

IRIS MARINHO ÁVILA GODINHO

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA PÚBLICA E
GRATUITA EM HABITAÇÃO NO MUNICÍPIO DE ALFENAS-MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

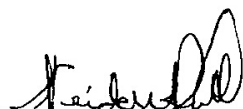
VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2017

IRIS MARINHO ÁVILA GODINHO

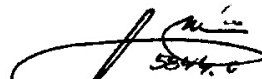
**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA PÚBLICA E
GRATUITA EM HABITAÇÃO SOCIAL NO MUNICÍPIO DE ALFENAS-MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

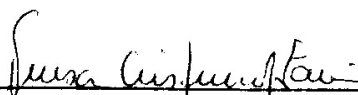
APROVADA: 05 de maio de 2017.



Neide Maria Almeida Pinto



Antônio Cleber Gonçalves Tibiriçá



Teresa Cristina de Almeida Faria
(Orientadora)

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

G585a
2017

Godinho, Iris Marinho Ávila, 1987-
Análise da implementação da assistência técnica pública e
gratuita em habitação social no município de Alfenas - MG / Iris
Marinho Ávila Godinho. – Viçosa, MG, 2017.
103f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui anexos.

Inclui apêndice.

Orientador: Teresa Cristina de Almeida Faria.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f.91-94.

1. Habitação social. 2. Alfenas (MG). 3. Assistência técnica.
I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Arquitetura
e Urbanismo. Programa de Pós-graduação em Arquitetura e
Urbanismo. II. Título.

CDD 22 ed. 728.1

Ao meu pai, que sonhou este sonho antes mesmo
de mim.

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação foi fruto de um trabalho coletivo no qual cada contribuição foi fundamental para sua conclusão.

Portanto, agradeço primeiramente a Deus, que me permitiu retornar à UFRV e vivenciar mais esta experiência de aprendizado, na qual pude reviver histórias, conhecer novas pessoas e reencontrar amigos e professores queridos.

Aos meus queridos pais, Maria de Fátima e Jorge Luiz, fonte eterna de inspiração, amor e coragem, meus maiores amigos e incentivadores.

Às minhas irmãs e amigas, Lara e Raquel, pela torcida, amor, dedicação e, principalmente, pelos cuidados com minha filha, o que me proporcionou a tranquilidade necessária para me dedicar à conclusão desta pesquisa.

Ao Hugo, meu marido, sempre presente em minhas batalhas, por ter me incentivado desde o início, entendendo minhas ausências, participando e colaborando com esta pesquisa e transmitindo-me amor e tranquilidade durante toda minha jornada.

À minha filha Elisa, luz da minha vida, que através do amor e do desejo de tê-la em meus braços me emituiu a força necessária para chegar até aqui.

À minha amada avó Lilica, pelas orações e energias positivas que sempre me transmitiu, e que logo após a defesa desta pesquisa foi morar com Deus, deixando muita saudade em meu coração.

À minha querida orientadora, Prof.^a Teresa Cristina, pelo acolhimento e confiança, pela serenidade e generosidade em partilhar seus conhecimentos e conduzir esta pesquisa.

Ao querido Prof. Tibiriçá, profissional dedicado e brilhante, pela sua enorme contribuição na construção deste trabalho. Por sua presteza, disponibilidade, gentileza, simplicidade e pelas palavras tão valiosas nos momentos em que mais precisei.

Ao Prof. Ítalo pelo carinho e pelas boas conversas de sempre.

À Prof.^a Aline e ao Prof. Geraldo, que ainda na graduação me deram a oportunidade de vivenciar a realidade autoconstruída da cidade de Viçosa, o que me ajudou a compreender o quanto nossa atuação profissional pode transformar a vida das pessoas e contribuir para a construção de cidades mais justas e democráticas.

Às amigas Nayara e Sabrina pela presteza e companheirismo.

Aos colegas da ASSEARA e da Prefeitura Municipal de Alfenas-MG, em especial ao Mauro e à Francine, que colaboraram e viabilizaram esta pesquisa.

Aos que doaram alguns minutos de seu tempo para participar das entrevistas e dos questionários.

Aos colegas de curso pela agradável convivência e troca de experiências.

À equipe do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFV pela prontidão de sempre.

À FAPEMIG, pelo apoio financeiro.

A todos que de alguma forma contribuíram para que este trabalho fosse concretizado, obrigada!

"A esperança tem duas filhas lindas, a indignação e a coragem; a indignação nos ensina a não aceitar as coisas como estão; a coragem a mudá-las."

Santo Agostinho

RESUMO

GODINHO, Iris Marinho Ávila, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, maio de 2017.
Análise da implementação da Assistência Técnica Pública e Gratuita no Município de Alfenas-MG. Orientadora: Teresa Cristina de Almeida Faria.

A Lei nº 11.888/2008 assegura Assistência Técnica Pública e Gratuita (AT) para o projeto e a construção de habitação para famílias de baixa renda, sendo esta parcela da população responsável por elevada produção de habitações que ocorre no mercado informal no País. Essas habitações, na maioria das vezes, advêm de processos de autoconstrução, executadas sem qualquer tipo de acompanhamento técnico, tornando-se essa a principal forma de provisão de moradias dessa população que sempre esteve à margem das políticas habitacionais desenvolvidas no Brasil. Porém, mesmo tratando-se de um direito garantido por Lei, são poucas as experiências de AT assumidas pelo poder público, principalmente aquelas que se tornam continuadas. Diferentemente dessa realidade, o Município de Alfenas, no Estado de Minas Gerais, vem desenvolvendo ações de AT de maneira ininterrupta desde 2009 por meio de um Convênio estabelecido entre a Prefeitura Municipal e a Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos da Região de Alfenas -ASSEARA-. Identificada tal realidade, buscou-se compreender o processo da implementação da AT no Município de Alfenas-MG, com uma análise do contexto do seu funcionamento. Em razão das aplicações e fins práticos inerentes aos resultados obtidos com esta pesquisa, cujos objetivos se constituíram no sentido de explorar e descrever tal processo, abordando-o predominantemente no paradigma qualitativo, o delineamento da pesquisa com as características inerentes a um estudo de caso único também se apoiou em consulta bibliográfica e documental e estudo de caso. Para o estudo de caso, recorreu-se a entrevistas semiestruturadas, análise de documentos e aplicação de questionários. Pelos dados coletados, pôde-se constatar que as ações de AT desenvolvidas em Alfenas estão atendendo o que está preconizado na legislação, ainda que na percepção dos seus executores trata-se de uma atividade de caráter social, em contraste com o que foi evidenciado quanto à importância da participação da sociedade civil organizada, principalmente por meio da ASSEARA, para o desenvolvimento e consolidação das ações de AT em Alfenas-MG. Realizado o diagnóstico do processo de AT que vem sendo desenvolvido nesse Município, são apontadas possíveis melhorias para o processo e ações que possam servir de referência

para outros municípios que ainda não possuem serviços de AT, seja para iniciar ou elaborar seus processos.

ABSTRACT

GODINHO, Iris Marinho Ávila, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, May, 2017.
Analysis of the implementation of Public and Free Technical Assistance in the Municipality of Alfenas-MG. Advisor: Teresa Cristina de Almeida Faria.

Law No. 11,888 / 2008 ensures Public and Free Technical Assistance for the project and construction of housing for low-income families, being this portion of the population responsible for great dwelling production that occurs in the informal market in the country. These dwellings, most of the time, are built from self-construction processes, executed without any kind of technical monitoring, becoming the main form of housing provision of this population that has always been out of the housing policies developed in Brazil. However, even being guaranteed by Law, few Public and Free Technical Assistance experiences are committed by the public authorities, especially the continuous ones. Differently from this reality, the Municipality of Alfenas, in the State of Minas Gerais, has developing Public and Free Technical Assistance actions in an uninterrupted manner since 2009 through an agreement established between the City Hall and the Association of Engineers, Architects and Agronomists of the Region of Alfenas -ASSEARA-. From this, this study sought to understand the process of implementation of the Public and Free Technical Assistance in the Municipality of Alfenas-MG, with an analysis of the context of its operation. Due to the practical purposes inherent to the results obtained with this research, whose objectives are to explore and to describe this process, approaching them predominantly in the qualitative paradigm, the research design, characterized by a single case study, is also supported by bibliographical and documentary consultation. For the case study, semi-structured interviews, document analysis and questionnaires were used. From the collected data, it was possible to verify that the Public and Free Technical Assistance actions developed in Alfenas met the recommendations from the legislation, although in reading the perception of its executors it is an activity of social character, in contrast to what was evidenced by the importance of the participation of the organized civil society, mainly through ASSEARA, for the development and consolidation of the Public and Free Technical Assistance actions in Alfenas-MG. From the diagnosis of the Public and Free Technical Assistance process developed in this Municipality, the study points out possible improvements to the process and actions that may serve as reference for other

municipalities that do not have the services yet, either to start it or to elaborate their processes.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 - Proposta de funcionamento do Programa de AT desenvolvido pelo IAB	43
Figura 2- Localização do Município de Alfenas e de sua microrregião administrativa no Estado de Minas Gerais.....	45
Figura 3 - Desdobramento da necessidade habitacional de Alfenas	50
Figura 4 - Fluxograma do processo de verificação dos requisitos a serem atendidos pelo interessado para atendimento pelo Convênio.....	60
Figura 5 - Fluxograma do processo inicial de atendimento do beneficiado pelo Convênio	61
Figura 6 - Fluxograma do processo de projeto de nova construção ou de ampliação de imóveis existentes realizado no âmbito do Convênio (Parte I).....	65
Figura 7 - Fluxograma do processo de projeto de nova construção ou de ampliação de imóveis existentes realizado no âmbito do Convênio (Parte II)	66
Figura 8 - Fluxograma da atividade de regularização de imóveis realizado no âmbito do Convênio	67
Figura 9 - Classificação do atendimento recebido conforme nota informada pelo beneficiado	76
Figura 10 - Localização dos bairros onde houve atendimentos na malha urbana de Alfenas-MG.....	78

QUADROS

Quadro 1 - Objetivos, metas e indicadores do PLHIS de Alfenas	51
Quadro 2 - Localização e classificação dos atendimentos por bairro	79
Quadro 3 - Comparação entre os termos da Lei nº 11.888/2008, os termos do Convênio Prefeitura/ASSEARA e a prática	82

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Total de projetos de AT selecionados e valor do repasse por estado da Federação em 2007	34
Tabela 2 - Total de projetos de AT selecionados e valor de repasse para cada estado da Federação em 2008	35
Tabela 3 - Total de projetos de AT selecionados e valor do repasse para cada estado da Federação em 2010	36
Tabela 4 - Renda, Pobreza e Desigualdade em Alfenas	46
Tabela 5 - Domicílios particulares permanentes com classes de rendimento nominal mensal domiciliar	47
Tabela 6 - Famílias residentes em domicílios permanentes particulares e número de componentes da família.....	47
Tabela 7 - Densidade de moradores por domicílio particular permanente em Alfenas ..	48
Tabela 8 - Densidade de moradores por dormitório dos domicílios particulares permanentes em Alfenas	48
Tabela 9 - Indicadores de Habitação em Alfenas.....	49
Tabela 10 - Composição do preço do serviço de Projeto de Arquitetura pago pela Prefeitura para a ASSEARA no âmbito do Convênio	56
Tabela 11 - Composição do preço do serviço de Regularização de habitações de até 70,00m ² pago pela Prefeitura para a ASSEARA no âmbito do Convênio.....	56
Tabela 12 - Composição do preço do serviço de Regularização de habitações acima de 70,00m ² pago pela Prefeitura para a ASSEARA no âmbito do Convênio.....	57
Tabela 13 - Resumo da localização dos atendimentos.....	80

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
1.1. O problema	1
1.2. Objetivos da Pesquisa	6
1.2.1. Objetivo geral	6
1.2.2. Objetivos específicos	6
1.3. Justificativa e relevância	7
2. METODOLOGIA	8
2.1. A pesquisa bibliográfica e documental	8
2.2. O estudo de caso	9
2.3. Análise dos dados, as conclusões e os benefícios esperados	12
3. EVOLUÇÃO DO <i>DEFICIT</i> HABITACIONAL BRASILEIRO: PROCESSO DE CRESCIMENTO URBANO E INEFICÁCIA DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS. 13	
3.1. O <i>deficit</i> habitacional brasileiro: retrato dos problemas sociais específicos de habitação	13
3.2. Crescimento Urbano e Políticas Habitacionais no Brasil	14
3.2.1. De meados do século XIX até a década de 1930: consolidação do processo de urbanização e inexistência de políticas habitacionais	14
3.2.2. De 1930 a 1945 (Período Vargas): a habitação como um problema do Estado e os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP)	16
3.2.3. De 1945 a 1964: o crescimento urbano e a Fundação Casa Popular (FCP)	17
3.2.4. De 1964 a 1985 (Regime Militar): Sistema Financeiro de Habitação e Banco Nacional de Habitação	18
3.2.5. De 1985 a 2002 (do final do Regime Militar até o início do Governo Lula): extinção do BNH e políticas neoliberais	20
3.2.6. De 2002 a 2016 (do início do Governo Lula até o <i>impeachment</i> da ex-Presidente Dilma Rousseff): políticas habitacionais contemporâneas	20
4. OS CONFLITOS SOCIAIS NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO	23
4.1. O Acesso à Terra e à Moradia	23
4.2. O Direito à Cidade e à Moradia: Habitação Abrigo x Moradia Digna	24
4.3. Os Movimentos Sociais de Luta pelo Acesso à Moradia: o Movimento Nacional de Reforma Urbana, a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade	25
4.4. A Autoconstrução como Forma de Superação da Necessidade de Habitação das Famílias de Menor Renda	26
4.5. A autogestão da produção de moradias: uma alternativa para solucionar a questão da habitação?	27

5. ASSISTÊNCIA TÉCNICA PÚBLICA E GRATUITA NAS ÁREAS DE ENGENHARIA E ARQUITETURA.....	29
5.1. Assistência Técnica Pública e Gratuita e a Lei Federal nº 11.888/2008.....	29
5.2. A Assistência Técnica Pública e Gratuita no Brasil.....	32
5.3. A Assistência Técnica Pública e Gratuita no Estado de Minas Gerais.....	37
5.3.1. Projeto HABITAT de Ação Imediata em Viçosa-MG.....	38
5.4. Os desafios para a implementação da assistência técnica.....	40
5.5. A Atuação das Entidades Representativas dos Profissionais na Busca pela Implementação da AT.....	42
6. O CASO DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA PÚBLICA E GRATUITA EM ALFENAS-MG.....	44
6.1. O Município de Alfenas.....	44
6.2. O PLHIS de Alfenas-MG.....	51
6.3. A ASSEARA.....	52
6.4. O Convênio ASSEARA/Prefeitura.....	53
6.4.1. Condições para atendimento pelo Convênio.....	57
6.4.2. O processo.....	60
6.5. Visão dos agentes envolvidos na implementação do processo de AT.....	68
6.5.1. A visão da Prefeitura.....	68
6.5.2. A visão da ASSEARA.....	69
6.5.3. A visão dos profissionais envolvidos.....	71
6.5.4. A visão das pessoas atendidas.....	74
6.6. Discussão dos Resultados.....	77
7. CONCLUSÕES.....	87
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	91
APÊNDICES.....	95
ANEXOS.....	98

1. INTRODUÇÃO

1.1. O problema

O *deficit* habitacional, um dos indicadores utilizados na política habitacional, considera a falta e a inadequação do estoque de moradias no Brasil. Esse importante indicador informa à sociedade e aos gestores públicos sobre a necessidade de incrementar o estoque de moradias, especialmente para atender as famílias que estão em situação de coabitação forçada, isto é, compartilhando uma unidade habitacional por necessidade, bem como de repor moradias existentes que são incapazes de atender dignamente aos moradores, em razão de sua precariedade ou do desgaste trazido pelo uso ao longo do tempo (LIMA NETO; FURTADO; KRAUSE, 2013). Abordar o problema *deficit* habitacional requer considerações de cunhos quantitativo e qualitativo e representa a dificuldade do Estado em equacionar socialmente o problema das moradias no País.

Estimado pela Fundação João Pinheiro¹ em aproximadamente 6,0 milhões de moradias no ano de 2014, alternativas para amenizar o *deficit* habitacional no Brasil têm sido crescentes independentemente das dificuldades dos governos em solucionar os problemas habitacionais. Soluções voltadas à provisão de moradia para a população de baixa renda, por meio de programas habitacionais desenvolvidos pelo Poder Executivo, vão de doação de materiais de construção a financiamentos com subsídios para a aquisição de imóveis, como ocorre em grande escala no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

No que diz respeito ao problema qualitativo das habitações, a discussão se dá sobre a necessidade de implementação da assistência técnica de interesse social (AT), pois se considera que a falta de acompanhamento técnico quando da concepção e construção das moradias tem gerado produtos de baixíssima qualidade, com problemas estruturais, funcionais e de insalubridade.

Costa (2006) considera que a AT é uma ferramenta que pode ser utilizada para a promoção de moradia digna para a população de baixa renda, como também um

¹Fundação João Pinheiro. ***Deficit habitacional no Brasil 2013-2014: resultados preliminares***. Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informação, 2016.

instrumento de promoção da legalização da “cidade ilegal”². A autora trata essa ilegalidade como aquela proveniente da necessidade e da impossibilidade de se cumprirem com as imposições da cidade mercadoria, que é diferente daquela fruto da intenção explícita de burlar a lei. A autora complementa que para se resolver a ilegalidade em tal dimensão, é necessário estender a todos as condições mínimas de reprodução social, por meio de assentamentos formais e legais, com padrões urbanísticos, ambientais e construtivos que garantam níveis mínimos de segurança e bem estar material.

Complementando essa ideia, o Instituto dos Arquitetos do Brasil -IAB- (2010) acredita que a atuação profissional, por meio da AT, pode evitar a ocupação de áreas de risco e de interesse ambiental, promovendo uma mudança significativa não só na paisagem, como também no padrão das cidades.

Nesse sentido, a AT vem sendo debatida desde o surgimento das primeiras experiências de mutirão para habitações populares nos anos de 1970, mas ganhou visibilidade com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, e com a aprovação da Lei Federal nº 11.888/2008, após sete anos de tramitação no Congresso Nacional do projeto de lei de autoria do arquiteto e então Deputado Federal Clóvis Ilgenfritz (CUNHA; ARRUDA; MEDEIROS, 2007).

Essa Lei garante assistência técnica para o projeto e a construção da habitação para famílias de baixa renda, sendo esta parcela da população responsável por elevada produção de habitações no mercado informal do País.

Cunha, Arruda e Medeiros (2007) constataram um movimento encorpado que se formou antes mesmo da promulgação da Lei Federal nº 11.888/2008, buscando a consolidação de políticas públicas voltadas à assistência técnica na área de arquitetura e engenharia para as populações de baixa renda, com muitos debates e discussão em torno do tema. Atualmente, entidades de classe como o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU/BR), o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e o Conselho Regional de

²Segundo Costa (2006), a cidade legal, do ponto de vista da regulação urbanística, é aquela construída pelos agentes formalmente instituídos, seja o mercado imobiliário formal - usualmente privado - ou o poder público, e é geralmente fruto de um projeto aprovado pelo poder público. Nesse sentido, a cidade ilegal é, segundo a autora, aquela formada à margem dessa legalidade, nos interstícios e entorno da cidade legal, sendo fruto da desigualdade extrema e explicada pela necessidade de moradia e de décadas de omissão do poder público em relação à questão habitacional.

Engenharia e Agronomia (CREA) promovem, noticiam e participam de eventos, seminários e oficinas sobre o assunto.

O CAU/BR, por exemplo, -para estimular cada vez mais ações deste tipo no Brasil-, definiu que no mínimo 2% dos orçamentos do CAU/BR e dos CAUs/UF serão destinados para apoiar projetos e ações voltadas à AT. A decisão faz parte das “Diretrizes para elaboração do Plano de Ação e Orçamento do CAU 2017”, aprovadas na 56ª Plenária Ordinária realizada dias 21 e 22/07/2016 em Brasília. Nesse sentido, o CAU/MG lançou em outubro de 2016 uma consulta pública para construir coletivamente a sua proposta de AT, a ser desenvolvida em 2017.

Dentre os diversos eventos sobre a temática ocorridos no Brasil, está o 8º Seminário Nacional de Assistência Técnica (AT), com o objetivo de consolidar a mobilização dos arquitetos em prol da assistência técnica. O evento, organizado pela Federação Nacional dos Arquitetos (FNA) e pelo Sindicato de Arquitetos do Estado do Paraná (Sindarq-PR) aconteceu em Curitiba nos dias 13 e 14 de novembro de 2012 e contou com a presença de representantes do IAB, do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), da Caixa Econômica Federal (CEF), do Ministério das Cidades (MCidades), de profissionais arquitetos e de gestores públicos, que levaram as contribuições de suas atuações no tema.

Ao final do evento, foi elaborado o documento “Relatos de Encaminhamentos e Propostas”, no qual foram apontados os desafios enfrentados pela assistência técnica que estão impedindo que este serviço seja de fato oferecido no País de forma contínua e eficaz à população. Ou seja, trata-se de desafios que estão dificultando a efetivação da assistência técnica como uma política perene de Estado. Dentre os desafios foram identificadas as necessidades de:

- consolidar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, com o fortalecimento dos fundos e conselhos de habitação;
- buscar aporte de recursos alternativos, para não depender exclusivamente dos recursos federais;
- fortalecer institucionalmente as Prefeituras para captar recursos e gerir a política habitacional;
- capacitar os profissionais de arquitetura para trabalhar com a assistência técnica;
- promover uma campanha nacional de assistência técnica;

- ampliar a articulação dos atores locais interessados na implementação da AT: movimentos sociais, gestores, entidades profissionais, universidades, grupos de extensão universitária etc.

Além destes, o representante do IAB observou a importante necessidade de se buscar a democratização do acesso aos serviços profissionais de arquitetura e urbanismo, mediante, por exemplo, a implementação de plataformas e modelos de ações comuns, desenvolvidos nos moldes de manual e cartilhas, para simplificar a disseminação das práticas de assistência técnica.

Tomadas essas necessidades como um referencial e o Estado de Minas Gerais como recorte espacial, mostrou-se oportuno verificar preliminarmente que municípios mineiros estariam enfrentando tais desafios e implementando a AT de forma continuada, em que medida e como, para um entendimento do processo de implementação desses serviços segundo as suas realidades política e econômica.

O ponto inicial da prospecção foi o Ministério das Cidades, órgão do Governo Federal que publicou em 2007³ um edital para seleção de propostas em diversos âmbitos de programas e ações, inclusive na modalidade prestação de serviços de assistência técnica para habitação de interesse social, a serem desenvolvidas com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)⁴. Foram selecionadas na época propostas de diversos municípios de todas regiões do País para tal modalidade, dos quais vinte no Estado de Minas Gerais: Arinos, Barbacena, Belo Vale, Carvalhópolis, Contagem, Crisólita, Dolores de Campos, Entre Rios de Minas, Formoso, Ipatinga, Itabira, Itanhomi, Itaúna, Montes Claros, Nova Lima, Pitangui, Piumhi, São Sebastião do Anta, Timóteo e Três Pontas.

Em 2008, em nova seleção para a mesma modalidade, foram contemplados com verba federal vinte e sete municípios mineiros⁵: Augusto de Lima, Bambuí, Belo Horizonte, Campo Azul, Capitão Enéas, Felixlândia, Inimutaba, Jaíba, Jequitibá, Monjolos, Monte

³Apesar do ano de 2007 ser anterior à aprovação da Lei Federal 11.888/2008, o projeto de lei que visava garantir o acesso das famílias de baixa renda aos serviços de arquitetura e engenharia encontrava-se, naquela época, em tramitação no Congresso desde o ano de 2002.

⁴Disponível em:

http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Programa_Habitacional_Interesse_Social_MAPSA.pdf. Acesso em: 08 de dezembro de 2016.

⁵Disponível em:

http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Lista_Projetos_AT.pdf. Acesso em: 08 de dezembro de 2016.

Azul, Morro da Garça, Nova Lima, Pains, Patos de Minas, Pescador, Presidente Juscelino, Presidente Kubitschek, Presidente Olegário, Rio Pardo de Minas, Santana de Pirapama, São Gonçalo do Rio Preto, São Romão, Três Marias, Três Pontas, Ubá e Uberlândia.

Em contato telefônico com as secretarias responsáveis pelo setor habitacional dos referidos municípios, foi informado, na quase totalidade dos casos, que tais projetos não eram de conhecimento da gestão municipal à época dos contatos, fato que pode-se considerar também como uma falta de interesse dos representantes dessas gestões em fornecer informações de projetos desenvolvidos em gestões anteriores. Finalizados os contatos, não se obtiveram informações quanto a ter sido dado prosseguimento nos projetos ou se tinham se tornado ações continuadas nos municípios contemplados com verba federal pelos editais de 2007 e 2008. Ressalte-se que em algumas prefeituras, quando solicitada a informação da existência de ações de AT desenvolvidas por parte do poder executivo municipal para a população de baixa renda, o fornecimento de projeto padrão mostrou-se como uma alternativa a ser considerada.

Na busca de mais informações por meio de outro levantamento nos quarenta e sete municípios mineiros já mencionados, foi verificado que a ocorrência de experiências em AT em municípios de Minas Gerais, não se traduziam em ações continuadas, não se configurando como parte de políticas públicas, e sim de ações isoladas ou projetos específicos. Além disso, informações referentes a essas experiências não estão disponíveis nem se mostraram ser de conhecimento ou interesse das gestões municipais em 2015 e 2016.

Dentre outras alternativas para se realizar o presente trabalho, em buscas na *internet*, identificou-se em *websites* jornalísticos⁶ que o Município de Alfenas, em Minas Gerais, vem desenvolvendo desde 2009 ações para cumprir o estabelecido na Lei Federal nº 11.888/2.008, por meio de uma parceria com a Associação de Engenheiros e Arquitetos da Região de Alfenas -ASSEARA-.

⁶PREFEITURA MUNICIPAL DE ALFENAS. Alfenas é modelo em Minas por cumprir lei de engenharia pública. O Pharol, Alfenas. Disponível em: http://www.opharol.com/index.php?option=com_content&view=article&id=529:alfenas-e-modelo-em-minas-por-cumprir-lei-da-engenharia-publica&catid=27:politica&Itemid=54. Acesso em: 01 de novembro de 2016.

EMERGENTE, A. Alfenas é a única de MG a cumprir a Lei de Engenharia. Alfenas Hoje, Alfenas, set/2011. Disponível em: http://www.alfenashoje.com.br/noticia.asp?id_noticia=4686. Acesso em: 01 de novembro de 2016.

A existência de um programa municipal em Alfenas-MG, ou ações municipais relacionadas à AT, perpassa as alternâncias de governos, o que permitiu viabilizar o desenvolvimento da presente pesquisa, principalmente por não terem sido identificadas iniciativas similares no Estado de Minas Gerais⁷. Nesse sentido, o foco da investigação foi direcionado para o processo de implementação da assistência técnica no Município de Alfenas-MG. O estudo das ações desenvolvidas possibilitou a compreensão da articulação entre os agentes envolvidos na prestação dos serviços de AT, desde a seleção das famílias até o encerramento de cada atendimento, além da relação de todo o processo com o que está preconizado na Lei Federal nº 11.888/2.008.

1.2. Objetivos da Pesquisa

1.2.1. Objetivo geral

Analisar a implementação da assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, nos termos da Lei Federal nº 11.888/2.008, no Município de Alfenas-MG.

1.2.2. Objetivos específicos

- entender a estrutura institucional responsável pela implementação da assistência técnica na Prefeitura Municipal de Alfenas-MG, enquanto serviço oferecido pública e gratuitamente no Município;
- identificar e analisar o papel e a articulação dos atores locais diretamente envolvidos na implementação da assistência técnica.

⁷Foram realizadas consultas em diversos órgãos e entidades para a identificação de outros municípios que possuem ações voltadas para AT para a população de baixa renda no Estado de Minas Gerais. Dentre os órgãos consultados encontram-se: Ministério das Cidades, Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU-BR), Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado de Minas Gerais (CAU-MG), Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Minas Gerais (CREA-MG), Sindicato dos Arquitetos do Estado de Minas Gerais, Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Fundação João Pinheiro, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana do Estado de Minas Gerais (SEDRU) e Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB). Além disso, foram consultados pesquisadores de diferentes instituições de ensino, os quais afirmaram desconhecer casos de implementação de AT, por parte das gestões municipais, em municípios do Estado de Minas Gerais.

1.3. Justificativa e relevância

Os desafios que precisam ser superados apontados em 2012 no 8º Seminário de Assistência Técnica denotam que, como prática continuada, a AT ainda permanece como uma lacuna em grande parte do País. Na busca de informações em municípios mineiros contemplados com recursos federais para ações relacionadas com assistência técnica pública, não foram identificadas experiências de assistência técnica assumidas em caráter continuado pelo poder executivo municipal.

Em contraste a essa realidade, o Município de Alfenas-MG, não contemplado com recursos federais do MCidades, vem implementando continuamente desde 2009 ações voltadas à AT com o apoio da Prefeitura Municipal a iniciativas da sociedade civil organizada, por meio da ASSEARA. O estudo destas ações contribui para o entendimento e a disseminação de práticas de AT, sendo relevante mostrar a profundidade e o modo como ações de assistência técnica podem ser difundidas, melhoradas, adaptadas e ou reproduzidas por outros municípios, ajudando dessa maneira na superação dos desafios apontados como impedidores da democratização da implementação da AT no País.

2. METODOLOGIA

A partir das necessidades apontadas no 8º Seminário Nacional de Assistência Técnica realizado em Curitiba em 2012, da opção por estudá-las em municípios do Estado de Minas Gerais, da verificação de que as propostas selecionadas em editais do Ministério das Cidades de 2007 e 2008 para a modalidade de ações de AT nos quarenta e sete municípios mineiros não resultaram em ações continuadas de AT em tais municípios, e da informação de que desde 2009 o Município de Alfenas mantém com recursos aprovados no seu orçamento anual um Programa de Assistência Técnica Pública e Gratuita para a elaboração de projeto e a construção de habitações de interesse social instituído para atender o preconizado na Lei nº 11.888/2.008, o qual perpassa as alternâncias de governo, a metodologia adotada visou a responder a seguinte questão:

- Como o Município de Alfenas, no Estado de Minas Gerais, está atendendo o preconizado na Lei nº 11.888/2.008?

Para verificação e entendimento de como tem sido desenvolvida a Assistência Técnica Pública e Gratuita no Município de Alfenas, a operacionalização dos objetivos da pesquisa, por se tratar de uma investigação exploratório-descritiva, foi direcionada por abordagem predominantemente no paradigma qualitativo, consideradas as características inerentes a um estudo de caso único. O delineamento da pesquisa, apresentado nas seções subsequentes, foi configurado com base em pesquisa bibliográfica e documental, coleta de dados por meio de entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionários, consistindo o percurso metodológico para a análise, dentro do possível, numa identificação de interseções entre as técnicas de análise documental, compreensão e interpretação das falas e das respostas, opção esta adotada em razão da busca por identificar e caracterizar aspectos ainda não explorados sobre o problema proposto.

2.1. A pesquisa bibliográfica e documental

A pesquisa bibliográfica forneceu o embasamento teórico necessário para a discussão das características do processo de produção habitacional no Brasil que se deu a partir da intensificação do processo de urbanização do País, provocado pela industrialização iniciada nos anos de 1880. Compreendeu-se, dada a linha do tempo desde então, que a

problemática habitacional foi agravada e persiste até os dias atuais em decorrência do sistema econômico capitalista que produz e reproduz desigualdades sociais e que populações pobres, historicamente desatendidas pela construção habitacional formal e desassistidas pelo Estado, na maioria das vezes recorrem à autoconstrução como forma de superar suas demandas. Sem qualquer tipo de assistência técnica, o resultado advindo da autoconstrução são moradias insalubres, sem segurança estrutural e qualidade arquitetônica. Foi sob esse contexto que a assistência técnica pública e gratuita (AT) começou a ser debatida e consolidada na década de 1970, tornando-se um direito das pessoas economicamente desfavorecidas a partir da aprovação da Lei Federal nº 11.888/2.008.

A pesquisa documental envolveu o estudo da Lei Federal nº 11.888/2.008. Considerando-se a dificuldade de Estados e Municípios em efetivar o direito garantido pela lei, foram analisados também documentos existentes sobre os desafios para a implementação da AT no País, como o relatório final do 8º Seminário Nacional de Assistência Técnica realizado em Curitiba-PR em 2012.

2.2. O estudo de caso

Para a compreensão do Programa de AT de Alfenas, foi realizado primeiramente um estudo do Plano Local de Habitação do Município de 2010, no qual constam os dados referentes à questão habitacional. A partir desse estudo, foi possível analisar o Programa de AT de Alfenas, implementado mediante parceria firmada entre a Prefeitura Municipal e a Associação de Engenheiros e Arquitetos da Região de Alfenas - ASSEARA-, no âmbito da cidade, e proceder às análises e observações em relação ao que vem sendo desenvolvido. Também foi consultado o Plano Diretor do Município, do qual foi possível extrair o mapa de zoneamento da cidade e localizar os atendimentos realizados no âmbito do Convênio.

O estudo de caso do processo de implementação da AT no Município de Alfenas foi realizado recorrendo-se às seguintes técnicas de pesquisa: análise de documentos, entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionários.

Dentre os documentos analisados, está o Termo do Convênio firmado entre a ASSEARA e a Prefeitura Municipal fornecido por ambas as partes quando da visita realizada *in loco* em abril de 2016. Este documento foi importante para a compreensão de como foi idealizada a parceria Prefeitura Municipal-ASSEARA, das

responsabilidades de cada parte, das condições determinadas para que as pessoas sejam atendidas etc. Além deste documento, foi analisado o Plano de Trabalho 2015/2016, no qual constam os valores de remuneração dos serviços prestados pela ASSEARA no âmbito do convênio no período de março de 2015 a março de 2016. Também foi objeto de análise, o contrato firmado entre o profissional e a ASSEARA, fornecido pela ASSEARA, no qual consta, entre outras coisas, os valores repassados para o profissional por serviço executado.

Para a realização de entrevistas com gestores da administração municipal e pessoas vinculadas à ASSEARA, considerou-se a função da pessoa na administração municipal e no processo de implementação da AT, assim como a disponibilidade comum de agenda delas com a de ida do pesquisador a Alfenas. Foi mantido o anonimato dos entrevistados tendo em vista que os agentes executores da AT são formados por grupos e instituições, interessando para esta pesquisa a visão e o discurso institucional e coletivo. Sendo assim, as entrevistas semiestruturadas foram realizadas com um gestor público do município, representante da Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura, o qual foi denominado nesta pesquisa como G1, dois representantes da Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos da Região de Alfenas (ASSEARA), denominados como R1 e R2 e dois profissionais atuantes no processo, P1 e P2.

Quanto às entrevistas com pessoas atendidas pelo convênio, com o intuito de entender a percepção que têm do processo foram aplicados questionários. Para isso, foi disponibilizado pela ASSEARA um caderno com anotações manuscritas, no qual são cadastrados os processos encaminhados pela Prefeitura contendo: o nome das pessoas atendidas; o endereço residencial do beneficiário; o endereço de intervenção ou da obra (não disponível em todos os cadastrados); o tipo de atendimento recebido; o ano em que foi feito o atendimento; a data de entrega do processo pela ASSEARA ao profissional; a data de devolução do processo pelo profissional à ASSEARA. De posse do referido material manuscrito, foi elaborada uma planilha na qual constam as seguintes principais informações: nome do beneficiário; endereço residencial; endereço da obra; ano do atendimento e tipo de solicitação (projeto de nova construção, projeto de ampliação ou regularização).

Nessa planilha, foram registrados os 252 atendimentos realizados de agosto de 2009 a abril de 2016, assim distribuídos: 4 solicitações referentes a projeto de ampliação; 177

referentes a projeto de construção; 62 solicitações de regularização do imóvel; e, 9 solicitações de regularização do imóvel acompanhado de projeto de ampliação. A seleção das pessoas para a aplicação de questionários foi baseada nesse universo, do qual inicialmente foram excluídas as que usufruíram apenas dos serviços de regularização do imóvel. Nesta modalidade, o profissional realiza a medição do imóvel e faz a planta de regularização, não sendo necessário considerar desejos e anseios do beneficiário, uma vez que o imóvel já está construído, ou seja, o serviço de regularização de imóvel não permite que se verifique a satisfação do beneficiário com o resultado do programa no que diz respeito à atuação profissional durante as etapas de projeto e execução da obra. Pelo fato de no material disponibilizado para a pesquisa não constar em muitos cadastros o endereço de intervenção (endereço da obra, o qual foi considerado como o possível endereço atual do beneficiário), foi necessário descartar esses casos também. Os demais beneficiários cadastrados foram procurados para participar da pesquisa. Tendo-se em consideração as categorias de atendimentos, os critérios e as ocorrências explicitadas, dos 252 identificados na ASSEARA resultou um universo de 86 casos possíveis de serem entrevistados. Todos eles foram procurados no endereço de intervenção cadastrado pela ASSEARA.

Feitas tentativas para se encontrar esses 86 beneficiários, ocorreram as seguintes situações: em 10 casos os beneficiários não residem mais no endereço da obra (os imóveis construídos já foram vendidos); em 26 casos os beneficiários não foram encontrados em casa, mesmo após duas ou três tentativas; em 14 casos foram identificados lotes vagos nos endereços cadastrados, caracterizando que o projeto elaborado pelos profissionais da ASSEARA não foi executado; em 16 casos o endereço cadastrado não foi localizado por falta de informação (sem número residencial) ou por não se ter conseguido identificá-lo pelo nome da rua, bairro etc.; em 9 casos os beneficiários foram localizados, mas não se dispuseram a participar da pesquisa; em 11 casos os beneficiários foram identificados e se disponibilizaram a participar da pesquisa.

Após as tentativas de se obter o maior número de pessoas atendidas pelo convênio para serem entrevistadas, a amostra final da pesquisa resultou em 11 questionários. Preliminarmente à aplicação dos questionários elaborados (Apêndice A), foi feito um teste com três entrevistados, o que possibilitou a correção de falhas detectadas.

Analisados os dados coletados, os resultados estão discutidos no final do Capítulo 5, no qual também se apresentam: a localização dos atendimentos no Mapa de Zoneamento do Plano Diretor; um estudo comparativo entre os termos da Lei nº 11.888/2.008, com os termos do Convênio Prefeitura/ASSEARA e com as ações efetivamente praticadas no âmbito do Convênio e realizadas análises das entrevistas e questionários.

2.3. Análise dos dados, as conclusões e os benefícios esperados

Para o tratamento dos dados coletados, documentalmente procedeu-se à extração científico-informativa de cada documento pesquisado, mediante reflexão objetiva dele ou complementada junto à fonte original, e nele identificando novas e ou potenciais mensagens subjacentes em termos do seu conteúdo e da padronização do formato, esta no sentido de se determinar e entender a posição de cada parte (estrutura) das informações no documento. Na análise do conteúdo do documento, procurou-se estabelecer correspondências entre as estruturas do texto e as estruturas que estabelecem e relacionam as características e o contexto da mensagem intrínseca a ele, buscando-se aprofundamento do seu significado para os fins de efetivação da implementação da assistência técnica. No caso das falas atinentes às entrevistas, deu-se especial atenção ao que foi verbalmente expressado (intradiscurso), já que não se podia ignorar no processo das análises a possibilidade de que nem sempre o que as pessoas dizem corresponde de fato ao que sentem e vivenciam, razão pela qual era importante aprofundar o entendimento para se extrair ou se inferir objetivamente considerações sobre as diferentes naturezas de exterioridade e as diferentes concepções do não dito (interpretação do contexto e do implícito no interdiscurso).

Aplicando-se esse conjunto de procedimentos, e com os dados coletados, tratados, apresentados e discutidos no Capítulo 5, foi possível gerar um diagnóstico do processo de implementação da AT que vem sendo desenvolvido no Município de Alfenas-MG. Complementarmente foram apontadas melhorias possíveis no processo e indicadas ações que podem servir de referências para outros municípios que ainda não possuem os serviços de assistência técnica pública e gratuita, como uma forma de iniciar ou elaborar seus processos.

3. EVOLUÇÃO DO *DEFICIT* HABITACIONAL BRASILEIRO: PROCESSO DE CRESCIMENTO URBANO E INEFICÁCIA DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS

3.1. O *deficit* habitacional brasileiro: retrato dos problemas sociais específicos de habitação

O *deficit* habitacional está entre os vários problemas sociais existentes no Brasil. Foi estimado pela Fundação João Pinheiro em aproximadamente 5,8 milhões de moradias no ano de 2014, o que representava 9,0% do total de moradias do País naquele ano. Entre as unidades da federação com maior *deficit* em 2014 destacam-se: São Paulo (1,327 milhões, ou 22,9% do *deficit* total), Minas Gerais (504 mil, ou 8,7%), Maranhão (392 mil, que representa 6,8%) e Rio de Janeiro (458 mil, que representa 7,9%).

O *deficit* habitacional é um indicador utilizado anualmente na avaliação do setor habitacional no País, no qual são consideradas a falta e a inadequação do estoque de moradias no Brasil. Portanto, é um importante indicador utilizado na política habitacional e informa à sociedade e aos gestores públicos sobre a necessidade de incrementar o estoque de moradias, especialmente para atender famílias que estão em situação de coabitação forçada, isto é, compartilhando uma unidade habitacional por necessidade, bem como de reposição do estoque de moradias existentes incapazes de atender dignamente aos moradores em razão de sua precariedade ou do desgaste trazido pelo uso ao longo do tempo (LIMA NETO *et al.*, 2013).

Em outras palavras, o *deficit* habitacional representa a dificuldade do Estado em equacionar o problema habitacional, que não é apenas um problema quantitativo. Pelo censo demográfico do IBGE de 2010, no Brasil existiam cerca de 6 milhões de domicílios vagos, 77% em áreas urbanas. Se fosse uma equação simples, o número de domicílios vagos existentes, caso fossem ocupados, resolveria o problema do *deficit* habitacional. Porém, é necessário caracterizar melhor estes domicílios levando-se em consideração a sua localização, preço etc. Nascimento e Braga (2009) afirmam, independentemente dos resultados dos censos demográficos realizados pelo IBGE ao longo dos anos, que a maior parte da população que se encontra em uma das condições que é contabilizada numericamente em favor do *deficit* habitacional provavelmente não poderia ser direcionada para um dos domicílios vagos existentes, o que revela não só a

má distribuição das moradias em razão da ação do mercado imobiliário, como também a dificuldade de acesso da população de menor renda à moradia formal.

Isso denota que o *deficit* habitacional é mais do que falta de estoque de moradia estando atrelado ao processo de formação socioeconômica brasileira e às políticas habitacionais ineficazes adotadas pelo Estado durante décadas, que nunca atingiram com vigor as classes de baixa renda, o que transforma a habitação num problema cada vez maior.

3.2. Crescimento Urbano e Políticas Habitacionais no Brasil

3.2.1. De meados do século XIX até a década de 1930: consolidação do processo de urbanização e inexistência de políticas habitacionais

Os primórdios da problemática habitacional ocorreram em meados dos anos de 1880, no contexto da industrialização ainda incipiente, em razão do aumento do fluxo migratório de trabalhadores rurais para a cidade e da entrada de imigrantes no País, dos quais, a maior parte permaneceu nas cidades, onde as oportunidades de ascensão eram maiores. Sendo assim, os serviços públicos como sistema viário, infraestrutura, saúde, educação e habitação começaram a atender cada vez mais precariamente à população, tendo em vista que até então o Brasil era um país estritamente agrário, com baixo grau de urbanização (BONDUKI, 2011). Segundo Maricato (2003b), em 1890 a população urbana no Brasil totalizava entre 6,8 a 10%.

Deák e Schiffer (2004) enfatizam dois acontecimentos importantes ocorridos em 1850 que ajudam a compreender o movimento migratório campo-cidade. Um deles foi a promulgação da Lei de Terras que preparou a condição institucional da existência do trabalho livre, ou seja, do trabalho assalariado, transformando a terra em propriedade privada. O outro acontecimento foi a supressão da importação de escravos, fato que acelerou a transição do trabalho escravo para um novo tipo de relação de trabalho, o assalariado, que se tornou predominante no País desde então.

Diferentemente do que ocorria na sociedade escravocrata, na qual a moradia e os demais itens de subsistência do trabalhador eram providos pelo patrão, ainda que precariamente, na sociedade assalariada e industrial, o trabalhador passou a ser responsável em prover tudo o que era necessário para seu sustento, inclusive sua própria moradia. Porém, segundo Maricato (2003a), o processo de industrialização no Brasil se deu com salários deprimidos, os quais nunca foram regulados pelo preço da moradia, o que fez com que, para grande parte da população, a habitação não fosse

obtida via mercado formal. Assim, o mercado imobiliário capitalista, a constante valorização dos terrenos, os baixos salários e a desigualdade social impossibilitaram o acesso à moradia através do mercado formal para grande parte da população.

Isso levou a população advinda do meio rural e os imigrantes a se concentrarem em edificações existentes ou em construções provisórias erguidas pelos próprios moradores em áreas ainda não ocupadas nos centros de comércio (NASCIMENTO; BRAGA, 2009). Os investidores privados, em meio à demanda por habitação, construíram diversas edificações para aluguel, os cortiços, que eram considerados investimentos altamente rentáveis em virtude da baixa qualidade das construções, inexistência de custos de manutenção e alto aproveitamento dos terrenos. Essa produção de casas para locação foi denominada por Bonduki (2011) como produção rentista.

Até a década de 1930, as moradias para abrigar a população de baixa renda eram construídas pela iniciativa privada e quase todas eram moradias de aluguel, já que não existiam sistemas de financiamento da casa própria. Como exceções, alguns trabalhadores conseguiam comprar um terreno em áreas menos valorizadas e iam construindo suas moradias por etapas sob o regime de autoconstrução (BONDUKI, 2011).

Bonduki (2011) afirma que foi nesse contexto que as habitações passaram a ser consideradas um problema para as autoridades, devido à aglomeração de trabalhadores mal alojados, o que se constituía numa grave ameaça à saúde pública. Os problemas que mais preocupavam as autoridades eram aqueles que agravavam as condições de higiene das habitações, tendo em vista os surtos epidêmicos que atingiram as cidades no final do século XIX. Nesse sentido, as ações estatais sobre a questão da habitação social se originaram voltadas para o controle de epidemias e assim permaneceram até 1930 (BONDUKI, 2011).

Em cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, o mercado imobiliário capitalista foi beneficiado com a realização de obras de saneamento básico para a eliminação de epidemias e a promoção do embelezamento paisagístico. Como consequência, a população que não obtinha recursos para adquirir as terras e habitações supervalorizadas após as reformas era expulsa para morros e periferias das cidades (MARICATO, 2011). Tudo isso contribuiu para o surgimento e o crescimento da cidade informal e para a afirmação da autoconstrução como forma de provisão da moradia das classes menos abastadas (COSTA, 2006).

3.2.2. De 1930 a 1945 (Período Vargas): a habitação como um problema do Estado e os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP)

Foi durante o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945) que o tema da habitação social ganhou força. A questão sanitária passou para o segundo plano nos debates sobre habitação social, surgindo novos temas como o da habitação, vista como condição básica de reprodução da força de trabalho e como elemento de transformação ideológica, política e moral do trabalhador, num quadro em que todas as questões econômicas tornaram-se preocupações do poder público e das entidades empresariais envolvidas na estratégia de desenvolvimento nacional (BONDUKI, 2011).

Vargas viu na problemática habitacional uma oportunidade de se promover junto às camadas populares e, a partir de então, com uma postura populista, incluiu a habitação entre os direitos básicos dos trabalhadores, que passou a ser assumida como um problema do Estado. O predomínio da concepção keynesiana e a ascensão do fascismo e do socialismo criaram um clima ideológico favorável à intervenção do Estado na economia e no provimento aos trabalhadores das condições básicas de sobrevivência, inclusive habitação (BONDUKI, 2011).

O poder público passou então a atuar na produção direta de conjuntos habitacionais e no financiamento de moradias populares através dos órgãos de habitação criados no Brasil, como os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e a Fundação Casa Popular (FCP), que operaram no setor da habitação popular no fim dos anos de 1930 e durante a década de 1940 (DUARTE, 2011). Foram construídas vilas operárias e, assim, favelas e cortiços foram desocupados em nome da salubridade, principalmente em Salvador e no Rio de Janeiro, buscando dar uma estética metropolitana às cidades. O lema de Getúlio Vargas na época era "que se racionalizem os modos de construção, de modo a se obter pelo menor preço a melhor casa" (CUNHA; ARRUDA; MEDEIROS, 2007).

Tratava-se de encontrar soluções para baratear o custo de produção das moradias, onde duas possibilidades se destacaram: uma alternativa técnica para reduzir os custos da construção, do terreno e da urbanização e outra de viabilizar a ocupação da zona rural (BONDUKI, 2011).

Porém, o clientelismo e o apadrinhamento político fizeram com que grande parte dos trabalhadores, que não possuíam carteira assinada, fosse discriminada, já que estes institutos atendiam basicamente os seus contribuintes, caracterizando-se numa política habitacional pontual e segmentada (GOMES, 2005). A maioria da população excluída

deste processo e que não podia arcar com os custos dos altos aluguéis, continuou tendo como solução a própria construção de suas moradias em regiões periféricas, onde o preço da terra não era inflacionado.

Em 1942, o governo interferiu no mercado de locação, congelando o preço de todos os aluguéis através da Lei do Inquilinato, que antes era controlado pelos próprios proprietários. Esta medida gerou desinteresse por parte dos proprietários em investir em moradias de aluguel, o que acarretou a diminuição da oferta de moradias, aumentando o interesse da população pela aquisição da casa própria (BONDUKI, 2011). Nesse sentido, a casa própria autoconstruída passou a ser o padrão dominante de habitação em detrimento da moradia de aluguel.

3.2.3. De 1945 a 1964: o crescimento urbano e a Fundação Casa Popular (FCP)

Em 1946, no Governo Dutra, a Fundação Casa Popular (FCP) foi fundada, atuando paralelamente com os IAPs até o Golpe Militar de 1964. Segundo Azevedo (1988), a criação da FCP visava garantir ao governo respaldo popular através do discurso de acesso à casa própria junto aos trabalhadores assalariados, tanto que foi escolhido o dia 1º de maio como a data oficial de sua criação, dia no qual se comemora o Dia do Trabalho.

Na teoria, o objetivo da FCP era funcionar como um órgão centralizador da política habitacional. Para tanto, previa o uso de recursos de fontes permanentes desvinculadas dos IAPs, através de taxas sobre a produção imobiliária, o que não foi viabilizado tendo em vista as fortes pressões dos setores ligados à construção civil (BONDUKI, 2011). Assim, a FCP terminou por depender exclusivamente de verbas do orçamento federal e da boa vontade dos governantes que se sucederam após sua criação (AZEVEDO, 1988). Com um projeto inicial mais abrangente, o projeto FCP previa a provisão da casa própria através de financiamento de casas populares em consonância com a melhoria urbana por meio da provisão de serviços de infraestrutura e saneamento básico (AZEVEDO, 1988). Nesse sentido, previa várias medidas objetivando o barateamento das casas populares e, por consequência, a ampliação do acesso ao programa para uma parte considerável dos setores de baixa renda. Entre essas medidas, incluíram-se diversos subsídios indiretos, como a construção somente em terrenos doados pelas prefeituras, garantia de baixas taxas de juros e um longo prazo de financiamento para o comprador final do imóvel. Entretanto, a inexistência de mecanismos de receitas

constantes acarretou um desempenho medíocre da instituição no que se refere à produção quantitativa de casas populares (AZEVEDO, 1988).

Cunha, Arruda e Medeiros (2007) ressaltam ainda que o período de atuação da FCP foi marcado pelo maior aumento da população urbana no País, impulsionado pelo desenvolvimento industrial da década de 1950, o que ajudou a evidenciar o fracasso da FCP no que diz respeito à produção quantitativa de unidades habitacionais construídas, que foi muito abaixo da demanda existente.

Assim, a ação do mercado imobiliário para responder à demanda por habitação decorrente do aumento populacional urbano foi a industrialização da construção e o espaço mínimo das unidades habitacionais. Aos trabalhadores impossibilitados de adquirir seus imóveis no mercado formal e despejados do mercado rentista restou a autoconstrução da casa própria em loteamentos periféricos sem infraestrutura, vendidos em longo prazo, em terrenos clandestinos ou nas favelas (NASCIMENTO; BRAGA, 2009).

3.2.4. De 1964 a 1985 (Regime Militar): Sistema Financeiro de Habitação e Banco Nacional de Habitação

Em 1964, após o Golpe Militar, o novo governo que se estabeleceu criou o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH) com o objetivo de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda (BOTEGA, 2008). Foram construídas milhares de unidades habitacionais no País para a população de baixa renda. Porém, essas unidades apresentavam uma arquitetura padronizada e desqualificada (CUNHA; ARRUDA; MEDEIROS, 2007).

O BNH iniciou-se com um expressivo aporte inicial e consolidou-se com um crescimento garantido pela arrecadação compulsória de 1% da folha de salários sujeitos à consolidação das leis trabalhistas do País, o que demonstra que a habitação popular foi eleita um dos problemas fundamentais do governo militar (BOTEGA, 2008).

Os principais agentes promotores do BNH para o mercado popular foram as Companhias Habitacionais (Cohabs). O SFH teve a sua importância aumentada em 1967, já sob o governo de Costa e Silva, quando o BNH recebeu a gestão dos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e das Cadernetas de Poupança. O BNH, portanto, teria atingido um valor monetário bastante significativo para o investimento

habitacional, e, *a priori*, teria totais condições de ser o grande impulsionador da superação do *deficit* habitacional brasileiro durante a ditadura militar (BOTEGA, 2008). Porém, o período do BNH sofreu críticas principalmente em relação à sua incapacidade em atender à população de mais baixa renda, entre zero e três salários mínimos. Para Botega (2008), essa incapacidade decorria das contradições inerentes aos dois grandes objetivos da política habitacional: o de alavancar o crescimento econômico e o de atender à demanda habitacional da população de baixa renda.

Bonduki (2008) considera que foi nesse período que, de fato, o País teve uma política nacional de habitação. Porém, o autor afirma que todos os recursos disponíveis foram destinados para a produção da casa própria, construída pelo mercado formal da construção civil, sem ter sido estruturado qualquer ação significativa para apoiar a produção de moradia ou urbanização por processos alternativos, que incorporasse o esforço próprio e capacidade organizativa das comunidades, o que culminou num intenso processo de urbanização informal, em que a maior parte da população não teve alternativa a não ser autoempreender a casa própria em assentamentos urbanos precários, como loteamentos clandestinos, favelas, alagados etc., em geral distantes das áreas urbanizadas e mal servidas de infraestrutura e equipamentos sociais.

Com o crescente processo de autoconstrução nessas áreas, o Estado, através de programas alternativos, buscou atender a população marginalizada das ações do BNH. Porém os poucos programas voltados para o apoio às práticas de autoconstrução, destacando-se o Programa Nacional de Mutirões Comunitários, destinados para as famílias com renda inferior a três salários mínimos, foram frustrados, sem terem alcançado resultados significativos (BOTEGA, 2008).

Em paralelo à atuação do Governo, ainda na década de 1970, movimentos sociais urbanos começaram a se organizar em torno das lutas pela moradia, regularização fundiária, saúde e saneamento. No período de redemocratização, na década de 1980, esses movimentos de moradia se articularam com outras organizações da sociedade, como os sindicatos, universidades, organizações não governamentais etc., e ampliaram a luta do direito à moradia para o direito à cidade, constituindo-se uma rede de reforma urbana aglutinada no Fórum Nacional de Reforma Urbana -FNRU- (FERREIRA, 2012).

3.2.5. De 1985 a 2002 (do final do Regime Militar até o início do Governo Lula): extinção do BNH e políticas neoliberais

No período da Nova República (1985-1994), as políticas nacionais passaram a ser guiadas rumo ao neoliberalismo, principalmente no Governo Collor (1990-1992), com pouca alteração na política habitacional. Segundo Ferreira (2012), os principais avanços alcançados nesse período em relação à política habitacional se restringiram à Emenda Popular de Reforma Urbana, em 1987, e no capítulo sobre política urbana incluído na Constituição Federal de 1988.

Durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) foi introduzido na Constituição Federal, em 2000, o direito à moradia como um direito social e, logo em seguida, em 2001, foi aprovado o Estatuto da Cidade, porém pouco foi feito para equacionar o problema do *deficit* habitacional.

As ideias neoliberais adotadas no Brasil, como a pouca intervenção do governo no mercado de trabalho, a política de privatização de empresas estatais e a livre circulação de capitais internacionais, acabaram por reduzir os gastos públicos com políticas sociais, aumentar o desemprego em massa e, conseqüentemente, agravar as crises urbana e habitacional. Na ausência de políticas de subsídios por parte do Estado, a população desprovida de recursos para adquirir uma moradia no mercado formal, ocupou áreas inadequadas para a habitação e utilizou-se da autoconstrução como estratégia para viabilizar um teto (FERREIRA, 2012).

O crescimento desregrado das áreas ilegais no espaço urbano, a exclusão social e o descaso do poder público frente às questões habitacionais nas décadas de 1980 e 1990 fizeram com que a questão urbana ressurgisse relacionada aos movimentos sociais de reivindicação por infraestrutura e regularização das áreas ilegais (HOLZ; MONTEIRO, 2008). Nesse sentido, neste período, obras para provimento de infraestrutura e regularização fundiária em assentamentos irregulares tiveram mais impacto nas condições de moradia do que as próprias políticas habitacionais, que eram pontuais (SILVA, 2009).

3.2.6. De 2002 a 2016 (do início do Governo Lula até o *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff): políticas habitacionais contemporâneas

No Governo Lula (2003-2011), segundo Ferreira (2012), iniciou-se um novo momento da política habitacional no Brasil que se estendeu até o segundo Governo de Dilma Rousseff, interrompido em agosto de 2016, após a aprovação do processo de

impeachment pelo Senado Federal. Além da criação do Ministério das Cidades, em 2003, reivindicação antiga do Fórum Nacional de Reforma Urbana, foi aprovada em 2004 a Política Nacional de Habitação e, em 2005, sancionada a Lei nº 11.124, que regulamentou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) com o objetivo de somar todos os recursos para ações em habitação, nos três níveis de governo, e direcioná-los para o atendimento às famílias de baixa renda.

Para acessar recursos do FNHIS, é necessário que Estados e Municípios tenham aderido ao SNHIS, conforme previsto na Lei nº 11.124/2.005, que prevê, em seu art. 12, que os Estados e Municípios ao aderirem ao SNHIS se comprometem a elaborar seus respectivos Planos Locais de Habitação de Interesse Social -PLHIS- que se constituem num conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizam os instrumentos de planejamento e gestão habitacionais. É a partir de sua elaboração que municípios e estados podem consolidar, no respectivo nível de governo, a Política Nacional de Habitação, de forma participativa e compatível com outros instrumentos de planejamento local, como os Planos Diretores, quando existentes, e os Planos Plurianuais Locais.

Porém, as ações dos governos petistas voltadas para solucionar o *deficit* habitacional, que foram iniciadas pelo ex-Presidente Lula, destacam-se ao direcionar mais recursos para a população carente com incentivos de programas assistidos de autoconstrução e mutirões, como o Programa Crédito Solidário e o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades. Porém, o grande programa habitacional, que até então recebeu maior parte dos recursos federais, foi o Programa Minha Casa Minha Vida -PMCMV-, destinado para pessoas físicas.

Apesar de considerar que o referido Programa é uma ruptura com as práticas anteriores, uma vez que trouxe o problema habitacional para o centro da agenda governamental tendo em vista sua escala de intervenção, destinação de recursos volumosos e concessão de subsídios para as classes de mais baixa renda, Rolnik (2014) critica a maneira como o programa é implementado.

A autora afirma que esse Programa atende primordialmente aos interesses do setor privado, sem os vínculos necessários com uma política urbana e fundiária que lhe dê suporte, o que promove o aumento do preço dos imóveis na cidade e novos territórios

de guetificação e segregação social ocasionado pela maneira como os novos empreendimentos do PMCMV são inseridos na cidade.

Para Rolnik (2014), o direito à moradia vai além de possuir uma casa própria. A propriedade e o programa de construção da casa própria devem ser considerados como uma modalidade, não a totalidade. Haver um único programa de construção e transferência de propriedade de novas unidades habitacionais não é a solução para se resolver a questão habitacional de um país da dimensão do Brasil. Na opinião de Rolnik (2014), é preciso associar a ele programas de locação social para as famílias de menor renda, que não têm condição de arcar com os custos decorrentes da propriedade individual, de urbanização de favelas e assentamentos precários, melhorias habitacionais, regularização fundiária, ocupação de áreas vazias e subutilizadas que já possuem infraestrutura e estão inseridas na malha urbana.

4. OS CONFLITOS SOCIAIS NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

4.1. O Acesso à Terra e à Moradia

Desde os primórdios dos processos de industrialização e de urbanização da sociedade brasileira, a população economicamente menos favorecida enfrenta dificuldades para ter acesso à terra e à moradia. Os salários deprimidos, a falta e a fragilidade das políticas públicas favoreceram a ocupação do território sem qualquer tipo de controle por parte do Estado, através de invasões e edificações autoconstruídas, sem qualquer tipo de assistência técnica.

Esses assentamentos informais são até hoje o modelo dominante da territorialização dos pobres nas cidades brasileiras e se multiplicam, geralmente, em terrenos impróprios para a construção e não passíveis de urbanização, como encostas, áreas alagáveis e franjas urbanas, onde não há infraestrutura, equipamentos e serviços (FERNANDES, 2007).

Para Fernandes (2006), esse processo informal de acesso à terra e à moradia, embora seja uma alternativa concreta para aqueles que são excluídos das iniciativas públicas e do mercado formal, causam efeitos nocivos para as cidades e para os moradores em geral, uma vez que gera cidades fragmentadas, requer programas de regularização altamente dispendiosos e resulta em preços de terra e serviços cada vez maiores para os moradores dos assentamentos informais, além de comprometer recursos hídricos e ambientais.

Nessa mesma linha, Maricato já expressava em 1998 que as ações do Estado são fundamentais para se garantir equidade em relação ao acesso à habitação, principalmente por considerar a terra e o financiamento como eixos centrais da questão da moradia. Para a autora, a moradia está vinculada à terra, que é um bem não reproduzível, principalmente se considerados os fatores de localização. Cada parcela de terra na cidade tem um preço que depende das vantagens que sua localização oferece em relação às demais. Além disso, o preço da moradia para compra é alto, sendo a mercadoria de maior valor dentre aquelas de consumo privado indispensável à sobrevivência, o que implica, muitas vezes, na necessidade de financiamento. Isso reforça a necessidade de o Estado garantir por meio da regulação estatal a função social

da propriedade, ampliar os investimentos em infraestrutura urbana, reprimir as atividades especulativas e garantir financiamento subsidiado a todas as classes sociais. Rolnick (2015) defende que o maior problema no Brasil não é o *deficit* de moradias e sim o *deficit* de cidades. Para a autora, mesmo havendo uma produção massiva de construção de moradias, que para ela atende ao mercado imobiliário e não aos interesses das pessoas, não há produção de cidade suficiente para acolher a totalidade de pessoas, o que pode ser constatado pelo alto número de pessoas que vivem em assentamentos informais autoconstruídos.

Sendo assim, a falta de regulação estatal para garantir a função social da propriedade, a inexistência de fiscalização sobre a ocupação do solo e a falta de alternativas da população mais pobre culminam na gigantesca ilegalidade urbanística que ocorre no Brasil, onde o mercado imobiliário formal é excludente, especulativo e subsidiado pelos investimentos públicos (MARICATO, 1998).

4.2. O Direito à Cidade e à Moradia: Habitação Abrigo x Moradia Digna

Ter uma moradia digna é um direito previsto na Constituição da República de 1988. Assim como a saúde, a educação e a justiça, a moradia é uma necessidade essencial para a vida e sem uma habitação confortável e salubre, torna-se mais difícil concretizar os outros direitos (CUNHA; ARRUDA; MEDEIROS, 2007; MELO, 2010).

Segundo Melo (2010), os organismos internacionais elaboraram o conceito do que se pode identificar como direito à moradia, que não se resume apenas a teto e paredes, ou seja, um abrigo. O direito à moradia está relacionado a um padrão de vida adequado, no qual todo cidadão possa ter acesso a um lar e a uma comunidade seguros para viver em paz e com dignidade.

Nesse sentido, a moradia adequada deve incluir segurança jurídica da posse, disponibilidade de serviços e infraestrutura (água potável, energia e serviços de emergência), localização que possibilite o acesso ao emprego, escolas, postos de saúde, áreas de lazer, creches e demais serviços essenciais e habitabilidade (inclui proteção a frio/calor, umidade, chuva e ao que possa prejudicar a saúde e proliferar doenças etc.) (MELO, 2010).

4.3. Os Movimentos Sociais de Luta pelo Acesso à Moradia: o Movimento Nacional de Reforma Urbana, a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade

Os direitos garantidos pela Constituição Federal brasileira de 1988 não conseguem, mesmo após mais de 20 de anos de promulgação, descer até as camadas mais baixas da sociedade e dar-lhes a condição humana necessária para sobrevivência digna.

Um dos maiores problemas vividos por essas camadas nas cidades está relacionado às condições de moradia às quais são submetidas. Muitas famílias vivem em locais improvisados, em condições precárias e em habitações irregulares, em contraste com alguns poucos que detêm grandes extensões de terras, mantendo-as improdutivas com a única finalidade da especulação imobiliária.

Nesse sentido, os movimentos sociais pela moradia buscam a libertação desse cenário intrigante, lutando e reivindicando não somente o acesso à moradia, a casa ou ao terreno para construir, mas também o reassentamento, a habitação digna, o melhor preço dos aluguéis, a implantação da infraestrutura básica como saneamento, luz elétrica, água, além de diversos equipamentos urbanos necessários para se viver com dignidade (ABREU, 2013).

Do ponto de vista de reforma urbana, a trajetória da luta iniciou-se nos anos 1960, quando segmentos da sociedade solicitavam reformas estruturais na questão fundiária. O Golpe Militar de 1964 interrompeu a realização dessas reformas. Os temas da reforma urbana ressurgiram nos anos 1970 e 1980, numa época de abertura lenta e gradual da política, em que os movimentos sociais aos poucos ganhavam mais visibilidade e relevância com o apoio da Igreja Católica, que lançou o documento “Ação Pastoral e o Solo Urbano”, no qual defendia a função social da propriedade urbana (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009).

A segregação espacial de bairros que cresceram sem infraestrutura mínima e o *deficit* habitacional gerado pelo fracasso político e econômico da ditadura militar, entre outros fatores, impulsionaram o processo de reforma, culminando em 1985 na criação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que unificou e articulou diversos atores sociais, com o objetivo de buscar não só o direito da propriedade, como também o direito à cidade e da função social da cidade, a principal bandeira da reforma urbana (CUNHA; ARRUDA; MEDEIROS, 2007).

Quando se estabeleceu no regimento interno da Constituinte a utilização do mecanismo da iniciativa popular para a elaboração de emendas populares, a proposta escrita pelo MNRU culminou na inclusão dos artigos 182 e 183, compondo o capítulo da Política

Urbana da Constituição Federal, o que foi um passo importante, ainda que parcial, já que assuntos como o imposto sobre valorização imobiliária e a desvinculação do direito de propriedade do direito de construir não foram considerados.

Além disso, o Plano Diretor surgiu na Constituição como reação dos segmentos conservadores da sociedade à possibilidade de autoaplicação dos avançados instrumentos propostos pelo MNRU. Os princípios de gestão democrática da política urbana e da função social da propriedade ficaram vinculados ao requerimento de elaboração de Planos Diretores Municipais, cuja regulamentação exigia a elaboração de uma legislação complementar.

Após a Constituinte, formou-se o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), a principal expressão organizada do MNRU, com o objetivo imediato de pressionar o Congresso Nacional a regulamentar o capítulo da política urbana da Constituição Federal. Sua principal tarefa foi uma longa batalha congressual até a aprovação do Estatuto da Cidade (AVRITZER, 2010).

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, a luta pela reforma urbana passou a ter grandes desafios como o de capacitar os atores sociais (lideranças populares, profissionais, acadêmicos, parlamentares, gestores públicos etc.) sobre o significado e as perspectivas abertas pelo Estatuto da Cidade, e disseminá-lo e popularizá-lo, para que de fato seja implementado nas cidades brasileiras (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009). Nesse sentido, pode-se concluir que essa trajetória de lutas pela reforma urbana foi muito importante e revela a força da sociedade organizada na conquista de suas causas.

4.4. A Autoconstrução como Forma de Superação da Necessidade de Habitação das Famílias de Menor Renda

Segundo Morado (2011), a autoconstrução é entendida como uma forma de provisão de moradia na qual a família, de posse de um lote urbano obtido no mercado formal ou informal, decide e constrói por conta própria a sua casa, utilizando seus próprios recursos e mão-de-obra familiar, de amigos ou, em alguns casos, contratada. Ou seja, é um termo utilizado para designar o processo de produção da moradia sendo o gestor o próprio morador.

Segundo a Associação Brasileira de Desenvolvimento (2003) *apud* Mendes e Moretti (2011), estudo realizado pela Booz, Allen e Hamilton, em 2003, mostra que a construção autogerida representava naquela época 67% do valor investido e 77% do total de unidades habitacionais produzidas no Brasil, sendo inexpressivos os resultados

alcançados em termos de fornecimento de assistência técnica para essa enorme demanda que está fora do mercado formal de construção de habitação.

Em relação aos números apresentados, cabe destacar que a autoconstrução pode ser motivada por vários aspectos: falta de acesso à moradia; alto custo na contratação de profissionais; trâmites burocráticos de aprovação de projeto em órgãos legais, entre outros (MORADO, 2011). Porém, é geralmente associada às populações pobres, uma vez que historicamente desatendidas pela construção habitacional formal, essas populações superam suas demandas através de seus próprios recursos.

4.5. A autogestão da produção de moradias: uma alternativa para solucionar a questão da habitação?

O problema da falta de moradia digna para a população de baixa renda não só persiste como se amplia visto que sua principal causa – um sistema econômico que produz e reproduz desigualdades sociais – não foi alterada (FERREIRA, 2012).

Ferreira (2012) acredita que a origem dos programas autogestionários na habitação está vinculada à crítica da mercantilização da moradia e da cidade e à capacidade da população se organizar e construir soluções, apropriando-se do espaço urbano. Nesse sentido, a autora acredita que a autogestão da moradia deve ser compreendida como um componente estratégico da política habitacional, capaz de reverter o quadro excludente de nossas cidades.

Com o mesmo entendimento de que no Brasil o mercado imobiliário exclui as classes populares, atendendo somente as classes média e alta, Oliveira (2006) afirma que ao se decompor o custo de uma habitação popular, ele é basicamente força de trabalho do próprio proprietário, o que não cria valor de troca e não se constitui em mercadoria. Outro obstáculo que impossibilita a existência de um mercado imobiliário formal nas classes populares para o autor é a baixíssima renda da população pobre.

Para Oliveira (2006), é nessas condições que o Estado adota o mutirão como política oficial de habitação e acredita que se a solução do mutirão se generalizar estar-se-ia caminhando para um inferno urbano. A universalização dessa proposta como política pública supõe que a maior parte da força de trabalho esteja desempregada ou possa utilizar as horas de folga para construir a própria habitação, o que está em divergência com o que desejam todos que estão fazendo essa experiência. O autor critica duramente a autoconstrução na forma de uma política pública institucionalizada.

O mutirão é virtuoso porque é excepcional. Para ser generalizável ele supõe que as pessoas sejam capazes de dar 20% de seu tempo de trabalho para a autoconstrução. Isso não pode ser o objetivo de uma política de habitação. Eu sinto muito, discordo de frente. Exatamente porque ele é excepcional ele pode ser bonito, pode ser uma boa solução arquitetônica, pode ser urbanisticamente interessante, mas não pode ser generalizável (OLIVEIRA, 2006).

Para Oliveira (2006), uma solução para a questão da habitação para a população de baixa renda seria uma provisão mediante fundos públicos, direta e com juro zero.

Independentemente das posições divergentes, a autoconstrução se firmou como um modo de produção de moradia das classes menos abastadas e, compreendendo esse cenário, Mendes e Moretti (2011) acreditam que o que não se pode aceitar é a situação atual, na qual o trabalhador é levado a produzir sua própria moradia, porém sem qualquer tipo de assistência técnica.

5. ASSISTÊNCIA TÉCNICA PÚBLICA E GRATUITA NAS ÁREAS DE ENGENHARIA E ARQUITETURA

Segundo Cunha, Arruda e Medeiros (2007), no Brasil existem redes de saúde, justiça e educação públicas para a população de baixa renda, porém a habitação não segue a mesma lógica. Não existe uma rede de engenheiros, arquitetos e urbanistas no sistema público para executar e orientar a regularização fundiária ou a construção de uma moradia.

5.1. Assistência Técnica Pública e Gratuita e a Lei Federal nº 11.888/2008

Até ser transformada em lei, a Assistência Técnica Pública e Gratuita para a população de baixa renda enfrentou um longo processo, escudado em uma história sólida que envolveu políticos, arquitetos, engenheiros e movimentos sociais que buscavam soluções para a habitação no Brasil.

Um grande marco para a consolidação da assistência técnica como direito do cidadão ocorreu em 1976, na cidade de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, com a instituição do Programa de Assistência Técnica à Moradia Econômica (ATME), idealizado pelo Sindicato de Arquitetos, em parceria com o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA) de Porto Alegre. O ATME, coordenado pelo arquiteto Clóvis Ilgenfritz, prestava assistência técnica à população de baixa renda, oferecendo profissionais para orientar as construções. A ideia ficou conhecida em todo o País, sendo imediatamente aceita por diversos profissionais de vários estados (CUNHA; ARRUDA; MEDEIROS, 2007).

Nos anos 1980, na cidade de São Paulo, algumas iniciativas lideradas por movimentos sociais assistidos por equipes técnicas desenvolveram experiências de assistência técnica coletiva, executando projetos e obras de conjuntos habitacionais em regime de autogestão (IAB, 2010).

Com a aprovação da Constituição de 1988, foram consolidados novos direitos, mas apesar de esforços, a assistência técnica não foi incorporada. Porém, a mobilização que criou o Fórum Nacional da Reforma Urbana conseguiu inserir na Constituição o Plano Diretor, a regularização fundiária e a usucapião (CUNHA; ARRUDA; MEDEIROS, 2007).

A partir do final dos anos 1990 começaram a surgir leis municipais visando assegurar a assistência técnica para projetos e execução habitacionais em cidades como Porto Alegre, Campo Grande, São Paulo, Vitória e Belo Horizonte. Com essas iniciativas locais, começou a ganhar força a ideia dos serviços de arquitetura como direito do cidadão e dever do Estado. Nesse mesmo período, o meio acadêmico começou também a se mobilizar em prol da assistência técnica. As escolas de arquitetura passaram a incluir em seus currículos questões referentes ao direito à cidade e habitação, além de promover diversas iniciativas de extensão universitária junto às comunidades de baixa renda, como a implementação dos Escritórios Modelo de Arquitetura e Urbanismo, uma articulação com a Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (FENEA) (IAB, 2010).

Nesses escritórios, estudantes do último ano de arquitetura têm a oportunidade de desenvolver projetos, orientados por profissionais, para a população de baixa renda, como um arquiteto residente (CUNHA; ARRUDA; MEDEIROS, 2007).

Em 2000, a moradia foi reconhecida como direito social, pela emenda constitucional nº 26/2000, a partir da qual o Art. 6º da Constituição Federal de 1988 passou a vigorar com a seguinte redação:

São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Art. 6º da Constituição Federal de 1988)

Em julho de 2001, foi aprovado o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que regulamenta os capítulos 182 e 183 da Constituição, criando em seu art. 4º, entre outros instrumentos, o instrumento da assistência técnica e jurídica gratuita para comunidades e grupos sociais economicamente menos favorecidos. O Estatuto da Cidade foi um importante marco para a política urbana no País. Tanto que, no ano de 2002, construído todo esse aparato legal e criadas as condições políticas e sociais, o Deputado Federal e Arquiteto Clóvis Ilgenfritz da Silva deu início à tramitação de um Projeto de Lei de sua autoria sobre a Assistência Técnica, que foi conduzido até sua aprovação pelo Deputado Federal e Arquiteto Zezéu Ribeiro (IAB, 2010).

Em dezembro de 2008, foi sancionada, pelo Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, a Lei nº 11.888, que assegura a assistência técnica pública e gratuita às famílias de baixa renda com o objetivo de garantir o direito à moradia previsto na Constituição, formalizar o processo de edificação, garantir a qualidade da moradia e como medida preventiva, evitar a ocupação de áreas de risco e de interesse ambiental, o

que segundo o IAB (2010), pode promover uma mudança significativa da paisagem e do padrão de nossas cidades, conforme discriminado no seu artigo 2º.

Art. 2º As famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, residentes em áreas urbanas ou rurais, têm o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social para sua própria moradia.

§ 1º O direito à assistência técnica previsto no caput deste artigo abrange todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra a cargo dos profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação.

§ 2º Além de assegurar o direito à moradia, a assistência técnica de que trata este artigo objetiva:

I - otimizar e qualificar o uso e o aproveitamento racional do espaço edificado e de seu entorno, bem como dos recursos humanos, técnicos e econômicos empregados no projeto e na construção da habitação;

II - formalizar o processo de edificação, reforma ou ampliação da habitação perante o poder público municipal e outros órgãos públicos;

III - evitar a ocupação de áreas de risco e de interesse ambiental;

IV - propiciar e qualificar a ocupação do sítio urbano em consonância com a legislação urbanística e ambiental.

Pela Lei, os recursos financeiros devem ser garantidos pela União aos Estados e Municípios por meio do FNHIS. A Lei permite também que os serviços de assistência técnica possam ser custeados com recursos públicos previstos em orçamento ou com recursos privados.

A assistência técnica pode ser oferecida diretamente às famílias ou às cooperativas, associações de moradores ou outros grupos organizados que as representem. Em relação aos serviços, a Lei determina que esses sejam realizados por profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia, podendo ser: servidores públicos; integrantes de equipes de organizações não governamentais sem fins lucrativos; profissionais inscritos em programas de residência acadêmica em arquitetura, urbanismo ou engenharia ou em programas de extensão universitária; profissionais autônomos ou integrantes de equipes de pessoas jurídicas, previamente credenciados, selecionados e contratados pela União, Estado ou Município. A Lei também prevê a necessidade de capacitação dos profissionais para trabalhar com a assistência técnica pública. Nesse panorama, é possível vislumbrar um cenário no qual as construções sejam edificadas em conformidade com as legislações urbanísticas e as diretrizes estabelecidas nos planos diretores municipais possam ser seguidas, possibilitando um melhor planejamento e crescimento das cidades. Além disso, a regularização dos imóveis pode gerar o aumento da captação de recursos financeiros para as prefeituras, através do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU).

Como foi aprovada, a Lei não determina os procedimentos para a oferta dos serviços de AT para a população de baixa renda. Cabe aos Estados e Municípios regulamentarem suas políticas de assistência técnica da maneira que for mais conveniente, de acordo com suas realidades locais, buscando parcerias para o financiamento dos serviços ou para a sua execução. Essa questão pode ser vista sob duas óticas: a primeira como um ponto positivo, não impondo aos Estados e Municípios, que apresentam realidades tão diversas, um procedimento padrão; a segunda como um ponto negativo, haja vista que depende da mobilização e do desenvolvimento de políticas e projetos por parte dos governos para que os serviços de AT sejam efetivamente ofertados à população, o que depende de vários fatores, dentre eles a capacidade e interesse institucional.

Assim como os avanços conquistados pelos movimentos sociais de reforma urbana na luta pelo direito à cidade e à moradia, a AT foi fruto de muitas batalhas, mas ainda existem obstáculos que precisam ser superados para a efetivação desse direito. Igualmente como aconteceu com os artigos 182 e 183, regulamentados com a aprovação do Estatuto da Cidade, a AT também precisa ser regulamentada, o que demanda novas lutas.

5.2. A Assistência Técnica Pública e Gratuita no Brasil

Como já exposto, experiências de AT começaram a surgir na década de 1970 e foram importantes para a sua consolidação como um direito da população de baixa renda.

Antes da promulgação da Lei Federal nº 11.888/2008, no auge das discussões sobre a importância de se garantir AT para a população que não pode pagar pelos serviços, Cunha, Arruda e Medeiros (2007) reuniram algumas ações de AT iniciadas por todo o País até o ano de 2005, descobertas através de uma chamada pública do Ministério das Cidades. Essa chamada tinha como objetivo reunir experiências para serem apresentadas no Seminário Nacional “Assistência Técnica, um direito de todos: construindo uma política nacional” que aconteceu no dia 02 de outubro de 2005 na cidade de Campo Grande, no Estado de Mato Grosso do Sul.

A chamada pública revelou uma grande diversidade das experiências de AT espalhadas pelo Brasil. Trata-se, na maioria dos casos, de projetos implementados com objetivos específicos, em determinadas áreas das cidades ou para atender a algum público em especial, desenvolvidos na maioria das vezes por Universidades por meio de projetos de

extensão ou por grupos da sociedade civil organizada. Na época, foram contabilizadas 79 experiências disseminadas em 17 Estados e no Distrito Federal.

Além dessas experiências, antes da promulgação da Lei nº 11.888/2008, a AT já vinha sendo incentivada pelo Governo Federal, por meio de editais específicos para a modalidade “Prestação de Serviços de Assistência Técnica” lançados pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades.

No ano de 2007, foram aprovadas 326 propostas em todas as regiões do Brasil totalizando o valor de R\$9.755.333,00 (nove milhões, setecentos e cinquenta e cinco mil e trezentos e trinta e três reais) a serem pagos com recursos provenientes do Orçamento Geral da União, da Unidade Orçamentária do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social-FNHIS.

Cabe ressaltar que na maioria das propostas selecionadas, o requerente foi a Prefeitura Municipal, sendo em alguns casos o Governo do Estado. Houve situações em que um único município teve mais de um projeto selecionado. A Tabela 1 apresenta o número de projetos de AT selecionados através do edital do Ministério das Cidades e o valor previsto⁸ do repasse no ano de 2007 por estado da federação.

⁸Não se tem informações de que o valor dos recursos previstos foi realmente repassado para os projetos selecionados, bem como se os projetos selecionados foram realmente executados.

Tabela 1 - Total de projetos de AT selecionados e valor do repasse por estado da Federação em 2007

Região/Estado	Nº de projetos selecionados	Valor do repasse (R\$)
Centro-oeste	17	409.500,00
GO	5	98.000,00
MS	8	232.500,00
MT	4	79.000,00
Nordeste	129	4.043.100,00
BA	63	1.942.500,00
CE	9	220.000,00
MA	12	350.000,00
PE	41	1.435.100,00
RN	3	75.500,00
SE	1	20.000,00
Norte	36	1.096.000,00
AM	4	99.500,00
AP	1	20.000,00
PA	12	418.000,00
RO	4	118.500,00
TO	15	440.000,00
Sudeste	93	2.717.333,00
ES	3	90.000,00
MG	24	701.333,00
RJ	16	476.000,00
SP	50	1.450.000,00
Sul	51	1.489.400,00
PR	21	639.400,00
RS	18	545.000,00
SC	12	305.000,00
Total	326	9.755.333,00

Fonte: Ministério das Cidades, 2007

No ano de 2007, o Estado da Bahia se destacou por ter o maior número de projetos selecionados. Dos 63 projetos selecionados, 21 encontravam-se no Município de Salvador. Desses, 11 foram propostos pela Prefeitura Municipal. Os demais 10 projetos foram propostos pelo Governo do Estado. O caso da Bahia também se destaca pela atuação do Governo Estadual. Além das propostas para Salvador, o Governo do Estado também foi o proponente de outros 12 projetos.

Em 2008, em nova seleção nos mesmos moldes, o Ministério das Cidades selecionou 458 propostas totalizando o valor de R\$ 15.848.958,33 (quinze milhões, oitocentos e quarenta e oito mil e novecentos e cinquenta e oito reais e trinta e três centavos), distribuídos conforme a Tabela 2.

Tabela 2 - Total de projetos de AT selecionados e valor de repasse para cada estado da Federação em 2008

Região/Estado	Nº de projetos selecionados	Valor do repasse (R\$)
Centro-oeste	57	1.959.100,00
GO	41	1.436.100,00
MS	13	415.000,00
MT	3	108.000,00
Nordeste	167	5.780.600,00
AL	1	40.000,00
BA	61	2.052.600,00
CE	19	730.000,00
MA	31	960.000,00
PB	1	40.000,00
PE	30	1.140.000,00
PI	21	710.000,00
RN	2	68.000,00
SE	1	40.000,00
Norte	38	1.388.800,00
AM	16	640.000,00
AP	2	60.000,00
PA	5	180.000,00
RO	2	70.000,00
TO	13	438.800,00
Sudeste	114	3.833.658,33
ES	3	100.000,00
MG	30	1.103.333,33
RJ	37	1.117.400,00
SP	44	1.512.925,00
Sul	82	2.886.800,00
PR	18	604.000,00
RS	28	884.000,00
SC	36	1.398.800,00
Total	458	15.848.958,33

Fonte: Ministério das Cidades, 2009

Novamente o Estado da Bahia se destacou por possuir o maior número de projetos selecionados, devido à atuação do Governo do Estado, que naquele ano foi o proponente de 39 das 61 propostas selecionadas.

Após estas duas seleções, anteriores à promulgação da Lei nº 11.888/2008, ainda houve outro edital no ano de 2009, cujo resultado foi divulgado em março de 2010, que selecionou 50 projetos. Diferentemente das seleções anteriores, nesse último processo seletivo, além de estados e municípios, empresas privadas sem fins lucrativos também puderam pleitear recursos. O valor da verba de repasse previsto nessa última seleção foi bem superior ao previsto nas demais, totalizando R\$ 59.513.210,00 (cinquenta e nove milhões, quinhentos e treze mil e duzentos e dez reais), com a distribuição apresentada na Tabela 3.

Tabela 3 - Total de projetos de AT selecionados e valor do repasse para cada estado da Federação em 2010

Região/ Estado	Nº de projetos selecionados			Valor do repasse (R\$)
	Projetos municipais/estaduais	Projetos empresas sem fins lucrativos	Projetos totais	
Centro-oeste	2	10	12	2.889.620,00
GO	1	5	6	1.334.120,00
MS	1	2	3	1.307.500,00
MT	0	3	3	248.000,00
Nordeste	16	8	24	10.780.050,00
AL	1	0	1	90.000,00
BA	3	2	5	2.167.100,00
CE	2	0	2	362.500,00
MA	2	0	2	750.000,00
PB	1	0	1	100.000,00
PE	3	4	7	3.122.150,00
RN	4	2	6	4.188.300,00
Norte	5	9	14	6.811.230,00
PA	5	4	9	3.811.230,00
TO	0	5	5	3.000.000,00
Sudeste	30	16	46	18.815.810,00
ES	1	0	1	150.000,00
MG	6	4	10	3.364.700,00
RJ	5	1	6	5.523.700,00
SP	18	11	29	9.777.410,00
Sul	42	7	49	20.216.500,00
PR	4	4	8	4.629.000,00
RS	6	1	7	1.869.500,00
SC	32	2	34	13.718.000,00
Total	95	50	145	59.513.210,00

Fonte: União Nacional por Moradia Popular, 2010

Disponível em: http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=371:veja-a-selecao-do-fnhis-2009&catid=66:programa-de-producao-social-de-moradia-fnhis&Itemid=98. Acesso em: 01 de novembro de 2016.

De acordo com as informações disponibilizadas no *site* do Ministério das Cidades, o edital de 2009 foi o último destinado a ações específicas de AT. Nesse sentido, observa-se que após oito anos de vigência da lei que garante AT para a população de baixa renda poucas foram as ações desenvolvidas pelo Governo Federal para concretizar e democratizar esse direito à população mais carente.

A Lei é abrangente ao permitir aos estados e municípios a utilização de recursos financeiros de diferentes fontes para a execução dos serviços de AT. Porém também é enfática ao imputar única e exclusivamente ao Governo Federal a responsabilidade de garantir esses recursos. Esse e outros impasses, discutidos em fóruns e encontros referentes ao tema, como ocorreu no 8º Seminário Nacional de Assistência Técnica, dificultam e tornam desinteressante para estados e municípios a articulação de suas políticas de AT.

São poucos os casos que se têm registro da implementação de AT no Brasil de maneira continuada, nos moldes da Lei Federal nº 11.888/2.008.

Uma experiência que vem sendo amplamente divulgada é a que vem ocorrendo em Brasília-DF através do Programa de Assistência Técnica desenvolvido pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB-DF) desde 2015. Os serviços de assistência técnica no âmbito do Programa são prestados por empresas contratadas pela CODHAB, através de edital de licitação via pregão eletrônico.

5.3. A Assistência Técnica Pública e Gratuita no Estado de Minas Gerais

Das 79 experiências reunidas por Cunha, Arruda e Medeiros (2007) até o ano de 2005, 18 se deram no Estado de Minas Gerais das quais se destacam:

- Projeto Cataguases de Arquitetura Pública, iniciado em agosto de 2004 e finalizado em janeiro de 2007 pela Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais em parceria com a Prefeitura local. O projeto funcionou como um sistema similar à residência na área de medicina. Cada semestre letivo, um grupo de quatro a seis estudantes, entre o quinto e nono período curricular da graduação, residia em Cataguases, ao mesmo tempo em que prestava serviços ao município, orientados por um arquiteto-coordenador. Tinha como objetivo atender a famílias de baixa renda através da elaboração de projetos arquitetônicos e complementares personalizados com lista de materiais, orçamento e visitas técnicas às obras para a construção de moradias ou reforma pelo processo de autoconstrução;
- Projeto Piloto Serviço de Arquitetura e Engenharia Públicas de Belo Horizonte, desenvolvido pela Secretaria Municipal Adjunta de Regularização Urbana da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. O projeto foi iniciado em 2004, a partir da regulamentação da Lei Municipal nº 8.758/2.004, que instituiu o serviço de arquitetura e engenharia públicas no Município de Belo Horizonte para famílias de baixa renda para a elaboração de projeto e a construção de edificação e regularização urbanística de imóveis no Município. Atualmente, os setores relacionados à habitação da Prefeitura local não têm conhecimento do desenvolvimento de ações voltadas para o atendimento da Lei Municipal. Para a população carente que não tem condições de pagar por um projeto, a Prefeitura disponibiliza tipologias de planta padrão.

As demais experiências relatadas por Cunha, Arruda e Medeiros (2007) tratam, na maioria, de ações voltadas para regularização fundiária e elaboração de projetos

arquitetônicos para beneficiários de programas do Governo Federal, como o Programa Crédito Solidário.

Em relação a ações de AT continuadas, como já mencionado no capítulo introdutório desta dissertação, não se tem registro de nenhuma outra no Estado de Minas Gerais, a não ser a que ocorre no Município de Alfenas, que por esse motivo, é o objeto de pesquisa desta dissertação, cujo caso é detalhado no Capítulo 6.

Entretanto, cabe aqui um breve relato de uma experiência de AT vivenciada pela autora desta dissertação que foi desenvolvida por meio de extensão universitária no Município de Viçosa-MG, o Projeto HABITAT de Ação Imediata em Viçosa-MG, conforme apresentado a seguir.

5.3.1. Projeto HABITAT de Ação Imediata em Viçosa-MG

O Projeto HABITAT de Ação Imediata, em Viçosa-MG, foi desenvolvido pelo Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa, com o apoio do Departamento de Engenharia Civil e em parceria com a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) da Prefeitura Municipal (PMV), por meio do Departamento de Habitação e Urbanismo (DHU). Essa experiência foi vivenciada pela autora desta dissertação no período de julho de 2008 a agosto de 2009.

O referido Projeto foi iniciado em 2008 e tinha por objetivo proporcionar orientação técnica às famílias carentes da cidade de Viçosa que recebiam doação de materiais de construção pelo Programa de Melhoria Habitacional desenvolvido pela PMV/SMAS/DHU, nas ações referentes à elaboração de projeto arquitetônico e ao acompanhamento de construção, reformas, acréscimos e soluções de problemas construtivos nas moradias.

A metodologia dos atendimentos consistia: em visitas às famílias cadastradas no Programa de Melhoria Habitacional; na elaboração de relatórios para avaliação dos casos; no levantamento arquitetônico; na elaboração e plotagem do projeto arquitetônico; na elaboração de orçamento, quando necessário; e, no acompanhamento e monitoramento da execução das obras.

Os trabalhos foram realizados por equipes de estudantes de arquitetura e urbanismo e engenharia civil, orientados por professores dos respectivos departamentos. Como uma possibilidade de ampliação do Projeto, foram iniciadas oficinas para capacitação de mão de obra para construção civil, que visavam dar suporte ao trabalho já desenvolvido,

proporcionando mão de obra qualificada, e contribuir com a profissionalização de moradores dos bairros atendidos.

As ações, sem dúvida, contribuíram para proporcionar melhor qualidade de vida às famílias atendidas. Levantamentos da SMAS na época mostraram que as famílias estavam utilizando os materiais de construção de forma mais adequada, diminuindo, assim, perdas, o que possibilitou o atendimento de mais famílias pelo Programa de Doação de Materiais de Construção.

Porém, a vivência da autora em tal Projeto permite que aqui se façam outras considerações.

A parceria foi proposta pela SMAS, que detectou que os materiais de construção doados eram mal utilizados, que a doação dos materiais se dava de maneira desorganizada e que a quantidade e o tipo de material (cimento, areia, tijolo) eram fornecidos com base na solicitação feita pelos beneficiários, não se sabendo, portanto, a real necessidade da quantidade pleiteada, sem um projeto prévio e sem conhecimento das condições dos terrenos e habitações onde seriam aplicados esses materiais. Com base nessas considerações, professores do Departamento de Arquitetura e Urbanismo aceitaram a parceria como forma de ajudar a resolver os problemas detectados e envolver os estudantes na realidade autoconstruída da cidade de Viçosa.

Para tanto, ficou estabelecido que para o bom andamento das atividades do Projeto a SMAS repassaria o cadastro dos possíveis beneficiários do Programa para que os estudantes pudessem pré-vistoriar os endereços onde os materiais pleiteados iriam ser aplicados. O objetivo era verificar a demanda das famílias, elaborar o projeto de arquitetura e o estrutural, quando necessário, e, de acordo com a demanda, preparar uma lista de materiais necessários para a execução dos projetos. Além disso, era responsabilidade da equipe orientar as famílias sobre o correto armazenamento dos materiais de construção quando os recebessem.

Após essa fase, era obrigação da equipe informar à SMAS os casos já atendidos para que a doação do material pudesse ser feita.

Para que a equipe pudesse ter acesso aos endereços cadastrados, ficou acordado que a SMAS disponibilizaria veículos com motoristas aos sábados na parte da manhã.

Porém, os descompassos ocorridos prejudicaram muitos atendimentos. Ocorreram situações em que quando a equipe chegava nos endereços, muitos beneficiários já tinham recebido o material de construção, outros já estavam executando as obras,

muitas vezes de maneira inapropriada. Além disso, com o passar do tempo, a SMAS foi diminuindo a disponibilização dos veículos.

Essas situações não enfraquecem os resultados positivos alcançados pelo Projeto. O relato delas é importante do ponto de vista da experiência e das possibilidades de AT em municípios. Além disso, é entendimento da autora que a falta de estruturação e planejamento da Prefeitura Municipal, representada pela SMAS na gestão da parceria consolidada, fez com que muitas ações desenvolvidas pelo projeto ficassem isoladas, não se conectando umas às outras. Por exemplo: nos casos em que o beneficiário já estava construindo com o material doado, o máximo que a equipe conseguia fazer era orientar sobre a estocagem correta do material ainda não utilizado.

O potencial de uma parceria como esta é muito maior do que os resultados que foram alcançados nesse primeiro ano de desenvolvimento do projeto, porém exige comprometimento das partes envolvidas e entendimento do real impacto positivo que ações desse tipo podem causar, tanto para as pessoas atendidas quanto para as cidades.

Cabe destacar que a autora vivenciou a fase inicial de implementação dessa parceria e como qualquer novo projeto é nessa etapa que aparecem os ajustes necessários para a continuidade das atividades.

5.4. Os desafios para a implementação da assistência técnica

[...] festejamos a existência da nova Lei, mas é importante que tenhamos consciência de que ela ainda está apenas no papel. Embora haja algumas experiências isoladas e diferenciadas de Assistência Técnica em alguns pontos do País, podemos afirmar que estamos longe de sua real aplicação. Hoje, quando escrevo esta mensagem aos participantes do Fórum Social Mundial, a Lei 11.888/dez.08 completa apenas um mês e, apesar da tenra idade, já está sendo cobiçada por setores profissionais do Sistema CONFEA e da Construção Civil que, ao que já se conhece, não tem o entendimento claro do que a nova Lei pode significar em termos de função social, antes mesmo do atendimento dos interesses cooperativistas dos profissionais da área. Para a Lei 11.888 ter consequências social e técnica a que se propõe não poderemos deixá-la a mercê de interesses que já se colocam oportunisticamente. A Arquitetura Pública ou Arquitetura Social que representará a Lei de Assistência Técnica, não pode ou não deve acontecer, senão com um caráter de Universalização dos serviços de Arquitetura e Urbanismo. Universalização assim como já acontece com os Serviços Médicos com o SUS (longe ainda da perfeição, mas como um serviço essencial às populações), ou como os Serviços Jurídicos – Assistência Judiciária, ambos gratuitos, ou ainda, a luta pela Educação Pública gratuita e de boa qualidade. Essas questões acontecem em uma sociedade como a nossa, em um cenário de construção, a duras penas e lentamente, da democracia tão desejada e importante para todos. Assim, é preciso criar os caminhos para que a Assistência Técnica Gratuita ao Projeto e Construção da Habitação seja executada a quem realmente necessita, buscando qualidade,

economicidade, segurança e beleza (que não pode ser privilégio de classes). (ILGENFRITZ, 2009)

Em 2009, um mês após a aprovação da Lei de Assistência Técnica Pública e Gratuita para o projeto e a construção da habitação de interesse social, o arquiteto Clóvis Ilgenfritz em carta encaminhada aos participantes do Fórum Social Mundial ocorrido em Belém-PA vislumbrava desafios para a real aplicação da Lei, fruto de um projeto de sua autoria que tramitou sete anos no Congresso.

Ilgenfritz enfatizava a importância da Lei, principalmente quando considerada sua função social. Para tanto, o autor apoiou-se na necessidade de universalização dos serviços de Arquitetura e Urbanismo, assim como ocorre com os serviços médicos e jurídicos, os quais julgou estarem longe da perfeição, mas que são indispensáveis para a vida da população.

Desde a promulgação da Lei, tem ocorrido muita discussão em torno do assunto. A assistência técnica tem sido tema de diversos encontros e seminários. A Federação Nacional dos Arquitetos -FNA- é uma das principais entidades que promovem encontros e oficinas relacionadas ao tema. Em novembro do ano de 2015, foi realizado pela FNA o 10º Seminário Nacional sobre Assistência Técnica. Sobre os resultados desses Seminários, apenas foi divulgado o relatório do 8º Seminário, cujos itens já foram apresentados.

Além dos desafios apontados no referido evento, outros foram colocados pelos participantes do 1º Seminário de Engenharia Pública da Bahia, promovido em 2012 pelo CREA-BA. Na ocasião, o Arquiteto e então Deputado Federal Zezéu Ribeiro disse acreditar que o estágio atual do debate superou o âmbito profissional passando para uma reivindicação social. Para ele, a partida legislativa no plano federal está dada, porém, em níveis municipal e estadual, precisa-se resolver a questão da captação de recursos e a utilização dos fundos disponíveis através de ações efetivas do poder público e da Caixa Econômica Federal.

Saraiva (2009) acredita que a Lei nº 11.888/2.008 trata-se de uma conquista na direção da moradia digna. Contudo, destaca a seleção dos beneficiários finais dos serviços de assistência técnica e o atendimento direto a eles como desafios a serem superados, devendo estes ocorrer por meio de sistemas de atendimento implantados por órgãos colegiados municipais. Isso pode significar que os municípios onde exista baixa capacidade institucional e organização insuficiente da sociedade civil tenham dificuldade de acessar os recursos financeiros. Além disso, em consonância com o

exposto no 8º Seminário Nacional sobre Assistência Técnica, a autora acredita que o montante de recursos destinados à assistência técnica tenderá a ser escasso caso dependa exclusivamente de repasses do FNHIS, no caso de os Municípios e Estados não se apropriarem da nova lei.

São muitos os desafios que precisam ser pensados e enfrentados para que a assistência técnica seja efetivamente colocada em prática. Para tanto, o envolvimento dos profissionais, seja pela busca de soluções, seja pela luta para implementação da lei se faz muito necessária. Parafraseando Ilgenfritz (2009), é preciso criar os caminhos para que a assistência técnica seja de fato executada.

5.5. A Atuação das Entidades Representativas dos Profissionais na Busca pela Implementação da AT

As entidades representativas dos profissionais como a Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e seus Departamentos Autônomos, os Conselhos Regionais de Engenharia e Agronomia (CREA/UF) e o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU/BR) e seus Conselhos Regionais têm exercido papel fundamental para a concretização do direito à Assistência Técnica para a Habitação de Interesse Social para a população de baixa renda. Estas entidades vêm promovendo e participando de debates, seminários e campanhas sobre o tema. Nestes eventos são discutidos desafios, dificuldades, experiências e novas perspectivas para que a AT seja efetivamente colocada em prática no Brasil.

Almejando ir além do campo das ideias e discussões, ações práticas vêm sendo adotadas também por estas entidades. Em 2015, o CAU/BR publicou edital para financiamento de projetos de promoção à assistência técnica a habitações de interesse social. Na época, foram destinados R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) para as iniciativas selecionadas. Em 2016, na 56ª Plenária Ordinária, o CAU/BR definiu que no mínimo 2% dos orçamentos de 2017 do CAU/BR e dos CAU/UF seriam destinados para apoiar projetos e ações voltadas à AT.

Para ajudar a superar a dificuldade que muitos municípios encontram para articular um programa de AT, o IAB em 2010 lançou um manual com diretrizes para a implantação da AT, propondo uma maneira possível de efetivá-la a partir da iniciativa e atuação dos departamentos estaduais do IAB e de outras entidades representativas dos profissionais, como os sindicatos e associações.

A proposta do IAB prevê que o acesso das famílias de baixa renda aos serviços profissionais de engenharia e arquitetura se dê a partir de um cadastro realizado pelo município. Os profissionais interessados em prestar assistência técnica devem se cadastrar junto à entidade e receber justa remuneração por sua atividade. A proposta de Assistência Técnica do IAB não necessita de legislação complementar local, estadual ou municipal, necessitando apenas da iniciativa conjunta das entidades, municípios e agentes governamentais em firmarem convênios para que a AT possa ser colocada em prática. A Figura 1 mostra a proposta de funcionamento do programa desenvolvido pelo IAB.

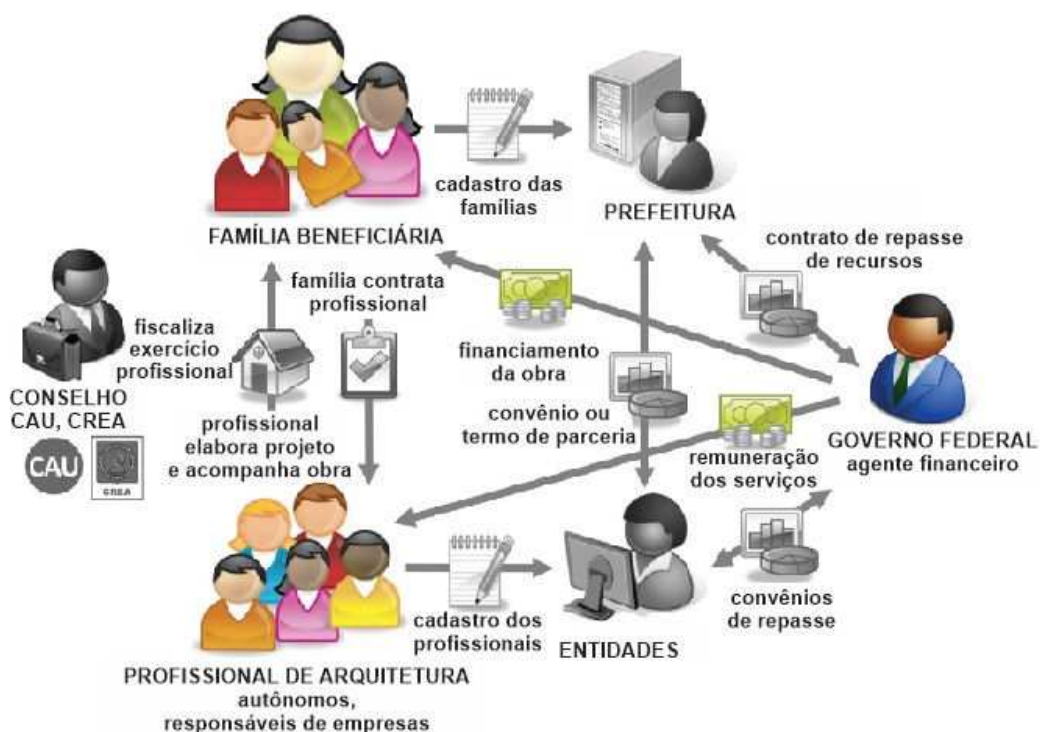


Figura 1 - Proposta de funcionamento do Programa de AT desenvolvido pelo IAB

Fonte: IAB (2010)

Ainda, de acordo com o IAB (2010), após a implementação do programa é necessário que haja capacitação e assessoria permanente dos profissionais, avaliações do programa e padronização de toda a documentação gerada.

Segundo o IAB (2010), a dedicação das entidades representativas dos profissionais é fundamental para efetivar a implementação de programas de AT e promover a troca de experiências em nível nacional, o que fomenta a discussão em torno do tema e incentiva a prática de ações de AT.

6. O CASO DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA PÚBLICA E GRATUITA EM ALFENAS-MG

A Assistência Técnica Pública e Gratuita é implementada em Alfenas-MG através de um Convênio firmado entre a Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos da Região de Alfenas (ASSEARA) e a Prefeitura Municipal de Alfenas por meio da Secretaria de Habitação. O Convênio se deu a partir de uma iniciativa da ASSEARA e teve início no ano de 2009 com o objetivo de atender ao preconizado na Lei Federal nº 11.888/2008.

Na prática, funciona como um Programa de AT continuado, uma vez que perpassa por gestões municipais e desde sua implantação não foi interrompido.

Como é executado com verba proveniente do orçamento municipal e é renovado anualmente, é extremamente dependente da situação financeira do município, podendo receber mais ou menos recursos em determinado ano, o que reflete no número de atendimentos realizados no período.

6.1. O Município de Alfenas

O Município de Alfenas, localizado no sul do Estado de Minas Gerais, a 345km da capital Belo Horizonte, possui população estimada em 2015 pelo IBGE de 78.712 habitantes. No ano de 2010, o IBGE indicou a população total de Alfenas em 73.774 habitantes, sendo que 69.176 (93,77%) residiam na área urbana e 4.598 (6,23%) na área rural. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), no ano de 2010 foi 0,761, o que é considerado alto, conforme divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento através do Atlas de Desenvolvimento Humano⁹.

Alfenas é um dos doze municípios que compõem a microrregião de Alfenas, da qual ainda fazem parte: Alterosa, Aerado, Carmo do Rio Claro, Carvalhópolis, Conceição da Aparecida, Divisa Nova, Fama, Machado, Paraguaçu, Poço Fundo e Serrania.

⁹Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>. Acesso em: 01 de novembro de 2016

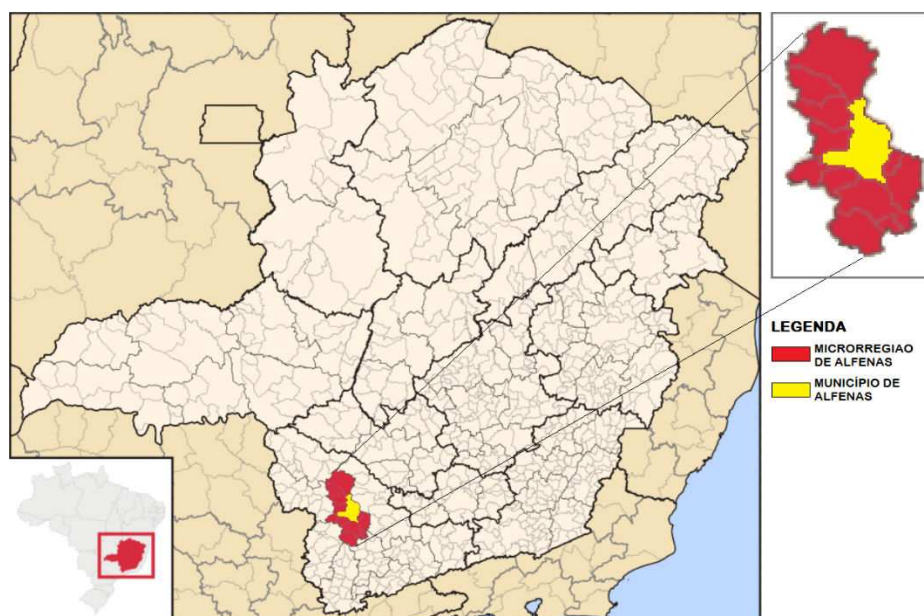


Figura 2 - Localização do Município de Alfenas e de sua microrregião administrativa no Estado de Minas Gerais

Fonte: Wikipedia. Modificado pela autora

A Fundação de Ensino e Tecnologia de Alfenas -FETA- apresentou estudo em 2011 indicando que a economia do Município é variada, sustentada principalmente pelas atividades comerciais e industriais, essas representadas principalmente pelas iniciativas agroindustriais no setor alimentício e de laticínios, seguidas pelas atividades agropecuárias, como a atividade agropastoril e a cafeicultura (FETA, 2011).

Segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil, desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pela Fundação João Pinheiro (FJP), a renda *per capita* média mensal em Alfenas no ano de 2010 era de R\$ 743,81. Na Tabela 4, estão apresentados os dados referentes à renda, pobreza e desigualdade no Município nos anos de 1991, 2000 e 2010.

Tabela 4 - Renda, Pobreza e Desigualdade em Alfenas

	Ano		
	1991	2000	2010
Renda <i>per capita</i> média mensal (em R\$)	476,91	704,36	783,41
% de extremamente pobres	4,90	1,95	0,48
% de pobres	21,81	10,28	5,53
Índice de Gini ¹⁰	0,56	0,57	0,51

Fonte: PNUD, IPEA e FJP (2010)

Conforme os dados apresentados na Tabela 4, é possível constatar que em Alfenas a desigualdade de renda entre os mais ricos e os mais pobres vem diminuindo com o decorrer dos anos, assim como a porcentagem de pessoas pobres e extremamente pobres.

Ainda em relação à renda, o IBGE estimou o valor do rendimento nominal médio mensal *per capita* dos domicílios particulares permanentes (DPPs)¹¹ em R\$ 906,46 no ano de 2010, sendo que o valor médio *per capita* dos domicílios situados na área urbana foi de R\$ 931,08 e para os da área rural foi de R\$ 515,80. Considerando que em 01/01/2010 o salário mínimo equivalia a R\$ 510,00, o rendimento nominal médio mensal *per capita* tanto dos domicílios permanentes urbanos quanto dos rurais era superior ao valor do salário mínimo. A Tabela 5 mostra os DPPs divididos em classes de rendimento mensal.

¹⁰O índice de Gini é um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos, variando numericamente de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, uma pessoa detém toda a renda do lugar.

¹¹De acordo com o IBGE, domicílios particulares permanentes (DPPs), que são aqueles construídos com a finalidade de servir exclusivamente para habitação para atender a uma ou mais pessoas.

Tabela 5 - Domicílios particulares permanentes com classes de rendimento nominal mensal domiciliar

DPP com classes de rendimento nominal mensal domiciliar	Número de domicílios
Até ½ salário mínimo	228
Mais de ½ a 1 salário mínimo	2.070
Mais de 1 a 2 salários mínimos	4.771
Mais de 2 a 5 salários mínimos	9.937
Mais de 5 a 10 salários mínimos	3.822
Mais de 10 a 20 salários mínimos	1.291
Mais de 20 salários mínimos	643
Sem rendimentos	448
Total	23.210

Fonte: IBGE (2010)

Constata-se, portanto, que a maioria dos DPPs possuía um rendimento nominal mensal superior a dois salários mínimos e inferior a cinco, sendo que 17.006 domicílios possuíam rendimento nominal mensal de até cinco salários, o que representa 73% do total.

Ainda de acordo com os dados do Censo Demográfico de 2010, em Alfenas existiam até aquele momento 21.402 famílias residentes em domicílios particulares permanentes (Tabela 6).

Tabela 6 - Famílias residentes em domicílios permanentes particulares e número de componentes da família

Número de componentes familiares	Número de famílias		
	Urbana	Rural	Urbana e Rural
02 pessoas	6.352	284	6.636
03 pessoas	6.376	392	6.768
04 pessoas	4.703	303	5.006
05 pessoas	2.004	123	2.127
Mais de 05 pessoas	779	86	865
Total	20.214	1.188	21.402

Fonte: IBGE, 2010

De acordo com a Tabela 6, a maioria das famílias residentes em domicílios particulares permanentes possuía em 2010 entre duas e três pessoas, representando 62,63% do total. Poucas famílias possuíam mais de cinco pessoas: apenas 4,04%.

Em relação ao número de domicílios particulares permanentes em Alfenas no ano de 2010, foram contabilizados pelo IBGE 23.209 (23.206; 23.210)¹² unidades. Desses 23.209 domicílios, 21.833 eram urbanos e 1.376 rurais. A densidade de moradores por domicílio particular permanente e por dormitório desses domicílios está expressa nas Tabelas 7 e 8.

Tabela 7 - Densidade de moradores por domicílio particular permanente em Alfenas

DPP com densidade de moradores	Número de domicílios
01 morador	3.136
02 moradores	5.254
03 moradores	5.966
04 moradores	4.981
05 moradores	2.382
06 moradores	879
07 moradores	354
08 moradores	136
09 moradores	64
10 moradores	23
11 moradores	31
Total	23.206

Fonte: IBGE, 2010

Tabela 8 - Densidade de moradores por dormitório dos domicílios particulares permanentes em Alfenas

DPP com densidade de moradores por dormitório	Número de domicílios
Até 01 morador	9.308
Mais de 01 a 02 moradores	11.175
Mais de 02 a 03 moradores	2.097
Mais de 03 moradores	629
Total	23.209

Fonte: IBGE, 2010

No que se refere à densidade dos domicílios, a maioria possuía dois ou três moradores, o que representa 22,64% e 25,70% do total de domicílios, respectivamente. Os

¹²Em alguns dados obtidos do Censo de 2010 realizado pelo IBGE foram considerados 23.209 domicílios particulares permanentes existentes em Alfenas e em outros dados, foram considerados 23.206 e 23.210 domicílios.

domicílios particulares permanentes com até cinco moradores representam 93,59% do total, o que caracteriza que em Alfenas a densidade dos domicílios é baixa. Em relação ao adensamento de moradores por dormitório, a maior parte dos domicílios em Alfenas está concentrada na faixa “mais de 01 a 02 moradores” por dormitório, o que representa 48,15% do total de domicílios particulares permanentes. Outros 40,10% dos DPPs possuem até um morador por dormitório. Isso significa que, dentre as quatro faixas de classificação estabelecidas pelo IBGE, 88,25% dos DPPs de Alfenas se encontram naquelas que possuem as menores densidades de moradores por dormitório. Ou seja, pode-se inferir que o adensamento de moradores por domicílio em Alfenas é baixo. Em relação aos indicadores de habitação, Alfenas também vem demonstrando ao longo dos anos uma melhora dos seguintes indicadores: população em domicílios com água encanada; população em domicílios com energia elétrica e população em domicílios com coleta de lixo (Tabela 9).

Tabela 9 - Indicadores de Habitação em Alfenas

	Ano		
	1991	2000	2010
% da população em domicílios com água encanada	97,50	98,65	98,85
% da população em domicílios com energia elétrica	98,06	99,77	99,97
% da população em domicílios com coleta de lixo	93,38	99,06	99,86

Fonte: PNUD, IPEA e FJP, 2010

A FETA também estimou a necessidade habitacional de Alfenas em 8.492 moradias para o ano de 2010, conforme Figura 3.

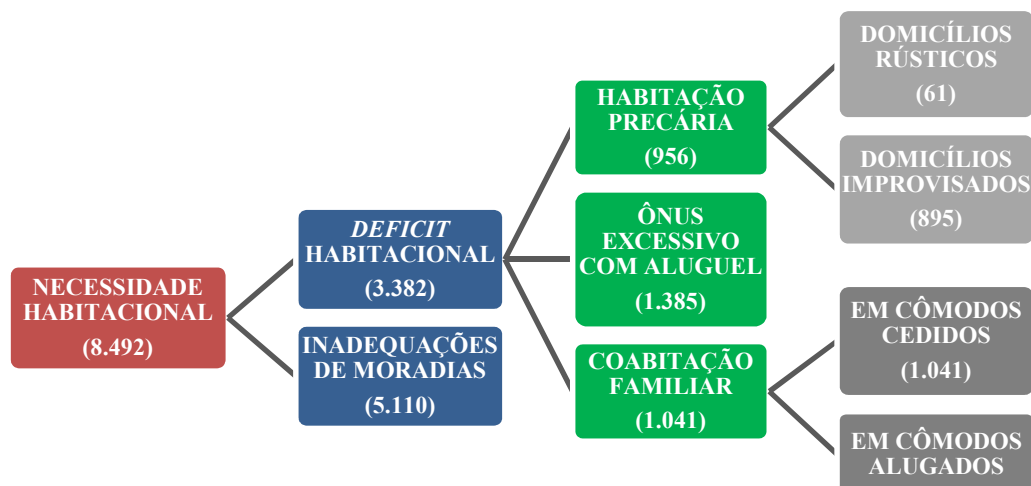


Figura 3 - Desdobramento da necessidade habitacional de Alfenas
Fonte: FETA, 2011

O *deficit* habitacional e as habitações inadequadas constituem o que a FETA considerou como necessidade habitacional. Para o IBGE, o *deficit* habitacional representa a necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais específicos de habitação detectados em determinado momento, para as seguintes situações: ônus excessivo com aluguel, coabitação familiar em cômodos cedidos e alugados e habitação precária em domicílios rústicos e improvisados. Os domicílios rústicos são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada. Em decorrência das condições de insalubridade, esse tipo de edificação proporciona desconforto e traz risco de contaminação por doenças. Os domicílios improvisados são todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa, como: imóveis comerciais; embaixo de pontes e viadutos; barracas; carcaças de carros abandonados; cavernas, entre outros.

As habitações inadequadas foram consideradas pela FETA como aquelas com carência de infraestrutura, necessidade de reformas, com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária, cobertura inadequada, sem unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de deterioração.

O estudo realizado sobre a situação habitacional de Alfenas-MG amparou o desenvolvimento do “Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Alfenas-MG (PLHIS)” pela mesma Fundação (FETA). Segundo a Lei nº 11.124/2005, este plano é uma exigência para os municípios terem acesso a recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.

6.2. O PLHIS de Alfenas-MG

O PLHIS articula a Política Municipal de Habitação de Interesse Social com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), mediante diretrizes, programas, metas e ações para superar a demanda habitacional e melhorar a qualidade de vida da população de Alfenas, com a ativa participação popular, mas priorizando as famílias de baixa renda.

São princípios do PLHIS:

- garantir o direito universal à moradia digna, isto é, a que garanta padrão mínimo de infraestrutura, saneamento, transporte coletivo, equipamentos urbanos etc.;
- garantir a função social da propriedade urbana, combatendo a retenção especulativa e garantindo a todos o acesso à terra urbanizada;
- considerar a questão habitacional como uma política de Estado, articulando-a com as demais esferas de governo;
- executar gestão democrática e participativa da política habitacional;
- articular as ações de habitação junto a política urbana.

Em Alfenas, esses princípios foram considerados os eixos norteadores para que fossem traçados os objetivos e metas, conforme Quadro 1.

PROGRAMA	PROJETO	COORD.	OBJETIVO	META		ORÇAMENTO (R\$)	INDICADORES	ESTRATÉGIA
				QTD (moradias)	TEMPO (anos)			
Programa habitacional	Projeto de identificação, reparo ou remoção de residências em situação de risco	Prefeitura Municipal de Alfenas	Garantir participação em programas habitacionais com recursos federais e municipais para moradores em habitações precárias (domicílios rústicos e improvisados), prioridade para áreas de risco social	191	4	19.886.160,00	25% da demanda em 4 anos e 100% em 20 anos	Captação de recursos federais e estaduais
				956	20	99.430.800,00		
	Projeto de remoção de famílias com ônus excessivo de aluguel e coabitação familiar	Prefeitura Municipal de Alfenas	Garantir moradias próprias para os moradores em habitações com ônus excessivo com aluguel	277	4	8.143.800,00	25% da demanda em 4 anos e 100% em 20 anos	Captação de recursos federais e estaduais
				1.385	20	40.719.000,00		
			Reduzir o número de habitações com coabitação familiar	208	4	6.121.080,00	25% da demanda em 4 anos e 100% em 20 anos	Captação de recursos federais e estaduais
				1.041	20	30.605.400,00		
Programa de adequação de moradias	Projeto de Regularização Fundiária	Prefeitura Municipal de Alfenas	Legalização das moradias com situação fundiária irregular	3.026	20	2.588.800,00	100% da demanda em 20 anos	Captação de recursos federais e estaduais
	Projeto de infraestrutura para melhoria habitacional	Prefeitura Municipal de Alfenas	Melhoria das condições de infraestrutura para proporcionar condições desejáveis de habitação	2.084	4	1.716.000,00	100% da demanda em 4 anos	Captação de recursos federais e estaduais

Quadro 1 - Objetivos, metas e indicadores do PLHIS de Alfenas

Fonte: FETA, 2011

Tendo em vista os objetivos e as metas estabelecidas no PLHIS, foram postas as principais linhas de ações e as possíveis fontes de recurso e financiamento. As linhas de ação foram priorizadas obedecendo ao ordenamento:

- 1º- Projeto de identificação, reparo ou remoção das residências em situação de risco e em reservas legais;
- 2º- Projeto para regularização fundiária;
- 3º- Projeto para construção de casas na zona urbana e na zona rural;
- 4º- Projeto para melhoria habitacional da população em risco;
- 5º- Projeto de melhoria da acessibilidade e dos equipamentos públicos urbanos e rurais;
- 6º- Projeto de capacitação para melhoria da qualidade de vida da população beneficiária;
- 7º- Projeto de melhoria da mobilidade urbana e rural.

Em relação aos recursos de natureza orçamentária, foram discriminados no PLHIS vários Programas Federais e Estaduais que poderiam ser utilizados como possíveis fontes de recursos para o atingimento das metas estipuladas, dentre eles o “Pró-Moradia” (recursos do FGTS), o “Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social” (recursos do FNHIS) e o “Lares-Habitação Popular (PLHP)” (recursos da COHAB-MG).

Para o atingimento das metas do PLHIS, não foi considerado nenhum Programa em nível municipal, uma vez que no próprio plano está discriminado que o Município de Alfenas-MG não possui nenhum Programa Habitacional próprio. As ações de assistência técnica (AT) do Convênio Prefeitura/ASSEARA, que no ano de desenvolvimento do PLHIS já estavam sendo realizadas há dois anos, não foram consideradas como ações que pudessem contribuir para a redução dos problemas habitacionais do Município, por serem entendidas por seus executores como ações de caráter social, conforme apresentado no item 6.5.

6.3. A ASSEARA

A Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos da Região de Alfenas-ASSEARA é uma associação civil, de natureza jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, regida pelas leis civis, com sede e foro na cidade de Alfenas-MG. Foi criada em 17 de outubro de 1989 e registrada no Cartório do Registro Civil das Pessoas Jurídicas de Alfenas em 08 de junho de 1990 após vários encontros realizados desde meados de 1987 por um grupo de profissionais para discutir os rumos do mercado profissional.

Em 1996, a ASSEARA foi elevada à condição de entidade de utilidade pública através da Lei Municipal nº 2.797/1996.

De acordo com o Art. 5º do Estatuto Social, são fins da Associação:

- integrar conselhos e equipes técnicas da administração pública;
- promover estudos técnicos e debates sobre questões públicas que afetem a comunidade, em parte ou num todo;
- desenvolver a engenharia e a arquitetura públicas, com assessoria, orientação e trabalhos, a baixo custo para a população carente;
- promover ações de caráter administrativo ou jurídico que resultam em benefício da comunidade e/ou dos profissionais;
- realizar atividades educacionais, como simpósios, seminários, cursos e palestras, contribuindo para o aperfeiçoamento de seus associados e profissionais em geral;
- promover atividades culturais, educacionais e sociais;
- interagir com as Universidades, Institutos de Pesquisas e Instituições Fomentadoras, objetivando o desenvolvimento e a divulgação de ações de caráter social, econômico, cultural e ambiental;
- criar e manter serviços educativos e assistenciais nas áreas de sua atuação;
- participar de campanhas comunitárias de caráter filantrópico e assistenciais de interesse público na sua área de abrangência.

De acordo com seu Estatuto, a Associação não participa, direta ou indiretamente, de quaisquer atividades político-partidárias ou de caráter religioso.

6.4. O Convênio ASSEARA/Prefeitura

Apesar de ser responsabilidade do Poder Executivo o cumprimento da Lei Federal nº 11.888/2008, a proposta de Convênio surgiu de uma iniciativa da ASSEARA, tendo sido apresentada em 2009 à Prefeitura Municipal de Alfenas e prontamente acolhida pelo Executivo local.

O então Convênio foi estabelecido entre as partes em 2009, com o objetivo de prestar assistência técnica pública e gratuita às famílias de baixa renda, abrangendo os serviços de elaboração de projetos de novas edificações, ampliação e reforma, acompanhamento e execução de obras e regularização da habitação para moradias próprias e de interesse social, em conformidade com os termos da Lei nº 11.888/2008 e com as normas constantes no Código Municipal de Obras (Lei nº 856, de 23/12/1964), na Lei de

Parcelamento do Solo (Lei nº 2.484, de 19/10/1993) e na Lei do Plano Diretor (Lei nº 3.941, de 12/12/2006).

Nesse sentido, estabeleceram-se as obrigações da ASSEARA e da Prefeitura, cabendo à ASSEARA:

- observar fielmente as diretrizes, planos de trabalho, metas e objetivos pactuados com a PREFEITURA e estabelecidos pela Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento e pela Secretaria Municipal de Habitação;
- assegurar à PREFEITURA as condições necessárias ao acompanhamento, à supervisão, ao controle e à fiscalização dos objetivos e metas referente ao presente Termo;
- receber, orientar e informar sobre os seus serviços aos beneficiários selecionados pelo atendimento da Secretaria Municipal de Habitação;
- treinar os profissionais habilitados e distribuir democraticamente os trabalhos no espírito da Lei nº 11.888/2.008, conforme critério estabelecido e aprovado na ASSEARA;
- garantir que todos os projetos atendam às normas da ABNT, bem como, à legislação do sistema CONFEA/CREA-MG;
- garantir que todos os serviços apresentados, quando necessário ou solicitado, sejam acompanhados de seus projetos complementares, incluindo memoriais descritivos e planilhas orçamentárias;
- garantir que todos os projetos sejam aprovados em órgãos competentes;
- garantir que, para boa execução da obra, o responsável técnico faça visitas à obra, sendo duas visitas, registrando-as devidamente na caderneta de obras. Para o serviço de regularização de obra é previsto uma visita técnica.
- garantir que, constatadas irregularidades pelo profissional em campo, ou seja, o descumprimento às normas, a Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento seja imediatamente comunicado por escrito;
- exigir do profissional a emissão da A.R.T. (Anotação de Responsabilidade Técnica), com seu devido pagamento e registro junto ao CREA-MG, bem como a Caderneta de Obras, placas identificadoras da obra e respectivas cópias para o processo de aprovação do projeto;
- apresentar até o último dia útil do mês subsequente o Relatório de Atividades do mês anterior, demonstrando o desenvolvimento dos serviços para cumprimento dos

objetivos do Convênio, e enviar para Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento cópias dos documentos comprobatórios da aprovação dos projetos junto aos órgãos competentes (cópia de alvará/ licença de construção, de A.R.T. quitada e do termo de abertura da caderneta de obras), quando couber;

- garantir que, no caso de paralisação da obra, por período superior a 180 (cento e oitenta dias), sem justificativa cabível, o responsável técnico solicite, junto ao CREA-MG, a baixa pela execução da obra/ serviço, com aviso prévio ao beneficiário deste convênio no prazo anterior a 30 (trinta) dias do vencimento;
- coordenar a participação dos profissionais, durante a execução dos serviços, de forma a garantir que sejam efetivamente realizados, obedecendo as melhores técnicas disponíveis;
- efetuar convênios com os profissionais, estabelecendo obrigações e direitos, sem nenhuma exclusividade na prestação do serviço, conforme expõem a Lei nº 11.888/08, ficando expresse seu caráter eventual, de modo a descaracterizar qualquer vínculo empregatício, quer com a Associação, quer com a Prefeitura Municipal de Alfenas.

À Prefeitura Municipal de Alfenas compete:

- fazer dotação orçamentária anual para a execução do Convênio;
- promover os repasses do recurso financeiro para a Associação, até o quinto dia útil do mês subsequente ao da realização dos serviços;
- acompanhar, orientar, supervisionar, assessorar, avaliar e fiscalizar a execução dos serviços;
- examinar e aprovar o relatório de atividades executadas no âmbito do Convênio;
- cadastrar e selecionar os candidatos ao Programa de Assistência Técnica Pública e Gratuita, através da Secretaria Municipal de Habitação.

Definidas as responsabilidades, em agosto de 2009 foram iniciados os atendimentos à população. Porém, como toda nova iniciativa, foram precisos alguns ajustes após a implementação. No início, por exemplo, não ficaram bem claras as características que definiriam o que seria um projeto de interesse social. Portanto, foram elaborados projetos sem restrição de área a ser construída. Assim, houve uma movimentação dos engenheiros e arquitetos associados da ASSEARA que na época reivindicaram que, da maneira como vinha sendo feito, o convênio estava diminuindo as possibilidades de trabalhos dos profissionais.

Foi quando, em reunião ainda em 2009, determinou-se que se adotaria a definição do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para a classificação de projeto de interesse social, que é aquele que possui área menor ou igual a 70,00m². No caso de regularização, não é limitada a área da edificação a ser regularizada, desde que o proprietário atenda aos requisitos necessários para a participação no Convênio (ver seção 6.4.1).

O Convênio é aditado anualmente. Para tanto é feito, um plano de trabalho, no qual são discriminados os valores a serem pagos para cada serviço, bem como a dotação orçamentária anual prevista para a sua execução.

No plano de trabalho 2015/2016, estabeleceu-se que: para a elaboração de cada projeto, seja de nova edificação, de ampliação ou de reforma, a Prefeitura deve repassar o valor de R\$ 602,00 para a ASSEARA; para a regularização de habitações até 70,00m², o valor é de R\$ 450,00, e para regularização acima de 70,00m², o valor consiste na soma de R\$ 103,00 com R\$ 4,94 multiplicados pela área total da edificação. Assim, para a regularização de uma edificação com 100,00m², a Prefeitura deve repassar o valor de R\$ 597,00. A composição dos valores de cada serviço está discriminada nas Tabelas 10, 11 e 12.

Tabela 10 - Composição do preço do serviço de Projeto de Arquitetura pago pela Prefeitura para a ASSEARA no âmbito do Convênio

SERVIÇO	UN.	QUANT.	VALOR (R\$)	TOTAL (R\$)
Projeto até 70,00m ²	UN.	01	347,00	347,00
			Subtotal	347,00
TAXAS	UN.	QUANT.	VALOR (R\$)	TOTAL (R\$)
ART	UN.	01	40,00	40,00
Visita Técnica	UN.	03	42,00	126,00
Plotagem	UN.	03	7,00	21,00
Caderneta de Obras	UN.	01	18,00	18,00
Placa de Obra	UN.	01	50,00	50,00
			Subtotal	255,00
			Total	R\$ 602,00

Fonte: Plano de Trabalho Convênio Prefeitura/ASSEARA, 2015/2016

Tabela 11 - Composição do preço do serviço de Regularização de habitações de até 70,00m² pago pela Prefeitura para a ASSEARA no âmbito do Convênio

SERVIÇO	UN.	QUANT.	VALOR (R\$)	TOTAL (R\$)
Regularização até 70,00m ²	UN.	01	347,00	347,00
			Subtotal	347,00
TAXAS	UN.	QUANT.	VALOR (R\$)	TOTAL (R\$)
ART	UN.	01	40,00	40,00
Visita Técnica	UN.	01	42,00	42,00
Plotagem	UN.	03	7,00	21,00
			Subtotal	103,00
			Total	R\$ 450,00

Fonte: Plano de Trabalho Convênio Prefeitura/ASSEARA, 2015/2016

Tabela 12 - Composição do preço do serviço de Regularização de habitações acima de 70,00m² pago pela Prefeitura para a ASSEARA no âmbito do Convênio

SERVIÇO	UN.	QUANT.	VALOR POR M ² (R\$)	TOTAL (R\$)
Regularização > 70,00m ²	m ²	X	4,94	4,94.X
			Subtotal	4,94
TAXAS	UN.	QUANT.	VALOR (R\$)	TOTAL (R\$)
ART	UN.	01	40,00	40,00
Visita Técnica	UN.	01	42,00	42,00
Plotagem	UN.	03	7,00	21,00
			Subtotal	103,00
			Total	R\$ 103,00+4,94.X

Fonte: Plano de Trabalho Convênio Prefeitura/ASSEARA, 2015/2016

No mesmo documento, ficou estipulado o valor de R\$ 72.553,20 (setenta e dois mil, quinhentos e cinquenta e três reais e vinte centavos) para a execução do Convênio, com previsão de desembolso médio mensal de R\$ 6.021,10 para um período de um ano. Esse recurso é proveniente do orçamento municipal.

Porém, para o profissional, é repassada parte dos valores recebidos pela ASSEARA. No contrato firmado em 2015 entre a Associação e o profissional conveniado, estabeleceu-se a remuneração de R\$ 198,00 (cento e noventa e oito reais) pelo serviço de Projeto de Arquitetura adicionado de R\$ 50,00¹³ (cinquenta reais) por cada visita técnica, sendo que, para esse serviço, são necessárias três visitas. Assim, por projeto e acompanhamento de obra o profissional deve receber um valor total de R\$ 348,00 (trezentos e quarenta e oito reais). Para o serviço de regularização de imóvel de até 70,00m², o valor estipulado no contrato é de R\$ 205,00 (duzentos e cinco reais), adicionado de R\$ 10,00 (dez reais) referente a uma única visita técnica, totalizando o valor de R\$ 215,00 (duzentos e quinze reais). Para o serviço de regularização de imóvel acima de 70,00m² o honorário do profissional é referente à R\$ 3,60 (três reais e sessenta centavos) por metro quadrado de construção, não sendo adicionado nenhum outro valor. Portanto, para regularizar um imóvel de 100,00m², o profissional recebe o valor de R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais).

6.4.1. Condições para atendimento pelo Convênio

O atendimento de um interessado pelo Convênio ASSEARA/Prefeitura se inicia quando da sua habilitação na Secretaria Municipal de Habitação.

¹³No contrato vigente entre a ASSEARA e a Prefeitura Municipal no ano de 2015 o valor acordado por visita técnica era de R\$ 42,00 (quarenta e dois reais). Porém, quando da elaboração do contrato com o profissional, a ASSEARA remunerava a mesma visita no valor de R\$50,00 (cinquenta reais), assumindo esta diferença.

Para que seja habilitado, o interessado tem que atender os requisitos exigidos pelo Convênio. Para isso, quando ele vai à Secretaria Municipal de Habitação lhe é repassada uma lista dos documentos necessários para o seu cadastramento, na qual constam:

- extrato de quitação do IPTU;
- certidão de bens ou registro atualizado de inteiro teor;
- escritura do lote ou contrato de compra e venda autenticado em cartório;
- cópia do CPF de todos os moradores da casa;
- cópia da carteira de identidade (RG) de todos os moradores da casa;
- cópia da folha de identificação com foto e da página do último contrato de trabalho da carteira de trabalho de todos os moradores da casa;
- cópia do comprovante de renda de todos os moradores da casa;
- cópia da certidão de casamento ou equivalente;
- cópia dos documentos dos filhos e/ou netos que residem na mesma casa;
- cópia de um comprovante de residência recente.

De posse dos documentos solicitados, o interessado retorna à Secretaria Municipal de Habitação, onde um técnico faz o laudo socioeconômico e seu cadastramento através da “Ficha de Cadastro e Laudo Socioeconômico” (Anexo A). Com a “Ficha de Cadastro e Laudo Socioeconômico” devidamente preenchida, o beneficiário assina um “Termo de Adesão e Responsabilidade” no qual declara, entre outras coisas, que sua renda familiar não ultrapassa três salários mínimos, que possui um único imóvel, quando solicitada a regularização ampliação/reforma da habitação, ou nenhum outro imóvel quando solicitado o projeto de construção, e que se compromete a concluir sua obra em um período máximo de dois anos, que é o prazo de validade do alvará de construção emitido pela Prefeitura quando da aprovação do projeto.

Além disso, no referido Termo, consta que recebendo o benefício, o beneficiário só poderá se inscrever novamente no Programa depois de decorridos cinco anos e se não possuir imóveis.

Conforme discriminado no Convênio, estarão passíveis de atendimento as famílias com renda familiar mensal de até três salários mínimos¹⁴, que tenham um único imóvel, de uso residencial, para fins de regularização ou um único lote para construção.

¹⁴Conforme especificado na minuta do Convênio, considera-se renda familiar a soma dos rendimentos brutos auferidos, mensalmente, por todos os membros da família, excluindo-se os benefícios concedidos

Cabe destacar que a construção deve ser de padrão econômico para moradia própria e para um núcleo familiar, cooperativas e associações, podendo ser construída sob o regime de mutirão e para associações de moradores, construída sob o regime de mutirão ou grupos organizados que as representem.

Conforme discriminado no Convênio, a ordem de seleção é elaborada por uma Comissão Paritária, instituída entre a Secretaria Municipal de Habitação e a Associação Habitacional de Alfenas e Região, sendo cada membro indicado por um órgão. Apesar de assim discriminado, na prática, uma vez atendidos os requisitos, o interessado passa a fazer parte do Convênio e é atendido conforme a ordem de cadastro. O fluxograma da Figura 4 sintetiza os passos da primeira fase, a de verificação do beneficiário e o tipo de atendimento que terá pela ASSEARA.

por programas oficiais de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, sem prejuízo de outros que venham a ser implementados nas três esferas de governo, após análise e parecer do Executivo Municipal.

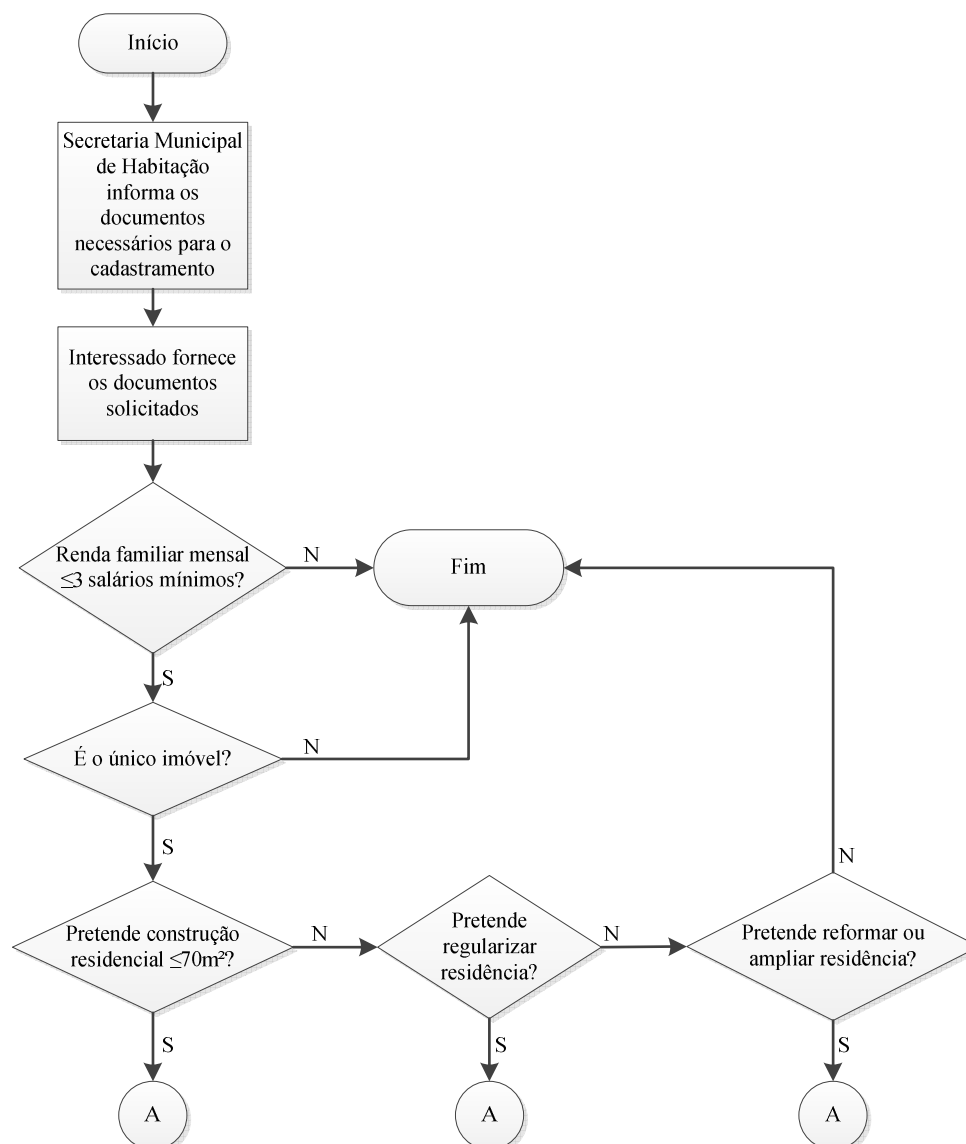


Figura 4 - Fluxograma do processo de verificação dos requisitos a serem atendidos pelo interessado para atendimento pelo Convênio

6.4.2. O processo

Após o cadastramento do interessado na Secretaria Municipal de Habitação, é feito o encaminhamento do processo via ofício para a ASSEARA.

Recebida a demanda, a secretaria da ASSEARA entra em contato, por meio telefônico, com o profissional habilitado do convênio para que se inicie o atendimento.

Geralmente o profissional se dirige à sede da ASSEARA no mesmo dia ou no dia seguinte à ligação telefônica, para tomar conhecimento e dar seguimento ao processo. A recepção do processo pelo profissional é oficializada mediante uma declaração assinada por ele.

De posse do processo, o profissional telefona para o interessado e agenda uma visita no endereço do atendimento. Essa sequência está representada na Figura 5.

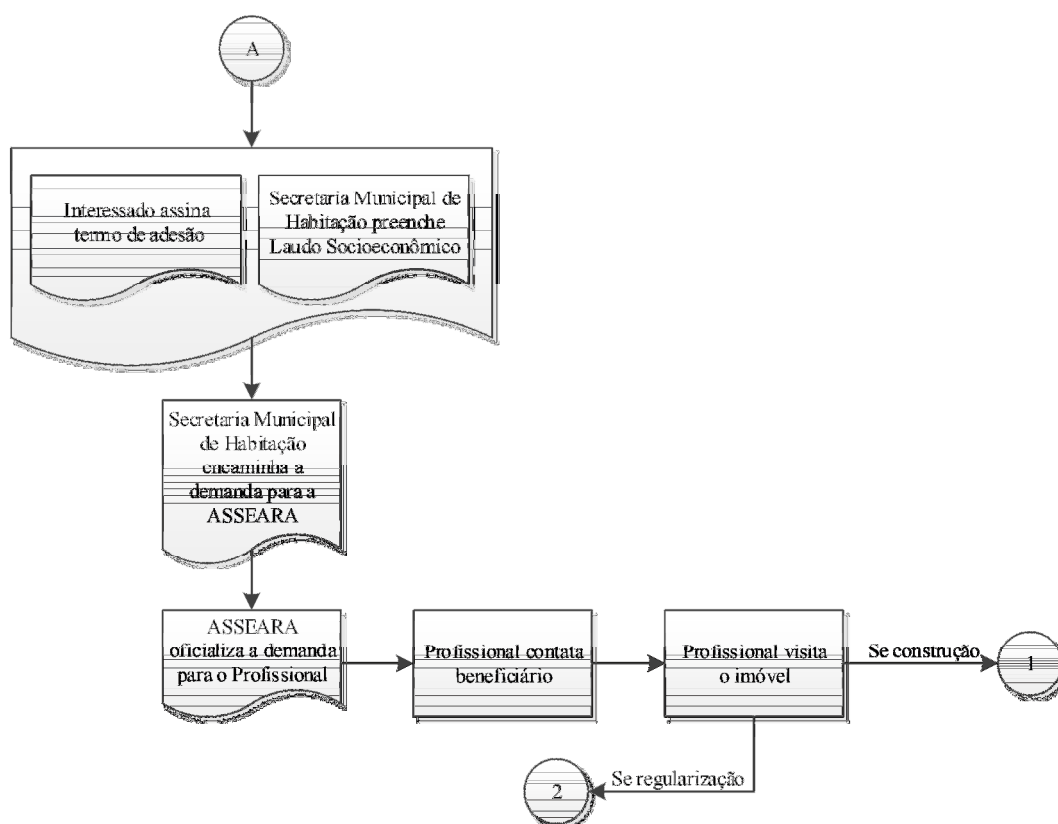


Figura 5 - Fluxograma do processo inicial de atendimento do beneficiado pelo Convênio

Nessa visita, o profissional conhece o lote no qual será construída a nova residência ou a edificação a ser ampliada e realiza entrevista para desenvolver o programa de necessidades. No caso de regularização da moradia, nessa visita já é realizada a medição do imóvel. Em alguns casos, o profissional pode rejeitar o serviço solicitado pela ASSEARA, caso seja identificado algum problema ou dificuldade como, por exemplo, lotes inapropriados para a construção como aqueles situados em áreas de risco.

A próxima etapa consiste no desenvolvimento do projeto de nova construção, de ampliação ou de regularização. Com o projeto finalizado, o profissional preenche a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no *site* do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia e a entrega assinada com a guia para pagamento juntamente com o projeto plotado em três vias e o respectivo arquivo gravado em meio eletrônico na secretaria da ASSEARA. As plotagens são feitas numa copiadora com a qual a ASSEARA estabeleceu parceria. O profissional credenciado do convênio assina uma nota e a ASSEARA realiza o pagamento posteriormente.

As cópias do projeto assinadas pelo profissional e o dispositivo com o arquivo eletrônico são colocados numa pasta específica identificando que o projeto foi elaborado no âmbito do Convênio.

Essa pasta é encaminhada pela secretaria da ASSEARA para a Secretaria Municipal de Habitação por meio de ofício juntamente com a placa de obras específica do Convênio (Anexo B) e com a Caderneta de Obras (Anexo C), quando se tratar de projetos para construção ou ampliação. A Caderneta de Obras é uma prática adotada em Alfenas-MG e foi instituída a partir da Lei Municipal nº 3.839/2005.

A Caderneta é necessária para liberação de alvarás de construção, demolição e ampliação de edifícios, loteamentos e situações ou eventos nos quais ocorra a montagem de estruturas para acomodação de usuários e é vinculada a uma única obra. Nela consta o histórico da obra do seu início até o seu final. Quando do requerimento do Habite-se de uma nova construção é necessário a apresentação à Prefeitura da cópia do projeto de arquitetura aprovado e a Caderneta de Obras, com o respectivo Termo de Encerramento preenchido pelo profissional responsável e conferido e assinado por um representante da ASSEARA.

A Caderneta de Obras pertence ao proprietário, que pode deixá-la sob a responsabilidade de outras pessoas. O profissional deve preenchê-la toda vez que visitar a obra, e nela deve registrar as etapas importantes da construção e também as irregularidades que porventura não forem sanadas ou forem de responsabilidade de terceiros.

Em qualquer obra, são exigidos no mínimo oito registros na Caderneta de Obras, o que, portanto, deve corresponder a oito efetivas visitas do profissional à obra.

Especificamente para as construções no âmbito do Convênio, são feitos dois registros na Caderneta de Obras referentes às duas visitas acordadas no Convênio entre a ASSEARA e a Prefeitura: uma se refere à visita inicial da obra, na qual o profissional faz as orientações para a execução do projeto e a outra se refere à visita final, na qual o profissional faz a checagem da obra.

De posse dos projetos, a Secretaria Municipal de Habitação entra em contato telefônico com o interessado para que este se apresente para assinar os projetos e a ART. Feito isso, a Secretaria Municipal de Habitação protocola o projeto na Secretaria de Fazenda, que é o setor responsável por encaminhar o projeto para a Secretaria Municipal de Planejamento para análise e aprovação.

Apesar de estar identificado pela pasta do Convênio, o projeto (nova edificação, ampliação ou regularização) segue os mesmos prazos, requisitos e critérios de análise aplicados em qualquer projeto fora do âmbito do Convênio. O prazo para análise é de quinze dias úteis.

Aprovado, a Secretaria Municipal de Planejamento encaminha o projeto e o alvará, seja de construção ou de regularização, para a Secretaria Municipal de Fazenda para que a Secretaria Municipal de Habitação possa fazer a retirada e oficializar a entrega do projeto ao proprietário. Com isso, o proprietário pode iniciar a obra ou solicitar diretamente o Habite-se nos casos de regularização. Para os participantes do Convênio ASSEARA/Prefeitura, há isenção de todas as taxas municipais, seja para aprovação de projeto, emissão de alvará de construção e de regularização ou até mesmo para a obtenção do Habite-se.

Sendo identificada não conformidade no projeto, a Secretaria Municipal de Planejamento entra em contato com o profissional responsável pelo projeto. O profissional vai até a referida Secretaria, retira o projeto, faz as correções necessárias, plota novamente o projeto e o reenvia à ASSEARA para que sejam tomadas as mesmas providências já descritas.

Cabe destacar que a participação da ASSEARA no Convênio se encerra quando da entrega dos projetos, placa e Caderneta de Obras para a Secretaria Municipal de Habitação. Assim, entende-se que o atendimento foi realizado, sendo solicitado o pagamento do serviço para a Prefeitura.

Para a Secretaria Municipal de Habitação, o atendimento é encerrado quando da entrega de toda a documentação referente ao projeto aprovado: alvará de construção ou regularização, placa e Caderneta de Obras.

Porém, após esta etapa ocorrem desdobramentos que envolvem inclusive o profissional responsável pelo projeto.

Nos termos do Convênio, de posse de todas as mencionadas entregas, o proprietário que irá construir uma nova edificação, ou fazer alguma ampliação, entra em contato com o profissional e comunica o início da obra, ocasião em que se faz a primeira visita à obra, registrando-a na Caderneta de Obras do proprietário. Quando do encerramento da obra, o proprietário novamente entra em contato com o profissional para que seja feita a segunda visita à obra, a de verificação.

Com a Caderneta devidamente preenchida, o proprietário se dirige à ASSEARA para efetuar a baixa. Dessa forma, o proprietário pode solicitar o Habite-se de sua construção na Secretaria Municipal de Fazenda da Prefeitura. Ressalta-se que depois de emitido o alvará de construção ou regularização, o proprietário tem um prazo de dois anos para concluir a obra e solicitar o Habite-se. Caso contrário, ele deverá solicitar a renovação do alvará.

As Figuras 6 e 7 representam a sequência de procedimentos do processo de nova edificação ou de ampliação de edificações residenciais no âmbito do Convênio ASSEARA/Prefeitura.

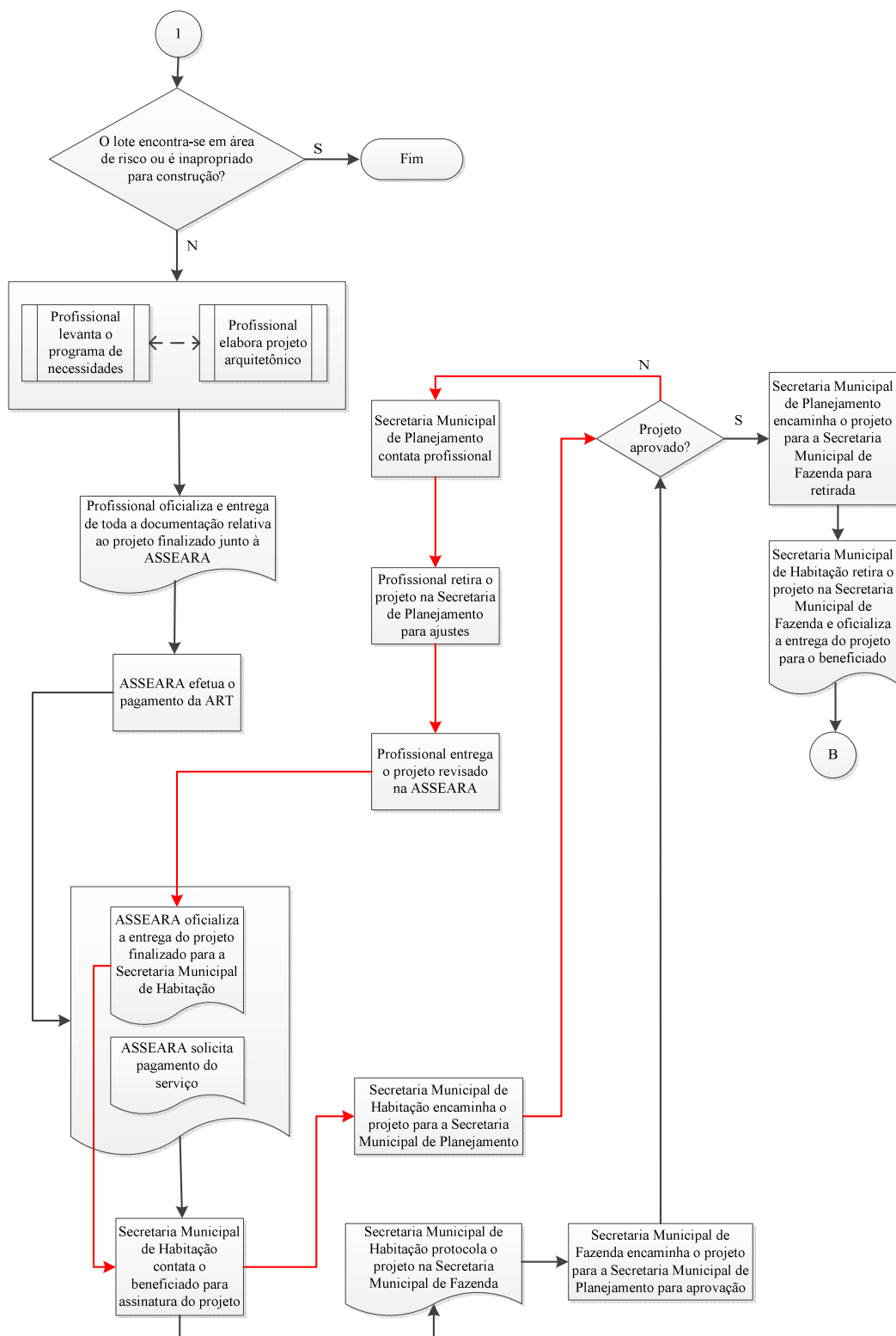


Figura 6 - Fluxograma do processo de projeto de nova construção ou de ampliação de imóveis existentes realizado no âmbito do Convênio (Parte I)

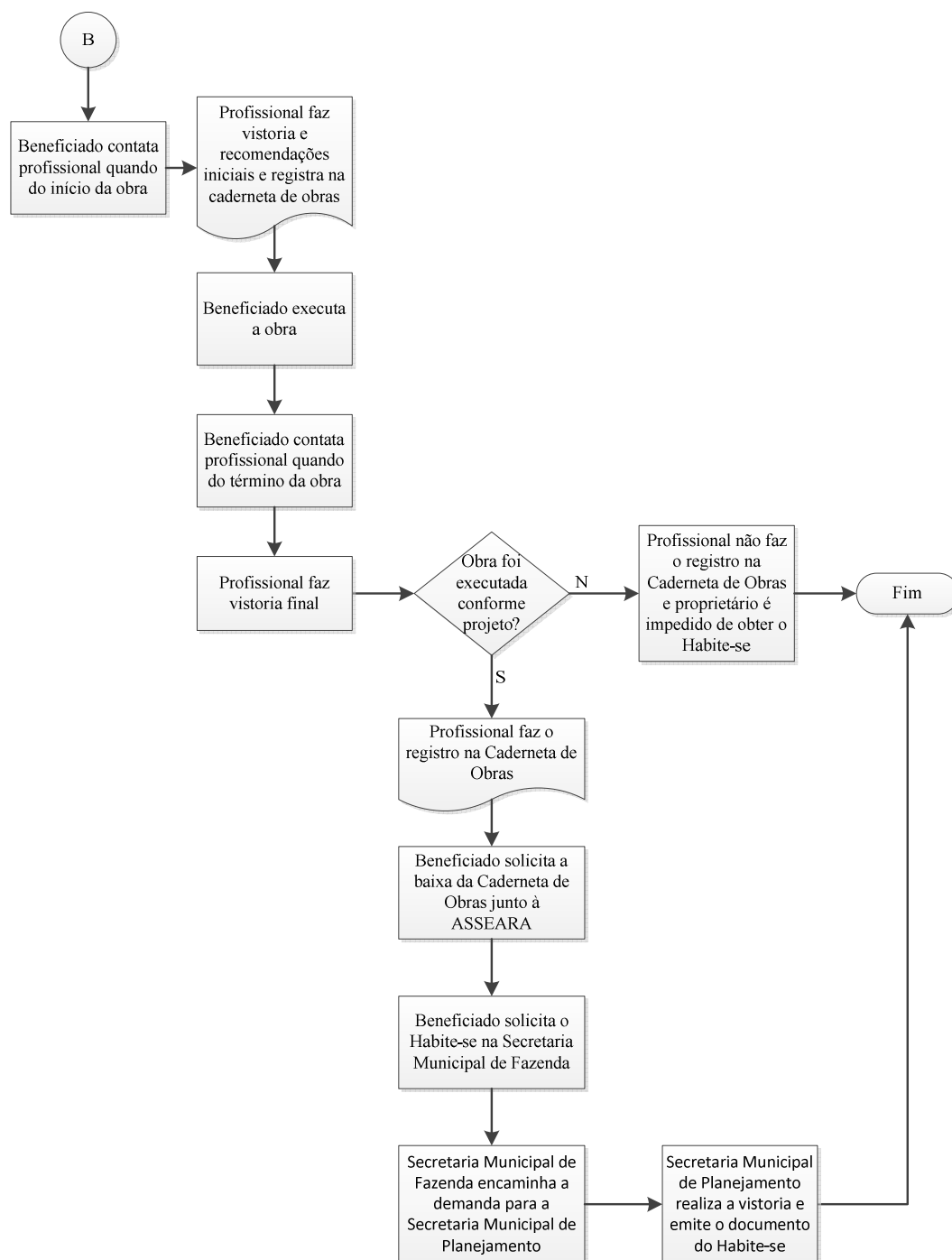


Figura 7 - Fluxograma do processo de projeto de nova construção ou de ampliação de imóveis existentes realizado no âmbito do Convênio (Parte II)

A Figura 8 contém a sequência de procedimentos para fins de regularização de imóveis no âmbito do Convênio ASSEARA/Prefeitura.

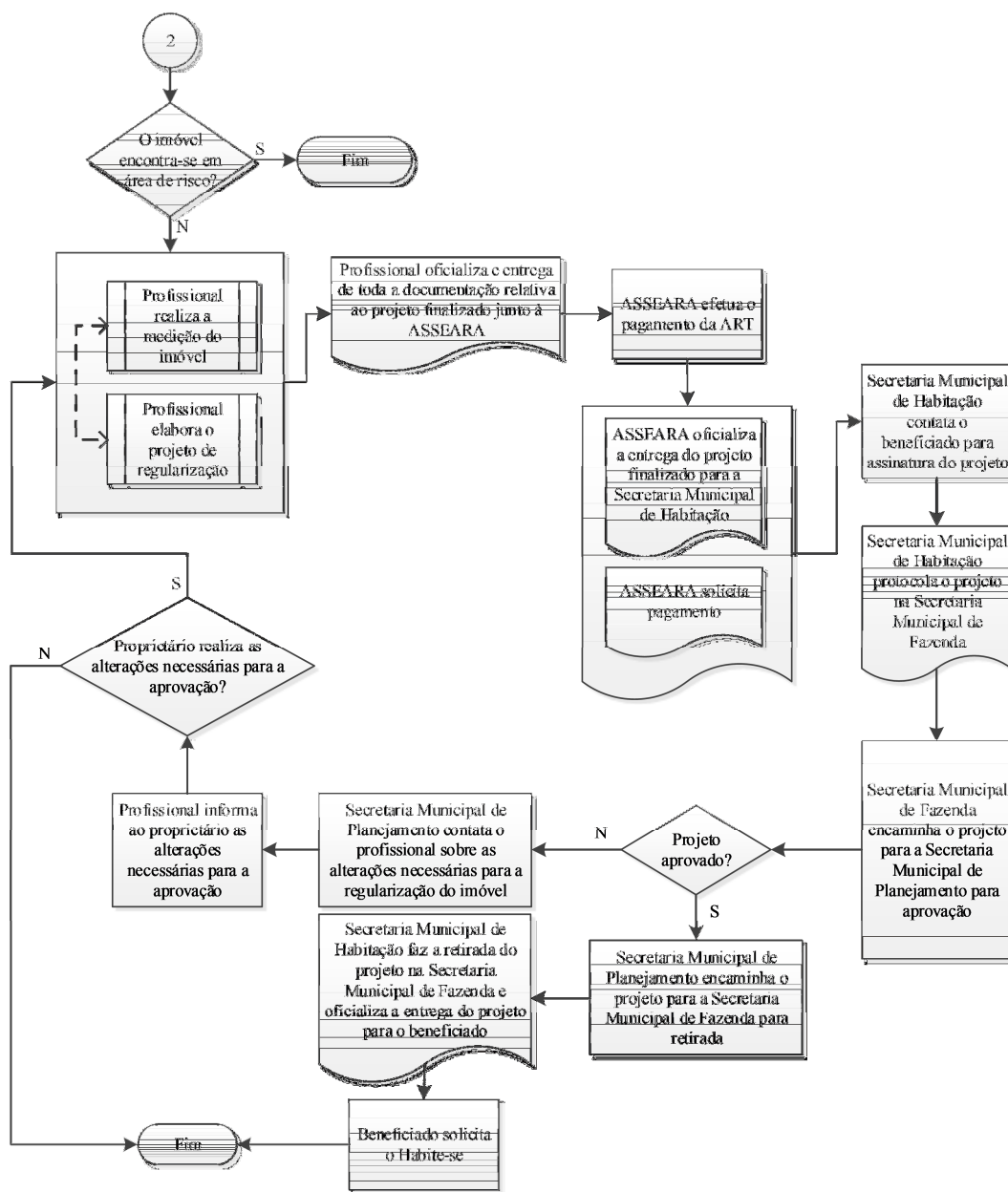


Figura 8 - Fluxograma da atividade de regularização de imóveis realizado no âmbito do Convênio

Tendo-se conhecimento de como são realizados os atendimentos no âmbito do Convênio, foram realizadas entrevistas e aplicados questionários com os diferentes agentes envolvidos no processo (representantes da Prefeitura, da ASSEARA, pessoas atendidas, profissionais atuantes no Convênio). Os resultados são apresentados nos itens a seguir.

6.5. Visão dos agentes envolvidos na implementação do processo de AT

6.5.1. A visão da Prefeitura

Em entrevista com um representante (G1) da Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura de Alfenas, foi possível identificar que o convênio com a ASSEARA perpassa gestões e se trata de uma iniciativa de sucesso.

[...] é de interesse do município as construções civis, ou seja, estimular a construção. Porque um terreno vazio para nós é péssimo... é um terreno que vai ficar sujo, nós vamos ter que ficar acionando o proprietário porque está sujo, nós vamos receber o IPTU, não recebe... Ou seja, nós estamos oferecendo de qualquer maneira melhores condições de moradia. Porque se a gente não oferecer, as pessoas vão fazer o que nós chamamos de barracos, faz barraco sem qualquer tipo de estrutura legal de construção e daqui uns dias vem uma chuva, cai o barraco, tem morte. É muito pior para a Prefeitura você ter que muitas vezes intervir numa construção que está ilegal, que está rachando, trincada [...] porque a Prefeitura tem que socorrer de alguma maneira e fica muito mais caro (G1, 2016).

É corrente a previsão de recurso financeiro anual para o desenvolvimento do programa, que depende da disponibilidade financeira do Município.

Questionado sobre a possibilidade de o programa atender a um maior número de pessoas, G1 afirmou não ser necessária esta ampliação uma vez que a demanda não justifica. Todas as pessoas aptas a participar são atendidas sem que haja espera.

[...] não há necessidade porque a procura não justifica, entendeu? Eu diria o seguinte: se tivesse uma procura muito grande, vinte por mês e atendendo dez, realmente a gente teria um acúmulo da demanda, mas não existe isso (G1, 2016).

Ressalta-se que não se evidenciou haver divulgação, por parte da Prefeitura, para que a população possa ser atendida pelo programa.

[...] a gente não faz a divulgação pelo site da Prefeitura e em outros veículos de comunicação porque a gente fica preocupado em provocar uma demanda muito grande... e as pessoas ao saber disso, manipulam informações, entendeu? [...] a gente deixa vir uma demanda normal para não provocar um fluxo muito grande e a gente perder o controle (G1, 2016).

Quanto ao programa ser um modelo para outros municípios, G1 expressou:

[...] Eu acredito que sim, com certeza [possibilidade de ser considerado um modelo]. E esse convênio, eu acho muito importante, que aqui a gente tem a faculdade de engenharia. Ele permite a ASSEARA, até a própria Prefeitura a oferecer vagas para estagiários. Os estagiários ajudarem a fazer os

levantamentos técnicos do terreno ou das casas já construídas a serem regularizadas... é um programa que permite também as faculdades se envolverem (G1, 2016).

6.5.2. A visão da ASSEARA

Em entrevista realizada com dois representantes (R1; R2) da ASSEARA, foi possível constatar que o convênio surgiu a partir de um projeto criado pelos profissionais associados à ASSEARA e que foi apresentado ao poder público municipal no ano de 2009. Segundo o representante da ASSEARA, a proposta foi acolhida sem nenhuma objeção e as ações desenvolvidas vêm se perpetuando, perpassando gestões.

Desde que ela [proposta] foi apresentada [...] todo mundo se interessou. Toda vez que há uma mudança de governo, uma eleição e os candidatos a Prefeito se apresentam aqui na Associação, este projeto é apresentado, para eles verem a importância que ele tem em relação ao social (R1, 2016).

Em relação aos profissionais que atuam no convênio, atualmente estes são selecionados a partir de análise de currículo. A convocação dos profissionais para a participação no processo seletivo se dá através de edital, conforme explicação de R2:

[...] através de edital, convocação e depois de currículo. O primeiro trabalho [seleção] foi feito através de uma prova para ver a capacitação de cada um e depois foi feito através do currículo, de notas (R2, 2016).

Apesar de a Associação ser constituída por engenheiros e arquitetos, a participação dos arquitetos no convênio deixou de existir após a criação do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU). R2 atribui isso aos custos do registro da atividade profissional. Enquanto no CREA em uma única Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) é possível registrar as atividades de projeto arquitetônico e acompanhamento de obras, no CAU são necessários dois Registros de Responsabilidade Técnica (RRT), sendo um para cada atividade, o que consequentemente aumenta os custos.

[...] já teve arquiteto [atuando no Convênio] [...] como não foram renovados os valores, a ASSEARA está com o valor de dois anos atrás, de ART de dois anos atrás, de quarenta reais e hoje é sessenta e sete e o CAU é oitenta e sete. O CAU no caso, quando foi implantado esse novo Convênio, teria que pagar duas RRT por projeto, seria um valor que estaria tirando da ASSEARA, nós estaríamos pagando para trabalhar. Como o CREA é ainda sessenta e sete, nós estamos pagando vinte e sete reais a mais somente. Então foi por isso que teve esse desligamento dos arquitetos (R2, 2016).

Questionado sobre o posicionamento dos arquitetos associados quanto a esta decisão de deixar de existir a participação da categoria no Convênio, o representante R1 diz que não houve, até o momento, nenhum tipo de reivindicação ou pleito por parte dos profissionais.

Não. Ficaram muito tranquilos porque viram que era bem social e não tinha mesmo como mudar. Então nenhum... até mesmo o que estava (no convênio), se dispôs a sair e colocar um outro civil (R2, 2016).

Para R1, o Convênio está em atuação por tanto tempo, perpassando por gestões, por se tratar de um projeto social, conforme trecho a seguir.

[...] é um projeto social. Então é assim: a partir do momento que se torna um projeto social é impossível a pessoa não gostar do projeto social, é difícil né? O gestor público tem a obrigação de gostar do projeto social (R1, 2016).

Corroborando a fala de R1, R2 acredita que a partir do momento em que o Convênio foi iniciado, esse extrapolou os limites de dependência de ações por parte da ASSEARA para a sua existência. Para ele, o Convênio passou a fazer parte da rotina do Município, conforme trecho a seguir.

Eu creio que depois que foi apresentado o Convênio, não gera [resultados positivos] só para ASSEARA... porque isso faz bem para o Município [...] Quando você está fazendo uma regularização, você está aumentando os impostos da cidade, você está melhorando... quando você faz o projeto, que ele é acompanhado por profissional, são casas que estão sendo feitas certas, dentro do limite da norma [...] (R2, 2016).

Questionado sobre a necessidade de alguma mudança ou melhoria no Convênio, R1 disse que o Convênio precisa ter seus valores financeiros reajustados, tendo em vista que nas últimas duas renovações isso não foi realizado. E complementa: por estes valores serem considerados baixos, há o risco de os profissionais não quererem atuar no convênio.

A gente até solicitou um reajuste em relação a valores, mas como a gente sabe a situação financeira do País e do município também, a gente... para não perdermos este convênio que para nós é muito... justifica muito a associação, né? Um projeto social. Então para a gente não perder isso aí a gente aceitou não reajustar para o município. Agora a gente vai tentar, o próximo agora, ver se a gente consegue adequar, porque dois anos sem reajuste é muito pouco para o profissional. O que a gente tem medo é perder, não ter assim, profissionais que se interessem pelo nosso projeto (R1, 2016).

Em relação à divulgação do Convênio, R2 disse que essa é feita pela associação, através de distribuição de panfletos em lugares estratégicos.

A gente divulga, a gente deixa panfletos em locais mais frequentados, a gente já fez publicações em jornais falando sobre o Convênio (R2, 2016).

Sobre o programa ser um modelo por outros municípios, R1 acredita que o programa pode sim ser considerado um modelo, desde que adaptado para as realidades de cada local.

Sem dúvida, sem dúvida. Só que é claro que cada município tem que fazer suas adequações, suas tramitações para selecionar o profissional, as condições financeiras do município... Cada um se adaptar, mas é um modelo (R1, 2016).

6.5.3. A visão dos profissionais envolvidos

Quando os atendimentos do Convênio foram iniciados, a ASSEARA selecionou dois profissionais para atuarem simultaneamente, um engenheiro e outro arquiteto. Porém, aproximadamente um ano após o início dos trabalhos o profissional arquiteto solicitou o seu desligamento. Desde então, os atendimentos no âmbito do Convênio são realizados por apenas um profissional que atende toda a demanda. O engenheiro que iniciou os atendimentos seguiu atuando sozinho até o final do ano de 2012, quando foi substituído por outro profissional engenheiro.

Sendo assim, até abril de 2016, três profissionais atuaram no Convênio. Dos três profissionais envolvidos foi possível entrevistar dois deles (P1; P2).

P1 relatou que as pessoas atendidas valorizam os projetos elaborados devido ao seu interesse em construir de maneira regular. Prova disso é que, segundo P1, quase todos os beneficiários que atendeu seguiram os projetos à risca quando da execução.

A maior parte [dos projetos em execução] era seguida à risca. Um ou outro às vezes fugia... No meio de tantos que fizemos, acho que dois ou três que deram problemas [...] mas problema mínimo [...] Eles [beneficiários] dão importância sim [ao projeto]. Porque ninguém pode construir sem um projeto... e... eles correm atrás de um projeto, querem fazer o negócio legal (P1, 2016).

Corroborando com o que foi dito por P1, P2 disse que a importância que os beneficiários dão ao projeto está associada ao desejo de estar regular, conforme trecho a seguir:

Eles querem mais estar regularizando para ter água, luz, que eu acho que é onde a Prefeitura não libera para você começar a iniciar uma obra sem o

alvará. Sem o alvará não consegue o pedido de água e de luz. Isso são os pontos que eles mais focam para fazer o projeto [...] (P2, 2016).

Porém, mesmo existindo este desejo, P2 disse que dos casos que atendeu, poucos foram aqueles que seguiram o projeto plenamente. Segue o trecho da entrevista:

[...] Porque são casas muito pequeninhas, aí eles não dão muita atenção. Às vezes a gente faz um projetinho bem bacana, bonitinho, eles modificam, às vezes não tem nem condição de fazer aquele projeto. Mas a gente tenta o máximo. Assim, olha, eu vejo o que eles querem, são basicamente dois quartos, uma sala, cozinha, não pode ficar inventando muito, porque você acaba vendo que eles não têm muitas condições financeiras para estar concluindo a obra, então não adianta fazer uma coisa bem elaborada, com detalhes, rico em detalhes, que eles acabam não dando conta de fazer mesmo [...] É bem difícil. Eles quase nunca seguem. Sempre tem uma modificação, é bem complicado o projeto ser fiel mesmo [...] e eles não informam [a modificação no projeto]. Infelizmente, quando a gente vê já modificou, já alterou, já ampliou... é bem complicado. A gente passa na parte da base, fazendo a base, a gente fala, olha tem que seguir, vamos seguir. Ah, o proprietário não quis, não gostou, quer aumentar um pouquinho mais [...] é bem difícil um projeto ser fiel, ainda mais estes da ASSEARA. Porque assim, são pessoas que pensam assim... Ah, vai ficar bom desse jeito e aí chega na hora como eles não têm muita noção (*sic*) de engenharia, não estão muito acostumados a mexer com construção, acaba não seguindo muito não (P2, 2016).

Além disso, ambos profissionais, de acordo com suas vivências no Convênio, disseram que a execução das obras é realizada na maioria das vezes por amigos ou pelos próprios moradores.

Às vezes até os membros da família mesmo, que às vezes é pedreiro, servente, membros da família [...] (P2, 2016).

Quanto a sua atuação no Convênio, P1 disse que essa se dá mais por um contentamento profissional do que pelo retorno financeiro.

[...] é mais por satisfação né? É uma alegria para a gente atender a pessoa, a pessoa carente... isso é para quem gosta né? Você sente um prazer de estar podendo ajudar alguém com a sua profissão (P1, 2016).

O mesmo é sentido pelo profissional P2.

Eu me sinto gratificado, né? Quando eu vejo que a pessoa vai, faz projetinho, consegue... às vezes assim, ela vai lá pedir o habite-se, eu fico feliz, porque assim, é um sonho, né? A gente acaba realizando um sonho dela de ter a casa própria e que ela conseguiu, mesmo que seja com sacrifício, os membros

mesmo da família construindo aos pouquinhos, eu [me realizo] de ver eles tendo a casa própria (P2, 2016).

Questionado sobre a possibilidade de haver melhora ou ajustes na maneira como o Convênio vem sendo executado, P1 disse que tudo que se inicia de forma pioneira há como ser melhorado e somente o tempo irá demonstrar o que deverá ser ajustado.

Tem muita coisa que pode ser melhorada, 'né'? [...] Tudo é com o tempo, né? Nós fomos os primeiros, 'né'? Então só o tempo vai dizer o que pode melhorar (P1, 2016).

P2 também considera que há melhorias necessárias, principalmente no que diz respeito à finalização dos atendimentos. Por exemplo, deveria haver maior acompanhamento dos atendimentos para que os beneficiários consigam o habite-se de suas casas, conforme trecho a seguir.

Eu acho que no Convênio está bem legal. Porque eles [...] montam a pasta, entrevistam as pessoas que estão precisando fazer o projeto, não tem informação nenhuma que falta... eu acho que fica faltando sim um pouco mais de informação quando é uma regularização, porque eles ficam meio perdidos. Porque depois disso eles têm que instruir que tem que fazer o pedido do habite-se, eu acho que poderia ser esse projeto completo, até o final, de fazer a regularização, quando é uma regularização, até mesmo o inicial, porque terminou uma obra, já é bom fazer o pedido do habite-se... e a Prefeitura ou o Convênio dar até o final, até o habite-se. Que às vezes eles deixam, não termina ou não pede o habite-se, o alvará vence, aí a pessoa tem que regularizar novamente. Então, acaba perdendo esse benefício que ela teve no começo se ela terminar a obra e não pedir o habite-se [...] (P2, 2016).

Para P2, o maior benefício que a implementação do Convênio traz para o Município está relacionado à redução da irregularidade.

Tirar um pouco das irregularidades, né? As obras irregulares que por mais que a Prefeitura exija um alvará para fazer a ligação de água e de luz, existem muitos clandestinos. Então a maioria destes projetinhos, igual eu te falei, eles [beneficiários] não têm condições mesmo, é para eliminar um pouco destas obras irregulares e clandestinas no município (P2, 2016).

Sobre o Convênio atingir um maior número de pessoas, P1 disse ser possível, já que na sua visão existem mais pessoas que poderiam ser atendidas caso a documentação exigida para o cadastramento estivesse em dia, principalmente o documento de posse do terreno e o extrato de quitação do IPTU. Para tanto, o profissional acredita ser necessário maior engajamento da Prefeitura para auxiliar estas pessoas a conseguirem obter estes documentos.

Bom, muita gente às vezes precisa e não é atendida. Como ela tem um terreno, por exemplo, e aquilo não está em ordem, não está com os impostos pagos, 'né'? [...] Então, a não ser que as Prefeituras pudessem facilitar isso aí, ajudar a regularizar a propriedade do terreno. Porque se não estiver tudo certinho, a Prefeitura não libera as construções. Então a Prefeitura teria que ajudar mais [...] (P1, 2016).

Sobre o Convênio ser tomado como um modelo por outros municípios, P1 acredita que o exemplo de Alfenas pode ser um começo para outros modelos de implementação da assistência técnica, conforme trecho a seguir.

Não diria assim que seria um modelo, mas um bom começo [...] porque aquilo que a gente fez funcionou e pode continuar aprimorando, 'né'? Porque eu acho que nós fomos os pioneiros (P1, 2016).

6.5.4. A visão das pessoas atendidas

No questionário aplicado (Apêndice A) foram abordadas questões referentes ao perfil do entrevistado, ao programa de AT, ao projeto elaborado, à obra e à avaliação do programa de AT.

Após aplicação dos questionários, os resultados obtidos foram os seguintes:

a) Sobre o perfil dos entrevistados

Em 100% dos casos entrevistados (11 entrevistados), o serviço solicitado foi “projeto arquitetônico para a construção de uma nova edificação”. Além disso, todos os entrevistados afirmaram ter feito uso dos serviços de um profissional arquiteto/engenheiro pela primeira vez quando do atendimento por meio do Convênio Prefeitura/ASSEARA.

b) Sobre o programa de AT

Questionados sobre a forma como tomaram conhecimento do programa desenvolvido pela Prefeitura em parceria com a ASSEARA, 82% dos entrevistados souberam através de outras pessoas e os demais 18% através da própria Prefeitura.

Além disso, 82% afirmaram que não tiveram nenhuma dificuldade em obter os documentos solicitados pela Prefeitura para realizar o cadastramento. Os demais 18% encontraram alguma dificuldade, classificando o processo como burocrático.

Questionados sobre qual o motivo os fizeram procurar os serviços do programa de AT, 64% dos entrevistados afirmaram ser a garantia de isenção de custos para o projeto, o

alvará de construção e o habite-se, 18% responderam ser a possibilidade de ser obter melhor qualidade para a habitação e 18% buscaram os serviços para obter uma habitação regularizada.

c) Sobre o projeto

Questionados sobre o projeto, todos os entrevistados afirmaram que os desenhos entregues estavam de acordo com o que foi solicitado ao engenheiro/arquiteto. Além disso, foi unânime a constatação que dispor de um projeto e um engenheiro/arquiteto para construir a casa fez diferença. Porém, os motivos que levaram os entrevistados a essa resposta foram diferenciados.

Dos onze entrevistados, um considerou ser mais prático contar com a ajuda profissional para construir. Outro entrevistado observou que desta forma é possível obter segurança estrutural do imóvel. Dois entrevistados afirmaram que são dois os motivos que fizeram com que dispor de um profissional fez a diferença: a segurança estrutural do imóvel e a economia durante a execução da obra.

A economia foi observada por um dos entrevistados como a principal vantagem de se contar com a assistência técnica de um profissional para o projeto e a construção de sua moradia.

Três entrevistados ressaltaram a importância de a obra possuir um responsável técnico. Um entrevistado observou que com um profissional atuando é possível receber orientações corretas para a construção. Outro entrevistado afirmou que o maior ganho relacionado à atuação profissional está na qualidade final da obra.

d) Sobre a obra

Em relação à conclusão da obra, 45% afirmaram ter concluído os serviços, sendo que desses 100% já possuem o habite-se de seu imóvel.

O que diz respeito a alterações durante a execução da obra, um entrevistado (que representa 9%) cuja obra encontra-se paralisada afirmou que no projeto estava previsto a execução de uma escada que não será feita. Outro entrevistado não executou a sala prevista no projeto por falta de recursos financeiros. Porém, esse beneficiado deu sua obra por concluída e inclusive informou já possuir o habite-se do imóvel. Os demais nove entrevistados afirmaram não terem feito nenhuma alteração quando da execução da obra.

Além disso, 45% dos entrevistados utilizou mão de obra contratada, enquanto 55% praticaram a autoconstrução de suas casas com ajuda de amigos e familiares.

e) Sobre a avaliação do programa

Questionados sobre o atendimento recebido pelo profissional, 82% consideraram o atendimento excelente. Desses, apenas um dos entrevistados apontou o maior empenho dos funcionários da Prefeitura como algo a ser melhorado no processo. Os demais entrevistados não contribuíram com qualquer crítica ou sugestão.

Além disso, um entrevistado (9%) classificou a atendimento como bom, sem apontar críticas ou sugestões.

Outro entrevistado (9%) considerou o atendimento como regular e sugeriu que a Secretaria Municipal de Habitação funcionasse durante todo o dia, referindo-se ao fato que o expediente da Secretaria se dá em meio período (6 horas) pela manhã. Os resultados estão demonstrados na Figura 9.

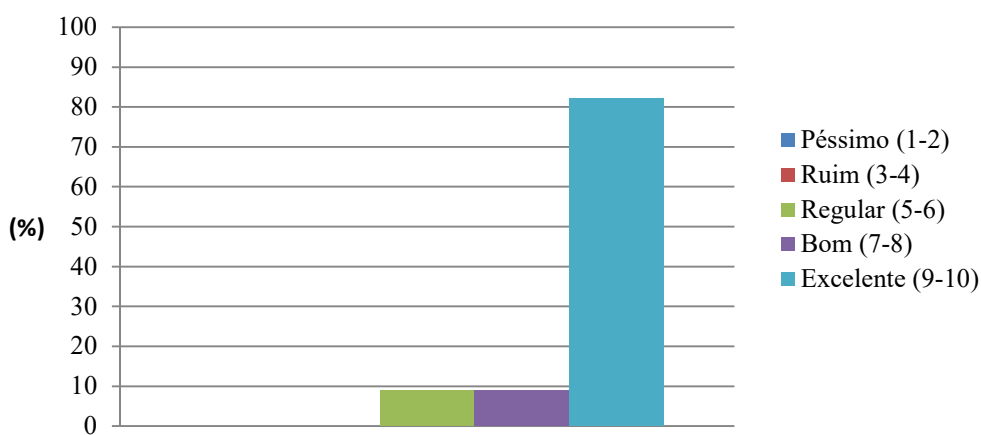


Figura 9 - Classificação do atendimento recebido conforme nota informada pelo beneficiário

6.6. Discussão dos Resultados

De agosto de 2009 a abril de 2016, 252 famílias foram atendidas pelo Convênio ASSEARA/Prefeitura.

A partir dos dados disponibilizados pela ASSEARA, foi identificada a localização de 58 dos 62 atendimentos referentes aos serviços de regularização¹⁵ e dos 85 atendimentos referentes a projetos/construção¹⁶, realizados no período entre agosto de 2009 a abril de 2016, no Mapa de Macrozoneamento de Alfenas, que é componente do Plano Diretor, instituído em Alfenas pela Lei nº 3941 de 12 de dezembro de 2006.

Se for considerada a localização dos bairros onde ocorreram estes atendimentos, é possível afirmar que as ações do Programa se distribuem por toda a malha urbana (Figura 10), não estando concentradas apenas nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)¹⁷ e nas áreas onde foram identificadas como aquelas com necessidade habitacional no PLHIS de Alfenas-MG¹⁸ (Quadro 2).

¹⁵Foram realizados 62 serviços de regularização de imóveis no âmbito de Convênio ASSEARA/Prefeitura no período entre agosto de 2009 a abril de 2016. Porém, através do material manuscrito disponibilizado pela ASSEARA, conseguiu-se identificar os bairros de apenas 58 endereços referentes a esse serviço.

¹⁶Os 85 atendimentos referentes a projetos/construção são aqueles considerados como o universo das entrevistas com as pessoas atendidas.

¹⁷Apesar de o Plano Diretor de Alfenas-MG de 2006 ter indicado no Mapa de Zoneamento “Zonas Especiais de Interesse Social”, as delimitações exatas dessas áreas foram regulamentadas pelas Leis Municipais nº 4.322/2011 e nº 4.595/2015, que instituíram a Zona Especial de Interesse Social I e as Zonas Especiais II e III respectivamente. Portanto, para a análise realizada no Quadro 2, foram consideradas as delimitações estabelecidas nas referidas Leis.

¹⁸De acordo com PLHIS de Alfenas-MG, necessidade habitacional contempla o *deficit* habitacional e as habitações inadequadas, as quais já foram apresentadas no Capítulo 5, subitem 5.1 desta dissertação.

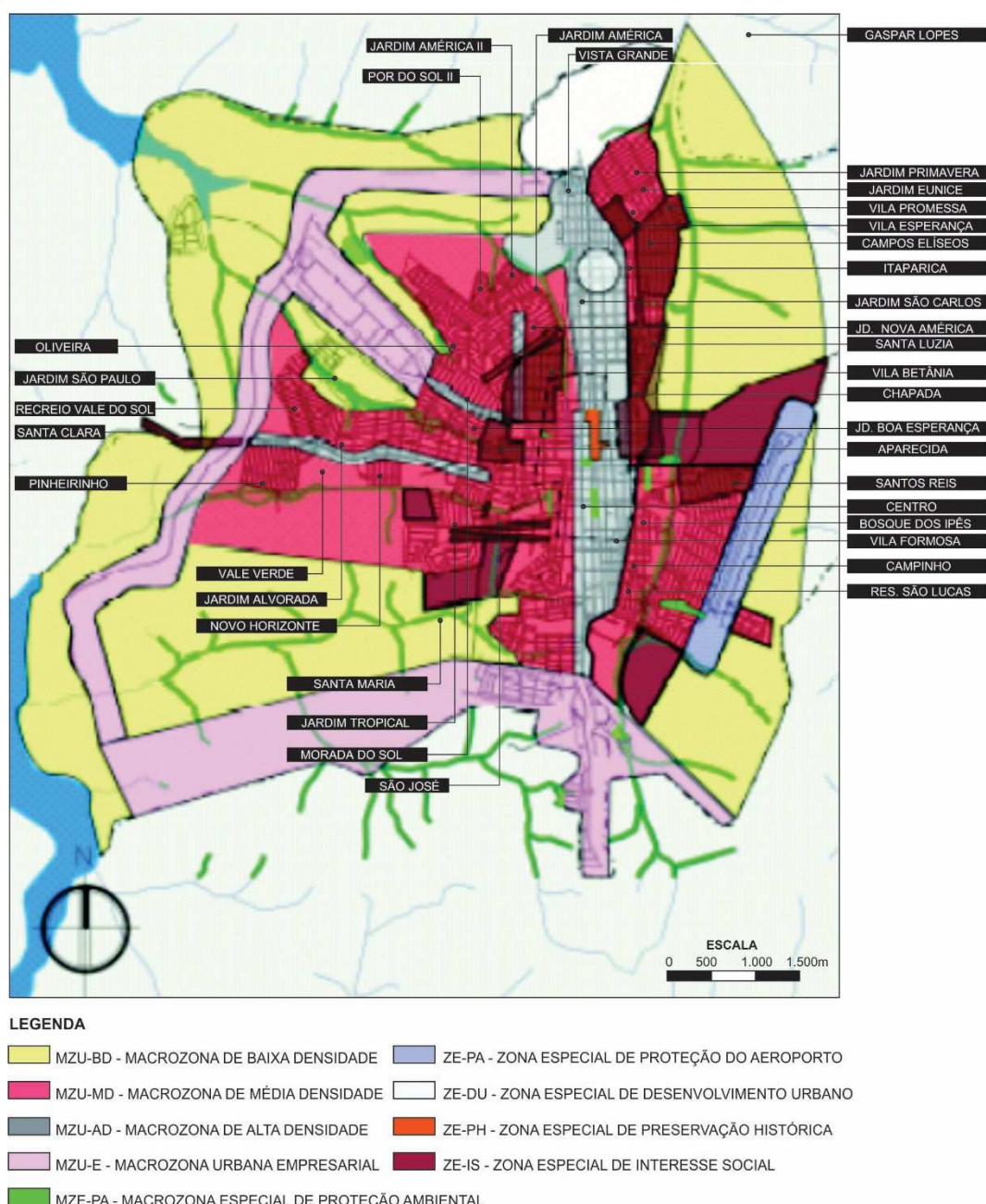


Figura 10 - Localização dos bairros onde houve atendimentos na malha urbana de Alfenas-MG.
 Fonte: Prefeitura Municipal de Alfenas. Anexo II do Plano Diretor, 2006. Modificado pela autora.

BAIRROS DOS ATENDIMENTOS	QUANTIDADE DE ATENDIMENTO POR BAIRRO			CLASSIFICAÇÃO DO BAIRRO		
	REGULARIZAÇÃO (R)	PROJETOS (P)	REGULARIZAÇÃO E PROJETOS (R+P)	COM NECESSIDADE HABITACIONAL (PLHIS)?	INSERIDO EM ZEIS?	OBSERVAÇÃO
APARECIDA	2	4	6	SIM	PARCIALMENTE	Dos 6 atendimentos realizados no bairro, 5 encontram-se na delimitação da ZEIS
CAMPINHO	0	1	1	NÃO	NÃO	-
CAMPOS ELÍSEOS	7	3	10	SIM	SIM	-
CENTRO	1	2	3	NÃO	NÃO	-
CHAPADA	0	1	1	SIM	SIM	-
GASPAR LOPES	1	1	2	NÃO	PARCIALMENTE	Os 2 atendimentos realizados no bairro não encontram-se na delimitação da ZEIS
ITAPARICA	3	2	5	NÃO	NÃO	-
JARDIM ALVORADA	2	3	5	NÃO	PARCIALMENTE	Os endereços dos atendimentos realizados no âmbito do Convênio não se encontram na delimitação da ZEIS
JARDIM AMÉRICA	4	2	6	NÃO	NÃO	-
JARDIM AMÉRICA II	1	0	1	NÃO	NÃO	-
JARDIM BOA ESPERANÇA	7	8	15	NÃO	NÃO	-
JARDIM EUNICE	2	4	6	NÃO	PARCIALMENTE	Os endereços dos atendimentos realizados no âmbito do Convênio não se encontram na delimitação da ZEIS
JARDIM NOVA AMÉRICA	1	1	2	NÃO	NÃO	-
JARDIM PRIMAVERA	3	2	5	NÃO	PARCIALMENTE	Os endereços dos atendimentos realizados no âmbito do Convênio não se encontram na delimitação da ZEIS
JARDIM SÃO CARLOS	4	3	7	SIM	PARCIALMENTE	Dos 7 atendimentos realizados no bairro, 1 encontra-se na delimitação da ZEIS
JARDIM TROPICAL	1	1	2	NÃO	NÃO	-
JARDIM SÃO PAULO	0	10	10	NÃO	NÃO	-
MORADA DO SOL	0	1	1	SIM	NÃO	-
NOVO HORIZONTE	1	1	2	NÃO	PARCIALMENTE	Os endereços dos atendimentos realizados no âmbito do Convênio não se encontram na delimitação da ZEIS
OLIVEIRA	1	4	5	NÃO	NÃO	-
PINHEIRINHO	0	2	2	NÃO	SIM	-
POR DO SOL II	0	1	1	NÃO	SIM	-
RECREIO VALE DO SOL	2	6	8	SIM	SIM	-
BOSQUE DOS IPÊS	1	1	2	NÃO	NÃO	-
RESIDENCIAL SÃO LUCAS	1	0	1	NÃO	NÃO	-
SANTA CLARA	0	3	3	SIM	PARCIALMENTE	Não conseguiu-se identificar se os endereços dos atendimentos estão na delimitação da ZEIS
SANTA LUZIA	1	0	1	SIM	SIM	-
SANTA MARIA	0	1	1	NÃO	NÃO	-
SANTOS REIS	1	1	2	SIM	PARCIALMENTE	Dos 2 atendimentos realizados no bairro, 1 encontra-se na delimitação da ZEIS
SÃO JOSÉ	0	2	2	NÃO	NÃO	-
VILA BETÂNIA	2	2	4	SIM	PARCIALMENTE	Não conseguiu-se identificar se os endereços dos atendimentos estão na delimitação da ZEIS
VILA ESPERANÇA	6	2	8	SIM	SIM	-
VILA FORMOSA	1	0	1	NÃO	NÃO	-
VILA PROMESSA	1	2	3	SIM	PARCIALMENTE	Dos 3 atendimentos realizados no bairro, 2 encontram-se na delimitação da ZEIS
VALE VERDE	0	8	8	NÃO	NÃO	-
VISTA GRANDE	1	0	1	SIM	SIM	-
TOTAL	58	85	143	-	-	-

Quadro 2 - Localização e classificação dos atendimentos por bairro

Tomando-se como referência o Quadro 2, pode-se resumir que dos 143 atendimentos considerados, 46 encontram-se em bairros que, segundo o PLHIS de Alfenas-MG, possuem necessidade habitacional, totalizando 32% dos atendimentos. Desses atendimentos, pelo menos 38 encontram-se também em ZEIS¹⁹, ou seja, aproximadamente 83% dos atendimentos que se encontram em bairros com necessidade habitacional também estão localizados em Zonas Especiais de Interesse Social. Além disso, existem mais 5 atendimentos localizados em ZEIS, totalizando 43 atendimentos nessa situação, totalizando 30%. Se forem consideradas as duas situações, são pelo menos 51 atendimentos, ou 36%, que se encontra em bairros com necessidade habitacional e/ou em ZEIS. Sendo assim, pode-se observar que dos atendimentos considerados, diferentemente do que se poderia imaginar, a maior parte se encontra em áreas urbanas onde não são delimitadas como de interesse público para desenvolvimento de ações e programas habitacionais. Isso denota que se pode encontrar população de baixa renda habitando em diversas regiões da malha urbana, não estando concentrada apenas em determinadas áreas ou em áreas periféricas (Tabela 13).

Tabela 13 - Resumo da localização dos atendimentos

LOCALIZAÇÃO DOS ATENDIMENTOS		QUANTIDADE DE ATENDIMENTOS
Apenas em bairros com Necessidade Habitacional		08
Apenas em ZEIS		05
Em bairros com Necessidade Habitacional e ZEIS		38
	Subtotal	51
Em outras áreas		92
	Total	143

Em relação à concepção do Convênio, a maneira como foi estruturado deixa evidente as responsabilidades de cada envolvido e permite que o atendimento seja realizado conforme acordado entre as partes.

Todavia, foi possível verificar que a inexistência de formas e métodos de monitoramento e controle impossibilita mensurar os benefícios que a implementação do Convênio está gerando para a cidade e para as pessoas atendidas. É constatável que existem, porém não se sabe em que escala. Por não se ter um acompanhamento, após a entrega do projeto aprovado para o proprietário, a ASSEARA e a Secretaria Municipal

¹⁹Sabe-se que parte dos bairros Santa Clara e Vila Betânia encontra-se em Zonas Especiais de Interesse Social. Porém, não se conseguiu identificar se os atendimentos realizados nesses bairros se encontram nessas áreas, não sendo possível classificar sete atendimentos quanto à localização em ZEIS. Diante desta situação, os sete atendimentos não foram considerados como localizados nas áreas delimitadas como de Interesse Social.

de Habitação não têm dados, por exemplo, sobre quantas pessoas atendidas obtiveram o Habite-se de suas casas, quantos processos de regularização já chegaram ao fim, o quanto o Convênio está ou não contribuindo para a redução do *deficit* habitacional no Município, seja quantitativa e/ou qualitativamente etc. Isso é reconhecido inclusive por um dos profissionais entrevistados, que enfatizou a importância de se acompanhar o processo até o final (entrega do Habite-se).

Até mesmo o número de pessoas já atendidas pelo convênio não é uma informação esclarecida. Essa carência de dados dificulta o gerenciamento das atividades, a identificação da etapa em que cada atendimento se encontra e as particularidades e interferências a que eventualmente possa estar sujeito.

Considerando-se que o Convênio foi desenvolvido para atender o preconizado na Lei nº 11.888/2008, no Quadro 3 foram confrontados os termos da referida Lei que apresentam aplicação prática, os termos do Convênio e a realidade encontrada, para que se possa analisar o grau de atendimento do Convênio ao determinado na Lei.

LEI 11.888/2008			CONVÊNIO				PRÁTICA	
ART.	ELEMENTO	O QUE É PREVISTO	CLÁUSULA	ELEMENTO	O QUE É PREVISTO	ATENDE LEI 11.888/2008?	COMO ACONTECE	ATENDE LEI 11.888/2008?
Art 1º	Caput	Assistência técnica pública e gratuita (AT) para o projeto e a construção de habitação de interesse social para famílias de baixa renda	Primeira	item A	Prestar AT às famílias de baixa renda, que abranja os trabalhos de elaboração de projetos, acompanhamento e execução de obras para moradias próprias e de interesse social	SIM	De acordo com o especificado no Convênio	SIM
Art 2º	Caput	AT para moradia própria para famílias com renda familiar mensal de até 3 salários mínimos	Segunda	item 2.2 subitem 2.2.5	Atende às famílias em situação caracterizada pela renda familiar mensal de até três salários mínimos	SIM	De acordo com o especificado no Convênio	SIM
	§ 1º	A AT abrange todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra a cargo dos profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação	Terceira	item 3.2	A AT abrange os serviços da área de arquitetura, urbanismo e engenharia para edificar, reformar, ampliar e regularizar habitações de interesse social	SIM	Atualmente o Convênio atua apenas com a participação de engenheiros	SIM
	§ 2º	Outros objetivos: otimizar e qualificar o uso e o aproveitamento racional do espaço edificado e de seu entorno e dos recursos humanos, técnicos e econômicos empregados no projeto e na construção da habitação; formalizar o processo de edificação, reformar ou ampliar a habitação perante o poder público municipal e outros órgãos públicos; evitar a ocupação de áreas de risco e de interesse ambiental; propiciar e qualificar a ocupação do sítio urbano em consonância com a legislação urbanística e ambiental	Primeira	item A	AT conforme os termos da Lei nº 11.888 e em conformidade com normas constantes no Código Municipal de Obras (Lei nº 856 de 23/12/1964); Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 2.484 de 19/10/1993) e Lei do Plano Diretor (Lei nº 3.941 de 12/12/2006)	SIM	De acordo com o especificado no Convênio	SIM
Art 3º	§ 1º	A AT pode ser oferecida diretamente às famílias ou a cooperativas, associações de moradores ou outros grupos organizados que as representem	Primeira	item A	Atende às famílias com renda familiar mensal de até três salários mínimos, cooperativas, associações de moradores ou grupos organizados que as representem	SIM	De acordo com o especificado no Convênio	SIM
	§ 2º	Os serviços de AT devem priorizar as iniciativas a serem implantadas: sob regime de mutirão; em zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social	Segunda	item 2.2 subitens 2.2.6 e 2.2.7	As famílias elegíveis serão ordenadas da seguinte forma: por menor Renda per capita e IDF - Índice de Desenvolvimento Familiar; família contendo pessoa portadora de necessidades especiais, doença graves ou crônicas; famílias residentes em moradias com maior densidade domiciliar e unifamiliar; família com tempo superior de residência município;	SIM	Por ordem de cadastramento	SIM

Quadro 3 - Comparação entre os termos da Lei nº 11.888/2008, os termos do Convênio Prefeitura/ASSEARA e a prática

(Continua)

LEI 11.888/2008			CONVÊNIO				PRÁTICA	
ART.	ELEMENTO	O QUE É PREVISTO	CLÁUSULA	ELEMENTO	O QUE É PREVISTO	ATENDE LEI 11.888/2008?	COMO ACONTECE	ATENDE LEI 11.888/2008?
Art 4º	Caput	Os serviços de AT devem ser prestados por profissionais que atuem como: servidores públicos; integrantes de equipes de organizações não-governamentais sem fins lucrativos; profissionais inscritos em programas de residência acadêmica em arquitetura, urbanismo ou engenharia ou em programas de extensão universitária; profissionais autônomos ou integrantes de equipes de pessoas jurídicas, previamente credenciados, selecionados e contratados pela União, Estado, Distrito Federal ou Município	Iniciais	-	A Prefeitura Municipal de Alfenas e a Associação de Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos da Região de Alfenas-ASSEARA firmam o Convênio de Cooperação Técnica	SIM	De acordo com o especificado no Convênio	SIM
	§ 1º	Na seleção e contratação dos profissionais autônomos ou integrantes de equipe de pessoas jurídicas, deve ser garantida a participação das entidades profissionais de arquitetos e engenheiros, mediante convênio ou termo de parceria com o ente público responsável	Iniciais	-	A Prefeitura Municipal de Alfenas e a Associação de Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos da Região de Alfenas-ASSEARA firmam o Convênio de Cooperação Técnica	SIM	De acordo com o especificado no Convênio	SIM
	§ 2º	Deve ser assegurada a devida anotação de responsabilidade técnica	Segunda	item 2.1 subitem 2.1.9	A ASSEARA deve exigir do profissional a emissão da A.R.T. (Anotação de Responsabilidade Técnica), com seu devido pagamento e registro junto ao CREA-MG	SIM	De acordo com o especificado no Convênio	SIM
Art 5º	Caput	Com o objetivo de capacitar os profissionais e a comunidade usuária para a prestação dos serviços de AT podem ser firmados convênios ou termos de parceria entre o ente público responsável e as entidades promotoras de programas de capacitação profissional, residência ou extensão universitária nas áreas de arquitetura, urbanismo ou engenharia	Segunda	item 2.1 subitem 2.1.4	A ASSEARA deve treinar os profissionais habilitados	SIM	Não acontece o treinamento específico conforme previsto no Convênio	NÃO
	Parág. Único	Os convênios ou termos de parceria devem prever a busca de inovação tecnológica, a formulação de metodologias de caráter participativo e a democratização do conhecimento	-	-	-	NÃO	-	NÃO
Art 6º	Caput	Os serviços de AT devem ser custeados por recursos de fundos federais direcionados à habitação de interesse social, por recursos públicos orçamentários ou por recursos privados	Segunda	item 2.2 subitem 2.2.1	A Prefeitura Municipal de Alfenas deve fazer dotação orçamentária anual dos valores previstos no convênio	SIM	De acordo com o especificado no Convênio	SIM

Quadro 3 - Comparação entre os termos da Lei nº 11.888/2008, os termos do Convênio Prefeitura/ASSEARA e a prática

Conforme mostrado no Quadro 3, a maioria dos termos da Lei que possuem aplicação prática são atendidos pelos termos do Convênio e também na forma como o Convênio é desenvolvido na prática.

No que diz respeito ao treinamento e à capacitação dos profissionais que atuam na prestação de serviços de AT, conforme recomendado pela Lei em seu Art. 5º, o Convênio prevê que a ASSEARA forneça esse treinamento. Porém, não se identificou que isto ocorra na prática. Não foi realizado desde a implementação do Convênio nenhum treinamento específico dos profissionais para atuarem com a Assistência Técnica.

Também não se identificou nos termos do Convênio, nem nas atividades desenvolvidas no âmbito do Convênio, ações que estejam em consonância com o determinado no Parágrafo Único do Art. 5º, que dispõe sobre a busca de soluções tecnológicas, formulação de metodologia de caráter participativo e a disseminação do conhecimento. Entende-se que a observância desse Artigo pode promover, por exemplo: a oportunidade de aplicação de soluções arquitetônicas e urbanísticas fundamentadas nos conceitos de preservação do meio ambiente; a participação popular para o desenvolvimento e aplicação de materiais de construção sustentáveis e economicamente viáveis para a construção das habitações; a implementação de oficinas de capacitação de mão de obra e de autogestão para a população participante do Convênio, entre outras.

Cabe destacar também que o Convênio, iniciado em 2009, apresenta similaridade com o que foi proposto pelo IAB em 2010. Em ambos os casos a implementação da AT independe da regulamentação da Lei nº 11.888/2008 na esfera estadual ou municipal. A parceria entre o poder público e entidades de classe como proposto pelo IAB e como acontece no caso de Alfenas-MG através da ASSEARA promove a simplificação do processo.

No que diz respeito aos recursos financeiros para a execução dos serviços de AT, o Convênio em Alfenas-MG, executado com recursos do orçamento municipal, torna-se mais simples e fácil de implementar se comparado à proposta do IAB, que sugere que seja estabelecido convênio ou termo de parceria entre as Prefeituras e agentes financeiros.

Em relação ao Convênio ASSEARA/Prefeitura, outra questão observada é a formação dos profissionais atuantes. Com exceção dos primeiros anos de implementação, 2009 e

2010, os atendimentos vêm sendo realizados exclusivamente por profissionais engenheiros com justificativa de que as taxas devidas ao conselho de classe, CREA, são menos custosas, já que em uma única Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) é possível cadastrar todas as atividades técnicas, enquanto o CAU exige que se faça um Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) para cada atividade, sendo necessário, no âmbito do Convênio, o pagamento de duas taxas: uma para a atividade elaboração de projeto e outra para a atividade execução de obra.

Nesse sentido, constata-se não serem de conhecimento da ASSEARA termos específicos das Resoluções do CAU nº 17, de 02 de março de 2012 e nº 91, de 09 de outubro de 2014, que dispõem sobre o Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) na prestação de serviços de arquitetura e urbanismo para a habitação social²⁰. Conforme determinado nas Resoluções, quando se tratar de uma edificação destinada ao uso residencial unifamiliar com área de construção total de até 70,00m² ou atividades técnicas de arquitetura e urbanismo vinculadas à produção habitacional que se enquadrem na Lei nº 11.124 ou na Lei nº 11.888, as atividades relacionadas à elaboração de projetos e à execução de obras podem ser objeto de um único RRT, cabendo o recolhimento de uma única taxa de RRT. Dessa forma, os arquitetos e urbanistas não seriam impedidos de atuar no Convênio. Porém, identificou-se através

²⁰ O Conselho de Arquitetos e Urbanistas foi criado em dezembro de 2010, pela Lei nº 12.378 e começou a funcionar em dezembro de 2011. Desde então, os profissionais Arquitetos e Urbanistas passaram a ter que emitir o Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), documento que comprova que projetos, obras ou serviços técnicos de Arquitetura e Urbanismo possuem um responsável devidamente habilitado e com situação regular perante o Conselho para realizar tais atividades. Esse documento se assemelha à Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) exigida pelo Conselho de Engenharia e Agronomia (CREA), que antes da criação do CAU, era utilizada pelos Arquitetos e Urbanistas para registrar suas atividades técnicas, uma vez que esses profissionais eram vinculados ao CREA.

Para o preenchimento do RRT foram definidos pelo CAU sete grupos de atividades: Projeto; Execução; Gestão; Meio Ambiente e Planejamento Regional e Urbano; Ensino e Pesquisa; Atividades Especiais em Arquitetura e Urbanismo e Engenharia de Segurança do Trabalho.

Pelas regras do CAU, um RRT pode conter mais de uma atividade de um mesmo grupo. Quando forem realizadas atividades de grupos diferentes, devem ser feitos registros distintos, mesmo que essas atividades sejam desenvolvidas em uma mesma obra ou situação.

Para o âmbito do Convênio Prefeitura/ASSEARA, entende-se que quando os profissionais realizarem pelo menos duas atividades em grupos distintos (projeto e execução) seria necessário a emissão de dois RRTs, o que geraria duas taxas para serem pagas. Diferentemente do CAU, no sistema do CREA é possível registrar essas atividades em uma única ART, o que acarreta uma única taxa.

Porém, em 2012, a Resolução nº 17 do CAU determinou que quando as atividades técnicas desenvolvidas pelo profissional se referirem a edificação com área de construção total de até 70m² (setenta metros quadrados) e for destinada ao uso residencial, ou quando se referir à edificação de uso residencial nos moldes das Leis nº 11.124, de 16 de junho de 2005, e nº 11.888, 24 de dezembro de 2008, o profissional pode enquadrar todas as atividades técnicas em uma única RRT, mesmo essas pertencendo a grupos diferentes, caracterizando um RRT Mínimo, ao qual é devida uma única taxa. Dessa forma, entende-se que o impasse financeiro que deixava os profissionais Arquitetos em desvantagem para atuarem no âmbito do Convênio Prefeitura/ASSEARA não existe desde 2012.

das entrevistas com os representantes da ASSEARA que não houve qualquer reivindicação por parte desses profissionais para a atuação no Convênio.

Apesar de o Convênio ter sido desenvolvido para atender os termos da Lei nº 11.888/2008 e na prática estar atendendo a grande parte desses, a partir das entrevistas realizadas foi possível constatar que as ações de AT desenvolvidas são vistas como uma ação social e não uma garantia de direito, tanto por parte da Prefeitura quanto por parte da ASSEARA. Nos discursos dos representantes de tais entidades está presente o caráter assistencialista do Convênio, o que impede que as ações desenvolvidas sejam consideradas como ações estratégicas para o cumprimento das metas ora estabelecidas no PLHIS de Alfenas.

Até mesmo os profissionais envolvidos veem o trabalho realizado como de caráter social, mesmo sendo remunerados pelos serviços prestados. A vinculação ao Convênio não é vista como uma oportunidade de trabalho. O valor repassado para o profissional por projeto/acompanhamento executado pode estar contribuindo para essa percepção.

Pode-se vislumbrar que o caráter social impregnado no Convênio impede também que outros profissionais reivindiquem a participação, como é o caso dos arquitetos.

Em relação aos beneficiários, devido ao tamanho da amostra questionada, não se pode afirmar que as respostas obtidas sejam representativas do total de pessoas atendidas, mas algumas análises podem ser feitas.

Percebe-se que a possibilidade de se obter segurança jurídica de posse de seus imóveis e a isenção de taxas para se obter os serviços profissionais são mais relevantes para os usuários do que a possibilidade de se ter uma melhor qualidade da habitação. Porém, o reconhecimento da importância do acompanhamento profissional se deu em todas as entrevistas, independentemente do motivo que os levou a essa resposta, como por exemplo, a segurança estrutural do imóvel ou a economia obtida durante a construção.

Apesar de a Prefeitura não divulgar o Convênio, conforme afirmou seu representante, as pessoas o divulgam entre si, sendo esta a maior fonte de disseminação do trabalho realizado no âmbito do Convênio, mesmo que a ASSEARA faça divulgação através de distribuição de folders (Anexo D) em locais estratégicos dos bairros.

7. CONCLUSÕES

A partir da análise do processo de implementação da Assistência Técnica Pública e Gratuita em Alfenas-MG, é possível concluir que:

1. a participação da sociedade civil organizada, por meio da ASSEARA, é essencial para o desenvolvimento e para a consolidação da implementação da Assistência Técnica Pública e Gratuita no Município de Alfenas-MG;
2. mostra-se necessário o acompanhamento dos atendimentos por parte da Secretaria Municipal de Habitação, para, inclusive, induzir e estimular os atendidos a obterem o Habite-se de suas construções. Esta ação ainda pode colaborar para que se tenham dados para expressar numericamente os benefícios gerados pelo Convênio e gerir de forma eficiente a política habitacional do Município;
3. os atendimentos realizados pelo Convênio estão contribuindo para o atingimento das metas estabelecidas no PLHIS de Alfenas-MG, porém esses não estão sendo computados.

O item 1 corrobora com um dos desafios apontados no 8º Seminário Nacional de Assistência Técnica para a efetivação da assistência técnica como uma política perene de estado que é a “necessidade de maior articulação dos atores locais interessados na implementação da AT: movimentos sociais, gestores, entidades profissionais, universidades, grupos de extensão universitária”. No caso estudado, pode-se concluir que a AT em Alfenas se iniciou e se mantém atualmente como um Programa devido à atuação de uma entidade de classe profissional atuando em nível regional fortalecida. É evidente também o esforço das gestões municipais em manter o Convênio com a ASSEARA, principalmente diante de diversidades e restrições orçamentárias enfrentadas pelos municípios brasileiros. Porém, é fundamental a força e a articulação da ASSEARA nesse processo.

Em relação ao tema AT, os itens 2 e 3 expressam que o Município de Alfenas-MG, apesar de suas pioneiras ações no Estado, não superou a “necessidade de fortalecimento institucional das Prefeituras para captar recursos e gerir a política habitacional”, também colocada como um desafio no 8º Seminário Nacional de Assistência Técnica. Apesar de financiar a implementação do programa de AT com recursos financeiros municipais em resposta ao desafio que frisa a “necessidade de buscar aporte de recursos

alternativos, para não depender exclusivamente dos recursos federais”, são dois os motivos que impedem que as ações desenvolvidas no âmbito do Convênio passem a compor a política habitacional do Município e seus resultados sejam convertidos em benefícios mensuráveis para a cidade. O primeiro é não haver mecanismos para esse fim, conforme já mencionado. Os resultados obtidos através do Convênio não são computados. O segundo, e principal, é o não entendimento por parte dos envolvidos, principalmente da Prefeitura, do quanto esse Programa pode ser importante e considerado como uma alternativa para atingir as metas ora estabelecidas no PLHIS. Mais do que uma ação social, o investimento num programa de AT pode contribuir não somente para a redução do *deficit* habitacional, mas para o desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida na cidade.

Dessa forma, observadas as análises até aqui realizadas, são apontadas como melhorias possíveis de se fazer no processo:

- padronização das informações quando do cadastramento dos beneficiários do Convênio, tanto na Prefeitura quanto na ASSEARA; para tanto, poderia ser implementado no Município o sistema de cadastro multifinalitário, ferramenta que poderia ajudar em vários níveis do planejamento municipal;
- implantação de um sistema de monitoramento e controle dos atendimentos sob os moldes de planilhas, nas quais poderiam ser gerenciadas informações tais como: atendimentos finalizados; atendimentos em andamento; etapas em que se encontram os atendimentos em andamento; tempo gasto em cada atendimento; profissional responsável; problemas detectados; pagamentos realizados; especificidades de cada atendimento etc. Essas planilhas poderiam ser elaboradas e alimentadas pela ASSEARA e atualizadas juntamente com a Prefeitura em períodos pré-determinados;
- ampliação do número de visitas técnicas dos profissionais quando da execução das obras. São realizadas duas visitas técnicas para a execução das obras: uma inicial para direcionamento e instrução de como executar os serviços e outra visita técnica para verificação dos serviços realizados. Caberia uma terceira visita técnica para a vistoria dos serviços em andamento. Nessa visita poderiam ser corrigidos e evitados eventuais problemas futuros na construção decorrentes de erros cometidos durante a execução das obras;

Apesar das especificidades do Município em questão, considera-se que o caso de Alfenas pode ser tomado como um exemplo. Nesse sentido, destacam-se algumas ações

que podem ser tomadas como referências para outros municípios que ainda não ofertam os serviços de AT para a população de baixa renda, como uma forma de iniciar ou elaborar seus processos:

- buscar parcerias com entidades de classe como acontece com a ASSEARA, o que simplifica o processo;
- destinar parte da verba do orçamento municipal para a execução da AT.

Apesar das considerações feitas sobre o processo, é importante salientar que diante do atual cenário nacional, no qual se tem poucos casos de Assistência Técnica continuada, e principalmente no Estado de Minas Gerais, onde não se tem conhecimento de mais nenhum caso dessa natureza, Alfenas-MG vem se destacando e mostrando que, apesar de todos os desafios, a mobilização em prol da AT é possível.

Como uma reflexão acerca do tema, acredita-se que a prática da AT da maneira como foi idealizada desde os anos 1970 não será possível somente através da articulação de agentes executores como sociedades civis organizadas, profissionais, gestores públicos etc. É preciso que a população, principalmente aquela detentora do direito à AT, seja conscientizada desse novo direito garantido pela Lei nº 11.888/2.008 e dos benefícios que o acompanhamento profissional pode acarretar para suas habitações e, conseqüentemente, suas vidas.

Das entrelinhas das entrevistas realizadas (interdiscurso) e da experiência vivenciada pela autora desta dissertação no Projeto de AT desenvolvido em Viçosa-MG sob os moldes de extensão universitária, pode-se perceber que para muitos usuários ter sua própria moradia é o que mais importa. O significado de moradia digna é interpretado por muitas dessas pessoas de maneira superficial, se comparado ao que muitos autores acreditam. Para grande parte da população desfavorecida economicamente, ter uma moradia digna se restringe a ter uma casa na qual se podem exercer as funções humanas básicas como dormir, comer, tomar banho, ou seja, ter uma habitação abrigo.

Além disso, o direito ao acesso da população de baixa renda aos serviços profissionais de engenharia e arquitetura, que para estudantes da área, profissionais e acadêmicos pode ser considerado uma conquista dessa classe, não é compreendido da mesma maneira eufórica por muitos que o conquistaram. Aliás, a maioria nem tem conhecimento e entendimento desse novo direito. Mas isso não pode ser colocado como um descaso ou desinteresse dessa parte da população que sempre foi marginalizada das

políticas habitacionais e que nunca pôde usufruir dos serviços profissionais de engenharia e arquitetura.

Colocar desafios a serem superados para que a AT se torne continuada sem que se envolva a população interessada, imputando somente aos profissionais, gestores e órgãos executores a responsabilidade de se efetivar a AT, pode não ser o melhor caminho.

Como vem sendo demonstrado pela história, todas as grandes conquistas da sociedade advêm de lutas e reivindicações populares. Porém, não há como lutar pelo que não se conhece. Por isso é preciso que os profissionais, principalmente os que conhecem os benefícios que a AT pode gerar para as cidades e para as pessoas atendidas, mobilizem-se para difundi-los à população, para que juntos busquem a efetivação desse direito de maneira contínua, como ocorre com a saúde, a educação e a justiça, e conforme prevê a lei.

“Nós avançamos nos processos constituintes, mas o desafio está em conseguir massificar esse direito. Precisamos de mobilização social” (ZEZÉU RIBEIRO, 2012 *apud* RIBEIRO, 2012).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, J. de O. F. A Cidade de Direito ao Direito à Cidade: movimentos sociais de luta pela moradia e a produção do espaço na cidade do Crato/CE. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, v. 2, n. 2, set. 2013. Disponível em: <http://www.revista.ufpe.br/revistamseu/index.php/revista/article/view/45/91>. Acesso em: 26 de setembro 2016.
- AVRITZER, L. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais** [Online], n. 91, 2010. p. 205-221. Disponível em: <http://rccs.revues.org/4491>. Acesso em: 29 de setembro de 2016.
- AZEVEDO, S. **Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH**. Revista de Administração Pública, v.22, n.4, out./dez. 1988.
- BOTEGA, L.R. **A política habitacional no Brasil (1930-1990)**. Revela, 2008. Disponível em: <http://www.fals.com.br/revela9/politicahabitacional.pdf>. Acesso em: 26 de setembro 2016.
- BONDUKI, N. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. In: Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, n. 1, p. 70–104, 2008.
- BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 5. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- COSTA, H.S.M. **A cidade ilegal: Notas sobre o senso comum e o significado atribuído à ilegalidade**. In: BRANDÃO, C.A.L. (Org.). As cidades da cidade. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 145-155.
- CUNHA, E.M.P. (Org.); ARRUDA, A.M.V. de (Org.); MEDEIROS, Y. (Org.). **Experiências em Habitação de Interesse Social no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2007.
- DEÁK, C. (Org.); SCHIFFER, S. R. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.
- DUARTE, M. P. L. **Estado e Habitação Popular: O Ideário da Casa Própria na Era Vargas**. FAAC-CESAP. XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais. Salvador, 2011.
- FERNANDES, E. Programas de regularização fundiária em áreas urbanas: comentários e lições. **Oculum ensaios – Revista de Arquitetura e Urbanismo**, n.6, p.49-56, 2006.
- FERNANDES, E. (Org.). **Regularização Fundiária Plena: Referências Conceituais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

FERREIRA, R.F.C.F. **Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade.** In: 2º Fórum de Sociologia Justiça Social e Democratização. Buenos Aires, 2012. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/artigo_reginaferreira_isa.pdf. Acesso em: 08 de dezembro de 2016.

FUNDAÇÃO DE ENSINO E TECNOLOGIA DE ALFENAS - FETA. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de Alfenas-MG.** Alfenas, 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit habitacional no Brasil 2013-2014: resultados preliminares.** Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informação, 2016.

GOMES, M. F. C. M. **Novas formas de regulação urbana e habitacional: questão de política ou de polícia.** *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*, Universidad de Barcelona, 26 a 30 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/51.htm>. Acesso em: 26 de setembro 2016.

HOLZ, S.; MONTEIRO, T. V. A. **Política de habitação social e o direito a moradia no Brasil.** *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*, Universidad de Barcelona, 26 a 30 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/158.htm>. Acesso em: 26 de setembro 2016.

ILGENFRITZ, C. Carta aos participantes da Oficina de Assistência Técnica da 9ª edição do Fórum Social Mundial, Belém do Pará, Brasil, 28 a 31 de janeiro de 2009. Disponível em: <http://arqforum.blogspot.com.br/2009/02/>. Acesso em: 09 de julho de 2017.

INSTITUTO DOS ARQUITETOS DO BRASIL. **Manual para a Implantação da Assistência Técnica Pública e Gratuita a Famílias de Baixa Renda para Projeto e Construção de Habitação de Interesse Social.** Editora: Tecnodata educacional, 2010.

LIMA NETO, V. C.; FURTADO, B. A.; KRAUSE, C. **Estimativas do Deficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012).** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.

MARICATO, E. **Política Urbana e de Habitação Social: um assunto pouco importante para o Governo FHC.** São Paulo: FAU-USP, junho/1998.

MARICATO, E. **Conhecer para resolver a cidade ilegal.** In: CASTRIOTA, L.B. (org.) *Urbanização Brasileira: Redescobertas.* Belo Horizonte: Editora Arte, 2003a. p. 78-96

MARICATO, E. **Metrópole, legislação e desigualdade.** Estudos Avançados. São Paulo: IEA USP, v. 17, nº48, maio/agosto 2003b, p. 151-166.

MARICATO, E. **Brasil cidades: alternativas para a crise urbana.** Petrópolis: Vozes, 2011.

MENDES, V. L. S.; MORETTI, R. Autoconstrução – reflexões sobre a demanda de assistência técnica a partir de estudo de caso em Uberlândia-MG. **Hábitat y Sociedad**, nov. 2011, n. 3, p. 93-105.

MORADO, D. N. A Autoconstrução na produção do espaço urbano: o papel da autoconstrução nas estruturas de provisão habitacional. *In*: MENDONÇA, J. G. de (Org.); COSTA, H. S. de M. (Org.). **Estado e capital imobiliário**: Convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: Editora Arte, 2011.

NASCIMENTO, D. M.; BRAGA, R. C. Q. Deficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida? **Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, [S.l.], n. 9, p. 98-109, jan. 2009. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/risco/article/view/44765/48395>. Acesso em: 24 de novembro 2015

OLIVEIRA, F. de. **O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil**. Novos estudos - CEBRAP, São Paulo, n. 74, p. 67-85, mar. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000100005. Acesso em: 02 de agosto de 2016.

RIBEIRO, C. **Desafios para a implementação das leis de Assistência Técnica Pública**. CREA-BA, junho 2012. Disponível em: <http://www.creaba.org.br/Noticia/932/Desafios-para-implantacao-das-leis-de-Assistencia-Tecnica-Publica-.aspx>. Acesso em: 02 de agosto de 2016.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: A colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

ROLNIK, R. et al. **Programa Minha Casa Minha Vida precisa ser avaliado**. Nota pública. Nov. 2014. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2014/11/10/programa-minha-casa-minha-vida-precisa-ser-avaliado-nota-publica-da-rede-cidade-e-moradia/>. Acesso em: 02 de agosto de 2016.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS JÚNIOR, O. **Contextualização da luta pela Reforma Urbana**. *In*: SALAZAR, J. (Org.); STROHER L. (Org.); GRAZIA G. de (Org.). **Assistência Técnica e direito à cidade**. Rio de Janeiro: Resenha Edições Ltda., 2014.

SAULE JÚNIOR, N.; UZZO, K. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. 2009. Disponível em: <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>. Acesso em: 29 de setembro 2016.

SARAIVA, C. Assistência Técnica para Habitação Social. **Desafios do Desenvolvimento Social**, ano 6, ed. 51, junho 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1031:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 02 de agosto de 2016.

SILVA, J. B. da. O mercado de trabalho e a cidade brasileira. *In*: VALENÇA, M. M. (Org.). **Cidade ilegal**. Petrópolis, 2008.

SILVA, M. G. P. **Percurso da ação pública nas áreas informais do município de São Paulo: urbanização de favelas, mutirão e autoconstrução – 1979-1974.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de São Paulo, USP, São Paulo, 2009.

_____. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 10 de novembro de 2016.

_____. Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005. **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em: 10 de novembro de 2016.

_____. Lei Federal 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.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11888.htm. Acesso em: 10 de novembro de 2016.

_____. Lei Municipal nº 4.322, de 06 de setembro de 2011. **Institui as Zonas Especiais de Interesse Social e dá outras providências.**

_____. Lei Municipal nº 4.595, de 12 de março de 2015. **Institui as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS II e III no âmbito do Município de Alfenas e dá outras providências.**

APÊNDICES

APÊNDICE A – Questionário de pesquisa com as pessoas atendidas pelo Convênio ASSEARA/Prefeitura

	UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO	QUESTIONÁRIO DE PESQUISA Nº ____
---	---	----------------------------------

PESQUISA: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA PÚBLICA E GRATUITA EM ALFENAS-MG
MESTRANDA: IRIS MARINHO ÁVILA GODINHO
ORIENTADORA: TERESA CRISTINA DE ALMEIDA FARIA
COORIENTADOR: ANTÔNIO CLEBER GONÇALVES TIBIRIÇÁ

IDENTIFICAÇÃO

NOME: _____

ENDEREÇO: _____

O ENTREVISTADO

1) Qual foi o serviço solicitado?

☐ Projeto de nova edificação ☐ Projeto de reforma / ampliação

2) Essa foi a primeira vez que você fez uso dos serviços de um profissional arquiteto/engenheiro?

☐ Sim ☐ Não

O PROGRAMA

3) Como soube do Programa de AT desenvolvido pela Prefeitura em parceria com a ASSEARA?

☐ A) Folder/Propaganda ☐ B) Outras pessoas ☐ C) Através da Prefeitura

4) Você teve alguma dificuldade para conseguir algum documento para fazer o cadastro junto na Secretaria de Habitação?

☐ Sim. Qual? _____

☐ Não

5) Que motivo fez você procurar os serviços do programa de AT desenvolvido pela Prefeitura em parceria com a ASSEARA?

☐ A) Melhor qualidade para a habitação
☐ B) Habitação regularizada
☐ C) Isenção de custos de projeto e alvará

O PROJETO

6) O desenho que foi entregue para você estava de acordo com o que foi combinado com o engenheiro/arquiteto?

☐ Sim ☐ Não

7) Fez diferença você dispor de um projeto e um engenheiro para construir a sua casa?

☐ Sim. Por quê? _____

☐ Não. Por quê? _____

A OBRA

8) Às vezes só quando a gente está construindo a casa é que nos lembramos de algo que não foi considerado no projeto e aí fazemos alterações durante a execução da obra. Isso aconteceu com você?

☐ Sim. Qual foi a alteração? _____

☐ Não

9) Você contratou mão de obra para a execução de sua obra?

☐ Sim

☐ Não. Quem executou a obra? _____

10) A sua obra já foi concluída?

☐ Sim

☐ Não (Vá para 14)

11) Você já deu baixa em sua caderneta de obras?

☐ Sim

☐ Não (Vá para 14)

12) Você já possui o documento emitido pela Prefeitura após a conclusão da obra (habite-se)?

☐ Sim (Vá para 14)

☐ Não

13) Se sua obra já foi concluída e sua caderneta de obras já está com baixa, o que impede você de buscar o documento emitido pela Prefeitura após a conclusão da obra (habite-se)?

A AVALIAÇÃO DO PROGRAMA

14) Sendo 0 péssimo e 10 excelente, de 0 a 10, qual nota daria para o atendimento que você recebeu do profissional?

15) Você teria alguma crítica ou sugestão para melhorar o atendimento?

☐ Sim. Qual? _____

☐ Não

ANEXOS

Anexo A – Modelo da Ficha de Cadastro e Laudo Socioeconômico

Secretaria Municipal de Habitação
Rua Gabriel Monteiro da Silva, 1210, Centro, CEP 37130-000 – Alfenas / Minas Gerais
Tel.: 35 36981717

CONVÊNIO Nº 031/2013 - ASSEARA
Conforme Lei Federal nº 11.888 de 24.12.2008

FICHA DE CADASTRO E LAUDO SÓCIO- ECONÔMICO

Termo de Compromisso - data: ____/____/____

Nº cad. do IPTU: _____

Projeto: () Regularização () Ampliação ☒ Construção

Nome do beneficiário: _____

End. residencial: _____ nº: _____

Bairro: _____ Cidade: _____

Data de Nascimento: ____/____/____ Cidade: _____

Sexo: () feminino () masculino Estado Civil: _____

CPF: _____ - _____ RG: _____ SSP: _____

Filiação: Pai: _____

Mãe: _____

Escolaridade: _____

Profissão: _____ Renda familiar: R\$ _____

Carteira assinada? () sim () não Local: _____

CTPS: _____ Série: _____

Endereço do lote/obra a ser beneficiado? _____

Telefone: residencial () _____ celular () _____

Como pretende construir? () Recurso Próprio () Financiamento () Outro

Nome do cônjuge: _____

Data de Nascimento: ____/____/____ Cidade: _____

CPF: _____ - _____ RG: _____ SSP: _____

Escolaridade: _____

Profissão: _____

Carteira assinada? () sim () não Local: _____

CTPS: _____ Série: _____



PREFEITURA MUNICIPAL DE
ALFENAS
Cidade das Águas

Secretaria Municipal de Habitação
Rua Gabriel Monteiro da Silva, 1210, Centro, CEP 37130-000 – Alfenas / Minas Gerais
Tel. 35 26981717

Composição Familiar:

Nome	Nascimento	Parentesco	Renda

Alfenas, _____ de 20__

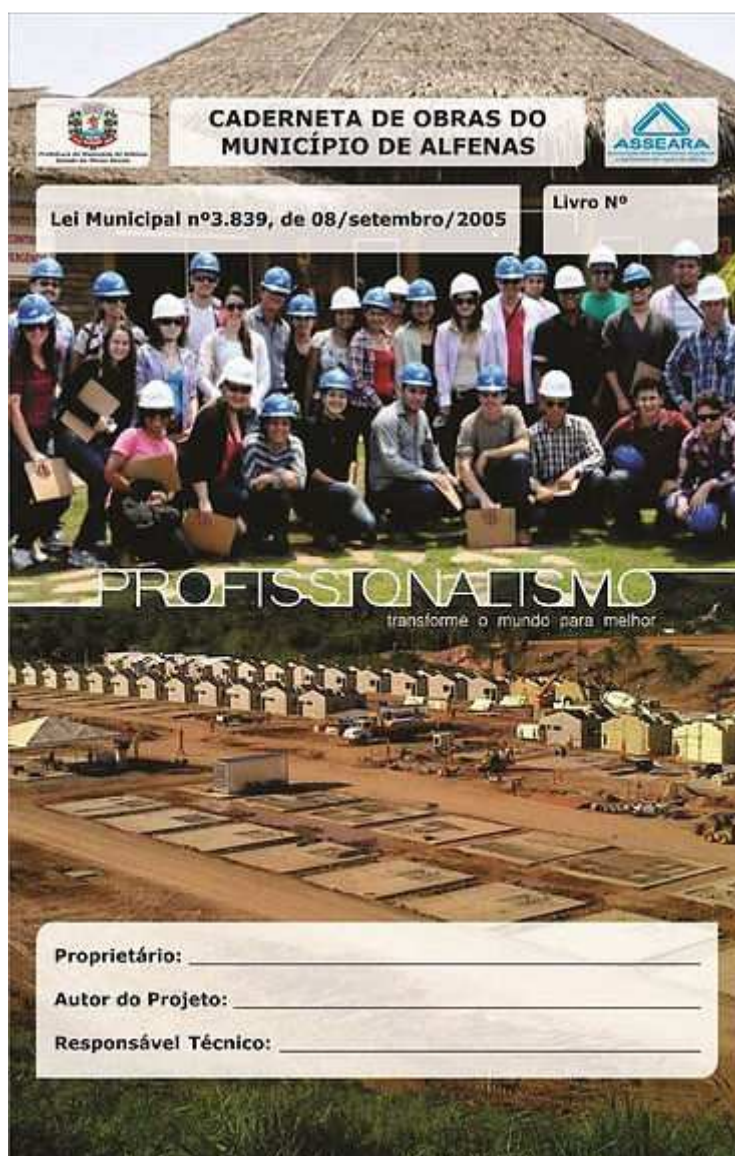
Assinatura do entrevistado

Responsável pelo cadastro

ANEXO B – Modelo da placa de obra utilizada nas construções executadas no âmbito do Convênio



ANEXO C – Capa da Caderneta de obras do Município de Alfenas-MG



ANEXO D – Folder utilizado pela ASSEARA para divulgação do Convênio ASSEARA/Prefeitura

CONVÊNIO ASSEARA/PREFEITURA
LEI FEDERAL 11.888 24 DE DEZEMBRO DE 2008
ASSISTÊNCIA TÉCNICA PÚBLICA E GRATUITA
ENGENHARIA PÚBLICA
PRO SOCIAL MORADIA

Esta lei presta Assistência Técnica Pública e Gratuita, às famílias de baixa renda que abrange os trabalhos de elaboração de projetos, acompanhamento e execução de obras para moradias próprias e de interesse social, necessárias para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação, conforme os termos da lei em referência e, em conformidade com as normas constantes do código municipal de obras (Lei nº 856/64); Lei de Parcelamento de Solo (Lei nº 2.484/93) e Lei Plano Diretor (Lei nº 3.941/06).

Se você tem renda mensal de até três salários mínimos, um único imóvel de uso residencial para fim de regularização e/ou um lote para construção moradia própria padrão econômico e queira fazer parte deste projeto nos procure e faça o seu cadastramento:

Secretaria de Habitação e Participação Popular:
Rua: Gabriel Monteiro da Silva, nº2010 (antiga delegacia)
Tel: 3698-2192 ou 3292-7897
Falar com José Donizeti ou João Gabriel

