

# ASSISTÊNCIA TÉCNICA GRATUITA: UMA ALTERNATIVA PARA A QUESTÃO HABITACIONAL

**Heloisa Helena Feitosa Callou Moura Brasil**  
Universidade de Fortaleza

**Maria Cristina Aleme Romcy**  
Universidade de Fortaleza

**Ana Gabriela de Albuquerque Cunha**  
Universidade de Fortaleza

## Resumo

A questão da habitação ainda permanece como um dos mais graves, complexos e desafiadores problemas nas médias e grandes cidades, que devem ser confrontados com políticas urbanas democráticas envolvendo além do poder público, a própria sociedade em seus vários níveis de representatividade. O descompasso e a dissociação entre as políticas governamentais urbanas e habitacionais, além da preponderância do setor imobiliário e da construção civil nos processos decisórios, foram decisivos para a manutenção e exacerbação das desigualdades socioespaciais. Estas foram traduzidas na ausência ou precariedade das habitações para a população de baixa renda, que encontrou na autoconstrução única alternativa de acesso a moradia, apesar de serem na grande maioria ilegais, inseguras, insalubres, ambientalmente desconfortáveis, em locais sem infraestrutura e periféricos. No Brasil, estima-se que 80% das moradias são fruto da autoconstrução, caracterizadas pelo improvisado, sem diálogo com o planejamento urbano e realidade local, acarretando problemas de caráter individual e coletivo, que poderiam ser atenuados ou abolidos através da assistência técnica gratuita para projeto e construção da habitação de interesse social. Este artigo pretende analisar e propor algumas estratégias para viabilizar a implementação da assistência técnica gratuita, tendo como embasamento os fundamentos teóricos do planejamento e gestão integrada, através de pesquisa bibliográfica exploratória, e assim contribuir para a construção de um novo

**paradigma urbano, onde a moradia digna, não seja apenas um direito constitucional, mas uma realidade para todos.**

## Introdução

O tema da habitação permanece como um grave e complexo problema social urbano a ser enfrentado pelas cidades brasileiras, com déficit habitacional crescente e alarmante, concentrado nas faixas de renda abaixo dos três salários, que aliado ao elevado custo da terra urbanizada e o baixo poder aquisitivo das famílias, desencadeia a produção de moradias informalmente autoconstruídas.

A falta de auxílio técnico profissional no projeto e execução da Habitação de Interesse Social (HIS), típico da autoconstrução, resulta geralmente em moradias precárias, desprovidas de: conforto térmico, luminoso e acústico; salubridade; segurança construtiva, que geralmente se mostram mais dispendiosas que aquelas acompanhadas por arquitetos e/ou engenheiros (Cunha, Arruda e Medeiros 2007).

A autoconstrução é um processo culturalmente solidificado, amplamente difundido e profundamente enraizado nas práticas de subsistência urbana da população pobre, portanto, é mister que de forma contínua e progressiva, sejam oferecidas respostas do poder público aos problemas decorrentes desta prática, principalmente quanto a qualidade do ambiente construído da moradia em si e de seu entorno.

Turner (1976) defendia a autoconstrução para países em desenvolvimento como alternativa possível para o problema habitacional da população de baixa renda e se contrapunha a provisão direta massiva de moradias pelo

Estado, pois acreditava que o mesmo não dispunha de recursos financeiros suficientes para zerar o déficit habitacional, principalmente para as camadas mais empobrecidas. O autor sugeria que a atuação estatal fosse direcionada para urbanização e regularização fundiária de favelas, viabilizando melhorias habitacionais através de projetos de autoconstrução assistida, desenvolvidos com a participação da comunidade, além de investir em projetos de lotes urbanizados.

O Estatuto da Cidade incluiu no ordenamento urbanístico o instrumento da assistência técnica e jurídica gratuita para comunidades e grupos sociais menos favorecidos, e em 2008, foi aprovada a Lei federal 11.888/2008 que trata da Assistência Técnica Pública e Gratuita. Desde então, não houve grandes avanços em sua regulamentação complementar e implementação nos municípios, que pudessem concretizá-la para milhares de famílias em situação de precariedade habitacional e vulnerabilidade social.

Este trabalho procura investigar o problemático cenário habitacional brasileiro, analisando as principais políticas públicas implementadas para enfrentar essa questão e qual o papel da Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS) no desenho de um novo paradigma urbano. E assim propor caminhos que viabilizem a assistência técnica pública e gratuita para construção, reforma e ampliação de moradias para famílias com renda até três salários mínimos, capazes de concretizar o direito à moradia e à cidade para todos. Estas devem estar fundamentadas nos conceitos básicos do planejamento e gestão democráticos, com o envolvimento da comunidade em todas as suas etapas, e sob a coordenação do Poder Público em parceria com setor privado, sociedade civil e instituições de ensino superior.

Para alcançar esse objetivo, foi realizada uma revisão bibliográfica de caráter exploratório, capaz de esclarecer as questões que envolvem a HIS e propor uma estratégia pública de assistência técnica gratuita em prol de mais qualidade de vida para a população socioespacialmente excluída.

### **Moradias autoconstruídas** *O Papel da Assistência Técnica*

A urbanização exacerbada do século XX acarretou diversos problemas para as cidades, principalmente no que tange a questão da moradia. A migração do campo para a cidade fez esses trabalhadores ocuparem áreas desprovidas de infraestrutura básica no entorno das fábricas, loteamentos clandestinos e terrenos irregulares. Surgia assim nas cidades, como única alternativa habitacional para a população de baixa renda, as vilas operárias, cortiços e favelas, que, inicialmente, tiveram como resposta do poder público, políticas higienistas de remoção destes moradores em nome da salubridade e modernização (Gonçalves e Santos 2014).

A Fundação da Casa Popular (FCP) foi o primeiro órgão nacional criado em 1946 com intenção de prover habitações para a população pobre, mas obteve resultados medíocres, gerando apenas 17.000 moradias em 18 anos de existência. O caráter populista e pontual das ações, cujo objetivo não era enfrentar o problema habitacional, mas emanar ganhos políticos através de votos e prestígio, determinaram seu desempenho medíocre (Azevedo e Andrade 1982 apud Motta 2011).

A política habitacional, no Brasil, vivenciou momentos significativos, principalmente no tocante ao número de unidades produzidas, que correspondem aos períodos de atuação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e da vigência do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

O BNH priorizou a produção de moradias para as classes média e alta, e quando se voltou para a população mais pobre, o fez, fornecendo conjuntos habitacionais populares. Segundo Maricato (1997) essas moradias eram de baixa qualidade e em regiões periféricas, que intensificaram a segregação e a exclusão social, além da arquitetura demasiadamente padronizada e monótona, como destacam Cunha, Arruda e Medeiros (2007).

O PMCMV transformou a produção habitacional num processo de escala industrial, contratando nos cinco primeiros anos quase 80% das unidades financiadas pelo BNH em 22 anos. De forma inédita, atendeu famílias com renda inferior à três salários mínimos, através de subsídios de até 96% dos valores financiados

(Amore 2015), apesar dessa população preponderante no déficit habitacional, não possuir estabilidade financeira de longo prazo para adequar-se aos programas de crédito.

O programa vem sendo duramente criticado pois acirrou o mercado imobiliário e intensificou o processo de periferização, submetendo a classe trabalhadora a longos deslocamentos (Balbim, Krause e Lima Neto 2015). Outros fatores agravantes são: impossibilidade de reforma ou ampliação da moradia, padronização excessiva, arquitetura desinteressante, abertura de novas fronteiras periféricas, incremento da conurbação, falta de integração dos empreendimentos com o tecido urbano, presença violenta e ostensiva de milícias e traficantes, entre outros (Rufino 2015).

O financiamento da casa própria foi reiteradamente a política habitacional prioritária do governo, pois a mesma personificava o sonho da casa própria tão almejada pelo trabalhador (Bonduki 1994). Acomodava tanto os interesses do setor público, favorecido pelo crescimento econômico originado pela construção civil, como setor privado, que lucrava com a fonte de recursos públicos para financiamento e comércio das unidades habitacionais (Dutra 2012). Desta forma, a pactuação desses interesses, vem historicamente, submetendo o direito social por moradia à lógica do mercado de produção (Arretche 1990), profundamente excludente e predatório.

Maricato (2003) alerta que pela falta de alternativas ofertadas pelo mercado formal e os seus escassos recursos financeiros, os trabalhadores foram compelidos a solucionar o problema de suas moradias com seus próprios meios, através da autoconstrução.

A autoconstrução tem se mostrado para os mais pobres, a única opção de acesso a moradia, configurando fenômeno de larga escala nas cidades, gerando preocupações quanto a ocupação de áreas de risco, irregulares e sem infraestrutura. Essa cidade informal cresce de forma contínua e rápida através de mutirões, a margem do planejamento urbano, marcada pela precariedade, imprevisto e alheio às questões ambientais, cujo acesso gratuito aos profissionais de arquitetura e engenharia possibilitariam a construção de moradias com

padrões de maior qualidade (Gonçalves e Santos 2014).

Investir na produção de moradias, conforme acontece no PMCMV, é importante e tem metas ambiciosas a alcançar, no combate ao déficit habitacional, contudo não pode constituir-se em única alternativa para o problema. A transferência de famílias inteiras de locais onde uma simples reforma ou ampliação seria a melhor solução, configura um erro estratégico das políticas públicas. Manter estas famílias de baixa renda em seu meio social onde as relações de reciprocidade e solidariedade constituem mecanismo de sobrevivência é mais relevante, afora o fato de estarem muitas vezes estabelecidas em locais centralizados, infraestruturados e dotados de equipamentos.

Todo contexto anteriormente explicitado revela o potencial da ATHIS, e seu papel significativo no enfretamento do déficit quantitativo e qualitativo das habitações, portanto, as políticas públicas de desenvolvimento urbano precisam incluir estratégias de assistência técnica fundamentadas em planejamento e gestão integrada e na democracia participativa, capazes de conduzir à cidades mais justas, equilibradas e inclusivas.

### **Assistencia Técnica Gratuita**

#### *Importância do Planejamento e Gestão*

O ato de planejar cidades significa antever processos futuros, prognosticar a evolução de tendências, construir múltiplos cenários, elaborar planos ou programas que coordenem ações preventivas ou necessárias contra os efeitos do crescimento urbano desordenado e da segregação sócio-espacial, e pode ser implementando em diferentes escalas territoriais. A gestão é a concretização dos prognósticos elaborados anteriormente pelo planejamento. “Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares (Souza 2010, p.46).

O planejamento não é menos importante que a gestão, em razão desta administrar os recursos e as relações de poder no presente imediato. Ambos são imprescindíveis para concepção das políticas públicas, sobretudo aquelas voltadas para o desenvolvimento urbano, que tem a ATHIS como ferramenta.

O desenvolvimento socioespacial está ligado e subordinado a melhoria da qualidade de vida e

aumento da justiça social, que necessitam englobar tanto as relações sociais como a espacialidade, e possui como parâmetro fundamental a autonomia, que se manifesta em nível individual e coletivo (Souza 2010). Portanto, ações sobre o espaço urbano com a participação efetiva da população, potencializam os resultados e configuram um despertar da cidadania, já que a comunidade está mais habilitada para propor soluções, pois conhece e vivencia a realidade local. A atuação da ATHIS fundamentada na democracia participativa, proporcionará habitações que considerem a diversidade familiar; hábitos; composição; necessidades; anseios; capacidade construtiva e orçamentária; entre outros.

A ATHIS deve acontecer de forma descentralizada e pulverizada na cidade, atendendo na escala do bairro. Sendo o recorte espacial adequado para oportunizar verdadeiramente a participação popular e propiciar melhor visibilidade dos problemas experimentados quotidianamente pela comunidade. Assim, ela será capaz de exigir que as políticas urbanas e os recursos materiais, humanos e financeiros sejam democraticamente distribuídos. A diversidade e complexidade das realidades sócio-espaciais em todo o município, torna a descentralização uma imposição para a

gestão comprometida com a eficácia da política local.

O programa Habita Brasília do Distrito Federal utiliza o princípio da descentralização na execução de ATHIS em dois programas diferentes. Um deles, o de provisão de loteamentos urbanizados, onde os beneficiários podem adquirir os lotes ao custo relativo de produção, que remunera somente as glebas e a infraestrutura, sem lucros, e conjuntamente disponibiliza a assistência técnica individual ou coletiva as famílias mediante autoconstrução e/ou autogestão habitacional.

O outro programa enfrenta a inadequação habitacional através de postos de ATHIS, distribuídos e implantados em áreas de precariedade (figura 1), que visam melhorar questões de segurança e salubridade, e cujo os projetos são comandados por equipe técnica multidisciplinar, sobre a gestão da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB/DF). Os postos desenvolvem ATHIS em dois programas, o Ações Urbanas Comunitárias (Figura 2), e Melhorias Habitacionais, que disponibiliza projetos e obras de reforma até o valor máximo de R\$ 13.500 (Figura 3).

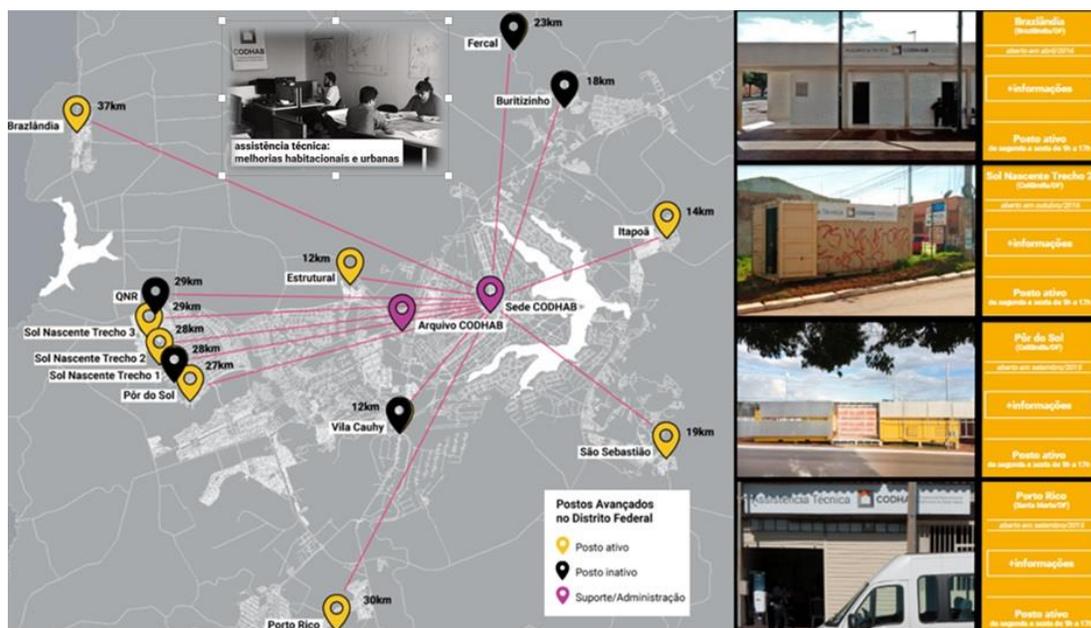


Figura 1. Distribuição descentralizada dos postos de assistência técnica da CODHAB/DF  
 Fonte: Adaptado pelas autoras a partir do site da CODHAB/DF ([http://www.codhab.df.gov.br/assistencia\\_tecnica](http://www.codhab.df.gov.br/assistencia_tecnica))



Figura 2. Exemplos da atuação, participantes e objetivos do Programa de Ações Urbanas Comunitárias da CODHAB/DF  
Fonte: Adaptado pelas autoras a partir do site da CODHAB/DF ([http://www.codhab.df.gov.br/assistencia\\_tecnica](http://www.codhab.df.gov.br/assistencia_tecnica))



Figura 1. Exemplos da atuação do Programa de Melhorias Habitacionais da CODHAB/DF  
Fonte: Adaptado pelas autoras a partir do site da CODHAB ([http://www.codhab.df.gov.br/assistencia\\_tecnica](http://www.codhab.df.gov.br/assistencia_tecnica))

Os cidadãos devem ter sua autonomia estimulada e respeitada, devendo os profissionais envolvidos com ATHIS limitarem-se à interlocução que propõe, presta esclarecimentos técnicos, alerta para contradições e riscos embutidos nas propostas, coordena debates e enquetes, agindo eticamente e a evitando ao máximo o risco de manipulação da vontade coletiva (Souza 2010). Estes em suas práticas devem promover a mobilização e cooperação entre os moradores da comunidade, propiciando reuniões regulares, orientando-os tecnicamente, propiciando debates sobre as necessidades coletivas da comunidade e organizando suas reivindicações, propondo ações colaborativas de intervenção no espaço comum e compra coletiva de materiais de construção, entre outros. Assim existirá um canal permanente entre poder público local e comunidade, reforçando a autonomia e a participação popular nos processos decisórios, seguindo princípios da gestão integrada e da democracia.

A participação das organizações não governamentais (ONGs) e demais organizações da sociedade civil são relevantes para a concepção e execução de programas de ATHIS, segundo Sousa (2010), pode ir além, elaborando planos diretores alternativos até experiências de gestão de cooperativas habitacionais. O terceiro setor pode atuar diretamente, pois conhece de perto a realidade dessas comunidades vulneráveis, possuindo a proximidade e legitimidade necessárias, devendo assumir em alguns casos o protagonismo dessas ações, independentemente do Poder Público, ou firmando parcerias com o mesmo, ampliando assim o atendimento da imensa população que autoconstrói sem nenhum auxílio técnico.

As ONGs podem articular financiamentos para reformas habitacionais ou construção de novas unidades mediante captação de recursos junto aos empresários ou sociedade civil, por meio de convênios, parcerias ou crowdfunding (financiamento coletivo), podendo também organizar e atuar diretamente nas intervenções de ATHIS nas comunidades.

O setor privado, sobretudo da construção civil, em parceria com Estado e outros campos organizados da sociedade civil, podem viabilizar ações concretas e abrangentes de ATHIS, em um processo de ajuda mútua e convergência de interesses, onde todos podem

sair beneficiados. Empresas engajadas em ações de responsabilidade social, tem maior reconhecimento e aprovação da sociedade, consolidando suas posições no mercado interno e externo, e aumentando sua lucratividade. As lojas de materiais de construção podem ter até ganhos mais diretos, ao disponibilizarem gratuitamente o projeto arquitetônico, em troca da aquisição dos materiais em seus estabelecimentos e/ou incentivos fiscais do Estado.

As instituições de ensino superior devem engajar-se nas ações de ATHIS, articulando os três pilares fundamentais de ensino, pesquisa e extensão. Além da produção de conhecimento científico mediante pesquisas e projetos, os estudantes poderão atuar diretamente em estágios nos programas de assistência técnica, desenvolvendo assim na prática capacidades técnicas e sociais para atuar profissionalmente no futuro em HIS.

Toda cidade se encontra segmentada por dimensões: materiais e imateriais, concretas e abstratas, real e teórica, que tem na espacialidade do ambiente construído sua face tangível e nos aspectos sociais o intangível. Existe também, de maneira análoga, uma divisão nas próprias perspectivas e métodos das ciências sociais e disciplinas arquitetônicas, que não configura antagonismo entre as mesmas, mas olhares e competências diferentes. Arquitetos e cientistas sociais, portanto, precisam estar presentes no planejamento e gestão urbanos, em uma relação harmônica de cooperação e complementariedade, jamais de rivalidade (Souza 2010). A participação de profissionais com formações distintas e complementares em ATHIS, são indispensáveis para o atendimento satisfatórios das exigências singulares de cada comunidade. Arquitetos e engenheiros atuarão sobretudo na área técnica/construtiva, advogados nos processos de direito ambiental e regularização fundiária, e assistentes sociais na mediação de conflitos, todos assegurando validade perante os moradores e promovendo o acesso a cidadania.

### **Considerações Finais**

A assistência técnica gratuita deve estar alicerçada nos princípios e diretrizes do planejamento e gestão integrados, como forma de garantir bons resultados e promover mais qualidade de vida e justiça social para todos.

Alguns aspectos como: descentralização territorial e ação em microescala; participação popular; interdisciplinaridade dos profissionais envolvidos e participação do terceiro setor (entidades, empresas privadas, ONGs e OSCIPs), tudo sob a égide de um planejamento e gestão urbanos integrados, são fundamentais para o êxito da ATHIS. Deve ainda englobar tanto o auxílio ao projeto e execução das obras, como assistência jurídica e social, fomentando a organização, mobilização e cooperação entre os moradores da comunidade, criando sinergias capazes de legitimar as ações sobre o espaço urbano, democratizar decisões e despertar nos cidadãos seu papel político, social e cultural. Através disso, espera-se contribuir para estruturação de cidades menos desiguais, harmônicas e sustentáveis.

## Referencias Bibliográficas

Amore, Caio Santo. "Minha Casa Minha Vida para Iniciantes". In *Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados Brasileiros*. Orgs. Caio Santo Amore, Lúcia Z. Shimbo, e Maria Beatriz C. Rufino. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015

Arretche, Marta Teresa da Silva. *Intervenção do Estado e Setor Privado: o Modelo Brasileiro de Política Habitacional*. Espaço & Debates, São Paulo, v. X, n.31, p. 21-36, 1990.

Balbim, Renato, Cleandro Krause, e Vicente C. Lima Neto. *Para além do Minha Casa Minha Vida: Uma política de habitação de interesse social?*. Texto para Discussão, No. 2116, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília-2015

Bonduki, Nabil G. "As origens da habitação social no Brasil". *Análise Social*, vol. XXIX (127), 1994 (3.º), p. 711-732. Acessado em 14 de Março de 2018. <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377539C9uK S3pp5Cc74XT8.pdf>

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. Brasília, 24 de dezembro de 2008.

Cunha, Egláisa M. P, Ângelo M. V de Arruda, e Yara Medeiros (Org.). *Experiências em Habitação de Interesse Social no Brasil*. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2007. Acessado em 26 de Fevereiro de 2018. <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/80/titulo/AssistenciaTecnica%20CumDireitode106TodosConstruiuUmaPoliticaNacionalExperienciasemHabitacaodeInteresseSocialnoBrasil>

Dutra, Walkiria Zambrzycki. "Entre a produção habitacional estatal e as moradias precárias: uma análise da popularização da casa própria no Brasil". *Configurações - Revista de Sociologia*, 10 | 2012, p.151-164. Acessado em 17 Julho de 2019. <http://journals.openedition.org/configuracoes/1487>

Gonçalves, Tháís Sales, e Jakeline Silva dos Santos. "Assistência Técnica como política pública: o caso do Escritório Público de Salvador". In: III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. *Arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva*, São Paulo, 2014

Maricato, Ermínia. *Habitação e cidade*. 7. ed. São Paulo: Atual, 1997

Maricato, Ermínia. "Conhecer para resolver a cidade ilegal". In *Urbanização Brasileira – Redescobertas*, org. Leonardo B. Castriota. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, p. 78-96, 2003.

MOTTA, Luana. A Questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade- 2011 (Texto analítico). Acessado em 24 de Abril de 2018. <https://docslide.com.br/documents/motta-luana-a-questao-da-habitacao-no-brasil.html>

Rufino, Maria Beatriz Cruz. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In *Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados Brasileiros*. Orgs. Caio Santo Amore, Lúcia Z. Shimbo, e Maria Beatriz C. Rufino 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 2ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

TURNER, John F.C. *Housing by people: towards autonomy in building environments*. Londres: Marion Boyars. 1976.