

LEI DE ATHIS E SUA PRÁTICA ENQUANTO REIVINDICAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA (ST 7)

Heloisa Bergamin

Coletivo Mola - Assessoria Técnica Popular | heloisa.bergamin@gmail.com

Matheus Pinzan

Universidade de São Paulo e Coletivo Mola - Assessoria Técnica Popular | matheus.pinzan@usp.br

Jennifer Barros

Coletivo Mola - Assessoria Técnica Popular | jenniferbxavier@gmail.com

Veridiana Godoy

Universidade Federal do ABC e Coletivo Mola - Assessoria Técnica Popular | veridiana.e.godoy@gmail.com

Guilherme Giglio

Coletivo Mola - Assessoria Técnica Popular | guilherme.giglio@alumni.usp.br

Sessão Temática 7: Política habitacional e direito à moradia

Resumo: O papel das políticas públicas de moradia atualmente é controverso. Enquanto essas políticas fazem com que o Estado assuma sua responsabilidade de promover o atendimento à população de um direito básico, elas também se tornam ferramentas de reprodução de desigualdades sociais. A sociedade civil organizada, na busca pela garantia de seus direitos, tenta reduzir essas desigualdades e, nesse contexto, a Lei de Assistência Técnica (Lei nº 11.888/2008), resultado da luta popular pela moradia digna, se apresenta como um meio de acesso à moradia para a população de baixa renda. Embora a lei tenha sido uma conquista, seu uso tem sido limitado, e o debate sobre sua viabilidade e importância no cenário nacional persiste. Em São Paulo, a ascensão dos movimentos de luta por moradia no pós-redemocratização criou um ambiente propício para o desenvolvimento de novas formas de se pensar e promover a política habitacional para as populações de baixa renda. Diante disso, o presente artigo tem como objetivo refletir sobre essas questões, associadas à experiência de uma assessoria técnica que atua na Grande São Paulo, a fim de compreender os desdobramentos dessa atuação na prática.

Palavras-chave: Política Pública; Habitação Social; Assessoria Técnica.

THE ATHIS LAW AND ITS PRACTICE AS A CLAIM FOR PUBLIC POLICY

Abstract: The role of public housing policies is currently a subject of controversy. While these policies compel the State to take responsibility for providing basic rights to the population, they also serve as tools that perpetuate social inequalities. In the pursuit of securing their rights, organized civil society strives to reduce these inequalities. In this context, the Technical Assistance Law (Law No. 11,888/2008), a product of the popular struggle for decent housing, emerges as a means of facilitating access to housing for low-income populations. Although the law was a significant achievement, its implementation has been limited, and ongoing debates persist regarding its viability and importance in the national context. In São Paulo, the rise of housing movements following democratization fostered an environment conducive to the development of new approaches to housing policy for low-income populations. Against this backdrop, the present article aims to reflect on these issues, drawing from the experience of a technical assistance service operating in Greater São Paulo, in order to understand the practical outcomes of its work.

Keywords: Public Policy; Social Housing; Technical Assistance.

LEY DE ATHIS Y SU PRÁCTICA COMO REIVINDICACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

Resumen: El papel de las políticas públicas de vivienda es actualmente controvertido. Mientras estas políticas obligan al Estado a asumir su responsabilidad de garantizar el acceso de la población a un derecho básico, también se convierten en herramientas que perpetúan las desigualdades sociales. En su búsqueda por garantizar sus derechos, la sociedad civil organizada intenta reducir esas desigualdades. En este contexto, la Ley de Asistencia Técnica (Ley n° 11.888/2008), resultado de la lucha popular por una vivienda digna, se presenta como un mecanismo para facilitar el acceso a la vivienda para las poblaciones de bajos recursos. Aunque la ley fue una conquista, su implementación ha sido limitada, y el debate sobre su viabilidad e importancia en el ámbito nacional sigue vigente. En São Paulo, el auge de los movimientos de lucha por la vivienda en el período posterior a la redemocratización generó un entorno favorable para el desarrollo de nuevas formas de pensar y promover la política habitacional para las poblaciones de bajos ingresos. En este contexto, el presente artículo tiene como objetivo reflexionar sobre estas cuestiones, a partir de la experiencia de una asesoría técnica que opera en la Gran São Paulo, con el fin de comprender los resultados prácticos de esta labor.

Palabras clave: Política Pública; Vivienda Social; Asesoría Técnica.

INTRODUÇÃO

Art. 1o Esta Lei assegura o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia previsto no art. 6o da Constituição Federal, e consoante o especificado na alínea r do inciso V do caput do art. 4o da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. (BRASIL,2008).

No ano de 2008 foi criada no Brasil, durante o segundo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), a Lei de Assistência Técnica (Lei 11.888/2008) que tem como objetivo assegurar o direito à assessoria técnica pública e gratuita a famílias com renda mensal de até três salários mínimos para projeto e construção de habitação de interesse social. No ano de 2009, nas mesmas condições políticas, é criada a Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que por sua vez busca estimular a produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (BRASIL, 2009). Ainda em 2009, a resolução nº 141 regulamenta o uso de recursos da União e cria o Programa Habitacional Popular - Entidades - Minha Casa, Minha Vida, voltado ao atendimento das necessidades habitacionais de famílias de baixa renda, organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos (BRASIL, 2009), reforçando assim a importância e a luta dos movimentos de moradia.

Com o passar dos anos a lei do PMCMV teve impactos significativos no território e na vida dos brasileiros, mas também foi foco de inúmeras pesquisas e críticas. Enquanto ela estava no centro das atenções, a Lei de Assistência Técnica foi sendo esquecida e teve sua aplicação muito reduzida no âmbito federal. Embora as duas leis versem sobre a política habitacional em escala nacional, elas têm uma diferença conceitual fundamental no que diz respeito à forma de atuação de cada uma, o PMCMV, bem como a sua modalidade Entidades, faz uso de subsídio financeiro à pessoa física para compra de casas, a Lei de ATHIS, por sua vez, trata do acesso de famílias à moradia desde o projeto até a obra.

A Lei 11.888/2008 ficou conhecida como Lei de Assistência Técnica a Habitação de Interesse Social (ATHIS) e teve como referência o Programa de Assistência Técnica à Moradia Econômica (ATME) que nasceu nos anos 1970 em Porto Alegre-RS, idealizado pelo Sindicato de Arquitetos, em parceria com o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Porto Alegre, o ATME dava assistência técnica à população de baixa renda, oferecendo profissionais para orientar as construções (Micheline et al., 2007). Foi através do arquiteto e urbanista Clóvis Ilgenfritz, que primeiro como vereador aplicou a lei complementar nº428 ainda em Porto Alegre e depois como deputado federal colaborou com a elaboração da lei em 2008.

Existe um diálogo entre o texto da Lei de ATHIS e as iniciativas que aconteceram, principalmente em Porto Alegre e São Paulo nos anos 1970 e 1980, em que os movimentos

sociais de luta por moradia em parceria com grupos de arquitetos visavam conquistar melhores condições urbanas, regularização fundiária e atendimento a moradia e promoviam a autoconstrução por autogestão. Essa experiência celebrada e lembrada principalmente pela colaboração do engenheiro Guilherme Coelho junto ao movimento sem-teto da Vila Nova Cachoeirinha, teve inspiração nas *cooperativas de vivenda por ajuda mútua no Uruguai* (Baravelli, 2006).

É nesse ponto que a Lei de ATHIS apresenta sua relevância e incita críticas, uma vez que o reduzido texto da lei deixa em aberto muitas questões relativas a implementação dela, como por exemplo o foco na produção habitacional para famílias enquanto existem demandas coletivas e de infraestrutura que não são abordadas, a distinção entre a destinação de verba para produção do projeto e para construções, quais os critérios de seleção de profissionais, qual a métrica de destinação de verba por parte do governo federal, como será tratada a questão do acesso à terra, o foco em arquitetos e engenheiros excluindo profissionais de outras áreas e a multidisciplinariedade que o campo exige, entre outras. Ao mesmo tempo, a amplitude do texto permite também sua adaptação às diferentes localidades do país sabendo das necessidades distintas de cada uma delas e estimula a capacitação de profissionais através de programas de residência ou extensão universitária (Retamero; Rubano, 2017).

Após conquistas de direitos e políticas públicas durante os governos petistas, o país passou por um processo de desmonte das políticas públicas, de modo geral, entre os anos de 2016-2022 durante a gestão dos governos Temer (MDB) e Bolsonaro (PSL). Nesse período destaca-se a fusão do Ministério das Cidades com o Ministério da Integração Nacional, criando assim o Ministério do Desenvolvimento Regional e a substituição do PMCMV pelo Programa Casa Verde Amarela. Esse, mesmo que baseado no programa anterior, aumentou as desigualdades entre as Faixas 1 e 2 e não indica papel para as Entidades (Guerreiro, 2020). A partir de 2023 esses desmontes começam a ser revertidos, uma vez que é reeleito em 2022 pela terceira vez o presidente Lula (PT) que inicia o processo de retomada das políticas públicas. No momento atual identifica-se o resgate aos debates que dizem respeito à legislação e às políticas públicas vigentes.

Dentro desse contexto, em 2020 é iniciada a atuação do Coletivo Mola - Assessoria Técnica Popular, a princípio trabalhando com projetos de melhorias das condições de segurança dos prédios ocupados na área central da cidade de São Paulo. O Coletivo, como outras assessorias técnicas, tem como princípio o trabalho coletivo, junto a movimentos organizados, por meio de metodologias participativas para promover o direito à moradia através do assessoramento para melhorias habitacionais e planos populares.

Por fim, apoiando-se na metodologia de relato de experiência, o presente artigo traz o trabalho do Coletivo Mola na Região Metropolitana de São Paulo como horizonte para a análise da atuação em assessoria técnica, buscando situar a jovem assessoria dentro de uma rede de articulações de assessoramento técnico e apoio na luta por moradia digna e direito à cidade. O artigo não tem o objetivo de narrar a completude e totalidade dos fatos históricos

da aplicação da Lei de ATHIS, mas de contribuir para a construção de um raciocínio acerca das possibilidades de atuação e formação no campo de assessoria técnica para habitação de interesse social enquanto uma política pública.

INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CAMPO DE ATHIS EM SÃO PAULO

Em São Paulo, a ascensão dos movimentos de luta por moradia no pós-redemocratização fomentou um cenário profícuo para o desenvolvimento de novas formas de se pensar e promover a política pública habitacional para as populações de baixa renda. Ao longo do tempo, atores da sociedade civil como movimentos sociais, assessorias técnicas, acadêmicos e profissionais apresentaram um intenso engajamento com o poder público visando expandir as experiências locais nas quais as práticas de ATHIS se desenvolveram. A institucionalização do campo da sociedade civil organizada em torno dessa pauta se desdobrou em uma miríade de processos que visam garantir o direito à habitação dessas populações por meio de políticas públicas.

A literatura que trata dos processos de institucionalização propõe um enquadramento analítico que coloca em foco os processos de interação entre Estado e Sociedade Civil. Esses processos não são unívocos, mas carregam as disputas travadas entre os atores nos seus resultados. Desse modo, a ideia de institucionalização pode ser entendida enquanto a sedimentação de formas de atuação negociadas de atores mobilizados específicos nas capacidades estatais, isto é, coproduzindo a partir de suas pautas, categorias, conhecimentos técnicos e sociais e expertise nas diferentes etapas de políticas públicas (Gurza Lavalle et al., 2018). São elencados quatro modos de institucionalização pela literatura, que se inter relacionam e dão maior ou menor robustez para um determinado processo de institucionalização mais amplo, são eles: a) posicional, referente a ocupação de cargos oficiais por indivíduos ligados a uma determinada pauta; b) programático, relativo ao emplacamento de projetos e programas em políticas públicas; c) técnico-prático, relacionado aos instrumentos específicos de políticas públicas e; d) simbólico, ligado às categorias empregadas pelos agentes estatais no vocabulário oficial (Szwako; Gurza Lavalle, 2019). Cada modo apresenta efeitos distintos simultaneamente para as formas de organização do Estado e da Sociedade Civil, que passam a agir sob novas regras e perspectivas de atuação com esses processos. Para a análise aqui desenvolvida interessam principalmente o modo programático, de caráter mais abrangente e operacional, e o modo simbólico, que adentra no campo cognitivo e normativo da política pública.

O processo de institucionalização da lei de ATHIS traz as contradições da disputa no setor, deixando sedimentações e espaços de ambiguidade (Cardoso; Lopes, 2022). A tentativa de difusão das experiências locais para o nível federal ocorre em um momento de conjuntura política favorável, porém a adesão dos municípios é baixa por conta de requerer sistemas complexos de financiamento, responsabilização e execução que não são abordados pela lei, não oferecendo estímulos necessários aos municípios se mobilizarem de maneira

significativa na sua implementação (Velasco, 2023; Ayoub; Silva, 2023). A pauta levantada pela promulgação da lei 11.888/2008 fica estagnada nesse nível e se arrefece no campo da sociedade civil (Velasco, 2023), deixando a institucionalização da lei promovida pelas iniciativas da sociedade civil com um caráter mais simbólico do que programático (Szwako; Gurza Lavalle, 2019), como o movimento de escalada ao nível federativo sugeriria e como foi o caso do PMCMV. Contudo, seus efeitos não são desprezíveis e somados a outros fatores como a variação nos programas de habitação e formas de financiamento ao trabalho, reorganizam o campo de atuação em ATHIS ao longo do tempo.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

O caso do município de São Paulo reúne duas características em que a pauta da Habitação de Interesse Social se desenvolveu: a cidade tem legislação aprovada antes da promulgação da lei de ATHIS em 2008 e a sua operacionalização atrelada a programas habitacionais específicos (Ayoub; Silva, 2023), com destaque a uma forte experiência de assessorias técnicas durante o governo municipal Erundina (PT) de 1989 à 1992 (Martins, 2019). Historicamente, mudanças de gestão no município geraram descontinuidade aos programas que foram implementados, levando a disputa pelas políticas públicas em Habitação de Interesse Social (HIS) para a uma dinâmica de governança multinível (Bichir, 2018), sendo essas mudanças correspondentes a programas específicos que escalam pelos três níveis da federação (Martins, 2019) e podem ser periodizadas em três momentos. O enfoque aqui recai sobre as políticas de produção habitacional e suas formas de financiamento, que mobilizam significativamente a atuação das assessorias técnicas, bem como parte da literatura na elaboração de avaliações destes (Furlan; Duda, 2019).

No primeiro momento, na gestão Erundina, as experiências dos mutirões desenvolvidas no âmbito do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação SubNormal Comunitário (FUNACOM) promoveram um ciclo virtuoso da parceria entre movimentos sociais e assessorias técnicas ao emplacarem o maior número de empreendimentos realizados da série histórica por meio do desenvolvimento de técnicas experimentais para a gestão pública, seguindo princípios autogestionários e de boa qualidade técnica e viabilidade econômica (Sanchez; Alvim, 2013; Martins, 2019). Nesse período, há uma proliferação de assessorias técnicas e um acesso facilitado ao programa pelas suas regras de seleção, que preveem o trabalho das assessorias ao longo de todas as etapas de produção habitacional por autogestão, aproximando a lógica institucional da dinâmica estabelecida entre movimentos e técnicos. Esse momento abre um precedente importante para o trabalho no campo por representar um encaixe (Gurza Lavalle et al., 2018) entre atores estatais e da sociedade civil na promoção de habitação para população de baixa renda, que se institucionaliza na forma de um programa específico e com categorias próprias advindas dos movimentos sociais de moradia que se consolidam, como o mutirão, por exemplo (Szwako; Gurza Lavalle, 2019), reconhecendo oficialmente esses atores enquanto parte integrante da governança do setor. Apesar do êxito da experiência, que fica marcada na história social do

campo e que se constitui como referência para outros desdobramentos em diversas localidades, a gestão Erundina, todavia, é marcada por uma fragilidade institucional de maneira geral - dada a conjuntura política em que seu governo assume, em especial por não reunir maioria em uma Câmara majoritariamente contrária a suas pautas -, o que levou a permanência de uma série de iniciativas inovadoras pautadas na articulação entre movimentos sociais e Estado.

O programa dos mutirões do FUNACOM é descontinuado na gestão seguinte, de Paulo Maluf (PPR), logo em 1993, com a paralisação de obras e a investigação das associações contempladas pelo Tribunal de Contas do Município (Sanches; Alvim, 2013). Com o fim desse programa passa a vigorar um segundo momento que se estende até a implementação do PMCMV, em 2009. A principal característica desse momento é o deslocamento da política de HIS para o nível estadual, de 1991 a 2008, ao longo das gestões Fleury (PMDB), Covas (PSDB) e Alckmin (PSDB), no âmbito do Programa Paulista de Mutirões. Apesar de manterem o repasse direto dos recursos para associações, critério implementado originalmente pelo FUNACOM, esses programas têm uma produção significativamente reduzida de empreendimentos na cidade de São Paulo e o papel das assessorias fica dificultado pela competição com os modelos de serviços estabelecidos e promovidos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) (Sanches; Alvim, 2013; Martins, 2019). Com a CDHU ocupando o posto de gestora dos projetos, há um afastamento entre os vínculos estabelecidos previamente entre movimentos, assessorias e o poder público, em que se sobressai um entendimento tecnicista da burocracia e reduz a margem de ação desses atores por meio dos instrumentos de gestão do programa, isto é, no nível técnico-prático da institucionalização do programa (Szwako; Gurza Lavalle, 2019). Desse modo, a disputa pelo acesso a recursos é colocada em um terreno desfavorável institucionalmente para o campo de ATHIS, sem, contudo, isso levar a exclusão desses atores da política habitacional, retomando a ideia de como as variações nos arranjos institucionais podem produzir efeitos de maior ou menor capacidade de agência de um determinado conjunto de atores (Gurza Lavalle et al., 2018). Cabe mencionar que durante esse período há uma inflexão ao longo do governo de Marta Suplicy (PT), em que movimentos e assessorias são novamente aproximados da gestão pública ao ocuparem cargos nas burocracias estatais, como o Grupo Técnico de Análise de Imóveis (Sanches; Alvim, 2013), configurando um modo de institucionalização posicional (Szwako; Gurza Lavalle, 2019) que produz avanços nas pautas e na forma de atuação das burocracias, mas que também gera conflitos internos no campo no que se refere ao emprego de táticas e repertórios de pressão sobre a gestão municipal durante essa situação (Tatagiba et al., 2012).

O PMCMV, lançado em 2009, marca o terceiro momento do trabalho em ATHIS¹, representando um pequeno crescimento na produção em relação ao momento anterior (Sanches; Alvim, 2013; Martins, 2019). Importante por reconhecer e operacionalizar a categoria "Entidades", que estabelece movimentos sociais de moradia enquanto agentes promotores da política pública em um nível federal - articulando níveis de institucionalização

programático e simbólico, simultaneamente (Szwako; Gurza Lavallo, 2019) - e por sua escala no território nacional, o programa tem impactos sobre a política nos municípios e coloca uma relação ambígua para as assessorias técnicas. As diversas críticas direcionadas ao modelo do programa - o incentivo a produção de habitação periférica, de baixa qualidade e desconectada da infraestrutura urbana, além do arranjo institucional feito para grandes construtoras - são condizentes com o declínio do papel das assessorias, que fica ainda menos evidente, apesar de uma retomada na realização de obras (Martins, 2019). Nesse momento, a Caixa Econômica Federal se torna o principal agente operador do programa e condiciona o repasse ao momento de assinatura do contrato com a construtora, no qual a elaboração do projeto, etapa de especial importância para as assessorias técnicas, consta apenas como mais um item (Sanchez; Alvim, 2013; Martins, 2019). De acordo com Martins (2019, p. 11), a relação entre os movimentos sociais, poder público e assessorias técnicas, que possibilitou experiências bem sucedidas anteriormente, passa por um deslocamento no qual “a pauta social, historicamente ligada a essa prática [...] é substituída pelo vínculo empresarial”. Desse modo o papel das assessorias técnicas dilui-se na implementação do programa em escala federal, cabendo às localidades que possuíam vínculo histórico com a prática movimentalista de ATHIS levá-lo adiante, ao invés de uma difusão ampla desse vínculo via programa.

As assessorias em São Paulo têm sua função progressivamente diminuída tanto nos programas habitacionais de produção de novas unidades, quanto na propagação dos princípios da autogestão via esses. Por conta das estruturas organizacionais se tornarem mais complexas para o acesso a programas (Carlos, 2015), é induzida outra lógica e estrutura de entidades para execução. O momento experimental da gestão Erundina desenvolve uma série de capacidades nas formas de interação entre movimentos, assessorias e governo municipal, mas que perderam densidade no arranjo institucional com as mudanças de gestão e nível da política ao longo da trajetória. Com efeito, há uma desarticulação de rede de assessores técnicos: profissionais migram para outros setores e carreiras e há uma redução no número de assessorias e de profissionais no campo, levando a expertise acumulada no processo para um estado de latência na política pública (Marques, 2023), mas se difundindo no âmbito da sociedade civil, como será abordado adiante. Esse movimento acaba gerando um entendimento no senso comum da profissão estar mais associada ao voluntarismo, militância ou prática extensionista, se afastando, de certo modo, da perspectiva da política pública para habitação (Velasco, 2023). As assessorias que viveram esses primeiros momentos conseguiram se estruturar institucionalmente mesmo com quantidades reduzidas de projetos - residuais, em comparação com total de recursos dos programas - e a perda de espaço como agentes do processo. No entanto, as mudanças na trajetória tiveram efeitos para a própria forma de organização das assessorias e dos movimentos: os vínculos com movimentos se mantiveram, mas a forma de atuação e relação do trabalho se alterou, requerendo novas formas de inserção e articulação no campo.

COMPOSIÇÃO DO CENÁRIO ATUAL DO TRABALHO EM ATHIS EM SÃO PAULO

A avaliação de que assessorias perdem progressivamente centralidade e potencial de promoção da autogestão, atuando na etapa de acompanhamento da execução de projetos (Martins, 2019), coloca um horizonte duro em vista para trabalho em ATHIS, confrontando limites alcançados e a necessidade de inventividade em práticas e reivindicações. Essa avaliação cabe para uma das atribuições das funções de assessoria técnica, a de produção por autogestão de novas unidades, como coloca Martins (2019) a partir da definição dos pilares do campo de trabalho de assessorias técnicas proposta por Santo Amore (2016). A trajetória indica limites dessa forma, que historicamente recebe destaque nos meios de interação entre movimentos, poder público e assessorias, passando por variações importantes nos arranjos institucionais articulados. No entanto, essa forma não esgota o repertório de ações das assessorias técnicas, vinculadas a outras duas dimensões: i) de resistência e apoio técnico aos movimentos de luta; e ii) de melhorias habitacionais em processos de urbanização de assentamentos precários (idem). Por definição, essas duas dimensões nunca deixaram de estar presentes no campo de ATHIS, porém ficaram ofuscadas com a movimentação em torno dos programas de habitação de novas unidades. Diante dos limites e desafios recentes colocados para essa agenda, as dimensões de resistências e apoio técnico e de melhorias habitacionais recebem maior atenção na forma de atuação dos atores, configurando um novo momento. Argumenta-se que retomar o foco nessas duas dimensões pode iluminar o momento atual de trabalhos em ATHIS na cidade de São Paulo.

Existem duas linhas de entendimento sobre ATHIS que se desdobraram a partir da formulação legal: uma pautada no texto da lei, voltada ao atendimento individualizado e que encontra respaldo em práticas do empreendedorismo social - entendimento da ATHIS enquanto expansão de nicho de mercado de arquitetura para população de baixa renda com potencial de endividamento; e outra que entende a ATHIS enquanto política pública com abrangência social expandida, calcada nas experiências movimentalistas e em conjunto com assessorias técnicas populares (Camargo; Lopes, 2019). Como consequência, a não existência de uma vinculação institucional que destine recursos para o trabalho de ATHIS, em sua acepção ampla, implica na busca do campo por formas de financiamento pontuais e para projetos específicos, muitas vezes individualizados para comunidades ou mesmo para etapas de projetos que requerem uma elaboração complexa e um trabalho continuado para o enfrentamento dos problemas.

Na conjuntura atual, o meio de financiamento mais recorrente é via edital, sendo o edital de ATHIS do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) um dos mais consistentes (Camargo; Lopes, 2019), e por isso também disputado entre assessorias e outras instituições que pautam o direito à cidade². O CAU assume uma postura de promotor da lei de ATHIS em nível nacional por meio de suas representações estaduais. Desde 2016, o CAU-SP, em resolução interna, passa a destinar no mínimo 2% do orçamento da entidade para o desenvolvimento de trabalhos relacionados a ATHIS, promovendo sistematicamente a abertura de editais para o fomento de projetos voltados ao tema. Cabe notar que por ser uma entidade de

representação de classe profissional, essa destinação de verba não se configura enquanto política pública, porém se relaciona a ela. Os editais são confeccionados de maneira a se atrelarem com o texto da lei 11.888/2008 e o entendimento do trabalho de ATHIS enquanto política pública com abrangência social expandida, ecoando a experiência movimentalista da assessoria técnica como parâmetro proposto. Esse ponto coloca em evidência o caráter simbólico da institucionalização da lei de ATHIS de 2008, como produzindo um efeito prático por um caminho extra instituições públicas, organizando cognitivamente o modo de agência dos atores do campo (Szwako; Gurza Lavalle, 2019).

Todavia, esse caminho de financiamento inusual do momento recente coloca algumas limitações e fragilidades para a atuação no campo. A primeira delas é que, justamente por se tratar de uma instituição privada, regida por estatuto interno, essa diretriz se torna suscetível a alterações e descontinuidades por conta de disputas internas, sem que exista um debate mais amplo e inclusivo nos seus direcionamentos. Correlato a essa característica, o CAU prioriza a contratação de arquitetos na das equipes contempladas pelos editais, vinculando uma parte do orçamento dos projetos ao pagamento desses profissionais, o que dificulta a formação de equipes mais multidisciplinares que beneficiaram o trabalho de ATHIS na própria execução dos projetos e na formação de um campo profissional para além da arquitetura e do urbanismo. O segundo ponto se refere à complexidade para o acesso ao recurso, execução e prestação de contas, o que também gera barreiras organizacionais de entrada. Diversas organizações que compõem o campo operam de maneira informal ou não totalmente regularizada, mesmo que o façam há um tempo considerável. Os critérios colocados para habilitação dos projetos selecionados geram uma série de custos para essas organizações que nem sempre são factíveis ou então a articulação de uma rede de parcerias mais ou menos orgânicas como forma de viabilizar o projeto. Um último ponto relevante para a discussão é o da impossibilidade de destinação de recursos para a realização de obras. Se por um lado o entendimento amplo do trabalho de ATHIS permite um desenvolvimento do campo em direções importantes como na elaboração de planos, cursos de formação, publicações, realização de eventos e projetos, ela reitera uma lógica de atendimentos pontuais e descontínuos da ATHIS. O enfoque na elaboração desses materiais e a rotatividade de associações contempladas atende a um critério de democratização na distribuição do recurso, porém entra em conflito com a temporalidade dos processos políticos e sociais do trabalho de ATHIS, colocando dilemas para as partes envolvidas, como será tratado mais adiante.

Outra forma de financiamento que ganhou destaque e passou a fazer parte dos repertórios das assessorias técnicas está ligada a uma conjuntura de fatores em escala nacional, que é o acesso a recursos por meio de emendas parlamentares. Durante o governo Bolsonaro (2019-2022), foram realizadas duas mudanças fundamentais no que se refere à forma de financiamento das assessorias técnicas: a descontinuidade do PMCMV e a ampliação dos recursos destinados a emendas parlamentares. Por um lado, o interrompimento do PMCMV-E comprometeu uma parte substancial da possibilidade de acesso a recursos públicos pelas assessorias técnicas, sendo restrito aquelas que as verbas já estavam aprovadas

anteriormente. Por outro, a ampliação com emendas parlamentares nos orçamentos públicos em diversos níveis de governo foi uma mudança fundamental nas interações entre agentes e burocracias do Estado com atores da sociedade civil. Adquirindo intensidade desse período em diante, abre-se uma nova janela de oportunidade com a mudança na forma de distribuição orçamentária, mas levantando questões importantes. A primeira delas é um estreitamento dos vínculos com parlamentares colocando em contato lógicas distintas de uma política pública estruturada para o atendimento definitivo de populações habilitadas a serem beneficiários dos programas de moradia - a qual as assessorias haviam, em parte, se habituado - com a lógica fragmentada do processo de atendimento e direcionada a atender bases eleitorais, própria do funcionamento das emendas e da posição institucional que ocupam esses atores. Por maior que seja o concatenamento entre parlamentares, movimentos e assessorias, esse tipo de arranjo provoca um ruído entre os interesses dos atores em questão, pois cada um visa tipos, escalas e temporalidades de resultados distintos com os mesmos projetos. Apesar de apresentar formalmente um processo de aplicação, tramitação e prestação de contas simplificada - em relação ao edital do CAU, por exemplo - o acesso a recursos via emendas parlamentares passa por uma série de intermediações com atores políticos e burocracias estatais que negociam e redimensionam o escopo do trabalho proposto visando a sua aprovação.

Dadas as limitações de acesso aos programas que constituíram a principal forma de viabilização da produção de habitação via autogestão, um dos pilares do campo de atuação da assessoria técnica (Santo Amore, 2016), a diversificação das formas de financiamento direcionou o campo profissional para o desenvolvimento dos outros dois pilares que recebem menos atenção quando pensados a partir da política pública, o de resistência e apoio técnico aos movimentos de luta e a de melhorias habitacionais em processos de urbanização de assentamentos precários. Esses pilares compõem repertório rico em inovação e são essenciais para o desenvolvimento da política de ATHIS em sua concepção ampla, porém são ainda menos amparados por programas e legislações públicas. Essa configuração institucional leva a 2 tipos de decorrências do processo de institucionalização nos modos de atuação das assessorias técnicas, formulados a partir desses pilares, mas adaptados para o contexto empírico em que se desenvolvem em São Paulo.

1 - A elaboração de projetos ou etapas de projetos de melhorias habitacionais com base em financiamento de emendas ou editais seguidos de acompanhamento de obras realizadas informalmente pelas ocupações.

Esse tipo de atuação parte do entendimento de problemas concretos para o desenvolvimento de planos de ação para a melhoria das condições de vida das ocupações e o acompanhamento para a efetivação (ou não) das recomendações por vias informais. O ciclo se torna incompleto devido a impossibilidade de acessar recursos para obras e a inexistência de lei ou financiamento específico para melhorias em imóveis em conflito fundiário em prédios no centro, por exemplo. A luta, nesse ponto, se dá por ganhar tempo e proporcionar melhorias

na qualidade de vida das famílias, mitigando riscos a partir dos espaços coletivos. No que pese a importância de se buscar desenvolver técnicas de soluções para o agora, essa forma de atuação alimenta uma frustração por parte dos movimentos e assessorias pela dificuldade de se chegar à implementação das proposições.

2- A elaboração de projetos ou etapas com base em financiamento de emendas ou editais para a elaboração de instrumentos de luta seguidos de disputas e articulações políticas para implementação em instâncias diversas.

Esse modo de atuação parte do entendimento de demandas da comunidade em uma escala mais ampla para elaborar direcionamentos para busca de formas de regularização fundiária. Diferentemente do modo anterior, leis e dispositivos que permitem a efetivação da proposta estão disponíveis enquanto instrumentos de políticas públicas. O desafio consiste na capacidade organizacional e política das comunidades para conseguir se apropriar dos instrumentos criados e realizar articulações a partir deles.

Ambos os modos descritos sucintamente têm gerado um acúmulo diverso do que havia se desenvolvido no campo de ATHIS. As metodologias para a atuação em áreas centrais na proposição de melhorias habitacionais evoluíram e passaram a ter uma perspectiva de conjunto mais ampla e diversa, com a identificação de padrões e recorrências de problemas e soluções que escapam à lógica do atendimento de comunidades específicas. O desenvolvimento de técnicas e expertise com regularização também é aguçado nesse momento, tanto para territórios periféricos com o desenvolvimento de planos populares de gestão de riscos e urbanização e regularização fundiária, quanto para ocupações em áreas centrais, com o enfoque no trabalho em conjunto com assessorias jurídicas na disputa em torno da posse e na regularização dos serviços de água e luz, em interação com poder público e concessionárias. Desse modo, assessorias técnicas atuam de maneira renovada no enquadramento de outros aspectos da ATHIS enquanto uma questão de política pública, fortalecendo e colocando em pauta para o debate público a lacuna de políticas públicas que ficaram subdesenvolvidas nesses pontos.

ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA ATHIS A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO COLETIVO MOLA

Considerando o cenário da ATHIS em São Paulo, os trabalhos que vêm sendo desenvolvidos pelo Coletivo Mola desde 2020 são exemplos de contribuições para a construção de uma cidade justa perante aos conflitos sociais urbanos vivenciados no cotidiano, os quais procuram instituir outras formas e projetos de políticas públicas que favoreçam a organização e os repertórios de ação dos movimentos sociais, ainda que o trabalho de assessoria técnica não se limite a espaços nos quais os movimentos estão presentes (Cavanus et al., 2023). Apesar disso, muitos são os desafios que têm surgido nos trabalhos realizados pelo Coletivo, que disputa a regulamentação do próprio trabalho, visando melhores condições, direitos trabalhistas e estabilidade financeira.

Ainda que atue na Região Metropolitana de São Paulo há apenas quatro anos, o Coletivo já carrega uma bagagem de experiências práticas de ATHIS, seja no âmbito do trabalho sem financiamento, ou acessando recursos duas formas: por meio de editais do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado de São Paulo (CAU/SP); e por emendas parlamentares via Secretaria de Direitos Humanos, a nível estadual e municipal. Ambos são caminhos viáveis para o acesso a recursos por uma jovem assessoria técnica, que ainda não possui Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), pois possibilitam parcerias com organizações da sociedade civil (OSC) que atuam nos territórios populares, como associação de moradores, entidades e organizações sem fins lucrativos, ou outras assessorias técnicas já consolidadas burocraticamente. Essas brechas são oportunidades de acessar recursos no contexto atual, porém há limites nos processos cotidianos de trabalho dada a instabilidade gerada pela ausência de uma política pública voltada para ATHIS de maneira ampla.

REFORMAS EM EDIFÍCIOS NA ÁREA CENTRAL DA CIDADE DE SÃO PAULO

O Coletivo Mola começou a atuar no município de São Paulo em 2020, em meio ao debate e ações por parte da Prefeitura Municipal de São Paulo e da Defesa Civil (COMDEC) acerca das condições de segurança dos prédios ocupados na área central da capital paulista, após a tragédia da queda do edifício Wilton Paes de Almeida no Largo do Paissandu, em 2018. Nesse momento, foi criado o Grupo de Trabalho Intersecretarial (GTI)³ para o monitoramento dos 51 prédios ocupados no centro mapeados na época⁴ com o objetivo de realizar visitas técnicas de requalificação de segurança, previstas pela Portaria no 353/18, de 16 de maio de 2018, em imóveis edificadas, públicos ou privados, objetos de ocupações, com o escopo de propor a requalificação de segurança das edificações por meio da indicação de medidas mitigadoras (Cavanus et al., 2023).

Fundamentados pelo argumento do “risco”, a Prefeitura e o Ministério Público reforçaram a pressão para a criminalização das ocupações de forma geral, o que deu início a uma série de violações de direitos (Batista et al., 2023). Como resposta, os movimentos sociais, assessoria técnicas e universidades se juntaram para buscar alternativas contra essa narrativa, aumentando o desafio da atuação da ATHIS na área central da capital paulista que já carecia de políticas e recursos públicos (idem). O grupo se mobilizou e acompanhou as visitas técnicas do GTI durante o ano de 2018 e 2019, em todas as 51 ocupações mapeadas. Entre elas estava a Ocupação Conselheiro Nébias, primeira organização de luta por moradia que o Coletivo Mola assessorou.

A Ocupação Conselheiro Nébias é um prédio ocupado para fins de moradia no centro de São Paulo desde Setembro de 2013, pela Frente de Luta por Moradia (FLM). Antes de ser ocupado pelo movimento, o edifício não cumpria com função social da propriedade, uma vez estava desocupado e abandonado desde 2002 (Canavus et al., 2023). Hoje a ocupação é a moradia de 102 famílias que são mobilizadas pela Associação Comunitária dos Moradores Vinte e Três de Maio Terceira Vitória. Desde 2020, são assessoradas pelo Coletivo Mola, que auxilia a Associação e as famílias nos projetos de melhorias habitacionais e mitigação de riscos,

principalmente em relação às medidas indicadas pelas visitas técnicas do GTI, mas também participando de reuniões, apoiando a Associação em assembleias e promovendo eventos (Canavus et al., 2023).

Durante uma assembleia, em fevereiro de 2021, os moradores da ocupação decidiram iniciar o processo de adequação técnica dos banheiros coletivos. O escopo do trabalho da assessoria consistia na elaboração do projeto executivo dos onze banheiros coletivos, desenvolvimento do orçamento, apresentação dos produtos em assembleia para aprovação, compra de materiais e acompanhamento das obras. Até aquele momento, as atividades da assessoria eram exclusivamente como apoio militante à ocupação, isto é, não recebia financiamento do movimento e/ou de moradores e nem via editais e/ou políticas públicas de fomento à ATHIS (Canavus et al., 2023). Sendo assim, o projeto e as demais ações de responsabilidade da equipe técnica foram realizadas de maneira voluntária, enquanto o dinheiro para compra de materiais e pagamento da mão de obra de pedreiros e assistentes saiu do bolso das famílias, por meio de rateio (idem).

Com o tempo, tal situação se tornou insustentável. O projeto dos banheiros teve um escopo de trabalho extenso e exaustivo que exigiu maior presença física da assessoria técnica na ocupação, principalmente na etapa de acompanhamento das obras. Por ser um trabalho voluntário de atuação militante, o Coletivo Mola não teve condições para acompanhar as reformas de forma continuada, o que acarretou na desconsideração do projeto e a necessidade de revisões a partir da execução dos pedreiros contratados pela ocupação (Canavus et al., 2023). Na ausência de políticas públicas de ATHIS voltadas para financiamento de reformas em edifícios ocupados, o dinheiro para o material e mão de obra teve que ser arrecadado por rateio entre as famílias, que são pessoas em vulnerabilidade social e possuem uma renda mensal baixa - 44,87% das famílias tem renda mensal de até 1 salário mínimo, segundo levantamento social realizado em 2022 - e ainda precisavam arcar com a despesa adicional de reforma de um prédio sem garantia jurídica de permanência. Somado à baixa mobilização das famílias, o tempo da arrecadação do dinheiro por rateio atrasou e houve um descompasso com o tempo das obras. O que estava previsto para durar três meses, durou um ano de acompanhamento de obra e revisões de projeto, gerando uma divergência de expectativas e ritmo entre o que era demandado do que é praticável em relação ao trabalho de ATHIS (Canavus et al., 2023).

Nesse mesmo período, lideranças de movimentos de moradia e moradores de ocupações foram criminalizadas por acusações de extorsão e furto de água e energia. Formou-se, então, um grupo articulado por lideranças de movimentos de moradia, assessorias técnicas, assessorias jurídicas, apoiadores da área da comunicação, mandatos de parlamentares e outros parceiros para discutir e buscar soluções para a regularização dos serviços (Batista et al., 2023). Em 2021, requerido pelo então vereador Eduardo Suplicy (PT) e aprovado na Câmara Municipal de Vereadores, o Grupo de Trabalho para “Regularização do Fornecimento de Água e Energia das Ocupações do Centro de São Paulo”, que recebeu verba via emendas

parlamentares para financiar projetos de melhorias habitacionais para regularização de serviços essenciais de água e luz nas ocupações do centro (Leitão et al., 2023).

No primeiro semestre de 2022, foi destinada uma emenda parlamentar do então vereador Eduardo Suplicy (PT) para subsidiar o trabalho de assessoria técnica para projetos de melhorias habitacionais e regularização dos serviços em quatro prédios ocupados, projeto coordenado pelas assessorias Peabiru TCA e FIO ATP em parceria com os movimentos de moradia das ocupações objeto do trabalho⁵. O Coletivo Mola participava do GT de Regularização de Serviços, mas não entrou como equipe técnica remunerada nesse trabalho, limitando sua atuação na rede de ATHIS na área central para ações de articulação e mobilização das atividades do grupo, ao mesmo tempo que seguia a atuação militante e voluntária na Ocupação Conselheiro Nébias com as reformas dos banheiros coletivos.

Tal cenário mudou no segundo semestre de 2022, quando uma segunda emenda parlamentar foi pensada como uma possibilidade de ampliação do escopo do trabalho, das ocupações atendidas (Leitão et al., 2023), e das assessorias técnicas envolvidas. Em relação ao escopo, foca-se agora na construção de um protocolo de regularização dos serviços de água e energia para essas ocupações⁶, com medidor único e no nome da associação de moradores do prédio em questão com tarifa social (Batista et al., 2023). Como outros mandatos se juntaram à causa, houve destinação de recursos através de três emendas parlamentares - dos então vereadores Eduardo Suplicy (PT), Bancada Feminista (PSOL) e Daniel Annenberg (PSB) - viabilizando o aumento das ocupações atendidas para oito prédios de sete diferentes movimentos⁷, e a integração do Coletivo Mola enquanto assessoria técnica remunerada pelo serviço de ATHIS.

Foi no contexto dessas emendas parlamentares que o Coletivo Mola se aproximou da Ocupação Elza Soares, localizada num edifício que inicialmente era uma escola particular voltada para crianças até o ensino fundamental II, mas que ficou abandonado por treze anos. Após esse período, o prédio foi ocupado de forma não organizada, possivelmente por usuários e dependentes químicos que não permaneceram no prédio, porém acredita-se que nesse período ocorreram dois incêndios em áreas internas que afetaram a segurança estrutural dos locais atingidos. A ocupação, que inicialmente era composta por quase 20 famílias, hoje abriga 13 famílias e suas principais demandas são a regularização da parte elétrica do edifício, tanto para os banheiros coletivos quanto para uso nas unidades, que muitas vezes possui apenas uma tomada que não atende todas as necessidades familiares sem o uso de régua. Além disso, também são necessárias soluções para a questão do abastecimento de água, que atende apenas aos banheiros e a cozinha coletivos, sendo uma demanda a criação de mais pontos hidráulicos de banheiro, cozinha e lavanderia. Logo, o trabalho do Coletivo Mola com recurso da emenda citada ficou circunscrito ao levantamento físico do edifício, de demandas de serviços de água, energia, combate a incêndio, condições estruturais e melhorias habitacionais nas unidades tendo como produto manuais de orientações para os principais problemas identificados dentro desses temas.

Após o encerramento desse trabalho, o Coletivo, com financiamento do edital do CAU-SP de 2023, deu continuidade a atuação junto a Ocupação Elza Soares com objetivo de dar encaminhamento aos pontos levantados no trabalho anterior. Assim, foram elaborados projetos técnicos e orçamentos para atendimento às demandas de água e energia elétrica às áreas coletivas do prédio, oficinas de capacitação de combate a incêndio e organizações espaciais tipo para as unidades de moradia de forma a otimizar o uso do espaço e melhorar as condições de iluminação e ventilação, além de pensar como as áreas coletivas podem ser espaços para confraternização, aprendizado e geração de renda. O encerramento desse trabalho se deu em maio de 2024.

O recurso destinado pela emenda e pelo edital do CAU foram exclusivamente para elaboração de produtos técnicos, sendo assim, sem destinação de verba para realização de obras de melhorias atreladas a eles. Novamente, ficou a cargo das famílias o financiamento por meio de rateio para as obras, no caso, focadas na correta instalação do quadro geral de distribuição de energia e da rede elétrica dos chuveiros coletivos. De forma similar ao processo da Conselheiro Nébias, na Elza Soares essa organização de obra e finanças por parte dos moradores não teve continuidade, acarretando na dificuldade de se ter um processo contínuo de obras que garantam a melhoria da habitação no âmbito do direito à moradia digna. É possível estabelecer um paralelo entre a atuação do Coletivo Mola nas duas ocupações: em ambas se nota o foco do trabalho em áreas coletivas das edificações e a falta de continuidade no financiamento das atividades. Através de diferentes termos de fomento foi viável avançar no trabalho de assessoria técnica, porém esses recursos nem sempre contemplam as necessidades dos moradores, como demandas de obras, nem o tempo necessário para elaboração de materiais técnicos completos, muitas vezes levando a redução do escopo de trabalho por parte da assessoria para adequação da proposta a tempo e recurso financeiros disponíveis. Além disso, existe um descompasso de tempo entre as dinâmicas sociais e jurídicas do território em relação ao tempo do edital de fomento. Por fim, a necessidade de contratação de outros profissionais, como engenheiros civis, elétricos, hidráulicos, advogados e assistentes sociais, não é contemplada no edital do CAU, devido às regras de contratação aos arquitetos, sobrando pouco recurso para pagar o trabalho de outros profissionais, mesmo que o campo da ATHIS precise de multidisciplinaridade. Busca-se assim outros arranjos possíveis para viabilizar os trabalhos, como por meio bolsas de pesquisa de pós-graduação que têm também restrições financeiras e burocráticas, além da precarização do trabalho.

PLANOS POPULARES EM ÁREAS PERIFÉRICAS

A atuação do Coletivo Mola em territórios periféricos parte de uma estratégia de instrumentalização de comunidades a partir de um contexto de violações de direitos básicos, como o acesso à moradia digna, infraestrutura e espaços públicos qualificados. Buscando articular os conhecimentos técnicos e participação comunitária, os Planos Populares permitem questionar os princípios de atuação do poder público frente às particularidades destes territórios - como a utilização dos riscos geológicos como prerrogativa para remoções

ou a presença de vielas estreitas como impeditivo para urbanização - e pautar novas formas de aproximação e atuação locais. O Coletivo Mola possui duas experiências recentes de elaboração de Planos Populares, a primeira em São Bernardo do Campo e a segunda na zona norte da cidade de São Paulo.

O Plano Popular Caminhos do Cafezal, realizado em 2023 em parceria com a Associação de Moradores do Cafezal, Instituto de Referência Negra Peregum e demais entidades atuantes no território⁸, teve como objetivo ampliar o debate acerca da gestão integrada de riscos a partir de uma perspectiva democrática, elencando possibilidades de intervenção que partem da promoção de segurança e não de remoções de famílias em risco. A Comunidade do Cafezal teve início na década de 60 e está localizada no bairro do Montanhão, na periferia de São Bernardo do Campo. O território se consolidou em uma área de expansão da mancha urbana que faz divisa com áreas verdes e, como o nome do bairro indica, a região consiste em uma área de morros com alta declividade, apresentando processos de deslizamentos relacionados às formas de ocupação (São Bernardo do Campo, 2021).

Em março de 2022, cerca de 44 famílias residentes nos pontos mais altos da comunidade sofreram ameaças de remoções sob a justificativa do risco. A Defesa Civil, utilizando como embasamento técnico o Plano Municipal de Redução de Risco de São Bernardo do Campo (PMRR-SBC) de 2021, autuou os moradores dando um prazo de 20 dias para desocupação das casas. A alternativa de atendimento oferecido foi o auxílio-moradia no valor de R\$315,00 por um ano, sem perspectiva de um atendimento habitacional definitivo.

O Plano Popular, em resposta, partiu da análise urbanística e socioeconômica dos 10 setores de riscos indicados no PMRR-SBC tendo como diretrizes a garantia de segurança das famílias, tanto por meio de ações de mitigação dos riscos existentes quanto por soluções de atendimento definitivo em casos de remoções pontuais; o incentivo a elaboração de soluções integradas que tratem da melhoria do sistema viário, promoção da acessibilidade urbana e da implantação de um sistema de drenagem; a melhoria das condições ambientais com implantação de obras de infraestrutura, como saneamento básico e esgotamento; e o fomento à participação efetiva dos moradores nos espaços decisórios. Como resultados, obteve-se a organização inicial de um Núcleo Comunitário de Proteção e Defesa Civil (NUPDEC) e a elaboração de estudos para a melhoria dos acessos da comunidade, que foram apresentados em forma de fichas - elencando objetivos, nível de urgência perante as necessidades da comunidade, recomendações e órgão responsável - de forma a possibilitar que o debate seja realizado aos poucos nos espaços de discussão existentes na comunidade.

A atuação focada no risco partiu da necessidade de defesa e criação de uma contra-narrativa que fosse coerente com os princípios de garantia do direito à moradia digna aliados à promoção de segurança. Todavia, apesar do debate acerca da regularização fundiária e urbanização da comunidade estar indiretamente associado à garantia destes direitos, não foi iniciado diretamente pela equipe do projeto nos espaços de debate. Apenas em outubro de 2024, após uma ação de reintegração de posse de parte da área, decidiu-se coletivamente

inserir esforços nesta temática. Somada a narrativa genérica do risco como justificativa de remoções, a insegurança na posse também representa uma grande ameaça aos territórios periféricos e uma “brecha” na defesa até então estabelecida.

Uma das dificuldades desta nova etapa foi encontrar recursos para a continuidade dos trabalhos. O Plano Popular foi financiado via edital de fomento à ATHIS do CAU/SP e, como dito anteriormente, uma das dificuldades deste tipo de financiamento é justamente seu formato rígido, burocrático e com foco na classe de arquitetos e urbanistas. Desta maneira, o corpo técnico contratado para o projeto tinha uma quantidade mínima de arquitetos e urbanistas por exigência do edital e, para garantir a multidisciplinaridade que o campo de ATHIS necessita, foi necessário diminuir a remuneração de todos para contratar profissionais da engenharia e gestão ambiental, assistência social e articuladores comunitários da própria comunidade. Outra alternativa utilizada foi o formato de oficinas, uma vez que a contratação de oficinairos é menos burocrática, apesar de pontual.

O conflito do pedido de reintegração de posse, todavia, demandava acompanhamento com urgência, o que não segue a frequência comum dos editais, e a participação de uma equipe jurídica. O financiamento do Plano Popular, que estava em suas últimas semanas, não poderia ser utilizado para este fim, principalmente por não ter previsto a contratação de advogados. A solução encontrada foi simplificar as atividades participativas finais do Plano Popular e dedicar tempo a assessorar a defesa jurídica do caso, realizada pela Defensoria Pública, junto às famílias atingidas. Após o fim do recurso, a atuação da Assessoria se deu de forma pontual e voluntária, em um constante movimento de captar outras fontes de recursos para a continuação dos trabalhos - o que ainda não foi possível.

O Plano Popular Douglas Rodrigues, iniciado em 2024 e em elaboração, consiste em um estudo de regularização fundiária e urbanização da Ocupação Douglas Rodrigues, localizada no bairro da Vila Maria, zona norte de São Paulo. O Plano Popular, neste caso, se materializa como um instrumento de fortalecimento da luta dos moradores na busca de melhores condições de vida, organizando suas demandas e desejos perante a negociação com o poder público.

A Ocupação Douglas Rodrigues teve início em 2013 em um terreno abandonado há mais de 20 anos às margens da Marginal Tietê, onde originalmente funcionava a empresa Dom Vital Transportes, falida na década de 1990, deixando dívidas milionárias. A comunidade apoiada e organizada formou o Movimento Independente de Luta por Habitação da Vila Maria (MIVM) e conquistou, para além de um espaço para a construção de suas moradias, o acesso regularizado da água e rede de esgoto e também o reconhecimento do território como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Além disso, recentemente pressionou a prefeitura para que o terreno fosse desapropriado para urbanização e regularização fundiária - motivo pelo qual surgiu a ideia de se fazer um plano participativo junto ao Coletivo Mola com apoio do LabCidade (FAUUSP).

O projeto é financiado via emenda parlamentar da vereadora Luna Zarattini (PT), com recursos da SMDHC via Coordenação de Políticas para a População em Situação de Rua, e deve ser executado em duas etapas. A primeira destina-se ao desenvolvimento de um diagnóstico propositivo, onde pretende-se iniciar o contato da comunidade com a assessoria técnica, realizar o levantamento físico da ocupação, desenvolver oficinas com as famílias e chegar em um diagnóstico urbanístico. A segunda, a ser arranjada posteriormente, tratará da elaboração participativa de propostas e um plano de reassentamento nos casos de remoções essenciais. Este faseamento se deu pela disponibilidade de recursos versus a urgência política para início dos trabalhos. Todavia, esta divisão de produtos abre a possibilidade de que o trabalho seja interrompido entre financiamentos ou, no pior dos casos, seja interrompido sem um produto final que tenha a potência e complexidade requerida, prejudicando a relação entre assessoria técnica, movimento de luta por moradia e as famílias residentes. Além disso, tanto o movimento quanto a assessoria técnica precisam conciliar as atividades de execução dos trabalhos com o esforço constante de captar novos recursos, o que gera uma sobrecarga de trabalho não remunerada.

É válido mencionar que durante estes anos de ocupação a comunidade já foi palco de projetos de uma série de instituições parceiras do movimento, todas atuando na articulação política e nas demandas mais urgentes, como o episódio de incêndio que, em 2016, atingiu 200 moradias e provocou duas mortes. Nesta circunstância, o contato com parceiros técnicos facilitou a elaboração de um projeto de reocupação do espaço, porém a urgência política era outra - o que levou a, apenas em 2024, o debate acerca da urbanização e regularização fundiária tomasse forma e tivesse apoio político-técnico.

Dentro dos cenários expostos, nota-se que a atuação em ATHIS não acontece de forma isolada, andando em conjunto com outros marcos legislativos das questões encontradas, como a Lei Federal nº 12.608/12, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e a Lei Federal nº 13.465/17, que dispõe sobre a Regularização Fundiária rural e urbana. Todavia, o papel atual da assessoria técnica no âmbito do planejamento e gestão territorial para a implementação de políticas públicas municipais ainda se restringe às etapas iniciais - entendidas aqui como o processo de articulação política e reivindicação de pautas perante a municipalidade - e, quando muito, nas etapas finais do processo - como as melhorias habitacionais.

Isso se dá pelas limitações de financiamento da atuação em ATHIS já citadas anteriormente, que não contemplam obras e, portanto, limitam a atuação dos profissionais a projetos e planos sem a certeza de execução, mas também por uma visão seccionada da ATHIS dentro de processos de urbanização, regularização fundiária e mitigação de riscos. É necessário avançar no debate da atuação reconhecida dos profissionais do campo no processo de execução dessas legislações. A articulação política é um pilar fundamental de atuação, porém não garante que as etapas posteriores tenham a coerência requerida pelos movimentos de

luta por moradia e comunidades organizadas, evidenciando uma lacuna que precisa ser vista enquanto necessidade de mudança.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A institucionalização da Lei de ATHIS no nível federal deixa em aberto a sua implementação de maneira prática. Existe uma desconexão entre a concepção expressa na lei, do campo da ATHIS ser amplo em sua atuação e visar garantir o direito à moradia, e a aplicação prática da lei, que restringe a efetivação do direito ao momento de acesso a programas pontuais, como se deu na cidade de São Paulo. A regulamentação de como ocorrem os procedimentos, quais as formas de financiamento e critérios de seleção e execução são especificados apenas em programas de habitação específicos como PMCMV e, mais recentemente, o Programa Pode Entrar, em suas respectivas modalidades “Entidades”. Ambos os programas, nos modelos atuais, abordam tanto a construção de novas unidades quanto a de reformas de edifícios existentes e preveem a participação de associações de movimentos de moradia em sua execução, caminho pelo qual assessoria técnicas consolidadas acessam recursos para a realização de obras em conjunto. Esse aspecto é problemático pois os critérios de seleção dos programas e as suas etapas de execução já colocam por si uma barreira ao acesso, que exclui uma ampla camada das organizações que atuam na efetivação do direito de ATHIS, como movimentos sociais, associações, ocupações que não são organizadas por movimentos sociais e assessorias técnicas, e por consequência, priva o acesso a esse direito a grande parte da população de baixa renda que se enquadra como beneficiária no espírito da lei.

Por outro lado, uma característica que aproxima o financiamento através de emenda parlamentar e de edital do CAU por motivos distintos e que leva a um impasse estrutural no trabalho de ATHIS é a não destinação de financiamento para materiais e obras com esses recursos, devido à possibilidade de responsabilização dos quadros técnicos do governo por ingerências, no caso das emendas parlamentares, e no envolvimento de disputas fundiárias, no caso dos editais do CAU. Se por um lado o CAU não destina recurso a obras por decisão interna, visando a preservação da instituição de possíveis impasses judiciais com poder público, por outro, a aprovação de projetos via emenda parlamentar exige a tramitação por meio das burocracias estatais ligadas a um enquadramento específico do tema. Essa tramitação leva os atores do campo da moradia a preferirem caminhos estratégicos pelos quais as chances de aprovação sejam maiores pelas características das composições das burocracias. Isso leva a uma opção contra intuitiva, em São Paulo, de se procurar desviar o caminho institucional da Secretaria Municipal de Habitação (SMH) - órgão que se passou a apresentar uma relação conflituosa com movimentos sociais de habitação e que teria a possibilidade de pautar a questão de obras em edifícios em conflito fundiário e destinar recurso a obras - e optarem por outras secretarias, como a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), que apesar de apresentar maior afinidade com os projetos

do campo, não podem destinar os recursos a obras e materiais para não incorrerem na sobreposição de competências com a própria SMH.

Diante desse cenário a experiência do Coletivo Mola no assessoramento de comunidades, relatado nesse artigo, revela inúmeras problemáticas que envolvem não só o financiamento do trabalho destinado a população de baixa renda como também outros entraves relacionados à política pública e a política urbana, resultantes da forma desigual de construção das cidades. Entende-se como necessário a regulamentação da lei de ATHIS, para sua correta destinação de verba num programa que inclua os cenários plurais de atendimento ao direito à cidade e que inclua diferentes profissionais e a possibilidade de financiamento de obras, numa atuação que seja perene e completa contemplando do projeto à obra, como outros programas públicos de acesso a serviços essenciais.

REFERÊNCIAS

AYOUB, Tharmine de Almeida Ayoub; SILVA, Sthefany Caroline de Oliveira. Análise comparativa de Leis Municipais sobre Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social. **XX ENANPUR. Belém, 2023.**

BARAVELLI, José Eduardo. **O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo.** Das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006

BATISTA, Nathália Conte Mendes; FERREIRA, Lara Isa Costa; DAMASCENO, Bárbara Caetano; CARVALHO, Driely de Oliveira; SILVA, Natália Bruciaferi Gonçalves da. Pesquisa-ação e extensão universitária: prática e formação em assessoria técnica pelo direito à moradia em áreas centrais. **XX ENANPUR. Belém, 2023.**

BICHIR, Renata Mirandola. Governança multinível. 2018.

BRASIL. Resolução nº 141, de 10 de junho de 2009. **Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social.** Brasília, 2009.

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.

BRASIL. **Lei Federal 11.977/2009, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e

10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2009.

CARDOSO, Fernanda Simon; LOPES, João Marcos de Almeida. Assistência a assessoria técnica: entre o discurso e a prática. **XVIII ENANPUR. Natal**, 2019.

CARLOS, Euzeneia. Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, p. 83-98, 2015.

CAVANUS, Aline Vicente; GONÇALVES, Ana Luiza Vieira; GIGLIO, Guilherme Machado; RETAMERO, Heloisa Bergamin; XAVIER, Jennifer Barros; SÁ, Júlia do Nascimento; PINZAN, Matheus Del' Arco; GODOY, Veridiana. Enlace crítico da ATHIS: a experiência do Coletivo MOLA na Ocupação Conselheiro Nébias, São Paulo - SP. Em: **V ENCONTRO INTERNACIONAL DE EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO EM CONTEXTO DE CONFLITO SOCIAL**. Rio de Janeiro, 2023.

FURLAN, Débora Luiza Schumacher; DUDA, Maria Eduarda. Estado da arte da pesquisa científica sobre ATHIS. **XVIII ENANPUR. Natal**, 2019.

GUERREIRO, Isadora Andrade. **Casa Verde e Amarela, securitização e saídas da crise: no milagre da multiplicação, o direito ao endividamento**. 2020. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/casa-verde-e-amarela-securitizacao-e-saidas-da-crise-no-milagre-da-multiplicacao-o-direito-ao-endividamento/>. Acesso em: 12 nov. 2024.

GURZA LAVALLE, Adrian Gurza; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; SZWAKO, José. **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. EdUERJ, 2018.

GURZA LAVALLE, Adrian; RODRIGUES, Maira; GUICHENEY, Hellen. Agência local e indução federal: a operação da política municipal de habitação em Recife e Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 71, p. e003, 2019.

LEITÃO, Karina; PARDO, Mariana; Horigoshi, Maria Rita; PEREIRA, Rafael; BATISTA, Nathália Conte Mendes; FERREIRA, Lara Isa Costa; DAMASCENO, Bárbara Caetano. OCUPAS CENTRO: assessoria técnica para melhorias habitacionais e regularização de serviços em ocupações de edifícios na área central de São Paulo. Em: **V Encontro Internacional de Experiências de Planejamento Urbano em Contexto de Conflito Social**. Rio de Janeiro, 2023.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, p. 15-41, 2006.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão. Continuity and change of urban policies in São Paulo: resilience, latency, and reanimation. **Urban Affairs Review**, v. 59, n. 2, p. 337-371, 2023.

MARTINS, Lyzandra Machado. Direito à arquitetura: inventário da produção das assessorias técnicas paulistas. **XVIII ENANPUR. Natal**, 2019.

MICHELINE, Egláisa; CUNHA, Pontes; ARRUDA, Ângelo Marcos Vieira de; MEDEIROS, Yara (orgs.). **Experiências em Habitação de Interesse Social no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2007.

NAKAMA, Vinicius Kuboyama. **A reestruturação do espaço através da centralização de capital em tempos de crise: o caso dos Fundos de Investimento Imobiliário no Brasil durante a pandemia**. XX ENANPUR. Belém, 2023.

RETAMERO, Heloisa Bergamin; RUBANO, Lizete Maria. **Assistência técnica à moradia econômica e programa minha casa minha vida: a relação entre o arquiteto e a sociedade**. 2017. Disponível em: <<http://eventoscopq.mackenzie.br/index.php/jornada/xiiijornada/paper/view/770>>. Acesso em: 15 nov. 2024.

SANCHES, Débora; ALVIM, Angélica. Assessorias técnicas e movimentos de moradia na produção de habitação social na área central de São Paulo. **Anais do 6º projetar–Ensino, Pesquisa e Prática**, 2013.

São Bernardo do Campo, Prefeitura Municipal / Fundação Universidade Federal do ABC. **Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR) no Município de São Bernardo do Campo, SP**. v. II, São Bernardo do Campo, 2021.

SÃO PAULO (cidade). Secretaria Municipal de Direitos Humanos. **Projeto de Fortalecimento da Mobilização de Moradores de Ocupações na Área Central**. dez. 2022 - jun. 2023. São Paulo: Comissão Extraordinária de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania do Município de São Paulo, 2023.

SZWAKO, José; LAVALLE, Adrian Gurza. "SEEING LIKE A SOCIAL MOVEMENT": Institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. **Novos estudos CEBRAP**, v. 38, n. 2, p. 411-434, 2019.

TATAGIBA, Luciana; PATERNIANI, Stella Zagatto; TRINDADE, Thiago Aparecido. Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. **Opinião pública**, v. 18, p. 399-426, 2012.

VELASCO, Thais. Habitação como direito social: a Lei de ATHIS, sua aplicabilidade e desafios. **XX ENANPUR. Belém**, 2023.

¹ Somado ao Programa de Crédito Solidário, também implementado no nível federal durante os governos Lula (PT) I e II. Esse programa traz algumas características observáveis no PMCMV, porém sendo seus impactos menos significativos, focaremos no PMCMV como indicador desse momento.

² Outros editais mais esporádicos são lançados por fundações e institutos nacionais e internacionais, atendendo a critérios específicos e maior ou menor proximidade com a pauta; esses editais, porém, não serão abordados neste trabalho.

³ Grupo Executivo composto por diferentes secretarias e por representantes da sociedade civil através da indicação dos movimentos de moradia na composição dos trabalhos, sendo conduzida pela Secretaria Municipal de Segurança Urbana, por meio da Coordenação Municipal de Defesa Civil (COMDEC). A articulação envolve diversos atores e disputas com a sociedade civil, universidades e Poder Público que não serão exploradas no presente trabalho (São Paulo, 2023).

⁴ As 51 ocupações foram identificadas no ano de 2018. Em 2023, segundo dados da Secretaria Municipal de Habitação, existem mais de 150 ocupações na região central da cidade (São Paulo, 2023).

⁵ Movimento de Moradia Central e Regional (MMR), Movimento de Moradia por Luta e Justiça (MMLJ), Movimento de Moradia da Região Central (MMRC), Associação Sem-Teto do Centro (ASTC-SP), Movimento Sem-Teto do Centro (MSTC) e Movimento de Moradia do Centro (MMC).

⁶ A criação de um protocolo se faz necessário visto que é um processo novo, nenhuma das empresas de fornecimento de serviços da cidade de São Paulo lidou com isso anteriormente. Esse protocolo tem sido construído em conjunto com as agências, de forma a pressionar as empresas a adequarem suas burocracias para a realidade das ocupações.

⁷ MSTC - Movimento Sem Teto do Centro, MMC - Movimento de Moradia do Centro, MMLJ - Movimento de Moradia na Luta por Justiça, MSTRU - Movimento Sem Teto pela Reforma Urbana, MMRC - Movimento de Moradia da Região Central, Frente de Luta por Moradia (FLM), Brigadas Populares e MLB - Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas.

⁸ Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), União de Núcleos de Educação Popular para Negras/os e Classe Trabalhadora (UNEAFRO), Cursinho Popular Marielle Franco, Biblioteca Carlos Marighella, Laboratório Justiça Territorial da Universidade Federal do ABC (Labjuta-UFABC) e Laboratório de Gestão de Risco da Universidade Federal do ABC (Labgris-UFABC).