse pelo tema por partidos e políticos com viés de direita, pouco comum até então, onde as pautas voltadas ao campo eram majoritariamente trazidas por agentes da esquerda política.

3.1 ATHIS como nicho de mercado e negócio social

Para entendimento do campo e suas alterações de interesses recentes, foi feita uma pesquisa empírica que teve como metodologia o levantamento de eventos e documentos organizados pelas entidades profissionais sobre o tema do empreendedorismo em ATHIS, entre 2015 e 2022. O recorte temporal se deu a partir do conteúdo discutido na 56ª Plenária do CAU/BR, de 2016, que determinou o aporte de parte do seu orçamento em ações estratégicas de ATHIS,⁹ a partir do ano subsequente.

Tendo como base a sistematização de eventos promovidos especificamente pelo CAU no período, foi possível constatar o crescimento exponencial do tema dentro da entidade. Em agosto de 2015, no *I Seminário de Assistência Técnica em Arquitetura e Urbanismo*, em Maceió, houve a primeira discussão sobre o tema a partir dessa nova perspectiva, tendo sido levantado, principalmente, o resultado da pesquisa encomendada pela entidade ao Datafolha, que objetivava conhecer a imagem que a sociedade tinha do profissional da área de arquitetura e urbanismo. O resultado foi amplamente divulgado, inclusive em programas de TV, revelando números que apontavam que 86% da população brasileira já teria executado algum tipo de obra ou reforma sem acompanhamento profissional.¹⁰ Essa pesquisa mostrou também que a população mais pobre não tinha a prática de contratação de profissionais e, por isso, na leitura da entidade, poderia ser um nicho de mercado a ser explorado, em contraponto da visão elitista da profissão.

Nos anos seguintes o tema da ATHIS continuou sendo pauta nos eventos da entidade, com destaque para o ano de 2018, que concentrou 25 (vinte e cinco) seminários voltados ao tema, havendo a divulgação dos objetivos como sendo a formação da cultura e da prática de ATHIS, divulgando o direito à moradia, garantido pela constituição e reforçado pela lei federal. Além disso promoveu 18 (dezoito) editais, 4 (quatro) publicações, 1 (uma) campanha publicitária e 21 (vinte e um) diálogos com Prefeituras e/ou Governos Estaduais para a implementação da Lei de ATHIS, somente naquele ano.¹¹

Em 2021, o CAU lançou oficialmente um Portal de ATHIS, com peças publicitárias e um *site* sistematizando as informações sobre o tema. Nesse sítio eletrônico é possível encontrar informações sobre a lei federal, relatos de experiências de ATHIS, instruções de aplicabilidade, cursos, capacitações e outros dados afins.¹²

Assim, através desse investimento do CAU em promover a ATHIS entre os profissionais da arquitetura e urbanismo, é possível notar o viés que a entidade adotou para essa campanha, entendendo que a ATHIS é um direito resguardado pela Lei 11.888/08 e que os municípios devem colocar essa proposta em prática, inclusive alertando e incentivando que, caso não exista um programa de ATHIS municipal, seja procurada a Defensoria Pública do Estado para cobrar a implementação.

Em certos momentos a informação compilada na campanha é contraditória. É o caso dos relatos de experiências de ATHIS, que exemplificam sem distinguir ações em diversos locais do país. Essas experiências são oriundas de origens distintas, podendo contemplar projetos financiados por programas federais, iniciativas do poder público municipal, parcerias com entidades de fundos

internacionais filantrópicos e iniciativas resultantes dos editais próprios do CAU. Em termos de fomento ao profissional de arquitetura e urbanismo enquanto assessor técnico para habitação de interesse social, é uma grande iniciativa informativa, porém como pontuado anteriormente, possui camadas de problematizações um pouco mais profundas do que é abordado pelo Conselho, no sentido de confundir sobre a atuação ser um campo sistemático e permanente.

O CAU, ao longo dos últimos anos, tem pautado não somente a regulação da profissão, mas também políticas públicas e, principalmente, ocupando um importante espaço como interlocutor e representante de uma posição política de defesa da prática. A institucionalidade do CAU, até o momento, tem ignorado a necessidade de aprofundamento no tema para que as pautas reivindicativas sejam equilibradas entre os agentes do campo e, portanto, reflita em políticas setoriais mais distributivas e menos genéricas, que acabam por não atender nenhuma demanda por completo. Isso é reflexo do apoio argumentativo utilizado, baseado na Lei de ATHIS, que sem nenhuma complexificação, foi adotado com orientação para a campanha.

Um exemplo dessa iniciativa institucional é o foco da entidade em promover ATHIS como um modelo de negócio social, ou seja, um caminho profissional, favorecendo a visão do trabalho técnico como uma iniciativa de atendimento na microescala, empreendida pelo próprio profissional. São publicizadas ações como “Casa Saudável”, “Nenhuma casa sem banheiro” e “Moradia digna é uma questão de saúde pública”, que representam um importante eixo de ATHIS, vinculadas a melhorias habitacionais e soluções individuais de problemas habitacionais. Em contraposição, é importante ressaltar que essa difusão do tema a partir da linguagem estabelecida pelo CAU tensiona o cenário político, fazendo com que o Estado e o mercado se movimentem para se incorporarem a essas demandas.

Modelos de ATHIS com estruturas e resultados mais coletivos são menos comentados pelo Conselho, e isso parece acontecer pela dificuldade de apresentação de resultados mais imediatos, como os casos de melhorias habitacionais. Os processos coletivos são mais longos e complexos, necessitando de um suporte estatal bem mais evidente e de políticas públicas mais bem formuladas. Em outras palavras, as medidas mitigatórias de ações individuais em ATHIS são paliativas, porém movimentam a economia e trazem alguma melhora na qualidade de vida da população, enquanto os processos coletivos exigem maior transformação política, presença do poder público, grandes investimentos financeiros e, conseqüentemente, levam mais tempo para apresentarem seus resultados, mesmo que eles sejam mais permanentes. Além disso, a dinâmica em termos de volume de trabalho para os profissionais do ramo é bastante diferente, sendo que os processos coletivos possuem menor oferta que as melhorias.

Por isso, é importante destacar que o empreendedorismo e/ou negócio social aparece como um dos temas estimulados pelo CAU, podendo ter mais ou menos centralidade nos eventos promovidos sobre ATHIS pelas entidades profissionais. No entanto, o debate gira sempre em torno de alguns grandes temas principais, a depender dos arranjos políticos locais de cada entidade, como: (i) ATHIS enquanto política pública; (ii) ATHIS como ferramenta para a promoção da justiça e inclusão social nas cidades; (iii) Profissionais liberais, pequenos e médios escritórios e a prática de ATHIS.

Os negócios de impacto social (ou empreendedorismo social) são entendidos pela entidade como modelos replicáveis e de possível inserção de profissionais no meio. São negócios que preveem o investimento na população de baixa renda, como mercado em potencial, especialmente nas reformas. O entendimento do CAU/BR é que as classes C, D e E possuem relevância econômica, já que, segundo o Programa Vivenda (negócio social bastante propagado pela entidade como um modelo virtuoso), é uma “fatia de mercado crescente” e representa “69% dos cartões de crédito”,¹³ ou seja, famílias com potencial de endividamento.

Negócios sociais, categorizados hoje em dia como modelos de ATHIS, estão se expandindo com a proposta de enfrentamento do déficit habitacional, que encobririam falhas do Estado em

promover políticas habitacionais efetivas e levando a população mais pobre a solucionar suas emergências através de endividamentos (SANTORO; CHIAVONE, 2020).

Essas iniciativas são organizadas a partir da lógica empresarial, entendendo o déficit habitacional como um potencial mercado a ser explorado, se afastando da preocupação da garantia de direitos. Alinham-se a uma ideologia empreendedora bastante difundida atualmente, onde a solução estaria na individualização das responsabilidades como forma de equilíbrio das inconsistências econômicas e sociais promovidas pela competição capitalista neoliberal (DARDOT; LAVAL, 2016) e, portanto, atraem grande interesse, ao se entender como uma resposta imediata e de fácil solução para os problemas que o Estado seria incapaz de prover.

Esse tipo de empreendimento é defendido a partir do pressuposto estabelecido pelo Programa Vivenda apresentado na figura 2. O campo é entendido nas relações opostas entre mercado e o terceiro setor, em conjunto com o eixo de execução da construção civil e de reformas individuais. Nesse gráfico, elaborado pelo Programa Vivenda, há intenção de demonstrar que o mercado da construção civil é ocupado por grandes construtoras; enquanto o terceiro setor voltado para a construção seria composto por assessorias técnicas tradicionais e entidades internacionais; já as reformas executadas pelo terceiro setor seriam desenvolvidas por experiências vinculadas às associações sem fins lucrativos ou ONGs; ao passo que o mercado de reformas estaria sem nenhum agente atuando, sendo um campo passível de investimentos.



Figura 2. Gráfico do setor de ATHIS e negócios sociais (fonte: *site* CAU/BR, 2018).¹⁴

Essa é uma abordagem simplista e generalista, mas que cativa um público de profissionais da arquitetura e urbanismo que motivados por relações pessoais ou expectativas de sucesso profissional, encaram o trabalho da assistência técnica como um futuro promissor, porém isso não necessariamente se reflete na prática. Outra crítica relacionada à essa perspectiva é a falta do Estado no gráfico. O Estado não aparece como agente, sendo que tanto na Lei 11.888/08 como historicamente, o Estado é um integrante central no acesso e provisão de moradias, seja pelos programas habitacionais que financiam novas construções ou por projetos mitigatórios do déficit habitacional.

Em se tratando da ampliação do nicho de mercado, a intenção de consolidação do campo da ATHIS acabou por se limitar a uma disputa do campo profissional, “arquitetos e urbanistas seguem em busca de alternativas para implementação da assistência técnica, muitas vezes de forma pontual e por iniciativas autônomas” (CARDOSO; LOPES, 2022, p.9). Isso acabou reduzindo os

debates aos meios de fomento e seus entraves práticos, secundarizando o debate sobre a questão habitacional em si, seus desdobramentos como política pública e seus arranjos institucionais para promover soluções permanentes que impactam na diminuição do déficit habitacional.

as ações patrocinadas pelo CAU são muito pontuais – ainda que os editais abram possibilidade para que mais arquitetos e urbanistas trabalhem com ATHIS, essas iniciativas não se configuram como uma política que garanta às famílias de baixa renda o amplo acesso à moradia digna, dada a limitação da atuação do Conselho, em face de sua própria configuração (LOPES; CARDOSO, 2022, p.9).

Isso nos leva a refletir sobre os motivos de entidades de classe, além de voltarem a pautar especificamente o fomento desse setor de atuação, passarem a considerar iniciativas específicas como exemplos virtuosos de ATHIS e, ainda mais, vêm sendo indicadas como um modelo de negócio promissor e um caminho para a ampliação de um nicho de mercado.

3.2 ATHIS como pauta de políticas menos progressistas

Mais recentemente, o campo da ATHIS se expandiu para espaços que até então não eram comuns de estarem presentes como agenda. A hipótese é que isso tenha ocorrido como consequência das campanhas informativas do CAU sobre o tema.

Um exemplo importante desse rompimento de barreiras foi o anúncio do Programa Casa Verde Amarela, através da Lei 14.118, aprovada em janeiro de 2021. Esse Programa foi uma estratégia política do governo Bolsonaro de substituir o MCMV, uma das principais políticas desenvolvidas pelos governos anteriores e muito conhecida pela população, devido ao seu impacto em diversas classes.

O Programa Casa Verde Amarela, diferente do MCMV, descreve textualmente em seu artigo 8º que a assistência técnica para construção ou melhoria das moradias seria passível de composição do investimento das operações. Essa situação é contraditória, pois a assistência técnica prevista em lei federal diz respeito ao suporte a famílias com renda de até 3 salários-mínimos, o que representa a “Faixa 1” dos dois programas, que foi negligenciada logo no lançamento do Programa Casa Verde e Amarela.

O Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), responsável pelo programa, anunciou em seu lançamento, em 2021, que os projetos referentes à Faixa 1 não receberiam financiamentos. Os motivos, na época, foram justificados pela inadimplência corrente dos contratos dessa faixa no MCMV. Nos outros anos subsequentes, o governo manteve a postura de não destinação de recursos e subsídios para essa faixa, mantendo em vigor somente os empreendimentos com operações oriundas do FGTS.¹⁵

Dentro do programa, também foi criada uma modalidade de Regularização Fundiária com Melhorias Habitacionais (REGMEL). O REGMEL tem por objetivo conceder financiamento, em condições especiais de subsídio, para a execução de obras e serviços destinados à regularização fundiária de núcleos urbanos informais e melhorias habitacionais, tendo a Caixa Econômica Federal como agente operador e financeiro, sendo o Fundo do Desenvolvimento Social (FDS) responsável pelo recurso destinado para essa modalidade.¹⁶ O programa cobre despesas de assistência técnica, entre outros custos.

Essa modalidade também possui um arranjo inusitado: o agente promotor deve ser necessariamente empresas ou entidades privadas, excluindo o poder público dessa responsabilidade. É responsabilidade do agente promotor submeter a documentação que comprove a viabilidade necessária para a apresentação do projeto e as articulações com as famílias. Aos municípios coube a tarefa de firmar a adesão ao programa e anuir as propostas apresentadas pelos agentes promotores, não podendo submeter propostas próprias.

ETAPA	DESCRIÇÃO	RESPONSÁVEL	PRAZO
1	Adesão ao Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional	Poder público municipal ou Distrital	Contínua
2	Cadastramento de usuário de acesso e das propostas mediante preenchimento de formulário eletrônico	AP	30/01/2022
3	Anuência da proposta cadastrada	Poder público municipal ou Distrital	09/02/2022
4	Análise de enquadramento e divulgação do resultado da seleção	MDR (Órgão Gestor)	25/03/2022
5	Apresentação de documentos técnicos, institucionais e jurídicos ao AF credenciado	AP	30/06/2022
6	Análise dos documentos técnicos, institucionais e jurídicos e contratação do financiamento entre AF, AP e famílias atendidas com regularização fundiária	AF e AP	30/09/2022

Figura 3. Cronograma para recepção, seleção e contratação de propostas do REGMEL/MDR (Fonte: *site* Caixa Econômica Federal, 2022).¹⁷

Na Figura 3, o quadro com o cronograma para seleção de proposta demonstra de forma clara a posição secundária do poder público municipal no processo, sendo relegado a aderir ao programa e dar anuência às propostas.

Essa ação de assistência técnica demonstra a intenção de afastamento ou ausência do Estado que compõe a prerrogativa política do governo Bolsonaro (2019-2022). O Estado é excluído da criação de políticas públicas voltadas para a regularização fundiária e de melhorias habitacionais, ações que estão contempladas na Lei de ATHIS e por isso foram repassadas aos profissionais.

Outra movimentação política atípica tem sido o Projeto de Lei que propõe a alteração da Lei de ATHIS. De autoria do senador Jorge Kajuru (Podemos-GO), o PL 4.193/2019 altera a Lei 11.888/08, para obrigar cursos de arquitetura e engenharia de instituições públicas a manterem, em suas estruturas escritórios sociais destinados à prestação gratuita de serviços de elaboração de projetos e acompanhamento técnico da construção de habitação de interesse social para a população de baixa renda.

O parecer favorável do relator Flávio Arns (Podemos-PR) afirma que “se as instituições de educação superior (IES) tivessem maior compromisso com a melhoria da realidade de seu entorno, não precisaríamos de uma lei para determinar esse tipo de medida”.

Tanto a justificativa apresentada pelo autor do PL, quanto o parecer favorável do relator parecem desconhecer factualmente a ATHIS e o funcionamento das universidades públicas. Em termos da realidade das IES, o sucateamento de sua infraestrutura, a carência de bolsas de estudos e pesquisas, a deterioração dos financiamentos educacionais, impedem que a estrutura necessária para a implantação de escritórios sociais seja efetivada, com a expectativa de atender a população e enfrentar o déficit habitacional. As IES estão sendo negligenciadas há anos e com sucessivos cortes em seus financiamentos, em especial no final da gestão Bolsonaro.

Fora isso, é possível questionar sobre as responsabilidades que estão sendo repassadas para estudantes e, principalmente, para professores que deverão assumir projetos de complexidades maiores que o período de dedicação fora da sala de aula é capaz de absorver. Esses projetos arquitetônicos e de engenharia exigem dedicação exclusiva dos profissionais envolvidos, para corresponder às emergências demandadas pela população, com moradias em situações precárias, além de exigirem responsabilidade técnica formal.

Também cabe ressaltar que a justificativa apresentada pelo PL ignora o fato das IES já contribuírem com seus projetos de extensão para o campo da ATHIS e demais questões sociais. É histórico o engajamento de professores e discentes que organizam projetos com íntima relação com problemas demandados pela sociedade (D'OTTAVIANO; ROVATI, 2017; D'OTTAVIANO; ROVATI, 2019).

Além desses fatores, parece haver uma falha no entendimento dos processos necessários para a implementação de ATHIS. Os tempos necessários para articulação com as famílias, elaboração e aprovação de projetos e obra, quando for o caso, são maiores do que os períodos dispostos na grade curricular dos projetos pedagógicos das IES. A proposta do PL poderia abarcar situações específicas somente, porém está sendo lançada junto a uma lei federal de forma generalista, o que pode mais confundir do que ajudar no problema do déficit habitacional.

4. Apontamentos finais

A Lei 11.888/08 e a prática da assistência/assessoria técnica são elementos históricos e de extrema relevância política e social. A trajetória política da construção da lei e o acúmulo de experiências no campo da ATHIS demonstram que o tema é assunto de extrema relevância para o meio profissional da arquitetura e urbanismo, assim como para a sociedade (CARDOSO; LOPES, 2022; MELLO, 2021; SANTO AMORE, 2016; NASCIMENTO, 2011).

Hoje a ATHIS já não é a mesma prática enunciada em 1976 pelo sindicato do Rio Grande do Sul, nem tão pouco a ideia utópica paulofreireana de coletivos de construção política.¹⁸ O arranjo de seus agentes e práticas, em sua maioria apresenta outro formato de ação estratégica, diferente das propostas de suporte prioritariamente técnico do início da prática, representando hoje outros objetivos e organizações.

Porém é interessante entender que o percurso de construção política e legislativa que envolve o campo da ATHIS foi essencial para posicionar os agentes que atuam em prol da moradia digna, baseando o acesso à moradia no direito à cidade e, por consequência, na promoção da moradia digna de forma assistida e com qualidade técnica.

É notável a alteração de conceitos e formas de atuação que as assessorias e assistências técnicas estão submetidas ao longo dos anos, variando e se adaptando conforme o contexto político e às demandas da população. Os tempos são outros e as políticas merecem atenção para sua rediscussão.

O campo hoje abriga uma diversidade complexa de agentes que se organizam de forma específica em cada contexto que se inserem, gerando um conjunto de ações práticas e metodologias de atuação profissional que revelam um campo em plena movimentação, ocasionando também em confusões teóricas e políticas por parte dos envolvidos em ATHIS (KAPP, 2019; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2019; CARDOSO; LOPES, 2022; MORADO, 2019).

A lei 11.888/08 funcionou como um marco legal de grande importância e que reverberou no avanço e ampliação do campo da ATHIS, em diversas esferas políticas e sociais (CARDOSO; LOPES, 2022). Ainda assim, a promulgação da lei não foi capaz de garantir sua ampla aplicabilidade, condicionando a lei a arranjos voluntariosos dos entes federativos, em especial as municipalidades. Essas ações voltadas ao tema da assistência e assessoria técnica, que visem o acesso à moradia digna aos mais pobres, ficaram concentradas em políticas e iniciativas externas ao instrumento jurídico da Lei de ATHIS, revelando-a como uma legislação esvaziada, mas com forte apelo argumentativo quanto a disputas políticas.

Recentemente, o campo da ATHIS tomou novas proporções e sentidos, sendo cada vez mais pautado como uma alternativa de nicho de mercado profissional aliado a uma solução concreta para o déficit habitacional. Esse debate tem sido fomentado principalmente por entidades de classe da arquitetura e urbanismo e tem despertado o interesse público pelo tema.

A agenda da ATHIS vem sendo institucionalizada pelas pautas de interesse das entidades, em especial o CAU. O tema tem ganhado força com estímulo ao empreendedorismo social e a um modelo de negócio social no âmbito profissional e com promessas de melhorias na qualidade de vida da população. Porém, o que vemos é que, apesar da publicidade como sendo um modelo de negócio virtuoso, a atuação empreendedora de profissionais de ATHIS encontra barreiras reais na sua aplicabilidade, dada as complexidades que o tema da moradia é composto em sua

territorialidade, dificuldades de financiamento e inserção social. Fora isso, é notável o afastamento cada vez maior do Estado como agente central nessa mediação de conflitos gerados pelo déficit habitacional, deixando a responsabilidade por ações mitigatórias a cargo da sociedade e de profissionais.

Essa ausência do Estado também é sentida num contexto mais amplo de política pública. Os últimos anos de governo Bolsonaro revelaram uma intenção clara de desmonte das políticas habitacionais vigentes, sob uma perspectiva de Estado mínimo nas ações estratégicas de políticas públicas. Houve grande redução dos programas e do alcance das poucas políticas vigentes, propostas pelo governo federal. Ainda assim, foi possível perceber uma inclinação do poder executivo e legislativo em acionar o tema da ATHIS como alternativa às soluções possíveis para o déficit habitacional, mesmo que o campo tenha sido disposto de forma bastante desconectada com o posicionamento dos agentes atuantes no setor, gerando movimentos controversos que não estão necessariamente contribuindo com as discussões propostas em ATHIS.

Tomando essa perspectiva de mudança de arranjo e sentido da ATHIS, seria hoje a Lei 11.888/08 um marco legal atrasado ou poderia ainda se encaixar nessa transformação atual que o campo vem passando? Essa é uma questão de difícil resposta, já que, como apresentado, a aplicabilidade dessa lei foi bastante reduzida e resultou em poucas experiências diretas. Porém, sabe-se que, por mais contraditório, inconstante e sem investimentos que o campo seja, há importantes reflexões, construções e resultados que foram obtidos através dessa prática. A problemática seria entender qual seria de fato a contribuição que esse marco jurídico ainda proporciona, visto que nos últimos anos tem sido alvo de propostas e políticas controversas.

A existência da lei como um direito social garante que essa premissa legal seja efetivada? Uma lei, por sua existência, garante o direito social aos cidadãos? Como é possível que uma lei esvaziada e de difícil aplicabilidade seja reformulada para se tornar um instrumento eficaz de garantia dos direitos sociais na prática, além de uma ferramenta de disputa política?

Esses são outros questionamentos que decorrem dessa pesquisa, precisam ser respondidos à luz de uma análise do campo de maneira atualizada, levando em considerações os agentes que estão disputando espaço político e pautando as agendas de ATHIS.

Principalmente, é necessário avançar na análise do papel do Estado nas políticas públicas habitacionais, em especial, neste caso, no relacionamento com a ATHIS. O Estado é ao mesmo tempo o maior violador de direitos e o maior garantidor/produzidor deles, através de leis, regulações e programas. Somente o Estado é capaz de estabilizar o campo, discutir propostas de forma equitativa e propor soluções justas e democráticas. Outros agentes envolvidos sempre irão pautar as necessidades de acordo com suas agendas particulares, em benefício próprio, por mais bem intencionados que sejam.

Referências Bibliográficas

- BONDUKI, N. G. **Habitação & autogestão: construindo territórios de utopia**. Fase, 1992.
- BRASIL. **Lei Federal 11.888/2008, 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. Brasília, 2008.
- CARDOSO, A. L. et al. Habitação social, reforma urbana e direito à cidade. **Reforma Urbana e Direito à Cidade**. Letra Capital, 2022.
- CARDOSO, A. L. Prefácio. In: D'OTTAVIANO, M. C. L. **Habitação, autogestão & cidade**. Letra Capital, 2021.

- CARDOSO, F. S., & LOPES, J. M. D. A. Assessoria e Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social: do discurso à construção da prática profissional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 24, 2022.
- CARDOSO, F.; SANTO AMORE, C. Assessoria e assistência técnica para habitação de interesse social no Brasil. **XV Coloquio Internacional de Geocrítica Las ciencias sociales y la edificación de una sociedad post-capitalista**, Barcelona, 2018.
- CARDOSO, F. S.; LOPES, J. M. de A. Assistência a assessoria técnica: entre o discurso e a prática. **Anais...**, 2019.
- CAU/BR. **ATHIS Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social: um direito e muitas possibilidades** [online]. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2018/12/nova-cartilha.pdf>. Acesso em 06 de agosto de 2022, 2018.
- CUNHA, E.M.P; ARRUDA, A.M.de. ; MEDEIROS, Y. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Assistência técnica um direito de todos construindo uma política habitacional; experiências em habitação de interesse social no Brasil**, Brasília-DF, Coleção Habitare, 2007.
- DARDOT, P., & LAVAL, C. **A nova razão do mundo**. Boitempo editorial, 2016.
- DEMARTINI, Juliana. Assessoria Técnica Continuada: desafios e possibilidades para a implementação de um programa público para as expressões do morar. **Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo)**. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016
- D'OTTAVIANO, M.C. L; ROVATI, J. **Para além da sala de aula: extensão universitária e planejamento urbano e regional**. FAUUSP, 2017.
- D'OTTAVIANO, M.C. L; ROVATI, J. **Além dos Muros da Universidade: Planejamento Urbano e Regional e Extensão Universitária**. ANPUR, 2019.
- D'OTTAVIANO, M.C. L. **Habitação, autogestão & cidade**. Letra Capital, 2021.
- FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. **Direito à moradia adequada**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação?**. Editora Paz e Terra, 2014.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021.
- GOHN, M. da G. **Sociedade civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs**. Nomadas (col), (20), 140-150, 2004.
- IAB. **Manual para a Implantação da Assistência Técnica Pública e Gratuita a Famílias de Baixa Renda para Projeto e Construção de Habitação de Interesse Social**. Rio Grande do Sul: Editora Tecnodata, 2010.
- KAPP, S. Direito ao espaço cotidiano: moradia e autonomia no plano de uma metrópole. **Cadernos Metrópole**, v. 14, n. 28, p. 463-483, 2012.
- KAPP, S. Grupos sócio-espaciais ou a quem serve a assessoria. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 20(2), 221, 2018.
- LAGO, L. C. et al. Introdução. In: XIMENES, L. & VELASCO, T. **Produção Habitacional Solidária: panorama internacional**. IPPUR, 2019.
- LOPES, J. M. A.; SANTO AMORE, C. Assessorias em Emergências I. In: **VI Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo**, 2020.
- LOPES, J. M. de A. Sobre arquitetos e sem tetos: técnica e arquitetura como prática política. 2011. 157f. **Tese de Livre-docência** – IAU/USP, São Carlos, 2011.

MARICATO, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. Editora Alfa-Omega, 1979.

MELLO, B. C. E. de. ATMI: gênese da lei de Assistência Técnica em Habitação Social. **Risco Revista De Pesquisa Em Arquitetura E Urbanismo (Online)**, 19, 1-15, 2021.

MORADO, D. O que é extensão? Incertezas e provocações. In: P. Oliveira, L. Ferreira, & V. Iacovini (Eds.), **Dimensões do Intervir em Favelas: Desafios e perspectivas** (1.a ed.). Peabiru TCA, 2019.

NASCIMENTO, D. M. Moradia: é possível pensar em alternativas?. **Revista e-metropolis (Online)**, 2019.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **ATHIS para a moradia digna: levantamento nacional de agentes [online]**. Disponível em: <https://habitacao.observatoriodasmetrolopes.net.br/athis-para-moradia-digna/>. Acesso em 11 de agosto de 2022, 2019.

RETTO JÚNIOR, A. da S.; MARICATO, E. **Para entender a crise urbana no projeto da cidade contemporânea**. 1 ed. – Bauru: ANAP, 2019.

RODRIGUES, E. L. A Estratégia Fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia. 233f. **Dissertação (Mestrado)** - FAUUSP, São Paulo, 2013.

SANTO AMORE, C. Assessoria e Assistência Técnica: Arquitetura e comunidade na política pública de habitação de interesse social. **Anais do II URBFAVELAS**, Rio de Janeiro, 2016.

1 Aqui, entende-se por sociedade civil organizada o "movimento social" que se reúne coletivamente em prol de "ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas" (GOHN, 2004, p.141).

2 Outras experiências de suporte técnico à população de baixa renda aconteceram antes disso de forma mais intermitente, por isso não foram incluídas nesta argumentação.

3 É necessária uma ressalva quanto a uma discordância entre os termos utilizados como referência ao serviço técnico profissional. Os termos "assessoria" e "assistência" técnica podem ser utilizados para referenciar o mesmo tipo de ação profissional, sendo que mais recentemente a sigla ATHIS também foi popularizada para englobar essas definições profissionais. Esses grupos paulistas passaram a usar o termo "assessoria técnica" majoritariamente. Não iremos, neste artigo, problematizar essa questão de terminologia e optamos por utilizar a referência regional vigente, quando for necessária a diferenciação de termos.

4 Apesar da conquista de um programa autogestionário dentro do pacote habitacional, dentre os questionamentos feitos pelos movimentos, estava justamente a concepção do programa que priorizava a produção privada da habitação e, ainda, a excessiva burocracia para as entidades: enquanto os programas destinados às construtoras são rapidamente regulamentados e revisados, o MCMV-e sofre com prazos estendidos para a edição de resoluções e instruções normativas e a falta de prioridade na análise e aprovações (RODRIGUES, 2013, p.73).

5 Uma problemática legislativa que envolve a aplicabilidade da lei de ATHIS e que não será aprofundada nesse artigo concentra-se na fundamentação jurídica de que esta é uma norma constitucional de 'eficácia contida', que são instrumentos jurídicos que possuem normatizações e estão aptos a produzir todos os seus efeitos desde o momento da promulgação, mas que podem ser restringidas por parte do Poder Público, como no caso da Lei 11.888/08, em relação à sua operacionalização pela municipalidade, além de suas formas de financiamento.

6 Grupos extensionistas são os coletivos de estudantes e docentes que a partir de uma prática necessariamente gestada em conjunto com o ensino e a produção do conhecimento científico-acadêmico, tem intenção de intervir na realidade, com comprometimento social, ético e político. Os processos articulam diferentes disciplinas científicas, além de questões culturais, servindo de espaço de troca e aprendizagem, em espaços de elaboração do sentido das escolhas políticas cotidianas. (D'OTTAVIANO; ROVATI, 2017)

7 CAU/BR. 56a-plenaria-cau-destinara-recursos-para-projetos-e-obras-de-assistencia-tecnica. **Site CAU/BR**, 2016. Disponível em: <https://caubr.gov.br/56a-plenaria-cau-destinara-recursos-para-projetos-e-obras-de-assistencia-tecnica/>. Acesso em: 10 de dezembro 2022.

8 Além disso, é notório o aumento do interesse acadêmico pelo tema a partir de 2018, nesses termos, onde passou-se a produzir mais conteúdos sobre o assunto, não havendo amplos registros anteriores em plataformas como a Scielo e Google Acadêmico antes disso.

9 CAU/BR. 56a-plenaria-cau-destinara-recursos-para-projetos-e-obras-de-assistencia-tecnica. **Site CAU/BR**, 2016. Disponível em: <https://caubr.gov.br/56a-plenaria-cau-destinara-recursos-para-projetos-e-obras-de-assistencia-tecnica/>. Acesso em: 10 de dezembro 2022.

10 CAU/BR. Em 2015: pesquisa inédita encomendada pelo CAU/BR traça perfil da profissão. **Site CAU/BR**, 2016. Disponível em: <https://www.causp.gov.br/?p=22435>. Acesso em: 11 de dezembro 2022.

11 CAU/SC. Novas Cartilha de ATHIS. **Site CAU/SC**, 2022. Disponível em: <https://www.causc.gov.br/wp-content/uploads/2022/11/NOVA-CARTILHA-ATHIS-2022-EBOOK.pdf>. Acesso em: 14 de dezembro 2022.

12 CAU/BR. Portal de ATHIS. **Site CAU/BR**, 2021. Disponível em: <https://caubr.gov.br/moradiadigna/>. Acesso em: 19 de dezembro de 2022.

13 CAU/BR. Programa Vivenda. **Site CAU/BR**, 2018. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/Vivenda-ATHIS-compressed.pdf>. Acesso em: 09 de dezembro de 2022.

14 CAU/BR. Programa Vivenda. **Site CAU/BR**, 2018. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/Vivenda-ATHIS-compressed.pdf>. Acesso em: 09 de dezembro de 2022.

15 RIBEIRO, J. Programas habitacionais sofrem corte de 98% em recursos federais. **Portal de notícias R7**, 2022. Disponível em: <https://noticias.r7.com/cidades/programas-habitacionais-sofrem-corte-de-98-em-recursos-federais-20072022>. Acesso em: 20 de dezembro de 2022.

16 O FDS era o fundo acessado pelo MCMV-e, que subsidiava a construção de novas habitações sem fins lucrativos para a faixa 1.

17 GOV/BR. PROGRAMA DE REGULARIZACAO FUNDIARIA E MELHORIA HABITACIONAL - RECURSOS DO FDS - AGENTE OPERADOR. **Site GOV.BR**, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/MNPO_REGMEL_V000.pdf Acesso em: 15 de dezembro de 2022.

18 Para entendimento da proposta pauloferreana ver FREIRE, 2014.