

MELHORIAS HABITACIONAIS E ASSISTÊNCIA TÉCNICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (ATHIS): DIRETRIZES E ESTRATÉGIAS PARA UMA POLÍTICA NACIONAL

Dirur

Diretoria de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais

Nº 48

Renato Balbim
Cleandro Krause
Cristine Santiago
Cristiane Benedetto
Antonio Nunes
Sandra Marinho

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Dezembro de 2023

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas

Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

ARISTIDES MONTEIRO NETO

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais

FÁBIO VÉRAS SOARES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

Coordenador-Geral de Imprensa e

Comunicação Social

ANTONIO LASSANCE

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2023

EQUIPE TÉCNICA

Renato Balbim

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea).

Cleandro Krause

Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea.

Cristine Santiago

Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea.

Cristiane Benedetto

Chefe de gabinete da Presidência do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR).

Antonio Nunes

Assessor especial da Presidência do CAU/BR.

Sandra Marinho

Consultora do CAU/BR.

Como citar:

BALBIN, Renato; KRAUSE, Cleandro; SANTIAGO, Cristine; BENEDETTO, Cristiane; NUNES, Antonio; MARINHO, Sandra. **Melhorias habitacionais e assistência técnica de habitação de interesse social (ATHIS):** diretrizes e estratégias para uma política nacional. Rio de Janeiro: Ipea, dez. 2023. (Dirur: Nota Técnica, 48). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/dirur48>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Sumário

1 INTRODUÇÃO	4
2 DEFINIÇÃO DE TERMOS TÉCNICOS E SEUS DESDOBRAMENTOS NA POLÍTICA	4
3 REFERÊNCIAS AO HISTÓRICO DAS AÇÕES VOLTADAS À MELHORIA HABITACIONAL E À ATHIS	6
4 DEFINIÇÕES PROGRAMÁTICAS PARA UMA POLÍTICA DE MELHORIAS HABITACIONAIS ASSOCIADA À ATHIS.....	11
5 APONTAMENTOS ESTRATÉGICOS	17
6 ATHIS E MELHORIAS HABITACIONAIS. DESAFIOS E POTENCIALIDADES ...	21
REFERÊNCIAS	22

1 INTRODUÇÃO

No segundo semestre de 2022, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) firmou um protocolo de intenções com o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR), que teve por objeto a compreensão e a sistematização de estratégias e práticas empregadas na efetivação do direito à assistência técnica para habitação de interesse social (Athis), notadamente a partir dos investimentos realizados pelo conselho na promoção deste direito, com especial atenção às particularidades de cada Unidade da Federação (UF).

A partir destas experiências, e utilizando a metodologia desenvolvida e aplicada em diversas oportunidades pelo Ipea, elaborou-se uma modelagem lógica reversa (Balbim *et al.*, 2013). A modelagem permitiu formular e evidenciar os fundamentos teóricos subjacentes das ações em curso, com o objetivo de produzir uma estruturação programática para a efetivação do direito à Athis e a consequente execução de melhorias habitacionais. Os resultados desta etapa da pesquisa estão apresentados de maneira detalhada no relatório de pesquisa recentemente publicado pelo Ipea (Balbim *et al.*, 2023a).

Esta *Nota Técnica* sintetiza resultados e busca apresentá-los como orientações relacionadas à atual política habitacional e urbana brasileira, e a outras políticas associadas, como trabalho, saúde, formação técnica e universitária etc. Considera-se a transversalidade das ações¹ necessárias à estruturação de uma política de melhorias habitacionais que requer também o desenvolvimento de capacidades técnicas e estatais inovadoras.

O objetivo desta *Nota Técnica* é, portanto, apresentar para um público mais amplo que aquele dedicado ao desenvolvimento urbano, e de maneira sumariada, diretrizes e orientações à formulação de políticas, programas e ações relacionadas às melhorias habitacionais associadas à Athis. Parte-se de experiências em curso nas áreas de: execução de melhorias habitacionais; formação e capacitação; aplicação vinculada aos sistemas de saúde e de assistência social; e economia solidária e cooperativismo. Outros tantos temas foram identificados, tanto pelos estudos e projetos fomentados via editais do CAU e pesquisados no contexto da parceria com o Ipea quanto por levantamentos bibliográficos e análises de outras experiências, inclusive internacionais.

Além desta introdução, esta nota divide-se em mais quatro seções, que contemplam: i) a definição de termos-chave para a compreensão ampla do tema da Athis e das melhorias habitacionais; ii) o histórico da política habitacional e urbana brasileira, com destaque para a inserção do tema de melhorias habitacionais e assistência técnica; iii) as definições programáticas obtidas a partir da aplicação da metodologia do modelo lógico; e iv) apontamentos estratégicos, elencados a partir das definições programáticas, dos achados da pesquisa até aqui, bem como de referencial teórico em relação ao potencial de uma política pública econômica, eficiente e transversal baseada nas melhorias habitacionais associada à Athis. A nota se encerra com as conclusões e prospectos possíveis a partir dos resultados apresentados.

2 DEFINIÇÃO DE TERMOS TÉCNICOS E SEUS DESDOBRAMENTOS NA POLÍTICA

A melhoria habitacional corresponde às intervenções feitas em domicílios e em seu entorno, conjunto que compõe o *habitat*, com o objetivo de erradicar inadequações edilícias e do espaço construído, superar inseguranças fundiárias e riscos ambientais, e assim garantir condições mínimas de habitabilidade, segurança, saúde e dignidade.

Como exemplos, podem ser citadas: a ampliação da área construída de domicílios com tamanho insuficiente para atender às necessidades da família; a melhoria de condições de iluminação e ventilação

1. A temática da transversalidade dos impactos das melhorias habitacionais foi discutida em Balbim *et al.* (2023b).

naturais; a instalação ou melhoria de instalações hidrossanitárias (pias, vasos sanitários etc.); a regularização fundiária; e a acessibilidade ao domicílio e internamente aos cômodos. Essas e outras intervenções buscam qualificar o imóvel, e garantir a “saúde do *habitat*”² (Balbim *et al.*, 2023a) e a qualidade de vida dos habitantes (Gomes, 2014).

Com relação à Athis, definida pelo art. 2º da Lei nº 11.888 de 2008, trata-se de serviço prestado de maneira “pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social”, abrangendo “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” (Brasil, 2008).

Para além do direito à moradia, o serviço de assistência técnica também busca: assegurar o melhor aproveitamento do espaço edificado e de seu entorno; formalizar a edificação ou reforma da habitação perante o poder público; evitar a ocupação de áreas de risco e de interesse ambiental; e garantir que a ocupação do solo urbano mantenha consonância com as legislações pertinentes, notadamente urbanísticas e ambientais (Brasil, 2008, art. 2º, § 2º).

Por sua vez, as inadequações habitacionais se referem a condições edilícias e ambientais do espaço da moradia resultantes das soluções precárias encontradas pelos mais pobres e excluídos das políticas públicas em busca de uma moradia. As condições de inadequação estão associadas ou são resultantes das várias formas de constituição e efetivação do setor da autopromoção habitacional. As inadequações habitacionais variam em contextos regionais e segundo modos de vida, porém os atuais avanços nas políticas públicas vêm reconhecendo um grupo de ao menos dezenove tipos de inadequações para os quais existem soluções específicas associadas. A dimensão dessas inadequações é restrita e escassamente medida por pesquisas públicas, sejam censitárias, sejam efetuadas por meio de registros administrativos. Este tema foi enfrentado de maneira detalhada em Balbim *et al.* (2023b).

O setor da autopromoção habitacional – o terceiro e principal setor econômico de produção de habitações no país – é comumente associado a realidades como: a autoconstrução, o autoconstrutor, a casa autoconstruída. Apesar da dimensão de seus resultados e da organização necessária para tanto, esse conjunto de iniciativas majoritariamente individuais, por vezes coletivas, constitui efetivamente um setor econômico, e seus agenciamentos, historicamente excluído das políticas públicas.

Os arranjos produtivos e financeiros, as tecnologias envolvidas, as formas de acesso à terra, e as demais condições precárias, irregulares ou ilegais que constituem o setor são permissivamente aceitas pelo Estado e pelo conjunto da sociedade. Contudo, tais condições são constantemente desqualificadas, rotuladas como informais, convenientemente utilizadas como forma de diferenciação, segregação e exclusão, além de constituírem uma salvaguarda da incapacidade do Estado e da sociedade de garantir direitos básicos a todos.

Podem-se citar avanços no reconhecimento e na valorização de meios de autogestão e promoção social da moradia, que por vezes aproximam e relacionam esse setor ao setor público e ao privado. Exemplo disso são experiências locais de autogestão fomentadas pelo poder público desde, pelo menos, os anos 1990, bem como o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), na modalidade Entidades (MCMV-E). Não obstante, o setor da autopromoção continua sendo ignorado na política pública em geral. Isso revela a baixíssima capacidade técnica estatal de quantificar, qualificar, fomentar e potencializar seus resultados e entregas, perpetuando-se assim as consequências de inadequações habitacionais, irradiadas nas mais

2. “A noção de saúde do *habitat* engloba as condições edilícias, sanitárias, ambientais e paisagísticas relacionadas à moradia e ao conjunto urbano que garantam qualidade e adequação do ambiente interno e externo da casa, assegurando a dignidade da vida de seus moradores e a valorização do lugar de vida” (Balbim *et al.*, 2023a, p. 41).

diversas áreas da sociedade, desde a saúde, passando pela educação e pela segurança pública, até o aprofundamento das desigualdades.

A compreensão, o reconhecimento, a definição e a utilização dos termos aqui apresentados são necessários para a superação do entendimento de que a política habitacional em países pobres e em desenvolvimento, particularmente no contexto de mudanças climáticas, deve estar associada exclusivamente ou mesmo prioritariamente à construção de novas unidades habitacionais ou à requalificação nos modelos tradicionais de unidades previamente construídas e tornadas obsoletas – aquilo que institucionalmente passou a ser chamado de *retrofit* a partir da aprovação do novo MCMV em 2023.

As moradias inadequadas correspondem a parcela expressiva do estoque imobiliário de nossas cidades. Segundo dados da Fundação João Pinheiro (FJP), em 2019, mais de 24 milhões de domicílios urbanos tinham ao menos um componente de precariedade, fosse de infraestrutura, fosse edificação ou fundiária. Este número representa 39,8% do total de domicílios particulares permanentes urbanos duráveis, não sendo considerados os improvisados e os rústicos (FJP, 2021).

Fica claro que esta realidade não será superada construindo esse volume de novas unidades que substituiriam as existentes. Nesse sentido, a superação das inadequações e das precariedades do estoque imobiliário existente por meio das melhorias habitacionais corresponde à única solução factível em termos financeiros e socioambientais, tendo em vista a escala necessária e os desafios associados, notadamente o enfrentamento da crise climática.

Portanto, ressalta-se a necessidade de buscar um dimensionamento deste panorama, essencial à política pública, no sentido de que as ações sejam planejadas a partir das demandas observadas pelo país.

3 REFERÊNCIAS AO HISTÓRICO DAS AÇÕES VOLTADAS À MELHORIA HABITACIONAL E À ATHIS

A questão da moradia adequada vai além dos aspectos físicos da habitação, envolvendo, de acordo com a literatura, garantia de aspectos como: a segurança da posse; a existência de serviços básicos, como abastecimento de água, esgotamento sanitário, gestão de resíduos sólidos e limpeza urbana, manejo de águas pluviais e drenagem urbana, iluminação pública e energia; a acessibilidade em termos econômicos, de modo que o custo da moradia não ameace a garantia de outros direitos; a habitabilidade, que remete às questões físicas da moradia relativas ao espaço, ao conforto climático e aos riscos à vida e à saúde; a localização, permitindo o acesso à saúde, ao emprego, à educação e a outros direitos; e a adequação cultural, oferecendo uma solução de moradia que considere as singularidades de cada família, os modos de vida, e o contexto histórico, social e ambiental (UN-HABITAT, 2014; CAU/BR, 2018).

Apesar do enorme passivo de inadequações e precariedades habitacionais e do ambiente construído, o Brasil possui um histórico de apoio à moradia adequada por meio da assistência técnica que culminou na aprovação da Lei de Athis em 2008. O início deste processo remonta à atuação das entidades representativas de profissionais de arquitetura e urbanismo, especialmente no Rio Grande do Sul, com o Sindicato dos Arquitetos no Estado do Rio Grande do Sul (Saergs). Em 1976, o Saergs lançou uma publicação com a proposta de assistência técnica à moradia econômica, o Programa Atme (IAB, 2010).

Os debates sobre habitação foram se aprofundando a partir da realização do Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, o Seminário de Quitandinha, na cidade de Petrópolis, em 1963. Durante o período da Ditadura Militar, observou-se a emergência do Movimento de Luta pela Reforma Urbana no país. No campo legislativo, estas discussões e mobilizações levaram à inclusão de um capítulo sobre política urbana na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), fruto de uma emenda popular, no qual são abordados os instrumentos de reforma urbana e a função social da propriedade.

Num movimento paralelo, algumas iniciativas lideradas por movimentos sociais – com a assessoria de equipes técnicas multidisciplinares coordenadas por profissionais de arquitetura e urbanismo – desenvolveram experiências de assistência técnica coletiva na cidade de São Paulo nos anos 1980, as assessorias técnicas, executando projetos e obras de conjuntos habitacionais em regime de mutirão e autogestão.

A primeira experiência de produção habitacional autogerida no país foi institucionalizada pela prefeitura de São Paulo, na gestão Luiza Erundina (1988-1992), no contexto do Funaps Comunitário, que utilizava recursos do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Funaps). O programa consolidou experiências comunitárias anteriores, algumas inclusive fomentadas nos últimos anos de existência do Banco Nacional da Habitação (BNH). Esse rico processo formatou o campo profissional das assessorias técnicas, que moldou uma geração de profissionais comprometidos com o tema da produção social da moradia (Ronconi, 1995; Moreira, 2009; Balbim e Krause, 2014, p. 190).

No final da década de 1990, começaram a surgir leis municipais em cidades como Porto Alegre, Campo Grande, São Paulo, Vitória e Belo Horizonte, buscando assegurar a assistência técnica para planos, projetos e produção habitacional (IAB, 2010).

No campo da política pública, o BNH, criado em 1964 e extinto em 1986, pautou sua atuação pela produção majoritária de unidades habitacionais novas. Os chamados programas “alternativos” ou “especiais”, criados no final dos anos 1970, contemplaram a autoconstrução e a reurbanização de áreas degradadas, mas atingiram baixo desempenho quantitativo. O encerramento do BNH e a não proposição de qualquer política habitacional no plano nacional explicitaram a falta de proposta do governo federal para o setor, seguindo-se um período de confusão institucional da área associado ao período de crise financeira (Santos, 1999).

Uma mudança de orientação teria ocorrido em meados da década de 1990, quando a política federal ampliou a atuação no financiamento a estados e municípios para melhorar assentamentos precários, com os programas Pró-Moradia e Habitar Brasil. No período 1995-1997, a maior parte dos recursos desses programas (75,5%) foi investida em urbanização, melhoria habitacional e infraestrutura, contra 24,2% investidos em produção de moradias novas (Santos, 1999, p. 24). No final desse intervalo, entrou em operação o programa Habitar-Brasil-BID (HBB), que incorporou recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e ampliou a atuação em assentamentos precários.

No ano de 2000, a moradia foi incluída no art. 6º da CF/1988, passando a integrar o rol dos direitos sociais. No ano seguinte, foi promulgado o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 2001, que estabeleceu as diretrizes para a política urbana conforme disposto na CF/1988. Esta foi a primeira ocorrência do tema da assistência técnica em uma normativa federal, sendo prevista, no inciso V, letra r, do art. 4º, sua implementação de forma gratuita para grupos menos favorecidos (Brasil, 2001). Em 2002, o arquiteto Clóvis Ilgenfritz da Silva, deputado federal pelo Partido dos Trabalhadores (PT) do Rio Grande do Sul, iniciou a tramitação de um Projeto de Lei (PL) de sua autoria sobre a assistência técnica. O PL foi discutido nacionalmente em 2005 em eventos promovidos pela Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas (FNA) e retornou ao Congresso reformulado, pelas mãos do deputado federal e também arquiteto Zezéu Ribeiro, eleito pelo PT da Bahia, responsável pela redação final da lei que colocaria a Athis no arcabouço legal brasileiro anos mais tarde, em 2008.

É relevante pontuar que neste período o país não possuía, em nível federal, uma estrutura unificada de financiamento para a promoção de políticas públicas habitacionais de interesse social. Desde a extinção do BNH, esta foi uma política desconsiderada pelo governo federal.

No primeiro mandato presidencial do PT, houve uma inovação, na forma do programa Crédito Solidário, criado em 2004. Trata-se de financiamentos a entidades privadas sem fins lucrativos, que atuam segundo a produção social da moradia (PSM), que compreende formas variadas de produção da habitação, mas guardando a organização do processo e a definição das principais diretrizes do projeto e do pós-morar

nas mãos e nos mecanismos de organização coletiva dos próprios moradores (Balbim e Krause, 2014, p. 190; Moreira, 2009).

Nesse contexto, em 2005 foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) pela Lei nº 11.124 de 2005, com o objetivo de implementar investimentos e subsídios advindos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), havendo a possibilidade de destinação de recursos para a ação de assistência técnica gratuita nas áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia. A estruturação do SNHIS e também do FNHIS levou à elaboração de planos locais e estaduais de habitação de interesse social (PLHIS) e do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), o que, por sua vez, colaborou para o fortalecimento e a institucionalização das políticas públicas de promoção da habitação em todo o país.

A partir de 2008, o FNHIS, por meio de uma modalidade denominada justamente Produção Social da Moradia, possibilitou que entidades privadas sem fins lucrativos, previamente habilitadas, pudessem pleitear recursos para produção ou aquisição de unidades habitacionais ou requalificação de imóveis, e também para produção ou aquisição de lotes urbanizados. O público-alvo seria, portanto, o mesmo do Crédito Solidário, ainda que o atendimento tenha sido limitado.

Em seguida, ao final de 2008 foi sancionada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Lei nº 11.888, que criou a assistência técnica pública e gratuita às famílias de baixa renda, também conhecida como Lei de Athis, herdeira do Programa Atme de 1976 no Rio Grande do Sul.

A Athis constitui, assim, parte do direito social à moradia previsto na CF/1988. A Lei nº 11.888 de 2008 buscou assegurar e regulamentar este elemento da política pública que visa à garantia do direito à moradia digna às famílias com renda mensal de até três salários mínimos por meio da prestação de serviço gratuito de arquitetura, urbanismo e engenharia para habitações de interesse social (Brasil, 2008).

Após a aprovação da Lei nº 11.888, o FNHIS também passou a elencar entre suas ações a prestação de serviços de Athis, a serem contratados tanto por estados e municípios como por entidades privadas sem fins lucrativos organizadoras de famílias. Também foi inovadora a possibilidade de contratação de mão de obra para melhorias habitacionais em áreas consolidadas, por meio de obras executadas pelos próprios beneficiários, em regime de mutirão, autoconstrução ou autogestão – modalidade que atenderia à demanda e à necessidade de movimentos de luta pela moradia. Outra inovação da lei está elencada em seu art. 4º, quando define que os serviços de Athis devem ser prestados por profissionais que atuem como: i) servidores públicos; ii) membros de equipes de entidades sem fins lucrativos; e iii) inscritos em residências acadêmicas ou em grupos de extensão.

Seguindo-se a linha do tempo da política pública, com o advento da modalidade Produção Social da Moradia do FNHIS em 2008, e com o lançamento do MCMV em 2009, até o final da vigência do último, em 2020, a provisão habitacional por meio de cooperativas e associações habitacionais ficou restrita a essas fontes de recursos. Em ambas, a parcela de recursos destinados às entidades sem fins lucrativos foi residual em relação ao total alocado.

Com efeito, a modalidade MCMV-E foi responsável por 78.597 unidades habitacionais contratadas naquele período, o que corresponde a menos de 6% das mais de 1,36 milhão de unidades habitacionais contratadas pela modalidade Empresas do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que atendeu público-alvo na mesma faixa de renda.³ Por seu turno, o FNHIS repassou recursos minoritários para as entidades – do total de R\$ 1 bilhão alocado pelo Orçamento Geral da União (OGU) no fundo, em 2008, na primeira de apenas duas seleções da PSM, foram escolhidos somente 61 projetos, no valor total de R\$ 115 milhões, diante de uma demanda total, apresentada para pré-seleção, de quase R\$ 1,7 bilhão (Balbim

3. Dados do Sistema de Gerenciamento da Habitação, disponíveis em: <http://sishab.mdr.gov.br>. Acesso em: 1 ago. 2023.

e Krause, 2014). Da mesma forma, a Athis teve baixa execução no FNHIS, mesmo em relação aos parques recursos destinados à PSM.

No Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – Urbanização de Favelas, as melhorias habitacionais foram contratadas em diversos projetos. No entanto, de maneira geral, sua execução não aconteceu por desinteresse ou falta de capacidade de realização de obras pequenas e individualizadas por grandes empresas construtoras. Ou seja, o modelo de melhorias habitacionais não se mostrou compatível com o modelo de atuação de grandes empreiteiras, e vice-versa. Casos excepcionais, como o PAC Rio Anil, em São Luís (Maranhão), servem de aprendizado para uma execução em escala das melhorias habitacionais.

Durante a vigência do Programa Casa Verde Amarela (PCVA), a partir de 2020, as modalidades de PSM, que, ainda que de forma residual, continuavam até então a ser praticadas, ou deixaram de existir na política nacional,⁴ ou, no caso de financiamento via Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), como no Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional (RegMel), não registraram, até outubro de 2023, nenhuma contratação (Balbim, 2023).⁵ O RegMel, entretanto, avança na forma de contratação e execução de melhorias habitacionais ao definir *kits*, conjunto de materiais, serviços e obras que visam à superação de uma condição de inadequação e que são contratados com valores predefinidos. Essa inovação surge de experiências locais e atualmente constitui a forma mais bem acabada de relação entre a política pública, os investimentos públicos e privados e as condições próprias do setor da autopromoção habitacional. As características deste setor são normalmente associadas àquilo que se denomina informal, mas que de fato constitui práticas e modos de produção regrados, normatizados e formalizados, ainda que suas características, condições e relações não sejam aquelas definidas ou reconhecidas pelo direito e pelas práticas estatais.

Observa-se, portanto, que a escala de todas as ações relativas à PSM, modelo no qual as melhorias habitacionais estariam inseridas, costumeiramente ocupou o lugar de programas alternativos no contexto da política nacional de habitação. O resultado disso é o enorme estoque habitacional em assentamentos precários, com suas diversas inadequações e, ainda, destituído de trabalho técnico especializado em sua produção em todo o país.

Diante dessa realidade histórica, defende-se que as previsões legais e programáticas relacionadas à PSM e às melhorias habitacionais recebam aportes técnicos e práticos inovadores, de maneira sistemática, para que se efetive o direito constitucional à moradia digna no país. No plano federal, as bases para a constituição de uma política de melhorias habitacionais estão historicamente colocadas, quais sejam:

- o reconhecimento da função social da propriedade;
- as diretrizes e instrumentos jurídicos, urbanísticos e fundiários do Estatuto da Cidade;
- o reconhecimento constitucional do direito à moradia digna;
- a previsão legal da assistência técnica pública e gratuita por meio da Lei de Athis; e
- as formas e os instrumentos interfederativos e intersetoriais de execução financeira via FNHIS e SNHIS.

4. Análises acerca da política habitacional estão trabalhadas de maneira exaustiva em diversos trabalhos do Ipea e, recentemente, Balbim (2022) realizou um esforço de retomada das análises de políticas anteriores com o intuito de analisar o PCVA, revelando não apenas rupturas, mas também continuidades da política nacional de habitação desde o BNH.

5. Do então Ministério do Desenvolvimento Regional, atual Ministério das Cidades.

Além destas bases, a recente aprovação do novo MCMV valoriza e indica meios e prioridades para a execução de melhorias habitacionais, notadamente por meio de entidades sem fins lucrativos e produção autogestionária (Balbim, 2023).

Com base nas pesquisas desenvolvidas em parceria com o CAU/BR, particularmente a análise das centenas de iniciativas de ações públicas e privadas de melhorias habitacionais fomentadas pela autarquia, e analisando referências nacionais e internacionais sobre o tema, entende-se, entretanto, que, para a efetivação de uma política de melhorias habitacionais que faça frente à enormidade do problema, faz-se ainda necessário realizar o que segue.

- 1) Articular os instrumentos administrativos e normativos citados, relacionados às políticas de desenvolvimento urbano, em prol de uma política ou programa de melhorias habitacionais de maneira não concorrente à necessária e continuada produção de novas unidades habitacionais.
- 2) Quantificar e qualificar o problema, ou seja, constituir bases de dados e informações que reconheçam e localizem as inadequações em todo o país, articulando informações censitárias e informações de cadastros e bases administrativas. Especial atenção deve ser dada ao Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e a outros levantamentos já existentes, como o do sistema capilarizado da Estratégia Saúde da Família (ESF), do Sistema Único de Saúde (SUS), que levanta as condições domiciliares das famílias, além da realização de pesquisas específicas, notadamente sobre as condições das moradias em áreas rurais e em áreas definidas como de preservação histórica e cultural.
- 3) Reconhecer e fomentar as condições próprias da economia popular responsável pela autopromoção deste estoque imobiliário, notadamente por meio de entidades sem fins lucrativos e mecanismos de autogestão, viabilizando parcerias público-populares e também com o setor privado tradicional, sem a intenção de formalização desta economia nos moldes atualmente restritos, e com garantias na execução dos recursos públicos e conformidade aos direitos sociais e trabalhistas.
- 4) Estruturar ações continuadas e adequadamente dimensionadas para a formação e a qualificação de capacidades técnicas (profissionais de arquitetura e urbanismo, engenheiros, assistentes sociais, agentes de saúde, médicos de família, mão de obra da construção civil e outros profissionais) para prestar a assistência técnica, coletar e monitorar informações acerca das condições de saúde da habitação e do *habitat*, planejar e executar obras de melhorias habitacionais.
- 5) Modernizar, aprimorar e humanizar o capitalismo nacional à luz da realidade dos países desenvolvidos e com respeito às características da formação socioespacial brasileira, por meio do fomento ao associativismo, ao cooperativismo e à economia solidária como bases sociais para a formação da noção e do valor do comum, no sentido de “*common*”, ou comunitário, ou ainda “público não estatal”, com especial atenção à valorização e à viabilização das diversas formações de entidades sem fins lucrativos.

Contudo, observando-se os ainda tímidos avanços logrados, destacam-se alguns entraves para que esta política pública se expanda, como por exemplo:

- desinteresse ou incapacidade dos atores envolvidos – gestores públicos, o setor da construção civil, em particular as grandes empreiteiras – em criar, promover e adequar-se a políticas, estruturas de gestão e formas de execução inovadoras que garantam a dinamização da economia da melhoria habitacional;

- carência de estrutura interna dos órgãos executores e financiadores para a operacionalização de um modelo de política pública que foge ao padrão da tradicional produção de novas unidades;
- falta de dados⁶ – especialmente qualitativos –, problemas no acesso aos dados existentes e integração de diferentes bancos de dados na escala intramunicipal e sobre as unidades habitacionais que possibilitem verificar de maneira acurada a dimensão das inadequações, possibilitando o efetivo reconhecimento do problema e o desenvolvimento de um programa mais assertivo em relação às demandas; e
- desconhecimento das leis, dos direitos e dos instrumentos associados às melhorias habitacionais e ao direito à moradia digna por parcela considerável da população e dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Outra questão relevante, mas que pode ser tomada como pontual, refere-se aos recursos orçamentários. Uma vez que a Lei de Athis foi proposta pelo Legislativo e não pelo Executivo, não há vinculação orçamentária direta para promover o que prevê a referida lei. Deste modo, ações de Athis dependem de governos das esferas municipal, estadual e federal que estejam dispostos a destinar recursos específicos do orçamento, assim como da promulgação de legislações específicas nos contextos regionais ou locais que apresentem tal vinculação e reforcem esta política na esfera local.

4 DEFINIÇÕES PROGRAMÁTICAS PARA UMA POLÍTICA DE MELHORIAS HABITACIONAIS ASSOCIADA À ATHIS

Desde 2007, o Ipea vem apoiando esforços de organização e avaliação de políticas públicas usando e aprimorando o método do modelo lógico. A partir de 2010, em subsequentes trabalhos em parceria com a Caixa Econômica Federal (CEF), as secretarias nacionais de Saneamento Ambiental e de Habitação do Ministério das Cidades e a prefeitura de São Paulo, foi possível desenvolver uma metodologia de estruturação e avaliação de programas renovada e adaptada à realidade brasileira, que consiste na modelagem lógica a partir de uma engenharia reversa.

A modelagem lógica de engenharia reversa resgata as formulações iniciais e a teoria do projeto, programa ou política, como feito no modelo lógico e em metodologias similares. Mas, além disso, ela desenha a estrutura, inexistente até então, de um programa a partir do elenco de todos os itens financiáveis e contratados, e das ações em execução. No caso de um programa ou projeto que viabiliza ações e entrega produtos, faz-se uma espécie de reversão. Primeiramente, analisa-se tudo aquilo que pode ser ou que está sendo executado. Depois, avança-se na formulação das ações, produtos e seus encadeamentos até atingir os resultados esperados. A seguir, definem-se indicadores de avaliação e procedimentos de verificação.

A aplicação do modelo lógico reverso para Athis e melhorias habitacionais se deu a partir da parceria com o CAU/BR. Na primeira etapa da parceria, informações de três principais fontes foram analisadas e sistematizadas: i) questionário em meio digital enviado pelo CAU/BR a cada CAU estadual, a fim de conhecer as experiências em curso na área; ii) entrevistas semiestruturadas com os CAUs estaduais conduzidas pelo Ipea; e iii) informações disponíveis junto a cada CAU estadual – nos sítios eletrônicos e documentos – acerca das ações de Athis e melhorias habitacionais fomentadas. É importante ressaltar que a estratégia de escuta ativa dos CAUs estaduais permitiu acessar um panorama sobre como a Athis

6. A produção de dados em assentamentos precários constitui um desafio global, particularmente do Sul global, que tem sido enfrentado na atualidade através de múltiplas e inovadoras estratégias. Mais informações em: <https://eventos.ibge.gov.br/infofavela2023/apresentacao> (nacional) e <https://publications.iadb.org/es/informando-lo-informal-estrategias-para-generar-informacion-en-asentamientos-precarios> (internacional).

e as melhorias habitacionais são compreendidas nas diferentes regiões e estados brasileiros, condição essa refletida nas definições apresentadas e que deve orientar políticas públicas a serem desenvolvidas.

4.1 O problema

O problema resume uma situação indesejável que, ao ser identificada, deverá ser enfrentada por um programa ou uma política, que vise atingir as causas do problema, em especial as causas críticas.

A partir de ações organizadas, monitoráveis e avaliáveis, que incidam sobre as causas, busca-se a transformação do problema, sua superação, atingindo assim os resultados previstos.

As pesquisas formuladas permitem afirmar que o problema a ser enfrentado é o destacado a seguir.

Políticas públicas relacionadas à HIS não aderem às dinâmicas territoriais e não reconhecem a economia da autopromoção, contribuindo para a permanência das precariedades e inadequações, e para a não consecução do direito à moradia digna e à saúde do *habitat*.

No problema são observados elementos críticos que apresentam obstáculos à garantia do direito à moradia digna, tais como: realidades territoriais desafiadoras em contextos de diversidade (questões socioeconômicas, ambientais e socioculturais, além dos desafios inerentes aos próprios assentamentos precários) e economia da autopromoção habitacional. A combinação destes elementos resulta na permanência e na persistência das inadequações e precariedades; consequentemente, o direito à moradia digna não é garantido, tampouco universalizado.

4.2 Causas críticas

É sobre as causas, e mais especificamente, sobre as causas críticas, que é necessário agir, com vistas à solução do problema. Como resultado das pesquisas, foram sistematizadas 56 causas e identificadas oito delas como causas críticas, definidas como aquelas que i) têm alto impacto potencial para produzir mudanças no problema; ii) impactam também outras causas; e iii) sobre as quais é politicamente oportuno agir.

Essas causas críticas foram organizadas em três eixos, quais sejam: realidade socioterritorial; políticas públicas; e formação e atuação profissional. Os níveis de proximidade das causas com o problema assim como as relações entre as distintas causas que contribuem para o problema contribuem para sinalizar prioridades políticas.

QUADRO 1

Causas críticas identificadas pela pesquisa

Causa crítica	Eixo	Nível
Desconhecimento do direito à assistência técnica pública e gratuita.	Realidade socioterritorial	4
Falta de entendimento e estruturação da política de Athis por parte dos atores públicos.	Realidade socioterritorial	4
Não reconhecimento da autopromoção como alternativa habitacional.	Realidade socioterritorial	4
Agentes financeiros e operadores não reconhecem a lógica de estruturação das ações de melhorias habitacionais.	Política pública	4
Incompatibilidade das normas técnicas com a efetivação das melhorias habitacionais.	Política pública	4
Processo de formação de arquitetos urbanistas, engenheiros, assistentes sociais e outros não contempla Athis.	Formação e atuação profissional	5
Dificuldade de compreensão do tema e da realidade social da maior parcela da população.	Formação e atuação profissional	3
Falta de informações e indicadores que revelem a realidade.	Formação e atuação profissional	3

Elaboração dos autores.

Obs.: Os níveis atribuídos indicam a proximidade da causa com o problema, conforme avaliado pela pesquisa, variando de 1 (mais distante do problema) a 5 (mais próximo do problema).

Observando-se as causas críticas, nota-se que a maior parte delas relaciona-se a questões de informação e de compreensão acerca da realidade socioespacial e da política habitacional, o que se insere amplamente na área de atuação da política pública, além de entidades parceiras e associadas à divulgação e à formação para a política habitacional, como é o caso do CAU/BR, inclusive com potencial para atuação em conjunto com outros atores.

Além disso, o eixo de políticas públicas traz duas causas críticas relacionadas à operacionalização da política de Athis e das melhorias habitacionais. Estas questões resultam de uma política pública habitacional voltada quase exclusivamente para a construção de novas unidades – como visto na seção 2 desta *Nota Técnica* – e que, por isso, não comporta, em seu arcabouço normativo técnico, a lógica da melhoria habitacional. Desse modo, como um efeito dominó, os operadores e agentes financeiros que atuam na política habitacional também se encontram pouco familiarizados com a lógica relacionada à Athis e às melhorias, obstaculizando o andamento de ações nessa perspectiva.

A compreensão e o reconhecimento, por parte de agentes financeiros, da lógica da melhoria habitacional podem constituir um importante fator impulsionador para o fortalecimento das melhorias habitacionais associadas à Athis enquanto campo econômico.

As demais causas críticas do eixo de formação abordam questões relacionadas ao processo de formação dos profissionais elencados para prestar serviços de assistência técnica. A formação dos profissionais de arquitetura e urbanismo, engenharia, assistentes sociais e outros, usualmente, não contempla o tema da Athis nos cursos superiores pelo país. Este ponto, já abordado pelo CAU/BR junto às instituições de ensino superior e também junto ao Ministério da Educação, tem potencial de contribuir para a formação de profissionais que estejam mais preparados para lidar com a temática e atuar nesta realidade, com consequentes ganhos para a constituição de um campo econômico com maior dinâmica e mais bem avaliado entre os pares.

4.3 Consequências da persistência do problema

O exame das consequências que resultariam da permanência do problema e da inação sobre suas causas pode justificar as medidas que serão tomadas, bem como dimensionar seus impactos.

Entre as dezoito consequências identificadas, houve maior concentração no eixo das realidades socioterritoriais, com ênfase na permanência de um cenário de cidade dividida que resulta no agravamento das condições de saúde das famílias, em moradias mais insalubres, maior segregação e aprofundamento das desigualdades socioespaciais, além de maior degradação social e ambiental do *habitat*.

Ainda neste eixo, observam-se consequências associadas ao clima e à saúde pública – aumento das catástrofes relacionadas a eventos climáticos extremos e a potencialização das consequências negativas de epidemias e pandemias, como verificado no caso da pandemia de covid-19.⁷

O aumento dos riscos e, consequentemente, da vulnerabilidade também contribui para o aprofundamento da marginalização, da estigmatização e da perda da dignidade, bem como do agravamento da violência urbana e doméstica, ainda no eixo das realidades socioterritoriais.

No eixo da política pública, as consequências observadas se interrelacionam, já que a permanência de políticas públicas descoladas das realidades territoriais e dedicadas exclusivamente à produção de novas unidades relegam a existência da maior parcela das cidades brasileiras, que permanecem em situação de precariedade, sem perspectiva de garantia de diversos direitos direta e indiretamente relacionados à moradia digna.

7. Mais informações, ver Rodrigues (2021) e Acesso... (2020).

Finalmente, no eixo da formação e atuação profissional, as consequências da permanência e inação com relação ao problema mantêm os profissionais com seu campo de atuação limitado e elitizado, sendo inclusive aqueles que se dedicam ao trabalho de assistência técnica desvalorizados econômica e simbolicamente, notadamente no campo da arquitetura e urbanismo. Esta consequência tem também impactos diretos no campo econômico, havendo potencial de fomento deste mercado de trabalho, oferecendo oportunidade de diversificação e aumento da atividade econômica.

4.4 Objetivos de uma política pública dedicada às melhorias habitacionais

Considerando-se os objetivos programáticos, aquilo que poderá vir a ser uma política pública de melhorias habitacionais associada à Athis estrutura-se nos três objetivos listados a seguir.

- 1) Promover a melhoria habitacional visando à saúde do *habitat* e à moradia digna.
- 2) Fortalecer a institucionalização da política pública de Athis democrática e participativa, com ganhos de escala e perene, mediante ações continuadas.
- 3) Conscientizar a população dos seus direitos e consolidar uma cultura técnica aderente às condições da precariedade, garantindo processos continuados de melhoria habitacional.

De modo geral, está subjacente aos objetivos um elemento de continuidade, no sentido de tornar mais permanentes, constantes, frequentes e escalados os processos de Athis, com vistas à institucionalização de uma política pública continuada de melhoria habitacional.

Da mesma forma, faz-se necessário agir sobre a sociedade como um todo e, particularmente, sobre o campo técnico-profissional para que haja um maior reconhecimento das realidades socioterritoriais e das condições de precariedade nas cidades brasileiras.

4.5 Público-alvo da política de melhorias habitacionais e a Athis

Na análise, evidenciou-se a existência de quatro grupos que constituem o público-alvo das ações existentes de promoção de melhorias habitacionais associadas à Athis. Entende-se que esses grupos, apresentados a seguir, podem ser alargados a depender da dimensão de uma política de Athis e de melhorias habitacionais.

- 1) Comunidades em assentamentos precários:
 - levam em conta critérios de vulnerabilidades e desigualdades socioespaciais; e
 - constituem parcela dos beneficiários definidos na Lei de Athis, particularmente o grupo de famílias beneficiárias que ganham até três salários mínimos, habitam em moradias inadequadas e vivem em relativa organização comunitária em função das necessidades de sobrevivência.
- 2) Movimentos sociais, assessorias técnicas e representantes de formas de organização comunitária:
 - possuem valioso conhecimento da realidade local, urbana e rural, envolvendo questões culturais, dinâmicas locais próprias, métodos e materiais de construção particulares; e
 - têm se mostrado um agente essencial nas ações de Athis e melhorias habitacionais bem-sucedidas.
- 3) Poder público – executores da política pública ou aqueles que a viabilizam:
 - compreendem ampla gama de agentes públicos nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no âmbito federal, estadual e municipal;

- devem receber ações de capacitação e sensibilização na revisão dos modelos consolidados de execução orçamentária e, em especial, das práticas cristalizadas de controle e tomada de decisões jurídicas não necessariamente aderentes às inovações legislativas e às práticas socialmente reconhecidas e assimiladas; e
 - apresentam distinções nas ações já desenvolvidas junto a gestores públicos, atores políticos e técnicos do poder público, demandando atuação diferenciada conforme o subgrupo do poder público.
- 4) Profissionais: majoritariamente do campo da arquitetura e urbanismo, esse público-alvo pode e deve ser alargado, englobando, não exclusivamente, mas prioritariamente, engenheiros, assistentes sociais, advogados, profissionais da saúde pública e das ciências ambientais, além dos profissionais da construção civil, com destaque para os recém-formados.

4.6 Fatores de contexto: o que influencia a política pública?

No decorrer da pesquisa, buscou-se identificar possíveis influências – positivas e negativas – do contexto na implementação das ações relacionadas à Athis e às melhorias habitacionais, que estão fora da governabilidade dos responsáveis pela execução destas ações.

Fatores de contexto tanto podem favorecer a implementação do programa como podem prejudicar ou até mesmo impedir esta implementação. Foram definidas oito categorias para os fatores de contexto favoráveis: i) articulação; ii) parceria; iii) poder público; iv) multidisciplinaridade; v) profissionais; vi) universidade; vii) legislação; e viii) questões socioterritoriais. As três primeiras são as mais representativas, detalhadas a seguir.

A categoria de articulação engloba majoritariamente questões relacionadas a atores do poder público – prefeituras, defensoria pública e agentes políticos –, mas também a atores da sociedade civil, com destaque para os movimentos sociais, notadamente por seu poder de representação. Além disso, mostra-se a demanda de articulação com agendas internacionais de desenvolvimento sustentável – em particular, com a Agenda 2030.⁸

A categoria parceria, complementar à primeira, evidenciou como entidades de classe e organizações da sociedade civil⁹ (OSCs) são importantes atores articuladores e impulsionadores junto aos entes públicos no território para viabilizar as ações de Athis e melhorias habitacionais. Novamente, o destaque fica para o poder público, especialmente as companhias de habitação locais e a defensoria pública enquanto atores-chave para o estabelecimento de parcerias. Outros atores, como universidades, movimentos sociais e empresas locais também representam potenciais parceiros no desenvolvimento de ações de Athis e de melhorias habitacionais.

A terceira categoria foca exclusivamente fatores favoráveis relacionados ao poder público, destacando-se a adesão do Poder Legislativo à pauta, por exemplo na proposição e na aprovação de legislações estaduais

8. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável é um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade. Ela foi pactuada em 2015 pelos 193 países que integram a Organização das Nações Unidas (ONU), inclusive o Brasil. O documento pode ser consultado em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>.

9. Conforme a Receita Federal: “OSC são entidades sem fins lucrativos que objetivam cooperar com o Estado no atendimento ao interesse público, visando produzir transformações mediante a promoção de direitos sociais, conscientização socioambiental e combate à exclusão social, sobretudo no atendimento às pessoas em situação de vulnerabilidade”. Disponível em: <https://www.gov.br/receita-federal/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/cidadania-fiscal/extensao/osc>. Ver também o marco regulatório das OSCs (Brasil, 2014).

e municipais de Athis, que viabilizam e fomentam a execução de melhorias habitacionais associadas a esta política.

Passando aos fatores de contexto desfavoráveis, estes são organizados em sete categorias: i) política pública; ii) profissional; iii) política; iv) desarticulação; v) questões socioterritoriais; vi) legislação; e vii) universidade. Mais uma vez, as três primeiras foram as mais representativas.

Na categoria política pública, são elencadas questões burocráticas que por vezes se apresentam como obstáculos no processo da Athis e das melhorias habitacionais, ou ainda a falta de dados para o planejamento das ações, a descontinuidade e o desconhecimento sobre a existência da lei.

Além disso, identifica-se o fator “ciclo de remoção-retorno”, que revela como a implementação de medidas inadequadas ou desatentas ao contexto da situação de habitação precária pode levar ao dispêndio de recursos que não resolvem o problema, o qual permanece e pode até mesmo agravar-se. Esta situação pode ser exemplificada no caso de realocação de uma comunidade para novas unidades que se encontram distantes dos serviços públicos e dos meios de vida, fazendo com que as populações retornem ao seu território de origem, mesmo que seja um assentamento precário.

A categoria profissional elenca fatores que vão além da falta de interesse dos profissionais em atuar neste campo, apontando o próprio desconhecimento desta área de atuação. Outra questão elementar nesta categoria é a baixa remuneração do campo de trabalho em geral, quando associado à Athis e às melhorias habitacionais.

A categoria política, por sua vez, sofre com a descontinuidade e também com a falta de institucionalização desta política pública, que fica vulnerável em função do calendário eleitoral e dos contextos político-partidários.

Nas demais categorias, podem ser citados como elementos desfavoráveis: no caso da desarticulação, a escassez de instituições que atuam em Athis e em melhorias habitacionais ou fomentam estas pautas; no caso de questões socioterritoriais, a existência de crises migratórias e a presença de refugiados nos territórios, agravando as situações já complexas de precariedade da moradia.

4.7 Resultados vislumbrados

Os resultados, na estrutura da metodologia do modelo lógico, dividem-se em resultados intermediários e resultado final. Os resultados intermediários são consequências das ações desenvolvidas para solucionar o problema, e evidenciam mudanças nas causas – em especial nas causas críticas –, levando, por sua vez, ao resultado final esperado. Este está diretamente relacionado aos objetivos do programa, e corresponde a mudanças no problema, sejam elas específicas ao comportamento, sejam concernentes ao conhecimento, às habilidades, ao *status* ou ao nível de desempenho dos atores direta e indiretamente relacionados à política. Essas mudanças podem incluir a melhoria das condições de vida de uma comunidade, o aumento da capacidade dos agentes envolvidos com a política ou transformações na arena política atinente ao tema.

Foram elaborados o resultado final e seis resultados intermediários divididos em dois eixos: i) políticas públicas; e ii) setor econômico e formação. O resultado final elaborado é o destacado adiante.

Direito à moradia digna e à saúde do *habitat* assegurado, garantindo às famílias autonomia em relação às prioridades do projeto, a conscientização sobre seus direitos, e os meios para a execução total ou incremental das obras.

É possível observar como o resultado final encontra-se diretamente articulado com o problema, evidenciando uma política pública que após implementada contribui não apenas para a moradia digna, mas também possibilita a autonomia às famílias, uma vez que estas possuem conhecimento sobre seus direitos e sobre os instrumentos para efetivá-los de maneira segura, atendendo a suas necessidades particulares.

No caso dos resultados intermediários, a seguir são apresentados os três relacionados ao eixo das políticas públicas (itens de 1 a 3). Os demais resultados intermediários (itens de 4 a 6) associam-se ao campo econômico e à formação dos profissionais.

- 1) Capacidades técnicas e de gestão administrativas, jurídicas e operacionais instaladas no poder público suficientes e aderentes à dimensão das precariedades habitacionais e politicamente comprometidas com a efetivação das políticas de Athis e de melhorias habitacionais.
- 2) Programas e ações associados às políticas públicas de assessoria técnica e melhoria do *habitat*, públicos e privados, aderentes às diversidades sociais e desigualdades territoriais com efetiva participação das comunidades e dos movimentos sociais.
- 3) Normas e regulações públicas (técnicas, edilícias, fundiárias e administrativas) adaptadas às práticas da melhoria habitacional e às formas de operacionalização da Athis, elaboradas com a participação de comissões e fóruns técnicos e sociais.
- 4) Setor econômico e circuitos locais de produção relacionados à Athis e às melhorias habitacionais estruturados, e atividade profissional visibilizada e valorizada simbolicamente e remunerada de maneira competitiva.
- 5) Assessorias técnicas, profissionais e mão de obra capacitados para a atuação multidisciplinar em Athis e melhorias habitacionais em todo o território, sensíveis às diversidades sociais e às realidades da precariedade habitacional, e agindo com responsabilidade social.
- 6) Estrutura curricular do ensino técnico, superior e extensão universitária transformados e adaptados à realidade das precariedades habitacionais e do ambiente construído, garantindo a formação de profissionais comprometidos e suficientes para a efetivação da Athis e das melhorias habitacionais.

Observa-se que os resultados intermediários são mais detalhados, relacionando-se direta e indiretamente às questões previamente abordadas e outros elementos do modelo lógico, de modo que os elementos pontuais destes resultados intermediários precisam ser equacionados para que seja possível atingir o resultado final.

5 APONTAMENTOS ESTRATÉGICOS

Destacam-se quatro grupos de informações para o aprofundamento de uma análise estratégica que busca a estruturação programática na escala nacional: público-alvo; causas críticas; fatores de contexto; e o encadeamento de ações, produtos¹⁰ e resultados.

Como pode-se depreender da diversidade de públicos-alvo, de causas críticas, de fatores de contexto e de ações, deve-se ter também claro que a ação focada em um público-alvo, por exemplo, coloca como prioridade um determinado conjunto de ações que implicariam a confrontação de determinadas causas e estariam sujeitas a determinados fatores de contexto. Da mesma forma, a seleção de certas causas críticas irá definir um recorte de público-alvo, ações e produtos, além de fatores de contexto associados.

Ainda que possa parecer evidente, esse apontamento inicial pretende reforçar a necessidade de um processo de priorização de estratégias. Poder-se-iam, por exemplo, definir diferentes estratégias para

10. As causas, ações e produtos não constituem foco de análise específica desta *Nota Técnica*, mas podem ser consultados em Balbim et al. (2023a).

diferentes regiões do país que, conforme as pesquisas apontam, se encontram em níveis diversos na curva de aprendizagem de Athis e das ações de melhorias habitacionais.

5.1 Públicos-alvo: diferentes escalas e tipos de ação

Quanto ao grupo das comunidades em assentamentos precários, trata-se de público-alvo que pode ser mais bem contatado por profissionais que já desenvolvem atividades nesses territórios. Estudos recentes têm revelado o valor de incorporar as comunidades aos processos de coleta de dados e planejamento, para além de sua participação nas intervenções (Acevedo *et al.*, 2021).

Além do apoio à instalação e à manutenção de postos ou centros de referência localizados no interior das comunidades, uma possível estratégia centrada neste grupo é a realização de campanhas, em meios mais assertivos com este público-alvo, informando aos moradores das comunidades sobre a existência do direito à Athis e às melhorias habitacionais, bem como sobre as formas de acessá-las.

Reconhecendo tratar-se do principal público-alvo, ações que ampliem seu conhecimento detalhado – não só sobre a habitação e as infraestruturas, mas também sobre a realidade laboral, as relações sociais etc. – são fundamentais a fim de compreender qual é o problema, sua dimensão, níveis de vulnerabilidade envolvidos e, a partir daí, priorizar as ações de maneira assertiva. Iniciativas nesse sentido, combinando bases de dados existentes e espacializando-as, têm mostrado resultados de interesse para o avanço da política pública (Feitosa, Cunha e Rosembach, 2023). Trata-se de um passo necessário para que quaisquer outras ações de Athis e melhorias habitacionais sejam mais adequadas a esses contextos.

De maneira organizada e não necessariamente associada ao grupo seguinte dos movimentos sociais, a comunidade pode e deve participar de maneira ativa na realização das melhorias habitacionais. Para tanto, a valorização de seu papel ativo, não apenas no planejamento das ações, mas na produção de informações e na disseminação de formulações e conquistas, pode ser uma das chaves de sucesso da política. A inovação tecnológica, especialmente a gamificação (ou ludificação)¹¹ ou outras formas que aproximam a política pública das pessoas, parece ser promissora no engajamento e na motivação comunitária.

Uma sugestão de ação política inicial ou imediata é a definição de perímetros de atuação, preferencialmente definidos como zonas especiais de interesse social (Zeis) ou similares, com a implantação de escritórios populares de Athis e melhorias habitacionais. Além disso, recomenda-se a realização de parcerias com centros de referência da assistência social (Cras) e com as equipes locais da ESF.

O grupo dos movimentos sociais encontra-se mais fortemente representado em áreas urbanas, especialmente nas metrópoles, que carecem de infraestruturas e serviços, carência que, evidentemente, justifica sua atuação nesses territórios. Quer-se aqui sublinhar a importância deste público-alvo para o melhor conhecimento da realidade sobre a qual deve debruçar-se a Athis e as ações de melhorias habitacionais.

Contudo, devido a esta distribuição profundamente desigual no território, com melhor representação nas grandes cidades, é preciso identificar organizações que poderiam assumir tal papel em locais ainda carentes dessa forma de organização comunitária, como ação com potencial para viabilizar a interiorização das ações de melhorias habitacionais associadas à Athis.

Os movimentos sociais têm se dedicado de maneira secundária às políticas de melhorias habitacionais, com forte atenção à ocupação e à requalificação de imóveis em áreas centrais. Sua ação histórica junto a grupos de profissionais (arquitetura e urbanismo, engenharia, direito, serviço social etc.) constituíram as chamadas assessorias técnicas. Essas entidades sem fins lucrativos também se dedicam ao fomento

11. A gamificação (do inglês *gamification*) ou ludificação (que remete a recursos lúdicos) trata da utilização de técnicas e dinâmicas de jogos, assim como da área de ensinamentos orientados a jogos, em outros contextos.

da Athis e das melhorias habitacionais abordadas na segunda seção desta *Nota Técnica*. E, em certos estados, como São Paulo, elas representam o principal instrumento organizacional de execução de ações.

Como ação política inicial ou imediata, sugere-se estimular a formação de assessorias técnicas multidisciplinares no modelo de entidades sem fins lucrativos; capacitar profissionais envolvidos; e firmar parcerias com residências profissionais, institutos federais de educação, ciência e tecnologia (IFs) e centros federais de educação tecnológica (Cefets).

O terceiro grupo, referente ao poder público, é bastante segmentado, seja em relação à instância de poder à qual se conecta cada instituição, seja na posição que ocupa na ordem federativa.

Entre eles, as prefeituras municipais são certamente prioritárias, pelos diversos papéis que desempenham e que podem interagir com a Athis e com as melhorias habitacionais – diagnóstico e dimensionamento da demanda, seleção de beneficiários, instituição de Zeis, relação com escritórios populares, instituição de escritórios públicos inseridos nas próprias prefeituras ou em universidades públicas,¹² aprovação de projetos e licenciamento de obras, execução direta ou indireta das obras, criação de bancos de materiais de construção etc.

Por sua vez, alguns governos estaduais já têm mostrado capacidade e interesse em fomentar melhorias habitacionais associadas à Athis, seja financeiramente, seja via ações subsidiárias (por exemplo, bancos de materiais de construção), podendo-se dizer que essa “vocação” deveria ser estimulada em outros contextos. Essas características apontam para modelos de parcerias interfederativas, priorizando nacionalmente a divulgação das boas práticas de governos estaduais e fomentando novas iniciativas no conjunto da Federação.

Os Executivos estaduais e locais necessitam de subsídios específicos para a elaboração do conjunto normativo, inclusive com instrumentos urbanísticos, que viabilizem, segundo cada realidade, ações de Athis e de melhorias habitacionais. Além disso, ações junto aos Executivos estão associadas à qualificação das capacidades estatais e à formulação de modelagens econômicas e de gestão.

Também deveria ser dada atenção especial a outras instituições, que podem facilitar ou dificultar a Athis e as melhorias habitacionais, caso por exemplo do Ministério Público. As defensorias públicas, especialmente as que atuam mais fortemente com regularização fundiária urbana, para além das associadas ao patrimônio histórico, também se revelaram prioritárias.

Para o grupo do poder público, as sugestões de ações políticas iniciais ou imediatas são: apoio e fomento aos governos estaduais para a instituição de políticas de capacitação técnica junto às municipalidades; e disseminação das boas práticas desenvolvidas em diferentes estados, com análise de como podem ser adaptadas e replicadas, incluindo a temática de captação de recursos, monitoramento e avaliação das ações.

Finalmente, no grupo de profissionais, é necessário quantificar e colocar foco naqueles que já realizaram ações que possam ser enquadradas, genericamente, como Athis ou como prática profissional assemelhada, de modo a segmentar a comunicação, tornando-a mais efetiva e aderente a sua inserção ou especialização profissional, notadamente no campo da arquitetura e urbanismo, mas não exclusivamente. O CAU/BR e os CAUs estaduais são atores essenciais na articulação com este grupo, assim como o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) e demais conselhos.

Adicionalmente, seria recomendável identificar grupos ou situações regionais menos propícias à realização de Athis e melhorias habitacionais, para buscar reverter esse quadro por meio de ações de sensibilização, capacitação e fomento, inclusive como estratégia de interiorização das ações.

12. Conforme proposto em Ferreira, Camargo e Sapata (2021).

Propõe-se, como ações políticas iniciais ou imediatas para este grupo, a articulação do governo federal com os conselhos profissionais para a instituição de políticas no tema; o apoio ao desenvolvimento e ao uso na política pública de plataformas tecnológicas que reúnam profissionais; a estruturação de cooperações para o acesso pelo poder público das bases necessárias de informações destes conselhos, a exemplo dos registros de responsabilidade técnica (RRTs) e das anotações de responsabilidade técnica (ARTs); e a análise e a adaptação do modelo de microempreendedor individual (MEI) para profissionais que atuam no campo da Athis e das melhorias habitacionais.

5.2 Causas e causas críticas: estratégias para enfrentar o problema

Os três eixos em que foram segmentadas as causas contribuem para revelar a complexidade do problema que a Athis e as melhorias habitacionais visam enfrentar.

Em primeiro lugar, o eixo das realidades socioterritoriais incorpora causas estruturais, muitas delas históricas, que ao longo do tempo contribuíram para a formação de uma paisagem dividida nas cidades brasileiras.

Este eixo indica a necessidade de que uma política pública de Athis preocupe-se efetivamente em contribuir para a modificação do modelo de constituição das cidades brasileiras. Requer-se que o atual padrão de urbanização dê lugar a uma realidade em que o direito à cidade não seja um privilégio, mas sim elemento fundamental de cidadania.

Ainda neste eixo, encontram-se causas relacionadas ao desconhecimento da população em relação a seus direitos, o que pode ser trabalhado pela política pública com maior efetividade a partir da organização de ações de informação e capacitação, inclusive em parceria com os movimentos sociais e via participação social.

No caso do eixo das políticas públicas, é possível identificar elementos que são comuns a diversas políticas e que, por isso, demandam ações integradas e transversais por parte da estrutura estatal. Neste grupo, encontram-se causas como a inação do poder público perante a pauta de Athis e das melhorias habitacionais, e a instituição de políticas de governo em vez de políticas de Estado – o que se associa diretamente à questão da descontinuidade.

Outro subgrupo deste eixo relaciona-se à política habitacional brasileira, historicamente marcada pela falta de continuidade e pela estratégia quase exclusivamente focada na produção de novas unidades, como anteriormente explorado neste trabalho, relegando a melhoria habitacional a um papel secundário. Neste caso, há um efetivo chamado à atuação dos conselhos profissionais, movimentos sociais e entidades relacionadas ao tema no exercício daquilo que se chama, na linguagem corrente da política pública, *advocacy*.¹³

No terceiro eixo, relativo à formação e à atuação profissional, encontram-se as causas relacionadas aos profissionais de Athis, como as deficiências na formação universitária e no currículo das escolas, bem como a elitização dos campos profissionais (arquitetura e urbanismo, engenharia, medicina etc.). Além disso, questões como a precariedade da remuneração de profissionais atuantes em Athis e melhorias habitacionais acabam por afastar os profissionais deste campo de atuação.

5.3 Análise dos fatores de contexto: estratégias e táticas

Observar os fatores de contexto permite identificar e considerar elementos que podem prejudicar, impedir, ou então favorecer e viabilizar as ações na área de Athis e melhorias habitacionais.

13. *Advocacy* consiste em despendar esforços para influenciar o processo da política pública e de alocação de recursos públicos, sendo uma prática realizada por indivíduos, organizações e outros grupos que atuam junto às instituições, usualmente aquelas que possuem poder decisório.

Nesse sentido, os principais elementos que podem favorecer e viabilizar as ações relacionam-se à temática de articulação e parcerias, o que revela esta como um caminho em potencial para a efetivação da Athis e das melhorias habitacionais a partir, sobretudo, da escala nacional.

Constitui forte diretriz a definição de ações interfederativas, com participação social e fomento às entidades sem fins lucrativos, além de parcerias com conselhos profissionais.

Essa realidade já se reflete nas ações em curso observadas junto aos CAUs estaduais, sendo previstas ações de parcerias e articulações na forma de acordos de cooperação e convênios. O aprofundamento dessa estratégia no plano nacional deve ter forte impacto sobre este eixo da política pública num escopo mais amplo.

Ainda, elementos como a adesão do Poder Legislativo e a inserção da Athis na agenda local de governo – inclusive por meio de legislações específicas – também são fatores de contexto favoráveis que estão estritamente relacionados às ações já desenvolvidas, e podem favorecer outras iniciativas.

Com relação ao campo de formação e atuação profissional, reforçam-se elementos previamente abordados, como a disposição de profissionais recém-formados para trabalhar com Athis e melhorias habitacionais, e o benefício de grupos multidisciplinares atuando na área.

A existência destas convergências entre os diferentes campos de análise contribui para apontar as direções a serem seguidas e também priorizadas. Parcerias entre entidades representativas de profissionais de arquitetura e urbanismo, engenharia, serviço social, geografia, medicina etc. podem potencializar o fomento da Athis e valorizar a atividade.

No caso daqueles fatores que podem prejudicar ou mesmo inviabilizar o sucesso das ações em Athis, observam-se principalmente as questões relativas à institucionalização da política pública, quais sejam: descontinuidade, deficiência na existência de dados, não alocação de orçamento e burocracia. Novamente, estas são questões que ecoam tópicos anteriormente abordados, indicando a importância de institucionalizar esta política pública e garantir seu financiamento de maneira perene. Aqui, mais do que o trabalho de *advocacy* de atores como o CAU/BR, as ações já desenvolvidas permitem contribuir para a inovação necessária na estruturação de programas destinados a melhorias habitacionais.

Temas opostos aos observados nos fatores de contexto favoráveis também são elencados, como é o caso da desarticulação em torno da pauta de Athis e das melhorias habitacionais. A inexistência de legislações locais e regionais específicas – mesmo considerando-se o fato de que a lei federal é autoaplicável – revelou-se potencialmente prejudicial à implementação da Athis, sobretudo na perspectiva da operacionalização da política nos municípios e nos estados.

Esse achado de pesquisa revela a necessidade de se instituir uma ação robusta e de alto impacto que colabore para que estados e municípios venham a elaborar e aprovar legislações específicas de Athis, associando-a a uma política voltada às melhorias habitacionais.

Por fim, a desconsideração das realidades locais também é apresentada como negativa, elemento que novamente reflete as análises anteriores e explicita como é premente incorporar a pluralidade do Brasil numa política pública de melhorias habitacionais associada à Athis.

6 ATHIS E MELHORIAS HABITACIONAIS. DESAFIOS E POTENCIALIDADES

Os aprendizados de pesquisa reforçam a necessidade de se instituírem bases programáticas públicas de fomento, qualificação e valorização da economia popular e das entidades sem fins lucrativos, fundamentais para a viabilização da PSM. As bases programáticas devem fundamentar-se nos elementos já existentes na legislação brasileira, como é o caso da função social da propriedade, do Estatuto da Cidade, do direito à moradia digna, das leis de Athis e do SNHIS.

Entende-se a necessidade e a potencialidade de multiplicar parcerias no setor da Athis e das melhorias habitacionais, notadamente a partir da composição de uma matriz geral de ações que envolva outros setores e áreas de conhecimento, tendo em vista o potencial das melhorias habitacionais para desempenhar um papel de política guarda-chuva que abranja outras políticas, sobretudo sociais, mas também econômicas, ambientais, educacionais e de saúde numa perspectiva transversal.

Assim, avalia-se que ações de fomento e efetivação do direito à moradia digna, aqui tratando-se das melhorias habitacionais associadas à Athis, devam envolver no plano federal, prioritariamente: o Ministério das Cidades; o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; o Ministério da Saúde; o Ministério da Cultura, notadamente, mas não exclusivamente, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan); o Ministério da Educação; a Secretaria de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego; e a Caixa Econômica Federal.

Avalia-se que cada um desses ministérios e instituições já contribui com a efetivação da Athis e das melhorias habitacionais como política pública. A potencialização das ações já empreendidas passaria: i) pelo reconhecimento destas na matriz geral de ações da possível política; ii) pela focalização em segmentos de públicos-alvo e beneficiários prioritários; e iii) pelo planejamento matricial de ações setoriais e programação orçamentária, garantindo a continuidade de cada ação setorial.

Em comum, a organização dessas ações deveria guiar-se por princípios de multidisciplinaridade e transversalidade, e deveria compreender a delimitação de perímetros de ação como diretriz prioritária, ou seja, compreender o território, o local, e suas comunidades.

Considerando-se os achados de pesquisa até o momento, se entende necessário que a cooperação técnica entre o Ipea e o CAU/BR se aprofunde nos seguintes sentidos:

- realizar dimensionamento e qualificação do problema a fim de subsidiar um planejamento consistente para esta política, inclusive identificando a necessidade de levantamento de dados específicos, que permitam identificar as necessidades de distintas realidades das regiões brasileiras – etapa à qual a pesquisa se dedica no momento;
- dimensionar as capacidades estatais existentes e necessárias à execução da política;
- propor a modelagem da gestão e o modelo da conformidade, bem como compatibilizar os modelos existentes de execução de ações, inclusive orçamentárias, com a lógica da precariedade e da melhoria habitacional; e
- difundir informação acerca do direito à moradia digna e da Lei de Athis entre os possíveis beneficiários, a fim de que conheçam e pleiteiem esse direito perante o poder público.

REFERÊNCIAS

ACESSO à água é fundamental para combater propagação da COVID-19 em áreas de favela. **Nações Unidas Brasil**, 25 mar. 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/85357-acesso-%C3%A0-%C3%A1gua-%C3%A9-fundamental-para-combater-propaga%C3%A7%C3%A3o-da-covid-19-em-%C3%A1reas-de-favela>.

ACEVEDO, P. et al. (Ed.). **Informando lo informal**: estrategias para generar información en asentamientos precarios. Washington: BID, 2021. 659 p. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18235/0003784>.

BALBIM, R. *et al.* **Metodologia de avaliação de resultados**: o caso das intervenções do PAC Urbanização de Favelas. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1903). 57 p.

BALBIM, R. *et al.* **Relatório de pesquisa do projeto “Modelagem lógica para estruturação programática da assistência técnica de habitação de interesse social (Athis)”**. Brasília: Ipea, 2023a. 139 p. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12191>.

BALBIM, R. *et al.* **Dimensão das inadequações habitacionais, custos, impactos e relações com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**: subsídios para um programa nacional de melhorias habitacionais. Brasília: Ipea, 2023b. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12313/4/NT_Dimensao_Publicacao_Preliminar.PDF.

BALBIM, R. **Do Casa Verde e Amarela ao Banco Nacional da Habitação, passando pelo Minha Casa Minha Vida**: uma avaliação da velha nova política de desenvolvimento urbano. Brasília: Ipea, mar. 2022. (Texto para Discussão, n. 2751).

_____. **O Minha Casa Minha Vida voltou, ou trata-se do marco de uma política nacional de urbanização?** Análise do relatório da comissão mista que trata da MP no 1.162/2023. Brasília: Ipea, ago. 2023. (Nota Técnica, n. 39). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12091>.

BALBIM, R.; KRAUSE, C. Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da habitação de interesse social no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16, n. 1, p. 189-189, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2014v16n1p189>.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. **Diário Oficial da União**, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, 26 dez. 2008.

_____. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. **Diário Oficial da União**, 1º ago. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm.

CAU/BR – CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL. **Athis**: assistência técnica em habitação de interesse social – um direito e muitas possibilidades. Brasília: CAU/BR, 2018, 57 p.

FEITOSA, F. F.; CUNHA, L. F. B.; ROSEMBACK, R. G. Estimativa municipal do déficit habitacional: utilização do CadÚnico na construção de uma nova abordagem metodológica. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 20., 2023. **Anais...** Belém: Enanpur, 2023. 18 p.

FERREIRA, A. R. M.; CAMARGO, G. L.; SAPATA, J. C. V. F. **Nota técnica quanto à implementação de assistência técnica pública e gratuita para a habitação de interesse social em Maringá-PR**. Maringá: CAU/BR, 2021.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil**: principais resultados para o período de 2016 a 2019. Belo Horizonte: FJP, 2021.

GOMES, J. G. **Os programas de melhorias habitacionais**: elementos a serem considerados para uma proposta de assistência técnica continuada a partir das experiências do Brasil e de Cuba. 2014. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. 113 p.

GUERREIRO, I. de A.; ROLNIK, R.; MARÍN-TORO, A. Gestão neoliberal da precariedade: o aluguel residencial como nova fronteira de financeirização da moradia. **Cadernos Metrópole**, v. 24, n. 54, p. 451-476, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5401>.

IAB – INSTITUTO DE 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**. Brasília: Tecnodata Educacional, 2010. Disponível em: <https://www.caupr.gov.br/wp-content/uploads/2019/01/manual-para-implantacao-da-assistencia-tecnica-publica-e-gratuiata.pdf>.

MOREIRA, F. A. **O lugar da autogestão no governo Lula**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. 195 p.

NUNES, A. C.; POLETO, C. A promoção de uma política de Athis a partir do CAU: uma análise do caso de Santa Catarina. In: CAMPOS, M. M. *et al.* (Org.). **Outra arquitetura social**: assessoria e assistência técnica em arquitetura e urbanismo. Vitória: Edufes, 2022. (E-book). Disponível em: <https://edufes.ufes.br/items/show/647>.

RODRIGUES, R. I. O abastecimento de água nas favelas em meio à pandemia da covid-19. **Bapi**, n. 25, p. 73-79, fev. 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10496/1/bapi_25_AbastAguaPandemia.pdf.

RONCONI, R. **Habitações construídas com gerenciamento pelos usuários, com organização da força de trabalho em regime de mutirão**: o programa Funaps Comunitário. 1995. Dissertação (Mestrado) – Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Carlos, 1995.

SANTOS, C. H. M. **Políticas federais de habitação no Brasil**: 1964-1998. Brasília: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, n. 654). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2814/1/td_0654.pdf.

SOMEKH, N.; BALBIM, R. Urbanismo corporativo ou urbanismo social: qual proposta para o Brasil? **Arquitextos**, ano 23, maio 2023. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/23.276/8784>.

UN-HABITAT. **The right to adequate housing**. Geneva: UN-Habitat, 2014. (Fact sheet, n. 21, rev. 1). Disponível em: <https://unhabitat.org/the-right-to-adequate-housing-fact-sheet-no-21rev1>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Neves de Souza da Cruz

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Deborah Baldino Marte (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Leonardo Simão Lago Alvite

Matheus Manhoni de Paula Alves

Mayara Barros da Mota

Capa

Leonardo Hideki Higa

Projeto Gráfico

Leonardo Hideki Higa

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.