

---

# POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À HABITAÇÃO SOCIAL: PERSPECTIVAS ALÉM DA CASA EM PORTO ALEGRE (RS)\*

---



Gabriela de Freitas<sup>1</sup>, Luana Pavan Detoni<sup>2</sup>,  
Barbara Rodrigues Marinho<sup>3</sup>, Heleniza Ávila Campos<sup>4</sup>

Resumo: este artigo aborda a temática das políticas públicas voltadas à Habitação de Interesse Social, pautada pelo seguinte questionamento: Como são planejadas, realizadas, construídas e exploradas as estratégias para provisão de moradia, numa perspectiva além da unidade habitacional? Com o objetivo de apresentar e refletir sobre os instrumentos legais e espaços que garantem o acesso à moradia e possibilitam ultrapassar a noção da habitação enquanto bem material, é realizada uma análise documental e bibliográfica, de modo articulado entre a legislação brasileira e as noções de “moradia digna”, “território usado” e “apropriação ou urbano experiência”. Como resultados, discute-se sobre o papel da Regularização Fundiária, a alternativa da Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS) e a experiência do Orçamento Participativo, com ênfase no contexto de Porto Alegre/RS. Em síntese, as contribuições deste estudo apontam que a apreensão da habitação emerge da abrangência das relações socioespaciais que constituem o território.

Palavras-chave: Habitação social. Políticas Públicas. Regularização Fundiária. Assistência Técnica. Orçamento Participativo.

PUBLIC POLICIES FOR SOCIAL HOUSING: PERSPECTIVES  
BEYOND THE HOUSE IN PORTO ALEGRE/RS

Abstract: this article approaches the theme of public policies for social housing, based on the following question: How are strategies for housing provision planned, carried out, built and explored, from a perspective beyond the housing unit? The objective is to present and reflect about the legal instruments and spac-

DOI 10.18224/baru.v8i1.9049

\* Recebido em: 18.06.2021. Aprovado em: 27.01.2022.

1, 2, 3, 4 Universidade Federal do Rio Grande do Sul

es that guarantee the access to housing and make it possible to go beyond the notion of housing as a material good. A documental and bibliographical analysis is carried out, articulating Brazilian legislation with the notions of “decent housing”, “used territory” and “appropriation or urban experience”. As results, the role of Land Regularization, the alternative of Technical Assistance for Social Housing (ATHIS) and the experience of the Participatory budgeting are discussed, with emphasis in Porto Alegre/RS. In summary, the contributions of this study point out that the apprehension of housing emerges from the comprehensiveness of the socio-spatial relations that constitute the territory.

Keywords: Social Housing. Public Policies. Land Regularization. Technical Assistance. Participatory budgeting.

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA SOCIAL: PERSPECTIVAS MÁS ALLÁ DE LA CASA EN PORTO ALEGRE/RS

Resumen: este artículo aborda el tema de las políticas orientadas a la vivienda de interés social, guiadas por el siguiente cuestionamiento: ¿Cómo se planifican, ejecutan, construyen y exploran las estrategias de provisión de vivienda, desde una perspectiva más allá de la unidad habitacional? Con el fin de presentar y reflexionar sobre instrumentos legales y espacios que garantizan el acceso a la vivienda y permiten ir más allá de la noción de vivienda como bien material, se realiza un análisis documental y bibliográfico, de manera articulada entre la legislación brasileña y las nociones de “vivienda digna”, “territorio usado” y “apropiación o experiencia urbana”. Como resultado, se discute el rol de la Regularización de Tierras, la alternativa de Asistencia Técnica para Vivienda de Interés Social (ATHIS) y la experiencia del Presupuesto Participativo, con énfasis en el contexto de Porto Alegre (capital del estado de Rio Grande do Sul). En resumen, las contribuciones de este estudio señalan que la comprensión de la vivienda surge del ámbito de las relaciones socioespaciales que constituyen el territorio.

Palabras clave: Vivienda social. Políticas Públicas. Regularización de la tierra. Asistencia técnica. Presupuesto participativo.

O conceito de habitação, embora fundamental em toda a história da humanidade, está em permanente revisitação, desde as reflexões de Friedrich Engels em 1873 (1979), devido ao seu papel central no contexto das funções sociais e urbanas. A ele se associa, por exemplo, o espaço físico que serve como abrigo de um indivíduo, de uma família ou de um grupo de pessoas. No entanto, além disso, a habitação também tem papel de promover a segurança pessoal, a individualidade e a identidade cultural, acrescido do fato de sua localização na cidade, através do endereço, facilitar a inserção do cidadão no meio social em que se encontra. Nesse contexto, diferenciam-se os padrões de uso e ocupação da habitação urbana, segundo as distintas faixas de renda, o mercado de trabalho, bem como o acesso aos serviços de saúde e educação, assim como a realização da vida urbana cotidiana que envolve a todos que dela participam.

Nesse sentido, os significados da habitação extrapolam a concepção restrita de edificação e de propriedade do imóvel, mas ensejam seu conteúdo econômico, social e político no contexto da cidade. Este artigo concentra-se na reflexão sobre as políticas públicas voltadas à Habitação de Interesse Social (HIS) no Brasil, ou seja, aquelas que estão destinadas à população de baixa renda, visando minimizar os efeitos da desigual-

dade social e econômica de quem a ocupa. Parte-se do seguinte questionamento: como são planejadas, realizadas, construídas e exploradas as estratégias para provisão de moradia, numa perspectiva além da unidade habitacional?

O objetivo do presente artigo consiste em refletir sobre os instrumentos legais das políticas públicas brasileiras voltados ao acesso à moradia e que possibilitam ultrapassar a noção da habitação enquanto bem material. Para esta análise, utilizam-se como referência três diferentes meios (jurídico, técnico e político) para pensar a habitação de interesse social: a Regularização Fundiária (viabilização ao acesso à propriedade), com foco na sua implementação em 1970 e as alterações trazidas pela Lei da Reurb em 2017; a Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social – ATHIS (possibilidade de orientação quanto à qualificação da moradia no contexto do assentamento) na sua formulação como lei em 2008 até 2020; e o Orçamento Participativo – OP (que viabiliza a seleção do tema da HIS no contexto de outras demandas sociais da cidade), trazendo como recorte os anos iniciais de sua implementação em Porto Alegre (1989-2004) e como o instrumento está funcionando na atualidade (2020). A partir da análise acerca de cada instrumento que será abordado, objetiva-se também, à luz dessas reflexões, discutir as distintas formas que políticas públicas habitacionais vêm tratando de suprir essas demandas.

Para tanto, realiza-se uma análise documental e bibliográfica, a fim de articular, junto à legislação, os conceitos de “moradia digna” (ONU, 1991) e “território usado” (SANTOS, 1994). A noção de “apropriação ou urbano experiência” (VELLOSO, 2016) também contribui teoricamente para identificar potencialidades e limitações da legislação urbanística brasileira e a efetividade dessas políticas públicas, a partir do envolvimento da sociedade nas tomadas de decisão e nas relações espaciais, ante uma alienação dos sujeitos em meio as soluções generalizadas e periféricas.

Sobre a importância da habitação nas políticas públicas, discute-se sobre o papel da Regularização Fundiária no acesso à cidade, principalmente a partir da criação da Lei da Reurb, considerando que apenas a titulação da propriedade não garante aos moradores de assentamentos precários o aumento da qualidade de vida. Em seguida, é apresentada a discussão sobre a Lei da ATHIS, que vem se mostrando como uma alternativa para a melhoria de habitações sem desvincular as famílias dos seus territórios, em que construíram vínculos e relações afetivas. Também é abordada a experiência do OP, em que o acesso à moradia, repetidas vezes, aparece como principal demanda da população – e de que forma esse instrumento atendeu a essas reivindicações e como vem atendendo nos últimos anos.

A partir da análise teórica dos conceitos anunciados, é possível afirmar que a apreensão da habitação para este trabalho emerge da abrangência das relações socioespaciais que constituem o território. Nessa perspectiva, as considerações deste artigo apontam que se faz necessário acompanhar os processos entre as demandas e as estratégias de provisão de moradia, a fim de extrapolar a unidade habitacional e compreender a atualidade das políticas públicas no contexto brasileiro. Este estudo dá ênfase ao contexto de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, devido ao seu pioneirismo na inserção de políticas participativas e de assistência técnica.

## A CASA: MORADIA DIGNA COMO TERRITÓRIO USADO

Inicia-se a reflexão teórica sobre habitação através do conceito de “território usado” de Santos (1994), a forma de análise do território a partir de seu conteúdo, incluindo as relações de proximidade de valores, de ligações afetivas e de vivências atreladas a um espaço geográfico. O conceito de território, enquanto espaço apropriado que envolve processos de conflitos, ganha uma dimensão vivida que se estende ao espaço concebido e percebido, conforme define Henri Lefebvre na obra “O Direito à Cidade” em 1968 (2001), mas dá forma e vitalidade ao ser abordado por Santos (1994) como “território usado”, ou seja, um território em constante processo de transformação. De fato, Santos (1994) ressalta a importância do entendimento do conceito de território para o planejamento urbano e regional. A habitação, se reconhecida enquanto “território usado”, pode demonstrar as dinâmicas e especificidades sociais, econômicas e políticas da população habitante, e assim aproximar de uma maior efetividade às políticas públicas em sua formulação.

Observa-se que conceitos de habitação e de casa se aproximam, embora sejam distintos. A casa, para o filósofo Bollnow (2008) é o centro concreto do indivíduo, o local para onde sempre se pode voltar. Mais do que uma construção, a casa deve proteger os moradores e distinguir-se do espaço externo – dos diferentes, da ameaça, de perigos, constituindo a unidade básica de vida urbana. Qualquer indivíduo ou grupo reconhecido como familiar, seja qual for sua composição, necessita envolver-se com a ideia de casa para se recompor, e assim voltar a realizar suas tarefas e manter-se no mundo. Bollnow (2008) explora o significado da moradia e do habitar além do edificado demonstrando a importância fundamental da casa como forma de habitação adequada e necessária para a vida dos seres humanos. Tal ideia se distancia largamente das experiências que ocorrem nos assentamentos precários das cidades brasileiras.

Nos estudos de Abramo (2003, p. 211) sobre o mercado informal da moradia em favelas, destinadas às classes mais baixas da população, a moradia é o principal patrimônio familiar, já que permite a acumulação de outros bens: “não somente porque é o espaço físico dessa acumulação, mas porque ela estabelece, também, uma confiança na não reversão da decisão de ocupação ilegal de um terreno tomado no passado”. A casa, assim, adquire um novo significado: o da conquista de um espaço próprio que pode melhorar as condições de vida dos seus ocupantes, concedendo-lhe a condição de cidadão.

Segundo a Organização das Nações Unidas (1991), uma “moradia digna” deve garantir no mínimo sete direitos: a) o custo da moradia deve ser acessível, ou seja, não pode comprometer toda a renda familiar; b) a localização deve ser articulada às oportunidades urbanas, como emprego, acesso aos serviços de saúde e educação; c) a habitabilidade deve ser garantida de modo a proporcionar proteção e segurança, tanto física, quanto estrutural; d) deve garantir a acessibilidade, de modo a atender as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos; e) deve garantir uma adequação cultural de acordo com a expressão da identidade dos habitantes; f) a infraestrutura deve ser apropriada para disponibilidade de serviços, materiais e instalações em geral, como abastecimento

de água potável, energia elétrica, saneamento, coleta de lixo; por fim, mas de grande importância, g) deve ser garantida a segurança da posse, pois as pessoas não podem morar dignamente sob ameaça de despejos.

Ademais, como explana Barbosa (2013) a “moradia digna” também figura como um direito internacional, conforme estabelece a Declaração de Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e a Agenda Habitat (1996). A moradia no Brasil, além de ser definida como direito social pela Constituição Federal (CF) de 1988, o inciso IX do Artigo 23 aponta que “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

São inúmeras as questões frente à necessária provisão da “moradia digna” no Brasil. Em consonância com a compreensão de “território usado”, é necessário pensar essa prática de modo a fomentar uma apropriação socioespacial. Para a noção de “apropriação ou urbano experiência”, Velloso (2016) estabelece uma relação de complementaridade entre o conceito de “vida cotidiana” de Lefebvre e a ideia de “habitante urbano” da reflexão situacionista. A autora aponta que as práticas de arquitetura e urbanismo são inevitavelmente políticas, ou seja, servem de instrumento para a produção do espaço, seja para protestar ou para manter o *status quo*. No entanto, é consensual a importância de superar a desconexão entre as disciplinas da arquitetura, do urbanismo e do planejamento, a fim de propor habitações mais condizentes com os princípios da “moradia digna”.

Para Lefebvre a vida cotidiana é intrínseca à experiência, corresponde a uma ação, um exercício, um ato. Entre a banalidade e a passividade da vida, emerge a possibilidade da revolução do cotidiano. Segundo Velloso (2016, p. 1): “a análise do cotidiano deve alcançar cada aspecto da vida comum que esteja sujeito à alienação, para ser dali resgatado.” Para tal, apresenta o princípio da *práxis* de Lefebvre, ações que permitem a confrontação com as determinações e contradições da vida cotidiana, sendo importantes três procedimentos: conhecer a realidade; a partir de então, pensá-la; e assim fomentar a sua transformação.

A *práxis* urbana configura certa antítese à miséria dos que habitam os espaços precários da cidade densificada, conduzindo à passividade da população diante de determinações abstratas do planejamento. Estas resultam, por um lado, em privilégios aos agentes hegemônicos e, por outro, na invisibilização dos espaços em que se concentram a baixa renda. Esse tensionamento tende a alienar os sujeitos urbanos perante as políticas públicas, como explicita Velloso (2016) ao dizer que os sujeitos são tranquilizados pelos especialistas quando não podem tomar decisões, delegam aos planejadores, arquitetos e urbanistas, o cuidado e a preocupação envolvidos nas decisões essenciais à prática de suas vidas. Diante desta perspectiva, que transforma os sujeitos em meros beneficiários ou usuários, Velloso (2016, p. 3) questiona: “quem é o usuário, visto do alto do pódio dos especialistas?” Esta ideia indaga pelos sujeitos das ações do cotidiano, busca refletir sobre quem experiencia a vida urbana, transforma e é transformado por ela.

A apropriação dos territórios urbanos está sempre em processo, em uma dimensão coletiva que reconhece e se associa ao outro e não se apresenta de forma estável ou concluída. Ainda segundo Velloso (2016, p. 11) “é por meio da autogestão que se dará, no espaço, a comunicação ativa que permite superar a contemplação e realizar a apropriação.” O habitante urbano pode emergir através do diálogo, que reencontra vínculo com a *práxis* da vida cotidiana, ou seja do “território usado”, sendo as políticas públicas os meios de viabilizar essas conexões entre Estado e população.

Nessa perspectiva, a seguir serão discutidos três instrumentos legais que poderiam auxiliar o planejamento da habitação para além da edificação, de modo a compreender as relações socioespaciais do território. Entende-se que, como qualquer lei urbanística, cada uma carrega potenciais e fragilidades, dependendo da interpretação da legislação e do interesse político e social envolvido.

## INSTRUMENTOS LEGAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA HIS

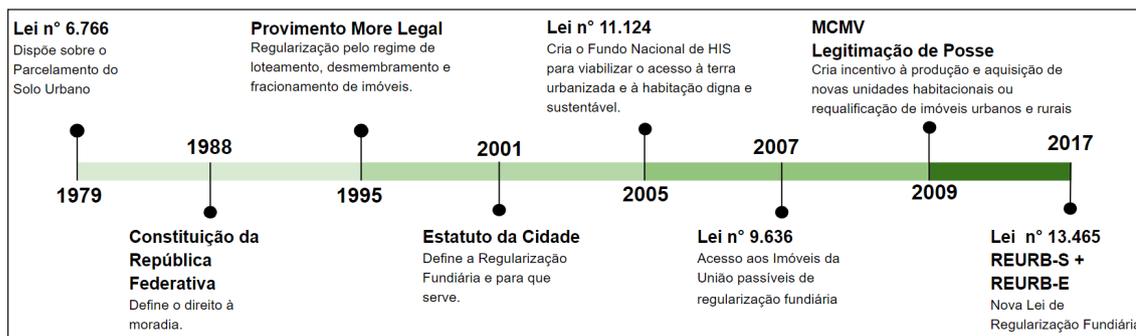
A partir da elaboração da perspectiva conceitual sobre HIS, busca-se apresentar e refletir sobre as aplicações da legislação e efetividade das políticas públicas brasileiras. Com base na revisão bibliográfica e análise documental, serão abordadas inicialmente: a Regularização Fundiária (RF) e a Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS). Em seguida, é apresentado o Orçamento Participativo (OP) e sua relação direta na tomada de decisão popular em prol das demandas de HIS. Observa-se que esses instrumentos legais indicam possibilidades, ao mesmo tempo que obstáculos, para estratégias de apropriação, associadas às oportunidades que melhor condizem com a realidade das experiências e desejos dos sujeitos envolvidos.

### A Regularização Fundiária

A Regularização Fundiária (RF) é um dos instrumentos citados como imprescindível para a democratização do acesso à cidade e à habitação. No Brasil, segundo o Capítulo III, Art. 46 da Lei Federal nº 11.977 de 7 de julho de 2009:

[...] a regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 2009).

A história da RF no Brasil ganha maior relevância a partir das discussões levantadas pelos movimentos sociais nos anos 1970, como o Movimento Nacional de Reforma Urbana, que contribuíram, entre outros aspectos, para a inserção do conceito da função social da propriedade na CF de 1988 (ALFONSIN *et al.*, 2019). Na linha do tempo (Figura 1), destaca-se a Lei Magna (1988) como um dos marcos legais que contribuíram na discussão sobre RF enquanto política pública nacional.



**Figura 1:** Linha do tempo sobre a RF.

Fonte: elaborado pelas autoras a partir dos documentos citados

Alfonsin (2007) explana que os municípios brasileiros passaram por um processo de “empoderamento”. Visto que, os dispositivos da CF, juntamente com seus artigos 182 e 183, e a posterior criação do Estatuto da Cidade (EC) “representaram uma radical inovação em termos jurídicos e permitiram que leis orgânicas de municípios de todo o Brasil adotassem instrumentos de reforma urbana e, com grande ênfase, instrumentos de Regularização Fundiária” (ALFONSIN, 2007, p. 73).

Alfonsin (2007) divide o significado do conceito de RF em três dimensões: a primeira diz respeito à regularização jurídica dos lotes, pela utilização respectiva dos instrumentos da usucapião urbana ou do contrato de concessão do direito real de uso. A segunda dimensão aponta para a urbanização do assentamento, ou seja, através da melhoria da habitabilidade do assentamento através de projetos de qualificação do espaço físico em que se insere o assentamento, constituindo-se, assim, a regularização urbanística. Tal perspectiva necessita, muitas vezes, de adaptação dos regimes urbanos municipais, definidos pelo Plano Diretor ou por outra legislação complementar que regule os espaços da cidade, de uma determinada área ocupada por favela ou outra tipologia habitacional utilizada pela população de baixa renda. Nesse sentido, é preciso destacar o papel da usucapião urbana citado na CF e reiterado no EC, que define como direito de um cidadão ou comunidade de posse de um imóvel, sendo o prazo estipulado de cinco anos para lotes cuja área não exceda 250m<sup>2</sup>. A “Concessão de Uso”, que aparece também no artigo 183 da CF, é um importante instrumento para a regularização de assentamentos em terrenos públicos, definindo que mesmo terrenos e áreas pertencentes ao Estado devem cumprir a função social da propriedade.

A terceira dimensão diz respeito ao social, que se vincula às duas dimensões anteriormente destacadas (jurídica e urbanística), como também ao entendimento do assentamento enquanto unidade de convívio de uma, ou várias, comunidade(s) não apenas internamente, mas com o entorno em que se insere, sendo o principal instrumento desse reconhecimento as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Destaca-se a experiência pioneira e inovadora realizada em Recife em 1987, denominada Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) deu origem à perspectiva da institucionalização das ZEIS no país, implementada na criação do EC. A incorporação da ZEIS ao planejamento urbano é, para Alfonsin (2007, p. 78), um salto qualitativo, visto que a RF:

[...] é um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto.

O EC ainda possibilitou o ajuizamento coletivo, com soma de posses autorizada legalmente (artigo 10, § 1º), viabilizando que áreas de favelas fossem regularizadas de forma mais rápida, já que a forma de implantação das habitações dificulta que sejam identificados lotes individuais. No entanto, em 2017, foi promulgada a Lei Federal nº 13.465 chamada de “Reurb”, que modifica alguns dos preceitos estabelecidos pela CF e pelo EC, no que diz respeito à função social da moradia. A Reurb, segundo Alfonsin *et al.* (2019), significou um retrocesso no acesso à terra urbana, uma vez que privilegia a simples titulação das famílias em detrimento ao modelo de RF plena, apresentado anteriormente pelo EC (2001). A Reurb pode ser entendida como “acumulação por desposseção”, visto que facilita a RF, no entanto, sem urbanização (SIQUEIRA; MARZULO, 2021). Nesse sentido, há um distanciamento da proposta de “território usado”, conforme discutido anteriormente, apontando para uma discussão meramente jurídica.

Entre as alterações estabelecidas pela Lei nº 13.465/2017 está a própria mudança no entendimento de RF, que foi dividida entre duas categorias: a Reurb-S, RF de Interesse Social para Núcleos Urbanos Informais (NUIS) de população de baixa renda; e a Reurb-E, RF de Interesse Específico, aplicável aos NUIS ocupados por população não qualificada como de baixa renda, mas que ocupam loteamentos irregulares. Segundo Alfonsin (2019), há uma série de requisitos presentes na legitimação fundiária da Reurb-S que não estão presentes na Reurb-E: “Tem-se, assim, um inusitado regime fundiário que torna mais fácil a regularização para a população de alta renda do que para a população pobre, traindo, de forma flagrante, a própria diretriz da política urbana anteriormente referida” (ALFONSIN *et al.*, 2019, p. 181).

A discussão sobre a RF plena, ou seja, quando as dimensões jurídica, urbanística e social são alcançadas, é fundamental para o acesso à cidade, sobretudo para garantir uma “moradia digna”. A Lei da Reurb, porém, demonstra um retrocesso nesse entendimento, ao tratar a habitação como um ativo financeiro – uma vez que apenas a titulação da propriedade não garante uma melhoria na qualidade de vida das famílias – sendo apenas o primeiro passo de uma série de fatores que necessitam ser atendidos para a diminuição das desigualdades.

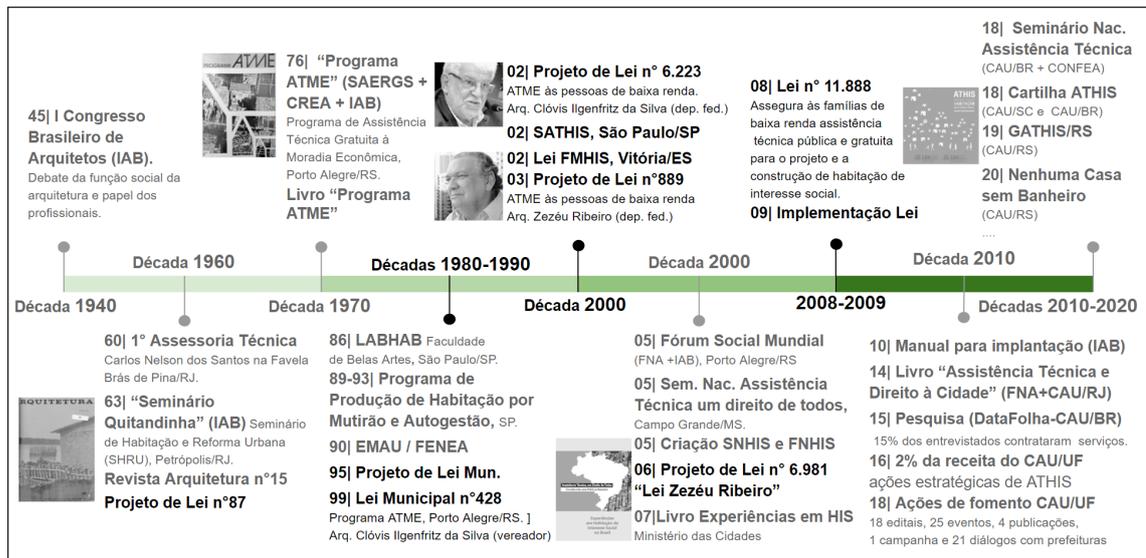
A identificação da população com o local em que mora, sua rede de relações e as vivências compartilhadas são alguns dos motivos que levam a população de assentamentos precários à busca pela RF. Pois, além de abarcar todas as dimensões acima mencionadas, também condiz com o conceito de “território usado” de Santos (1994). Como aborda Barbosa (2013, p. 82): “Inserir o território usado como referência para a Regularização Fundiária das ocupações populares significa, sem a menor dúvida, reconhecer que cada grupo social é portador de referências sociais e registros culturais inseridos no mundo da vida.”

Contudo, cabe alertar que a propriedade individual registrada pode servir como um paradigma hegemônico e, desse modo, negar a possibilidade da existência de outros

tipos de vínculos com o território. Outra importante questão, frente a complexidade deste paradigma, diz respeito à falta de segurança da posse. A garantia de um dos princípios da “moradia digna”, de viver sem ameaça de despejo, pode ser revertida em moeda de troca do mercado imobiliário, facilitando o processo de gentrificação.

## Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social

A Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS) diz respeito ao conjunto de serviços técnicos de diferentes áreas do conhecimento (Arquitetura e Urbanismo, Direito, Serviço Social, entre outras) que envolvem a HIS, para a população considerada de baixa renda (até cinco salários-mínimos) e que preferencialmente reside em ZEIS. Embora este instrumento esteja mais latente nos últimos dez anos, devido à criação da Lei nº 11.888 em 2008, também conhecida como Lei da ATHIS, evidenciase no contexto do território brasileiro um longo processo de debate sobre o assunto (Figura 2).



**Figura 2:** Linha do tempo sobre a ATHIS

Fonte: elaborado pelas autoras a partir de CAU/SC (2018) e Santos (2019).

Em junho de 2009, a Lei da ATHIS entrou em vigor, importante conquista e suporte às populações que vivem em condições precárias no país, assegurando legalmente, às famílias de baixa renda, a assistência técnica pública e gratuita para o projeto arquitetônico e a construção de habitação. No entanto, Santos (2019) destaca que não houve uma apropriação imediata deste instrumento legal por parte da gestão pública e dos profissionais da área. Foi necessário uma série de seminários, encontros e oficinas para difundir o conhecimento sobre o tema, para evidenciar as potencialidades da lei tanto para os profissionais da área quanto para os políticos e gestores locais.

A partir de 2010, ano em que foi criado o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) e da Federação (CAU/UF), o fomento à prática da ATHIS foi ampliado. Desde então, foram publicados diversos manuais explicativos, destaca-se o livro de Assis-

tência Técnica e Direito à Cidade (2014), lançado pela Federação Nacional de Arquitetos (FNA) e CAU/RJ, que apresenta diversas perspectivas dessa atuação. Também se destaca a pesquisa realizada em 2015 pelo CAU/BR e Instituto Datafolha, com o objetivo de traçar um plano de valorização profissional e a promoção de arquitetura e urbanismo para todos. Em síntese, do total de 2.419 pessoas entrevistadas, dos 177 municípios visitados, 54% já fizeram reformas ou construções, destes, menos de 15% contrataram os serviços de profissionais da área (CAU/SC, 2018).

Diante deste cenário, a ATHIS se coloca, não apenas como suporte à política habitacional, mas também como potencialidade para fomentar uma política profissional dos arquitetos e urbanistas. Santos (2019) afirma que a ATHIS amplia uma linha de trabalho pouco priorizada, e rompe com a concepção de que somente as classes mais abastadas podem acessar e usufruir os serviços de arquitetura e urbanismo. Outra ação, que tange essa perspectiva de atuação, corresponde à aprovação, no plenário do CAU/BR em 2016, da inserção de no mínimo 2% da receita líquida de arrecadação de cada ente para o desenvolvimento de ações de ATHIS. Como repercussão observa-se, no ano de 2018, quando a lei completou 10 anos, que os CAUs/UFs realizaram ao total 18 editais, 25 eventos, 4 publicações, 1 campanha e 21 diálogos com prefeituras e governos estaduais em prol da efetiva implementação da lei.

No Rio Grande do Sul, em 2019, o CAU criou o Gabinete de Gestão para a Implantação da ATHIS, visando estimular as políticas de atendimento às famílias de baixa renda e ampliar o mercado de trabalho, promovendo a profissão (GATHIS/RS). Outra ação foi o lançamento em julho de 2020 do edital intitulado “Nenhuma Casa sem Banheiro”, que procura viabilizar qualificações sanitárias por meio de projetos executados por arquitetos e urbanistas. Com investimento de aproximadamente 500 mil reais, para beneficiar cerca de 11 mil famílias do estado, o projeto soma-se às iniciativas de enfrentamento à pandemia da COVID-19.

São grandes as expectativas em relação à ATHIS, vistas pelas entidades de classe e pelos profissionais que atuam junto às comunidades com assentamentos precários para promover “moradia digna”. Na *live* da FNA, intitulada “ATHIS e as práticas para acesso à moradia com qualidade”, em outubro de 2020, a arquiteta e urbanista Karla Moroso, diretora do Sindicato de Arquitetos no Estado do Rio Grande do Sul (SAERGS) evidencia que as demandas de assistência técnica têm um fluxo diferente, não costumam buscar os escritórios formais, e vêm carregadas de reivindicações coletivas, como a disputa pela terra urbanizada. Além disso, Moroso a partir da sua experiência como sócia e profissional de escritório de arquitetura, fala dos desafios enfrentados para se trabalhar com assistência técnica, sobretudo no que diz respeito ao financiamento. Vale lembrar que a moradia é um direito constitucional, assim como a saúde e a educação. Todavia, quando os profissionais de arquitetura e urbanismo optam por trabalhar com ATHIS, acabam sendo condicionados ao voluntariado.

Como parte integrante do direito social à moradia (previsto no art. 6º da CF), a Lei da ATHIS 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. Os serviços

prestados pelos profissionais devem ser custeados por recursos de fundos federais destinados à HIS, por recursos públicos orçamentários ou por recursos privados (CAU/SC, 2018).

A atuação dos Escritórios Modelos e da Extensão Universitária são atividades pedagógicas para estudantes de Arquitetura e Urbanismo e buscam cada vez mais mobilizar uma efetivação da política profissional no âmbito da ATHIS. Destaca-se a proposta do Projeto de Extensão intitulado “Práticas Urbanas Emergentes”, da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que atua em dois assentamentos precários em Porto Alegre. Segundo Mello *et al.* (2020), a comunidade acadêmica envolvida observou que a prática da extensão pode ser vista como um dos fatores de desalienação da formação universitária, visto que além de problematizar as lacunas da formação, evidencia certa possibilidade para trajetória profissional.

Outra discussão levantada pela prática da extensão universitária que propõem o envolvimento da academia com a realidade social, tange a diferenciação entre “assistência técnica” e “assessoria técnica”. Para Kapp (2018), essas palavras carregam premissas fundamentais à discussão das práticas profissionais: “assistência conota uma adesão acrítica ao pressuposto da inferioridade social dos assistidos, esbarrando no assistencialismo e na filantropia, enquanto assessoria condiz mais com uma perspectiva crítica dessas relações de dominação” (KAPP, 2018, p. 222).

Embora denominada como assistência, a Lei nº 11.888 promove aproximações com as ideias de “apropriação ou urbano experiência”, já referidas anteriormente, e que coexistem com outras políticas de habitação social. A ATHIS visa de certa forma superar esta produção em massa, que tanto destoia dos princípios de uma “moradia digna”. Também busca superar a dicotomia do uso (usuários) e da carência (beneficiários). No entanto, ainda são escassos os estudos teóricos e metodológicos acerca dessa temática, que são fundamentais para estruturação da ATHIS enquanto política pública.

## O Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo (OP) constitui-se em espaço institucional de discussão e decisão com participação das comunidades, ou de suas representações, sobre o orçamento e demandas de investimentos públicos no Brasil. Trata-se de uma reconhecida inovação institucional na trajetória da participação popular no país pós-redemocratização (LIMA, 2014). Nesse período, o Brasil passou por processos de descentralização político-administrativa e aumentou significativamente os espaços e iniciativas de gestão participativa junto à sociedade civil nas tomadas de decisão sobre o território. Essa lógica pode ser reconhecida como um caminhar na direção oposta ao histórico autoritarismo brasileiro (FEDOZZI; MARTINS, 2015). Atualmente, a prática do OP está amparada pelo EC (2001), através dos artigos 44 e 45, que tratam da Gestão Democrática da Cidade.

O OP surgiu no final dos anos 1980 em Porto Alegre. Fedozzi (2009) afirma que há, pelo menos, três aspectos interrelacionados da realidade brasileira com a capital gaúcha que justificam o local de criação do OP: a) a formação autoritária da sociedade e do Estado brasileiro e sua contra-face de profunda desigualdade social; b) o contexto político vivido no país durante o longo processo de transição do regime ditatorial para a

democracia e o surgimento de novos atores sociais no âmbito da expansão da sociedade civil gaúcha; c) o contexto social e político de Porto Alegre, tanto na reprodução da desigualdade, quanto na peculiar formação de uma sociedade civil composta por uma rede de associativismo intensificada a partir de 1970/80.

No final dos anos 1990 a implementação do OP teve maior repercussão na discussão sobre políticas públicas. Após consolidar-se como modelo participativo em Porto Alegre, na primeira gestão da Frente Popular (1989-1992), tornou-se referência nacional e internacional. Em 1996, o OP integrou o conjunto de 18 melhores práticas pelo Comitê Brasileiro de Preparação para o Habitat II. No evento, realizado em Istambul, foi reconhecido entre as 43 melhores práticas. O Fórum Social Mundial e o Fórum Urbano Mundial também foram responsáveis pela sua difusão, que ocorreu principalmente, em meados dos anos 1990 e início dos anos 2000, devido ao reconhecimento internacional, quando entraram em cena de modo mais incisivo a ONU, a União Europeia e o Banco Mundial (OLIVEIRA, 2016).

Devido ao seu caráter “utópico e revolucionário” que saiu do campo das ideias, o OP serviu como referência para implementação em outros municípios brasileiros e em outros países. Souza (2006, p. 343) afirma: “O Brasil, como país semiperiférico que é, costumeiramente mais importador que exportador de ideias teóricas, tecnologias e técnicas, em matéria de orçamentos participativos o nosso país tem tido um papel de destaque e pioneirismo”. Souza (2006) considera que o OP deve ser visto de modo interdisciplinar, uma vez que envolve inúmeras estratégias para efetivar a participação popular. Assim, segundo o autor, o OP busca politizar o orçamento, fugindo do caráter conservador de que o orçamento é um instrumento de gestão econômica puramente técnico e politicamente neutro.

Para Oliveira (2016), nesse sentido, o OP pode ser entendido como uma ferramenta política de participação popular que tem como principal objetivo inserir a população na tomada de decisão para alocação de recursos municipais. Desse modo serão discutidas, definidas e elencadas as prioridades de obras e serviços a serem realizadas pelo município. Além disso, pode-se destacar como os OPs delineiam um novo caminho para participação de setores historicamente excluídos, a exemplo dos Conselhos de Políticas Públicas ou de Direitos (FEDOZZI; MARTINS, 2015).

Em consonância, para Maricato (2013) o OP configura uma ruptura ao modelo de cidade voltada aos interesses do mercado imobiliário, responsável pela manutenção da desigualdade e segregação socioespacial. Segundo a autora, nesse processo, sujeitos outrora invisibilizados e excluídos de qualquer tomada de decisão tornam-se sujeitos políticos, conquistando espaço e exercendo certo controle sobre o Estado. Também destaca a importância do OP em articular planejamento e gestão superando o planejamento urbano tradicional, direcionado e pautado nos Planos Diretores municipais que são burocráticos e de difícil compreensão por boa parte da população.

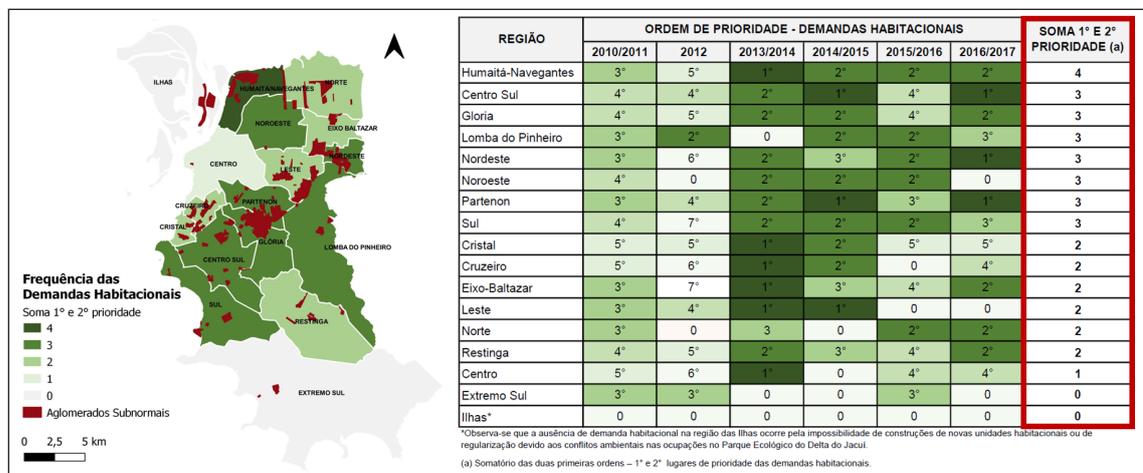
Observa-se que o processo de condução e etapas do OP podem variar em cada município ou região. Há casos em que o caráter do processo é mais consultivo, com etapas mais simplificadas, do que deliberativo. Pode-se destacar, na configuração do OP em Porto Alegre, os processos decisórios descentralizados que ocorrem por meio de Assembleias Regionais – distribuídas em 17 regiões de planejamento e em 18 grandes eixos nas Plenárias Temáticas. Também se destaca a utilização de uma metodologia para aplicação

dos recursos e investimentos, divididos em duas fases – orçamento e execução – em um ciclo total de 24 meses; e a existência de regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento (FEDOZZI; MARTINS, 2015).

De acordo com informações coletadas no *site* da Prefeitura de Porto Alegre (2020), nas Assembleias por Regiões o tema habitação aparece subdividido em vários programas, dentre estes o tema da Regularização Fundiária e Urbanística, pelo Programa de Regularização Fundiária (PRF), que inclui levantamento topográfico e cadastral, urbanização e construção de unidades habitacionais nas vilas e também as demandas das cooperativas habitacionais de baixa renda, oriundas de ocupações e loteamentos irregulares e clandestinos. O tema da Produção Habitacional, pelo Programa de Reassentamento, inclui compra de área, produção de lotes urbanizados com módulos sanitários e construção de unidades habitacionais. Também se destaca o Programa de Ajuda Mútua, através das ações de mutirão e cooperativas autogestionárias de baixa renda.

Ao longo dos anos em exercício do OP, a habitação aparece notavelmente como a prioridade central das demandas, através da autoconstrução (cooperativas) e da produção de moradias para camadas de baixa renda (LIMA, 2014). Somada a temas diretamente relacionados aos princípios do conceito de “moradia digna”, como o direito de posse e a garantia de um ambiente saudável e com condições mínimas de habitabilidade, através de medidas de saneamento básico, por exemplo. “Durante a primeira gestão da Administração Popular-AP (1989-1992), as principais demandas implementadas tratavam de melhorias nas condições de moradia e urbanização do entorno, produção habitacional, saneamento básico, [...]” (SIQUEIRA; MARZULO, 2021, p. 409). No período compreendido entre 1992 e 2007 foram 9 vezes em que HABITAÇÃO apareceu como 1ª Prioridade (DEMHAB, 2009).

O ObservaPOA (2021) ao apresentar as demandas prioritárias nas 17 regiões de Planejamento do OP no município de Porto Alegre, permite uma análise da relevância da demanda habitacional entre 2010 e 2017, com destaque para a indicação de prioridade em 1ª ou 2ª ordem, conforme Figura 3. As demandas habitacionais aparecem vinculadas às seguintes temáticas: regularização fundiária, urbanização de vilas, construção de novas unidades habitacionais e reassentamentos de famílias.

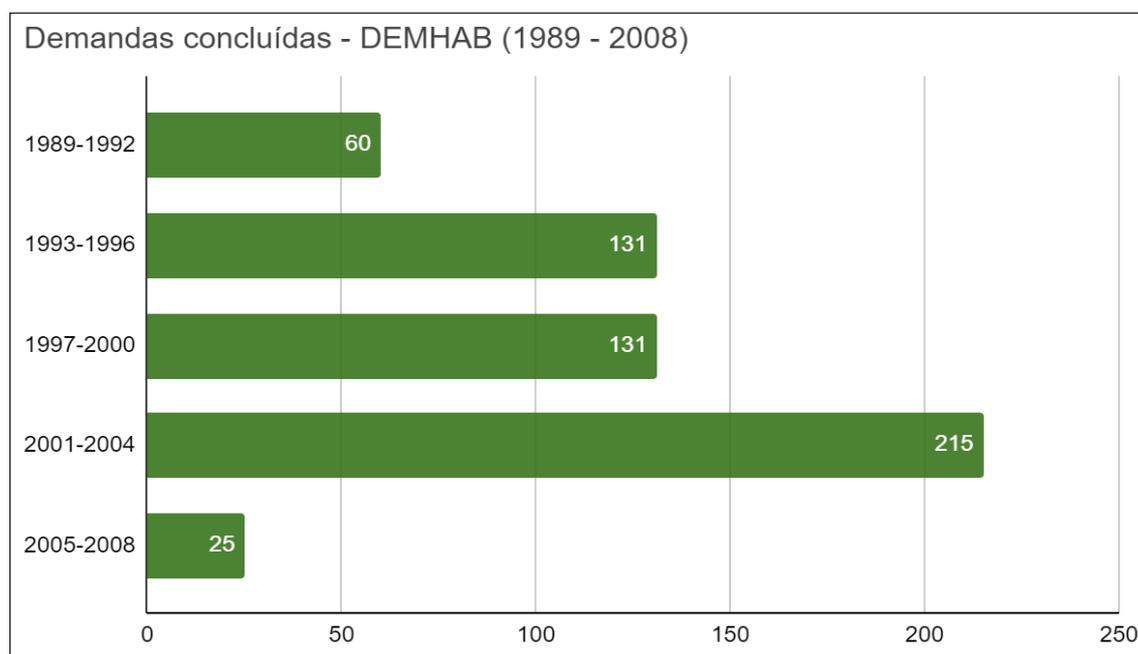


**Figura 3:** Ordem de prioridade das demandas habitacionais nas Regiões de Planeamentos do OP/POA por ano (2010-2017)

Fonte: elaborado pelas autoras a partir do ObservaPoa (2021).

Segundo os dados apresentados na Figura 3, entre 2013/2014 foi o período com mais demandas habitacionais (seis regiões apontaram estas em 1º lugar e sete em 2º lugar), seguido de 2014/2015 e 2016/2017. O somatório das duas primeiras ordens de prioridade das demandas habitacionais, por região de Planejamento do OP, revela certa correspondência com a existência de aglomerados subnormais, denominação utilizada pelo IBGE para os assentamentos precários e informais (IBGE, 2019). No entanto, aponta-se que as regionalizações são extensas e possuem uma expressiva diversidade interna que acaba sendo “massificada”, fato que destoa do princípio de homogeneidade que corresponde a noção e funcionalidade operacional dada por uma região.

No que tange os resultados efetivos do OP em Porto Alegre, relativos à temática da HIS, é possível contabilizar as obras e serviços concluídos referentes a RF e a urbanização de comunidades de demandas advindas das discussões do OP. Segundo Rennó e Souza (2012), a história do OP pode ser analisada em dois momentos: os anos iniciais, de gestão petista em Porto Alegre (1989-2004) e, após 2004, sob gestão de outros partidos. Com relação às demandas concluídas referentes ao Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) (Figura 4), pode-se observar uma diminuição significativa de demandas habitacionais concluídas a partir da gestão 2005-2008, sob o governo de José Fogaça do PMDB. A participação popular em plenárias regionais e temáticas, segundo os autores, também sofreu uma queda nesse mesmo período – de mais de 20.000 pessoas presentes em plenárias regionais em 2004 para pouco mais de 10.000 pessoas em 2005 (RENNÓ; SOUZA, 2012).



**Figura 4:** Demandas do OP concluídas relativas ao DEMHAB (1989-2008)

Fonte: elaborado pelas autoras a partir de Rennó e Souza (2012).

O OP tem papel importante na tomada de decisão sobre investimentos que envolvem as questões da habitação além da casa, embora a variação na participação popular e nas demandas concluídas indiquem uma “grande sensibilidade do programa à agenda

política do partido no governo” (RENNÓ E SOUZA, 2012, p. 248). É importante ressaltar que nos anos iniciais o OP alcançou um efeito redistributivo, como demonstrado na pesquisa de Marquetti (2002, p. 20):

A análise realizada mostrou que o OP teve um efeito redistributivo, as regiões mais pobres foram as que receberam maior montante de investimento per capita no período 1992-2000 e maior número de obras por mil habitantes no período 1989-2000. Contudo, as regiões pobres e populosas foram prejudicadas devido ao peso que o critério população possui na distribuição dos recursos entre as regiões. Também observou-se uma expansão significativa na oferta de bens e serviços públicos, bem como uma mudança na composição das despesas da administração centralizada após a implantação do OP.

Fedozzi e Martins (2015), no entanto, trazem uma hipótese de elitização política em curso com efeitos sobre o OP, elencando alguns fatores para que isso esteja ocorrendo, entre os quais pode-se citar a diminuição da intensidade e da qualidade da prestação de contas, sendo esta uma obrigação ética essencial para a relação entre representantes e representados. Outro fator corresponde à redução da taxa de renovação dos representantes (conselheiros), devido à mudança nas regras de implementação do instrumento de planejamento em benefício dos representantes, retirando o limite de reeleição, adotada sem autorização dos representados e contrária à opinião majoritária deles. O aumento da desigualdade de acesso a informações e do conhecimento das regras da participação soma-se ao crescente distanciamento entre representantes e representados, ou seja, entre a população e seus conselheiros.

Outra mudança que vem ocorrendo é a ampliação de espaços de participação virtual de debate por meio de ferramentas digitais. Segundo informação do livro *Orçamento Participativo de Porto Alegre - 25 anos* (FEDOZZI; MARTINS, 2015), o processo de consulta eletrônica de prioridades (votação por meio da internet) foi lançado juntamente com a rodada de Assembleias Regionais ou Temáticas para 2013/2014. A inserção de mais um formato participativo gerou opiniões divergentes, visto que muitos acreditam ser não só uma ameaça às assembleias e encontros presenciais, mas também um caminho para mudança do perfil dos participantes, excluindo as camadas mais pobres da sociedade e ampliando a participação da classe média.

A partir da avaliação de Rennó e Souza (2012) acerca do funcionamento do OP após 2004, momento em que se encerram as quatro gestões consecutivas capitaneadas pelo Partido dos Trabalhadores no município, somam-se críticas do OP a sua volatilidade, como demonstrado anteriormente no gráfico de demandas habitacionais concluídas por gestão (Figura 4). Os autores creditam esse problema a sua baixa institucionalização a partir de 2004 e, conseqüentemente com a mudança da gestão, há uma alteração nos recursos destinados ao OP. Siqueira e Marzulo (2021, p. 413-414) confirmam essa interpretação a partir da apresentação do constante processo de declínio tanto de implementação de demandas, como de investimentos realizados nas regiões do OP, que se torna mais expressiva, sobretudo a partir de 2004, chegando à decisão de não incluir as demandas do OP na Lei Orçamentária Anual do município de Porto Alegre.

A diminuição de recursos poderia condicionar a população a decidir quem seria ou não beneficiado com serviços básicos, que são constitucionalmente direito de todos,

como o acesso à moradia digna, a regularização fundiária plena. No entanto, observa-se ainda o esvaziamento da participação, no âmbito do atual governo ultraliberal-mercado, segundo Siqueira e Marzulo (2021). Desse modo, embora tenha se mantido institucionalmente, o OP aponta para o fim do seu funcionamento. Contudo, o histórico da participação popular em Porto Alegre, leva os atores a esperar que: “Talvez esteja na crise atual do OP uma oportunidade para revitalizar e radicalizar a democracia em Porto Alegre” (SIQUEIRA; MARZULO, 2021, p. 418).

## UMA PERSPECTIVA ALÉM DA CASA

A partir do estudo sobre os instrumentos e espaços voltados à HIS e dos conceitos abordados na reflexão teórica, principalmente a noção de habitação como “território usado”, apresenta-se neste item algumas perspectivas de promoção à “moradia digna”, além dos tradicionais programas de provisão de novas unidades habitacionais, como por exemplo o extinto Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Atualmente, os agrupamentos identitários não correspondem mais às antigas matrizes de organização da sociedade, tais como classe e nação, mas decorrem de outras relações como raça, gênero, faixa etária, etc., sobretudo pelas relações com o território em que esses grupos estão inseridos. Por este motivo, foram escolhidas para análise duas leis relacionadas à valorização do território da habitação: a Lei de RF e a Lei de ATHIS. Além disso, analisou-se o OP, a fim de evidenciar as demandas populares e sua importância na tomada de decisões, relacionado à noção de “apropriação ou urbano experiência”.

A “moradia digna” articula-se à compreensão de “território usado”. Reconhece-se suas condições de uso e ocupação como um importante vetor de inclusão social, quiçá de desenvolvimento urbano e promoção da condição social da comunidade favorecida. De acordo com o delineamento do processo de atendimento elaborado pelo CAU/SC (2018) cada município possui os seus programas habitacionais que devem ser regulamentados pela legislação federal e vinculadas ao Fundo de Habitação: quando a família é prioritária, ou seja, se enquadra nos parâmetros de renda mínima, será encaminhada ao atendimento da rede pública. Nesse caso, é analisado o perfil da demanda: quando pontual pode ser atendida por programas de ATHIS, e quando coletiva por programas de produção de moradia (como PMCMV).

Com relação a RF, principal meio de inserção das populações na chamada “cidade formal”, observa-se que embora formulada com preceitos que buscavam o acesso à cidade (através do EC), a alteração na Lei como Reurb, ocorrida em 2017, modificou drasticamente esses objetivos iniciais, sobretudo pela sua categorização – em S (interesse social) e E (interesse específico). Também se deve à supressão do sentido de Regularização Fundiária plena – nos aspectos urbanístico, judicial e social, para ter foco apenas na esfera jurídica de titulação da propriedade. Percebe-se que essa alteração na lei está alinhada com as tendências neoliberais de mercantilização da cidade, como exposto por Vainer (2000) ao conceituar a “cidade-mercadoria”, onde tudo se torna bem de consumo. A habitação particular e a propriedade imobiliária tornaram-se, assim, formas de expansão do capital financeiro, como pontua Rolnik (2015, p. 13): [...] os vínculos com o

território são reduzidos à unidimensionalidade de seu valor econômico e à perspectiva de rendimentos futuros, para os quais a garantia de perpetuidade da propriedade individual é uma condição.”

Essa reflexão complementa que a habitação pode ser vista como ativo financeiro, esvaindo-se de seu sentido de ligação afetiva e abrigo como exposto por Bollnow (2008) e da noção de “território usado” (SANTOS, 1994). A propriedade individualizada, hoje dominante nas relações entre os indivíduos e o território, destrói e nega o direito a outros modos de existência e vínculos socioespaciais, uma vez que transforma o espaço físico em um documento tomado por coordenadas, códigos e números. Ocasiona também a desvinculação do espaço urbano enquanto experiência cidadina, como abordada na reflexão a partir de Velloso (2016).

No que diz respeito à ATHIS, observa-se que ainda está em curso um processo de efetivação dos serviços garantidos pela Lei em 2008. Como principal potencialidade, destaca-se a possibilidade de manter, e até mesmo fortalecer, a relação entre o grupo social com o “território usado”. A capacidade de atender às necessidades específicas e pontuais de cada família, também pode ser vista como uma das conquistas da assistência, que diversifica o leque de soluções que podem garantir os princípios básicos em prol da provisão de “moradias dignas”. Por exemplo, fornecer ou melhorar a infraestrutura de abastecimento de água e para o devido tratamento do esgoto; adequar a ventilação e iluminação das edificações, garantindo salubridade aos ambientes e melhorando o conforto térmico; entre outras alternativas possíveis, que precisam ser resolvidas caso a caso.

A discussão intrínseca às denominações de assistência e assessoria levantada por Kapp (2018) é fundamental. Apesar de ser um dever do Estado garantir o direito à moradia (BRASIL, 1988), a diversidade social e espacial, os múltiplos “territórios usados” (SANTOS, 1994) existentes na composição da urbanização brasileira, necessitam também de múltiplas soluções. Sendo almejado que estas, cada vez mais, se apresentem de modo adequado e fomentem a experiência dos indivíduos (VELLOSO, 2016), permitindo que estes possam emancipar a banalidade dos seus cotidianos, e promover outras maneiras de morar mais qualificadas.

Apesar das generalizações empregadas nas demandas coletivas, reconhece-se a força do OP e sua importância social. Nesse sentido, aponta-se que a experiência do OP pode representar um caminho possível para efetivação das políticas habitacionais além da casa. Nos anos iniciais de sua implementação, em Porto Alegre, foi observado o caráter redistributivo deste instrumento, como pontuado por Marquetti (2002). Através do número de demandas atendidas, desde sua criação, ligadas à RF, urbanização de vilas e infraestrutura urbana é possível verificar a potencialidade do OP como espaço de reivindicação da população por elementos essenciais à constituição da “moradia digna”.

Além disso, no OP há a possibilidade de destinar verbas tanto para as demandas pontuais, como demandas coletivas, através da previsão de destinação orçamentária para o Programa de Ajuda Mútua e de regimes de mutirões que podem ser pensados de modo articulado com a ATHIS e a RF. Busca-se, assim, consolidar uma aproximação entre a legislação, a prática, a sociedade civil e os profissionais de arquitetura e urbanismo com a gestão pública. No entanto, entende-se que o OP tem enfrentado um período de

fragilização devido ao comprometimento dos seus princípios básicos, como analisado anteriormente: pela mudança do perfil de participação; pela diminuição da intensidade e da qualidade da prestação de contas; e pela diminuição dos recursos destinados a esse fim; causa e consequência da volatilidade do OP diante da mudança da agenda política partidária dos municípios.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, após reflexões sobre HIS enquanto “território usado” e “moradia digna”, buscou-se ressaltar a necessidade de avaliar as políticas públicas habitacionais que ultrapassam a unidade habitacional e as questões meramente jurídicas. Foram apresentados três instrumentos legais importantes para as políticas públicas voltadas à HIS, embora todos, isoladamente, apresentem fragilidades na sua operacionalização: a RF, a ATHIS e o OP. Historicamente houve avanços jurídicos significativos quanto à RF, no entanto, a nova lei Reurb (2017), embora viabilize maior rapidez ao processo, tende a fragilizar a condição de coletividade que envolve os problemas dos assentamentos precários identificados como NUIs.

A criação da lei que regulamenta a ATHIS viabiliza as iniciativas de apoio, principalmente de entidades de classe voltadas ao fomento destas práticas, como arquitetos e urbanistas. Contudo, seu avanço carece de aprofundamento quanto à provisão de recursos, atrelando-se como voluntariado, dependendo de iniciativas e convergências de interesses que limitam a atuação e o posicionamento dos profissionais envolvidos. O saber técnico precisa estar aliado ao saber da *práxis* do cotidiano, e ambos os saberes precisam ser respaldados pelo Estado, sobretudo financeiramente.

O OP revelou avanços políticos na institucionalização da participação popular não apenas no Rio Grande do Sul, mas também no Brasil e no mundo. A HIS tem ocupado esse espaço de representação social como demanda prioritária desde os anos 1990, no entanto, o permanente enfraquecimento político deste local aponta para os obstáculos estruturais da política brasileira em relação aos interesses sociais e coletivos, principalmente devido à forte tradição patrimonialista no país, vinculada à propriedade privada e às demandas do capital imobiliário. Apesar das suas evidentes fragilidades no contexto atual, este programa pode vir a representar as potencialidades do urbano experiência, através da participação popular, promovendo assim autonomia, empoderamento e transparência, a fim de atender as demandas que ultrapassam a unidade habitacional enquanto bem material.

Ao retomar o sentido da casa como abrigo e do “território usado”, observou-se que as políticas de Regularização Fundiária e de ATHIS apresentam certa potencialidade para manter a população com o vínculo no território em que estão inseridas. Tem-se, assim, a urgência de um movimento contrário à visão neoliberal de moradia, que limita sua compreensão enquanto bem de consumo, desprovido de relações sociais e vivências.

A desarticulação entre os processos jurídicos e as questões urbanísticas e sociais repercutem diretamente na qualidade da habitação da população de baixa renda que habita os assentamentos precários. Neste sentido, entende-se que as políticas habitacionais

devem articular instrumentos, e não os utilizar de forma isolada. Para isso, importa que a população de baixa renda que ocupa tais espaços reconheça sua condição de sujeito político, capaz de reivindicar habitação de qualidade para si e para os seus. O OP pode permanecer como um espaço de reivindicação das comunidades em busca desses instrumentos.

Conclui-se que as políticas públicas para provisão de moradia devem estar em sintonia com as necessidades de cada indivíduo, sem recorrer a soluções generalistas que desconsideram as experiências, vivências e laços que já estão estabelecidos com o território. Para isso, é necessário que tanto pelo Poder Público, quanto pelos especialistas, seja superada a visão mercantilizada da habitação, comumente avaliada pela quantificação do produto, para dar espaço à construção de políticas que alcancem níveis de cooperação, autogestão e solidariedade. Estudos futuros podem qualificar e quantificar políticas emergentes de HIS de atuação a nível local que tem mostrado bons resultados.

Neste sentido, alguns casos de insurgências urbanas na capital gaúcha podem trazer pistas, não só de como atuar em assentamentos precários, mas também da luta cotidiana e da reivindicação pela conquista de direitos que vão além da noção de propriedade individual e privada. É o caso, por exemplo, do Assentamento e Cooperativa 20 de Novembro que após 14 anos de luta pelo Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), ocupando um imóvel da União no centro de Porto Alegre, que não exercia sua função social, conquistou através de um edital de ATHIS em 2017 e de recursos federais do antigo PMCMV, um projeto de reforma e melhoramento do edifício que hoje residem 23 famílias. Outro caso recente de conquista é o Assentamento Primavera, no Centro Histórico de Porto Alegre, que teve a concessão de uso do imóvel garantida, e recursos para construção de um edifício para HIS. Os dois casos, no entanto, são ainda exceções em meio aos desmontes da atual política habitacional no Brasil.

## AGRADECIMENTOS

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pelo auxílio financeiro que permitiu dedicação a este estudo. À turma da disciplina de Território Região e Rede Urbana (PROPUR/UFRGS) pelos estudos e discussões que fomentaram a realização deste trabalho.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. (Org.) *A Cidade da Informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Sette Letras/Faperj/ Lincoln Institute, 2003.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga Pereira; LOPES, Débora Carina; ROCHA, Marco Antônio; BOLL, Helena Corrêa. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 11, ed. 2, p. 168-193, fev. 2019. DOI <https://doi.org/10.12957/rdc.2019.37245>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/37245/32466>. Acesso em: 20 nov. 2020.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, R. *et al. Regularização fundiária plena: referências conceituais*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 68-98.

- BARBOSA, Jorge Luiz. Habitação popular, território e regularização fundiária na cidade do Rio de Janeiro. In: GOMES, Maria de Fatima Cabral *et al.* *Renovação urbana, mercantilização da cidade e desigualdades socioespaciais*. 1. ed. Rio de Janeiro: MAUAD, 2013. cap. 4, p. 73-84.
- BRASIL. [Constituição Federal (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, [2016].
- BRASIL. [Estatuto da Cidade (2001)]. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Presidência da República, 2001.
- BRASIL. [Lei da ATHIS (2008)]. *Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008*. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de Habitação de Interesse Social. Brasília: Presidência da República, 2008.
- BRASIL. [Lei do PMCMV (2009)]. *Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília: Presidência da República, 2009.
- BRASIL. [Lei da Reurb (2017)]. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília: Presidência da República, 2008.
- BOLLNOW, Otto Friedrich. *O homem e o espaço*. Curitiba: Editora UFPR, 2008.
- CAU/BR. *Pesquisa CAU/BR DATAFOLHA*. Brasília: CAU/BR, 2015. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/pesquisa2015/>. Acesso em: 27 nov. 2020.
- CAU/RS. *Gabinete de Assistência Técnica*: para apoiar agentes públicos e instituições na implantação da ATHIS. Porto Alegre: CAU/RS, 2019. Disponível em: <https://www.caur.gov.br/caurs-cria-gabinete-de-assistencia-tecnica-para-apoiar-agentes-publicos-e-instituicoes-na-implantacao-da-athis/>. Acesso em: 27 nov. 2020.
- CAU/RS. *Edital “Nenhuma Casa sem Banheiro”*. Porto Alegre: CAU/RS, 2020. Disponível em: <https://www.caur.gov.br/cau-rs-lanca-edital-para-o-nenhuma-casa-sem-banheiro/>. Acesso em: 27 nov. 2020.
- CAU/SC; AH! Arquitetura Humana. *Cartilha de Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social*. Brasília: CAU/BR, 2018.
- DEMHAB - DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. *PMHIS - Plano Municipal de Habitação de Interesse Social*. Porto Alegre: DEMHAB, 2009.
- ENGELS, Friederich. *A Questão da Habitação*. Belo Horizonte: Aldeia Global Editora, 1979.
- FEDOZZI, Luciano Joel; MARTINS, André Luis Borges. Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 2015, n. 95, p. 181-224.
- FEDOZZI, Luciano Joel. Orçamento Participativo de Porto Alegre Gênese, avanços e limites de uma idéia que se globaliza. *Cidades-Comunidades e Territórios*. 2009, nº 18, p. 41-57.
- FNA. Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas. *Athis e as práticas para acesso à moradia com qualidade*. Live: FNA, 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=eqiAOydahzw>. Acesso em: 27 nov. 2020.
- IBGE. Aglomerados Subnormais. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 25 nov. 2021.
- KAPP, Silke. Grupos sócio-espaciais ou a quem serve a assessoria técnica. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. 2018, 20 (2), p. 221-236.
- LIMA, Priscila Gualberto. *Instituições participativas e habitação popular: o arranjo institucional participativo vinculado à habitação popular em Porto Alegre (RS)*. Tese Programa de Pós-Graduação em Sociologia, UFRGS, 2014. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/114825>. Acesso em: 10 nov. 2021.
- LEFEBVRE, Henri. *Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

- MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: Alternativas para a crise urbana*. 7ªed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.
- MARQUETTI, Adalmir. O Orçamento Participativo como uma política redistributiva em Porto Alegre. In: 1o Encontro de Economia Gaúcha. Porto Alegre: FEE, 2002. Disponível em: < <http://www.fee.tche.br/eeg/artigos/MESA%209%20MARQUETTI.doc>> Acesso em: 14 nov 2021.
- MELLO, Bruno C. E.; LERSCH, Inês Martina; FINGER, Bárbara. B.; MACHADO, Hemilyn S. Extensão, assessoria técnica e moradia popular: Vila Nazaré e a ocupação Povo Sem Medo de Porto Alegre. *E+: Revista de Extensión Universitaria*. Santa Fe, Argentina: 2020, 10(12), p. 1-12.
- OBSERVAPOA. *Demandas do OP por Plano de Investimento. 2021*. Disponível em: [http://observapoa.com.br/default.php?reg=17&p\\_secao=46](http://observapoa.com.br/default.php?reg=17&p_secao=46). Acesso em: 10 nov. 2021.
- OLIVEIRA, Osmany P. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. *Revista Opinião Pública*. Campinas: 2016, 22 p. 219-249.
- ONU. Organização das Nações Unidas. *Comentário nº4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: O direito à moradia adequada*. Geneva, 1991.
- PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. *Orçamento Participativo*. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=35](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=35). Acesso em: 27 nov. 2020.
- RENNÓ, Lúcio; SOUZA, Aílton. METAMORFOSE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: MUDANÇA DE GOVERNO E SEUS EFEITOS EM PORTO ALEGRE. *Revista Sociologia Política*. Curitiba, v. 20, n. 41, fev. 2012, p. 235-252.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. 456 p.
- SANTOS, Luísa Azevedo dos. *Aplicabilidades da assistência técnica: um estudo das diferentes modalidades de aplicação da Lei nº 11.888/2008 no contexto atual (2017-2018)*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2019.
- SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A.; SILVEIRA, M. L. *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1994, p. 15-20.
- SIQUEIRA, Lucimar Fátima da; MARZULO, Eber Pires. Democracia participativa à desdemocratização na cidade: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 23, n. 50, pp. 399-421, jan/abr, 2021.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 4 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- VAINER, Carlos B. Pátria, Empresa e Mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: Carlos Vainer; Otilia Arantes; Ermínia Maricato (Org.). *A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos*. 1ª edição. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 75-104.
- VELLOSO, Rita. Apropriação, ou o urbano-experiência. *Arquitextos*. Vitruvius. São Paulo: 2016, n. 189.05. Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/16.189/5949>. Acesso em: 27 nov. 2020.

GABRIELA DE FREITAS

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PROPUR/UFRGS).

*E-mail:* dfreitas.gabriela@gmail.com.

LUANA PAVAN DETONI

Doutoranda no PROPUR/UFRGS. *E-mail:* luanadetoni@gmail.com.

BARBARA RODRIGUES MARINHO

Mestranda no PROPUR/UFRGS.

*E-mail:* barbara.rodin@gmail.com.

HELENIZA ÁVILA CAMPOS

Professora Dra. no curso de Arquitetura e Urbanismo (UFRGS) e no PROPUR/UFRGS.

*E-mail:* heleniza.campos@gmail.com.