REVISTA TERRITORIALIDADES









ATHIS EM SANTOS (SP): ANÁLISE DA APLICAÇÃO DAS LEIS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA

ATHIS in Santos (SP): Analysis of the application of technical assistance laws

http://doi.org/10.17648/revistaterritorialidades-v1n1-8

Lais Granado

Coordenadora do GT-ATHIS do Instituto Procomum Responsável técnica pelo projeto ATHIS na Baixada E-mail: laisgranado@gmail.com Orcid: orcid.org/0000-0002-4459-6067

Jean Pierre Crété

Coordenador do GT-ATHIS do Instituto Procomum E-mail: Jpmcrete@gmail.com Orcid: orcid.org/0000-0001-8801-9782

Daniela Colin Lima

Coordenadora do GT-ATHIS do Instituto Procomum E-mail: abcdaflor@gmail.com Orcid: orcid.org/0000-0001-5368-8847

ABSTRACT

This article proposes a study of the application of the legislation of Technical Assistance for Housing of Social Interest (ATHIS), granted by Municipal Law nº 2.211/2004, which defined ATHIS guidelines in the city of São Paulo (SP), even before the enactment of Federal Law no 11.888/2008. Despite having excellent economic indicators, the region has irregular and precarious settlements in hills, tenements and stilts, which shelter thousands of families in situations of vulnerability, showing a notable socioeconomic inequality, also expressed through socio-spatial segregation. This demonstrates the urgent need to implement Technical Assistance as an important instrument to guarantee the right to decent housing, through regularization, design and monitoring of works by trained professionals and with the allocation of the appropriate financial resources, in order to improve the habitability of the low-income population.

Keywords: Federal Law 11.888/2008. Self-Management. ATHIS. Right to Housing.

RESUMO

Este artigo propõe um estudo sobre a aplicação da legislação de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS), outorgada pela Lei Municipal nº 2.211/2004, que definiu as diretrizes de funcionamento da ÂTHIS na cidade de Santos (SP), antes mesmo da promulgação da Lei Federal nº 11.888/2008. Ainda que conte com bons indicadores econômicos, a região possui assentamentos irregulares e precários em morros, cortiços e palafitas, que abrigam milhares de famílias em situação de vulnerabilidade, evidenciando uma notória desigualdade socioeconômica que se expressa, também, na forma de segregação socioespacial. Isso demonstra a necessidade urgente de efetivação da ATHIS como um instrumento fundamental para garantir o direito à moradia digna, por meio da regularização, do projeto e do acompanhamento de obras por profissionais capacitados e com destinação dos devidos recursos financeiros, a fim de melhorar a condição de habitabilidade da população de menor renda.

Palavras-chave: Lei Federal 11.888/2008. Autogestão. ATHIS. Direito à Moradia.

INTRODUÇÃO

Dados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apresentam a cidade de Santos como a 17ª melhor economia e a 9ª maior renda *per capita* do país. No entanto, entre os municípios que formam a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), Santos apresenta o menor percentual de crescimento em relação ao número de habitantes residentes (IBGE, 2020). A especulação imobiliária eleva o custo da terra e o valor de mercado dos empreendimentos habitacionais impede que novos moradores de média e baixa renda se instalem no município. Nesse contexto, muitas famílias acabam migrando para cidades vizinhas, com custo de vida inferior ao de Santos. Por ser o maior polo regional e detentor de grande parte dos empregos no setor de comércio e serviços, diversos trabalhadores acabam ficando sujeitos a um intenso movimento pendular. Aqueles que permanecem na cidade, por sua vez, ficam sujeitos aos altos valores de aluguéis ou aos assentamentos precários, onde o direito à cidade e à moradia digna é negligenciado pelo poder público, assim como ocorre na maior favela sobre palafitas do Brasil (RIBEIRO, 2018).

Além disso, por conta de uma produção habitacional de interesse social insuficiente para as demandas existentes, muitos moradores passam a ocupar áreas vazias ou subutilizadas e, mesmo aqueles que adquirem terrenos para construir suas casas, na maioria das vezes, não contam com o auxílio de um profissional. De acordo com pesquisas, a autogestão está presente em 77% das residências brasileiras, resultando em uma baixa qualidade das construções e diversos problemas relacionados (SILVESTRE et al., 2012). A autoconstrução faz parte do processo de urbanização das cidades brasileiras e, por intermédio dela, a população de baixa renda vem viabilizando sua moradia, com pouco ou nenhum auxílio do governo e com baixa participação de profissionais habilitados ou capacitados:

Sabemos, por exemplo, que a cidade autoproduzida de maneira precária apresenta muitos problemas, como habitações de péssima qualidade, má iluminação e pouca ventilação. Mas por que esses processos não podem contar com assistência técnica de arquitetos? Já temos no Brasil não apenas todo o marco regulatório para implantar a assessoria técnica, como também a experiência concreta, de mais de 25 anos, de entidades que se organizaram para essa finalidade e que já demonstraram que processos de autogestão dos próprios moradores — tanto nos assentamentos populares como na construção de casas — são capazes de produzir um *habitat* de muito mais qualidade e com menor custo para moradores e governos (ROLNIK, 2015, s/p).

Raquel Rolnik traz à tona a importância de colocar a ATHIS em prática, porque se trata de um importante instrumento legal para tornar possível que as mais de 11 milhões de moradias precárias existentes no Brasil – quase o dobro do déficit habitacional (CAU/MT, 2017) – possam usufruir de espaços de qualidade, dotados de infraestrutura, respeitando um direito básico dos cidadãos brasileiros, o direito à moradia digna.

A metodologia adotada neste artigo foi a revisão da política habitacional, com foco no munícipio de Santos (SP). Paralelamente, efetuou-se a análise da Lei Federal 11.888/2008, que criou o programa de assistência técnica, pública e gratuita, em âmbito nacional, bem como da Lei Municipal 2.211/2004 que dispõe sobre o programa de assistência técnica em Santos, aprovada quatro anos antes da lei federal. Parte da pesquisa refere-se ao conhecimento empírico das autoras, que buscaram compreender a situação da política habitacional e da ATHIS na cidade, os agentes envolvidos e as iniciativas locais. Para tanto, foi efetuado o levantamento quantitativo, através dos dados censitários mais recentes, que datam do ano de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), visando uma compreensão mais apropriada do território. Por fim, foi feita uma apreciação da situação atual e a proposição de algumas diretrizes para a efetivação da ATHIS em Santos.

LEI FEDERAL Nº 11.888/2008

Habitação é um direito fundamental, expresso na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, da Organização das Nações Unidas (ONU), bem como um direito social assegurado no Artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (COELHO, 2017, p. 64).

Hoje, a ATHIS é um direito social. Apesar de a lei federal de assistência técnica ter sido aprovada apenas em 2008, reivindicações em prol de sua implementação são antigas. Em 1976, Clóvis Ingelfritz idealizou a "Assistência Técnica à Moradia Econômica", sendo que, em 1999, um projeto similar foi implantado em Porto Alegre. Em 2002, Ingelfritz propôs que essa legislação fosse instaurada em esfera nacional. Em 2006, Zezéu Ribeiro, que sucedeu o legado de Ingelfritz, apresentou à Câmara o projeto de lei que regulamentava o programa de ATHIS, sendo promulgada a Lei nº 11.888 no dia 24 de dezembro de 2008, que entrou em vigor em junho de 2009 (PROJETAR, 2009, p. 5-7).

Amparada pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, a Lei Federal nº 11.888/2008 garante o direito à assistência técnica pública e gratuita para famílias com renda de até três salários mínimos, o que equivale, em 2020, a R\$ 3.135,00. Desse modo, aqueles que se enquadram dentro desse corte deveriam ter seus direitos assegurados em relação à moradia, com apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para a execução de serviços permanentes e gratuitos de assistência técnica nas áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia. Conforme determina o Artigo 2º:

§ 2º Além de assegurar o direito à moradia, a assistência técnica de que trata este artigo objetiva: I - otimizar e qualificar o uso e o aproveitamento racional do espaço edificado e de seu entorno, bem como dos recursos humanos, técnicos e econômicos empregados no projeto e na construção da habitação; II - formalizar o processo de edificação, reforma ou ampliação da habitação perante o poder público municipal e outros órgãos públicos; III - evitar a ocupação de áreas de risco e de interesse ambiental; IV - propiciar e qualificar a ocupação do sítio urbano em consonância com a legislação urbanística e ambiental (BRASIL, 2008, s/p).

A lei preconiza que a assistência técnica seja prestada por profissionais de arquitetura e urbanismo e engenharia civil, classificando, em categorias, os potenciais executores desses serviços. Além disso, assiste à implantação de escritórios modelo dentro de universidades, de modo que esses venham a desenvolver meios para a atuação na área e busquem parcerias no âmbito do poder público para o fortalecimento dessas ações. A responsabilidade pela seleção dos profissionais é atribuída às entidades técnicas, em convênio com as entidades públicas competentes. Podem ser firmados convênios entre órgãos públicos, universidades e entidades que promovam a capacitação tanto do profissional quanto da comunidade envolvida, atuando em conjunto na criação de metodologias que busquem dinamizar o processo de prestação de assistência técnica e democratizem o conhecimento nessa área (BRASIL, 2008).

A lei de ATHIS é, nessa medida, um importante instrumento para democratizar o direito à moradia e à cidade; contudo, decorrido dez anos de sua promulgação, poucos são os municípios que conseguiram implementá-la de fato, não sendo aplicada em grande parte das cidades brasileiras por desconhecimento ou falta de interesse dos gestores públicos.

LEI MUNICIPAL Nº 2.211/2004

Santos dispõe de legislação municipal anterior à lei federal e está baseada nos princípios estabelecidos pelo Estatuto da Cidade:

Entende-se por habitação de interesse social, a moradia no seu sentido mais amplo, considerando a unidade habitacional e o acesso à infraestrutura, aos equipamentos e serviços sociais, ao espaço público, com um meio ambiente saudável, garantindo deste modo o direito à cidade (SANTOS, 2004, s/p).

De acordo com o Artigo 3º desta lei, é preciso que se possua CNPJ de empresa sem fins lucrativos e que se assine um termo de parceria para poder prestar os serviços da ATHIS na cidade, devendo, primeiramente, ter aprovação junto à prefeitura:

O Programa de Assessoria Técnica em Habitação de Interesse Social será prestado por pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cadastradas pelo Executivo visando a formação de vínculo de cooperação entre o Poder Público e as entidades definidas no âmbito desta lei, por meio de convênio ou termo de parceria, para o fomento e execução das atividades previstas nesta lei. (SANTOS, 2004, s/p).

Conforme a Lei 2.211/2004, também deve haver participação ativa da população envolvida em todas as etapas do projeto, além de se priorizar o atendimento coletivo na prestação do programa de assessoria técnica. Para isso, a ATHIS é contemplada com uma série de diretrizes a serem seguidas pelos profissionais devidamente capacitados:

São considerados serviços a serem prestados pelas entidades cadastradas nos termos do artigo 4º desta lei: I – Elaborar diagnóstico da situação social da população, assim como da situação física, fundiária e ambiental das áreas de intervenções; II – Elaborar estudos de viabilidade, planos e projetos de intervenção jurídica, física, social e ambiental; III – Preparar e acompanhar a tramitação da documentação técnica, jurídica, administrativa e contábil necessária à aprovação das intervenções junto aos órgãos técnicos e de financiamento competentes; IV – Assessorar a comunidade durante o desenvolvimento das etapas de obras eventualmente necessárias, incluindo as atividades preparatórias e de acompanhamento nas atividades de ocupação e utilização dos espaços existentes; V – Promover ações relacionadas à formação, à educação popular, à cultura, à educação ambiental, à garantia da cidadania e dos direitos humanos no âmbito do desenvolvimento urbano, objetivando a inclusão social das comunidades envolvidas; VI – Preparar e encaminhar toda a documentação necessária para a regularização fundiária de áreas; VII – Desenvolver outras atividades compatíveis com as finalidades desta lei (SANTOS, 2004, s/p).

Segundo o Artigo 4º da Lei 2.211/2004, o poder público fica obrigado a cadastrar entidades devidamente capacitadas, sendo emitido um certificado de ATHIS, que se torna indispensável para a execução do programa no município. O certificado seria válido por dois anos, podendo ser renovado pelas entidades, que seriam responsáveis pela capacitação dos profissionais para atuar na assistência técnica, através de treinamento com parceiros atuantes em programas de melhorias habitacionais; entretanto, tal cadastro nunca foi realizado.

DIAGNÓSTICO DO MUNICÍPIO DE SANTOS

A Região Metropolitana da Baixada Santista é composta por nove cidades do litoral sul paulista: Peruíbe, Itanhaém, Mongaguá, Praia Grande, São Vicente, Cubatão, Santos, Guarujá e Bertioga (Figura 1). O IBGE vem desenvolvendo, ao longo dos anos, um material bastante abrangente no que diz respeito ao estudo dos dados demográficos e socioeconômicos da sociedade brasileira; porém, ainda há lacunas e locais onde não há acesso aos dados, o que de certa forma mascara a realidade local. Ou seja, os "dados reais" acabam sendo camuflados por pequenos hiatos, o que nos faz conviver com a impressão de uma cidade mais justa, dotada de infraestrutura, bens e serviços para todos.

O município de Santos é sede da RMBS e produz a maior participação econômica, sendo também a cidade mais populosa da baixada. É um município portuário, dispondo do maior porto da América Latina. Ocupa uma área de $281,03\,\mathrm{km^2}\,\mathrm{e}$ conta com 433.311 habitantes, segundo a estimativa populacional de 2019 do IBGE 1 (Quadro 1). O setor de serviço e turismo alavancam a economia local, ainda que o porto seja o responsável pela maior receita da cidade.

 $^{^1}$ É importante ressaltar que os dados censitários utilizados neste trabalho datam do último censo realizado pelo IBGE, isto é, no ano de 2010.

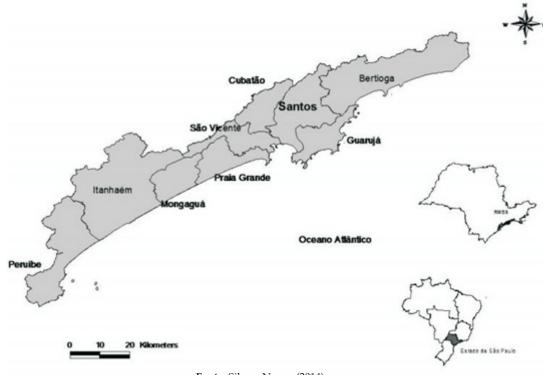


Figura1 - Municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista

Fonte: Silva e Nunes (2014).

Quadro 1 - Caracterização do território do município de Santos

Indicadores	Resultados	Ano
Área Territorial	281,033 km ²	2019
População estimada	433.311 pessoas	2019
Densidade demográfica	1.494,26 habitantes/km ²	2010
Escolarização 6 a 14 anos	98,2 %	2010
IDHM - Índice de desenvolvimento humano municipal	0,840	2010
Mortalidade infantil	9,02 óbitos / mil nascidos vivos	2017
Receitas realizadas	R\$ 2.639.959,07834 (×1000)	2017
Despesas empenhadas	R\$ 2.489.780,313 (×1000)	2017
PIB per capita	R\$ 51.829,99	2017

Fonte: Modificado de IBGE (2020).

Até o ano 2000, o IDH de Santos era considerado alto. No entanto, segundo o último censo, a cidade foi considerada na faixa de desenvolvimento muito alto, estando acima de 0,8. Santos ocupa, hoje, a 3ª colocação no *ranking* que engloba 5.565 cidades brasileiras (Tabela 1).

Tabela 1 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em Santos

	1991	2000	2010
IDHM	0,689	0,785	0,84
IDHM - Ranking dos Municípios	2	3	3
IDHM Longevidade	0,775	0,81	0,852
IDHM Educação	0,536	0,714	0,807
IDHM Renda	0,788	0,835	0,861

Fonte: Modificado de SEADE (2020b).

No Gráfico 1, logo abaixo, é possível verificar a evolução do IDHM no Brasil, em que o município de Santos se encontra próximo do melhor IDHM, que é atribuído a São Caetano do Sul, no ABC paulista. São Paulo encontra-se um pouco abaixo. Todos os municípios cotados

têm demonstrado uma evolução gradual quanto ao desenvolvimento humano; porém, não é isso que se constata nas periferias das cidades brasileiras. Enquanto alguns dispõem de todos os bens e serviços, outros vivem à mercê de políticas públicas ineficientes e cada vez mais escassas.

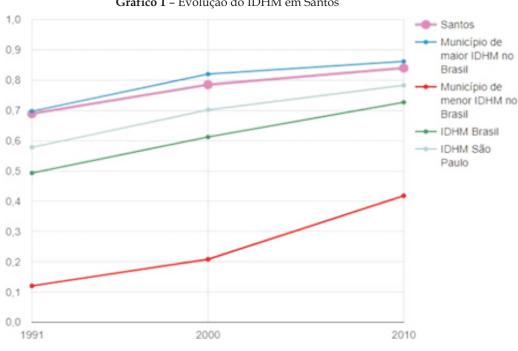


Gráfico 1 - Evolução do IDHM em Santos

Fonte: PNUD (2020).

O mais recente mapa de vulnerabilidade social de Santos, de acordo com o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social, evidencia uma clara segregação socioespacial (Figura 2). Na zona da orla da praia, há uma baixíssima vulnerabilidade social – e é claramente a região que mais recebe investimentos públicos e obras de planejamento urbano da cidade. O centro da cidade, morros, zona noroeste e área continental, por sua vez, evidenciam outra realidade, com famílias em condições de extrema precariedade, com aplicação insuficiente de recursos públicos para os projetos de reinserção dessas famílias à malha urbana, havendo uma clara barreira socioeconômica que demonstra uma situação conflitante na cidade. Inclusive, nessas áreas são encontrados os maiores índices de vulnerabilidade da região, salvo no morro Santa Terezinha, que abriga residências de alto padrão e no morro da Nova Cintra, onde moram muitas famílias de classe média.

De acordo com a estimativa populacional de 2019 do IBGE, Santos possui atualmente cerca de 433 mil habitantes, sendo que ao menos 80% dessas pessoas possuem baixíssima ou muito baixa vulnerabilidade social, sendo atendidas por toda a infraestrutura necessária. Porém, aproximadamente 10% da população santista possui uma alta vulnerabilidade social, ficando às margens da sociedade, onde o direito à cidade não é respeitado. À medida que aumenta a vulnerabilidade social, cresce também o número de habitantes por domicílio e, com efeito, diminui drasticamente a renda per capita.

Na Tabela 2, verifica-se que a renda *per capita* em Santos cresceu 57,5% do ano de 1991 para 2010, passando de R\$1.075,13 para R\$1.693,65. A porcentagem de pobres e extremamente pobres também diminuiu. Por outro lado, aumentou a desigualdade social, como pode ser demonstrado através do Índice Gini, que mede o grau de concentração de renda, sendo que quanto mais perto do 1 mais desigual. Santos passou de 0,52 em 1991 para 0,55 em 2010.

Na Tabela 3, verificamos que, em relação à infraestrutura urbana, quando relacionado à habitação, os índices demonstram altos níveis de atendimento de abastecimento de água, esgoto e coleta de lixo, aumentado ano a ano as redes de atendimento.

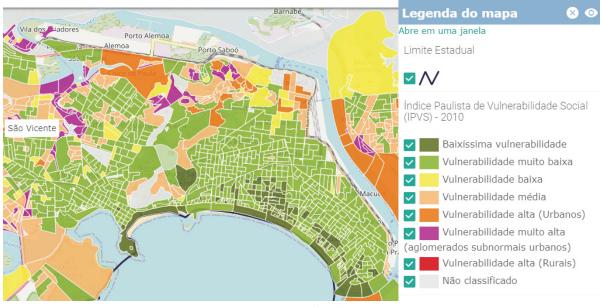


Figura 2 - Índice Paulista de Vulnerabilidade Social para o município de Santos

Fonte: SEADE (2020a).

Tabela 2 - Renda, pobreza e desigualdade em Santos

	1991	2000	2010
Renda per capita	1.075,13	1.441,86	1.693,65
% de extremamente pobres	0,74	0,96	0,60
% de pobres	4,17	3,49	2,39
Índice de Gini	0,52	0,53	0,55

Fonte: PNUD (2020).

Tabela 3 - Indicadores de habitação relacionados à infraestrutura em Santos

Nível de Atendimento - Censo Demográfico (Em %)				
	1991	2000	2010	
Abastecimento de Água	98,82	99,66	99,56	
Coleta de Lixo	99,01	99,62	99,8	
Esgoto Sanitário	87,02	94,42	95,29	

Fonte: SEADE (2020b).

Nota-se que Santos é uma cidade bastante desigual. Apesar dos seus diversos imóveis de alto padrão construtivo, há uma extensa área de palafitas localizada no Dique da Vila Gilda, com mais de 15 mil famílias. Há, também, inúmeros cortiços, em sua maioria na região central, além dos assentamentos precários, ocupações e favelas. São mulheres, idosos e crianças vivendo em meio à miséria, em contato com a água contaminada que tem causado doenças, além de problemas respiratórios e de pele, principalmente por conta do extremo mofo e umidade própria da cidade, em locais sem a mínima infraestrutura urbana.

Com base nos dados do mapa de vulnerabilidade social, é possível perceber a exclusão socioespacial existente, o que nos leva a concluir que é necessário estimular as políticas públicas para produção de HIS e assistência técnica, de forma a atender as famílias das áreas que apresentam maior necessidade, que é o caso da zona noroeste, morros, centro e da área continental da cidade – onde vivem milhares de famílias em locais extremamente insalubres,

propensos a doenças e risco iminente. Esse estímulo é possível, tendo em vista que Santos é uma cidade com muito recurso econômico, advindo da importação e exportação, das atividades ligadas ao porto, do comércio, de serviço e turismo. Infelizmente, até o momento, a verba pública tem sido revertida para áreas de maior impacto visual e de forma a atingir a maior classe social.

A falta de ação do poder público na implementação de políticas públicas voltadas à habitação de interesse social propiciou a deflagração de uma situação de *déficit* habitacional e, consequentemente, uma situação de déficit qualitativo, em que muitos moradores, sem opção e necessitando de um lar, partem para a autoconstrução, sem o saber técnico; além de construírem em locais inseguros, com risco ambiental, adensamento populacional e insalubridade, acabam partindo para locais afastados da malha urbana, onde a terra é mais barata, ou acabam se apropriando de espaços ociosos e/ou subutilizados.

AÇÕES PARA IMPLEMENTAÇÃO DA ATHIS

De acordo com uma pesquisa do Conselho Federal de Arquitetura e Urbanismo (CAU/BR), 85% da população economicamente ativa no Brasil constrói e reforma sem projeto, por conta própria e sem contratar um profissional tecnicamente habilitado, contando, muitas vezes, com a experiência de pedreiros ou mestres de obra, ou apenas com a ajuda de pessoas próximas (CAU/BR, 2015). Grande parte dessas famílias não possui recursos financeiros para contratar um profissional e, portanto, se enquadraria na Lei 11.888/2008. Dessa forma, a lei de ATHIS deveria ser cumprida e os recursos orçamentários, sejam eles em nível federal, estadual ou municipal, deveriam ser direcionados aos fundos específicos para remuneração dos profissionais capacitados para atender a população.

Ciente da responsabilidade do CAU/BR em universalizar o acesso aos serviços de arquitetura e urbanismo a toda a população, no ano de 2017, ficou estabelecido que 2% da arrecadação dos CAU/UF seria direcionado, por meios de editais de fomento, a ações voltadas à ATHIS.

EDITAIS DE FOMENTO PARA ATHIS

No início do mês de junho de 2018, o Conselho de Arquitetura de Urbanismo de São Paulo (CAU-SP), iniciou chamamentos públicos através de editais com o objetivo de fomentar a ATHIS no estado, com recursos oriundos da arrecadação do Conselho, para o desenvolvimento e a execução de projetos de apoio à ATHIS, com ênfase nas ações de capacitação e sensibilização (editais 002/2018 e 004/2018), bem como para o desenvolvimento e a execução de projetos de Apoio à ATHIS, com ênfase em outras ações (edital 003/2018).

Três projetos com área de atuação na Baixada Santista foram selecionados. Contudo, apenas um deles conseguiu cumprir todas as exigências para assinatura do contrato de parceria. O Banco do Povo - Crédito Solidário (BPCS), entidade com sede em Mauá, que oferece linhas de crédito para empresas, cooperativas e associações e aos microempreendedores individuais (MEI) e pessoas físicas que trabalhem por conta própria, firmou a parceria referente ao edital nº 002/2018, processo administrativo nº 021/2018, através do termo de fomento nº 019/2018, do CAU/SP. O projeto "Financiamento para ATHIS – Capacitação e sensibilização sobre os Programas Cartão Reforma e Crédito Solidário e Elaboração de uma Proposta de Fomento de um Fundo de Assistência Técnica à Habitação de Interesse Social" realizou cursos de capacitação a profissionais, comunidade e poder público para a aplicação de ATHIS em municípios na região do ABC Paulista e da Baixada Santista.

GRUPO DE TRABALHO EM ATHIS

Como consequência do Curso de Capacitação para criação de Arranjos Produtivos Locais (APLs), realizado dentro do Projeto do BCPS, na Câmara Municipal de São Vicente, em 15 de maio de 2019, foi criado um Grupo de Trabalho em ATHIS (GT-ATHIS), composto por arquitetos e outros profissionais interessados, acadêmicos, membros de entidades da sociedade civil organizada e de movimentos de moradia, além de integrantes do poder público, em número aproximado de quinze participantes, que passaram a se reunir semanalmente, a partir de agosto de 2019, no Instituto Procomum, uma organização sem fins lucrativos que tem como missão agir para reconhecer, fortalecer e proteger os bens comuns, criar novos arranjos comunitários e evitar que ocorram processos de cercamento pela ação privada e/ou estatal, funcionando como uma incubadora de ações sociais, um espaço de troca de saberes, colaborativo, agregador e que carrega em si os princípios do comum (PROCOMUM, 2019).

A finalidade do GT-ATHIS é desenvolver atividades técnicas relacionadas à captação de projetos, discussão de conceitos, difusão de metodologia, fortalecimento da rede de trabalho, capacitação profissional específica para atuar em HIS, bem como sensibilização de todos os agentes envolvidos quanto aos temas relacionados à habitação e ao direito à moradia. Além disso, busca-se a proposição e o acompanhamento da aplicação de políticas públicas eficazes na resolução dos problemas relacionados à habitação de interesse social na Baixada Santista.

Os processos de criação e construção do GT-ATHIS priorizam realizações coletivas, de forma horizontal e colaborativa, de modo a compartilhar e uniformizar os conhecimentos entre participantes do grupo. Sendo assim, a colaboração técnica deve sempre considerar e respeitar a cultura, vivência e a experiência de todos os envolvidos nos processos.

A estratégia de atuação do GT ATHIS pode ser resumida em três frentes principais:

- *Busca*: Tem como foco principal o estudo, a produção de textos, publicações, atualização quanto a novas tecnologias, políticas públicas, legislação, novos programas das três esferas federativas, além da participação em conselhos municipais.
- *Soma*: Tem o intuito de propor a articulação política e social, buscando estabelecer relação com políticos, movimentos e lideranças, assim como o contato com novos agentes e parceiros. Também auxilia na criação da rede de ATHIS na Baixada Santista, ampliando o grupo de profissionais que atuam na área, sensibilizando o poder público e conscientizando a população sobre seus direitos.
- *Realiza*: Este processo está relacionado à formação prática e engloba a produção de materiais gráficos, projetos, regularização fundiária, reformas, ampliações, obras de melhorias habitacionais, infraestrutura urbana e melhorias no espaço público.

O público-alvo também está dividido em três grupos: a) profissionais e acadêmicos (docentes e discentes) das áreas de conhecimento relacionadas à ATHIS; b) população beneficiada pelas atividades de ATHIS, movimentos sociais, associações e cooperativas de moradia; c) agentes do poder executivo da Baixada Santista vinculados aos órgãos de habitação, planejamento urbano, assistência social, defesa civil, entre outros, bem como membros do poder legislativo.

Entende-se que, apesar de a habitação ser um direito básico dos cidadãos, é constantemente negligenciado pelo Estado e colocado em risco pelo mercado. Assim, a idealização das ações deve ocorrer de forma que os recursos sejam gerenciados pelos próprios envolvidos nos processos. Além disso, o respeito às relações humanas e ao modo de vida das comunidades, bem como a relação sadia das pessoas com o ambiente urbano devem ser preservados e valorizados, assim como a transmissão da herança de valores culturais, tradicionais e dos saberes dessas comunidades.

ATHIS EM SANTOS

O fato de Santos já possuir a Lei Municipal 2.211/2004, que deveria garantir o atendimento em relação ao programa de assistência técnica, favorece a aplicação da ATHIS na cidade. Todavia, ainda é necessário que haja um decreto que regulamente a lei municipal, conforme exigência do parágrafo 1º do artigo 2º da lei em questão. Além disso, a cidade de Santos não possui uma secretaria de habitação, sendo imputadas, de um lado, à Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDURB) as atribuições relacionadas à elaboração das políticas habitacionais do município e, de outro, à Companhia de Habitação da Baixada Santista (COHAB Santista) a sua execução.

A partir da Lei Municipal nº 1519/1996 e das alterações posteriores, ficou estabelecido que a COHAB - Santos é a responsável por desenvolver e executar a política municipal de habitação, a partir das diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Conselho Municipal de Habitação (CMH), formado por membros do governo e representantes de entidades civis e da população, organizada em movimentos, associações e cooperativas de luta por moradia, estabelecido através da Lei Municipal nº 817/1991 (SANTOS, 1991). Suas atribuições são debater, analisar e decidir sobre o destino dos recursos do Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular (FINCOHAP), criado por meio do Decreto nº 1519, de 25 de outubro de 1996.

Além do orçamento municipal destinado à HIS, o FINCOHAP recebe a verba de outras fontes, inclusive direcionada para a ATHIS. Conforme a descrição em lei, o fundo tem por finalidade incentivar a criação de habitação de interesse social às famílias com renda de até dez salários mínimos, desde que não ultrapasse dois salários mínimos por habitante; ademais, de acordo com o Inciso V do Artigo 2º, o fundo também deveria "assistir e acompanhar as iniciativas populares de autoconstrução e mutirão através de financiamento de cestas básicas de materiais de construção e ou assistência técnica" (SANTOS, 1996, s/p).

ATHIS NAS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE HABITAÇÃO

É atribuído ao CMH avaliar e consentir a respeito dos programas habitacionais e realizar, a cada dois anos, uma Conferência Municipal de Habitação, aberta para toda população, para discutir e apresentar propostas e moções relacionadas ao tema, que serão votadas pelos conselheiros, considerados como delegados natos e, também, por aqueles eleitos nas pré-conferências. Na 8ª Conferência Municipal de Habitação de Santos, realizada no dia 1º outubro de 2011, entre as propostas aprovadas, algumas estão diretamente relacionadas à autogestão e à assistência técnica:

[...] 5) Promoção por parte do CMH, com apoio da Companhia de Habitação da Baixada Santista - COHAB-ST, de cursos de formação para lideranças comunitárias, que incluam também o tema autogestão; [...] 7) Criação de um programa de apoio ao desenvolvimento de projetos de autogestão pelas associações, cooperativas ou mutirões organizados; [...] 8) Que 5% (cinco por cento) dos recursos do Fundo de Incentivo a Construção de Habitação Popular - FINCOHAP sejam reservados para contratação de pesquisas de projetos de autogestão; [...] 9) Que as famílias e/ou Entidades de baixa renda tenham direito ao auxílio técnico gratuito de profissional, engenheiro ou arquiteto, e que seja criada comissão técnica municipal para, em conjunto com as COMULs, fiscalizar e acompanhar a lei de assistência técnica; [...] 13) Restabelecimento de parcerias entre a COHAB-ST e segmentos por Moradia visando assistência técnica na formulação e execução de projetos e aquisição de terrenos. (SANTOS, 2011, s/p).

Na 9ª Conferência Municipal de Habitação, realizada no dia 21 de setembro de 2013, apenas uma das propostas foi direcionada à ATHIS, para que fosse, de fato, regulamentada e implementada a lei vigente, algo ainda não concretizado:

[...] 6) Regulamentação e implementação da Lei de Assistência Técnica gratuita para as famílias de baixa renda legalizarem suas moradias, a fim de terem efetivamente acompanhamento técnico com relação à habitação de interesse social; que esse benefício seja dado também às entidades de baixa renda. (SANTOS, 2013, s/p).

Na 10^a Conferência Municipal, realizada no dia 07 de setembro de 2015, não houve nenhuma proposta específica para ATHIS. Uma das propostas apresentadas durante a conferência trata de uma reivindicação para que os imóveis da união sejam utilizados para Habitação de Interesse Social (HIS), priorizando os indivíduos que ali ocupam:

[...] 9) Que os imóveis deteriorados, abandonados, ou com dívidas junto aos entes federativos (União, Estado e Município) e os imóveis da União, inclusive os que possam ser repassados pela Medida Provisória nº 691/2015 da Presidência da República, sejam voltados para Habitação de Interesse Social, priorizando os integrantes dos Segmentos de Moradia que residam nos locais dos empreendimentos. (SANTOS, 2015, s/p).

Após a realização da 10ª Conferência, ocorreu uma articulação do Sindicato dos Arquitetos no Estado de São Paulo (SASP), que ocupava uma cadeira no CMH, junto aos movimentos por moradia e outras entidades, para que fosse implementada a lei de ATHIS no município, utilizando os recursos municipais disponíveis no FINCOHAP e, também, aqueles provenientes do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e de outras fontes diversas. Dessa forma, entre as propostas apresentadas na 11ª Conferência, realizada no dia 25 de novembro de 2017, foi aprovada uma reivindicação pela aplicação da ATHIS, ratificando as deliberações não atendidas das conferências anteriores e a destinação de mais recursos para a construção de novas moradias:

[...] 5) Que seja fornecida Assessoria Técnica para projetos habitacionais de interesse social através da aplicação da Lei Federal 11.888 de 24/12/2008, bem como da Lei Municipal nº 2211 de 28/04/2004, publicada no Diário Oficial de 30/04/2004, visando obtenção de recursos. [...] 9) Que a prefeitura, de forma voluntária, destine ano a ano mais recursos para a produção de habitação de interesse social. (SANTOS, 2017, s/p).

Na 12ª Conferência Municipal de Habitação, realizada em 19 de outubro de 2019, o GT-ATHIS do Instituto Procomum, teve uma Moção de Recomendação aprovada, na qual apontava que o direito à moradia em regiões com acesso a transporte, empregos e serviços públicos, tal como a região central de Santos, podem ser atendidas de formas que vão além da produção de novas unidades habitacionais, através de estratégias que envolvem a requalificação dos espaços, a urbanização de assentamentos precários e o cumprimento da função social da propriedade em terrenos sem uso e em imóveis abandonados. O documento recomendava a regularização, adaptação e melhoria dessas moradias por meio da ATHIS, apontando para a adoção de medidas para enfrentar esses desafios de forma humanizada, participativa e eficaz (SANTOS, 2019).

PROJETOS GT-ATHIS DO INSTITUTO PROCOMUM

Como desdobramento dos trabalhos do GT-ATHIS, o Instituto Procomum foi proponente de um projeto de capacitação e sensibilização do poder público, profissionais, acadêmicos e da população em geral, além de ações voltada a ATHIS. O projeto "Arranjos Produtivos Locais (APL) para Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS) na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS)", selecionado no Edital 004/2019 do CAU/SP, estava previsto para ser realizado no primeiro semestre de 2020. O Termo de Fomento 008/2019 foi assinado em dezembro de 2019. A ideia do projeto é articular e ampliar as redes de ATHIS na RMBS, promovendo a aproximação e a realização de ações que possam contribuir para a organização e o fortalecimento comunitário nas questões relacionadas à precariedade

habitacional. Para tanto, estão previstos os Seminários Regionais de Sensibilização do poder público, profissionais e da população em geral; Cursos de Capacitação para arquitetos e engenheiros, estudantes e técnicos em parceria com as Associações de Engenheiros e Arquitetos; Oficinas de Desenvolvimento Profissional Comunitário (DPC) para formação de mão de obra local, além de Ações de Assistência e Assessoria Técnica, com a realização de intervençõespiloto, buscando a consolidação e eficiência na implementação da lei de ATHIS.

Outro projeto do Instituto Procomum, de abrangência estadual, também foi selecionado pelo CAU/SP no Edital 006/2019, com o título "Incubadora ATHIS", com o objetivo de complementar e expandir as ações do projeto "ATHIS na Baixada", em parceria com as Instituições de Ensino Superior no estado de São Paulo. Seu início estava previsto para abril, com conclusão até agosto de 2020.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inconcebível o desacato à legislação brasileira, verificado pela falta de aplicação das políticas públicas, além dos retrocessos e do descaso com as famílias de menor renda. No intento de transmutar essa situação alarmante, a sociedade civil organizada está estabelecendo parcerias, de modo que seja garantida a assistência técnica e sua efetiva aplicação em Santos e nos outros municípios da RMBS. A partir desta pesquisa, foi verificado que há condições mínimas para aplicação da ATHIS no município. Mas a falta de uma secretaria de habitação capaz de sistematizar a política habitacional na cidade faz com que programas para HIS e ATHIS não tenham obtido êxito até o momento. Nesse sentido, é fundamental o fortalecimento de uma rede para organização e disciplinamento dos recursos disponíveis, capacitação técnica e definição dos parâmetros de remuneração dos profissionais e seleção dos "beneficiários".

O GT-ATHIS do Instituto Procomum tem trabalhado em escala regional para que os órgãos competentes cumpram as determinações da legislação, atuando por meio de espaços institucionais e conselhos participativos, além de agir diretamente nas comunidades através de parcerias com movimentos sociais, organizações locais e universidades. As parcerias estão sendo firmadas e está em curso a fase de captação de recursos e capacitação dos profissionais.

Destacamos como principal diretriz para viabilizar a implantação de ATHIS em Santos e em outros municípios da RMBS a cooperação do poder público para a elaboração e a manutenção de um cadastro profissional em ATHIS. Essa cooperação se dá a partir do estabelecimento de parcerias com organizações da sociedade civil para a capacitação de profissionais, com o estabelecimento de parâmetros para remuneração, a previsão de recursos nas diretrizes orçamentárias, além do recadastramento e da atualização das áreas e das famílias elegíveis aos programas de ATHIS. Desse modo, finalmente, se darão as ações para assegurar que famílias de menor renda tenham garantido o direito à moradia digna na Baixada Santista.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm. Acesso em: 05 jun. 2018.

CAU/BR. Conselho Federal de Arquitetura e Urbanismo. **Pesquisa CAU/BR-Datafolha**, 2015. Disponível em: http://www.caubr.gov.br/pesquisa2015/. Acesso em: 23 jun. 2018.

CAU/MT. Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Mato Grosso. **Brasil possui mais de 11 milhões de moradias inadequadas**. Mato Grosso, 2017. Disponível em: http://www.caumt.gov.br/?p=41027. Acesso em: 10 jun. 2018.

- COELHO, Cláudia Bastos. **Melhorias habitacionais em favelas urbanizadas**: impasses e perspectivas. 2017. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil/ São Paulo/ Santos**. Brasília, 2020. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/santos/panorama. Acesso em: 17 ago. 2020. PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. [S.l], 2013. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/perfil/municipio/354850. Acesso em: 10 out. 2020.
- PROCOMUM. Instituto Procomum. **Grupo de Trabalho em ATHIS do LAB Procomum**. Santos, 2019. Disponível em: https://lab.procomum.org/gts/grupos/gt-athis/. Acesso em: 20 dez. 2019.
- PROJETAR. Revista da assistência técnica na habitação social. **CUT Central Única dos Trabalhadores**, Brasil, 2009.
- RIBEIRO, Djamila. Vidas em vigas: A história do dique da Vila Gilda, em Santos. **Desacato**, [S.l.], 14 fev. 2018. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/revista/990/vidas- em-vigas-a-historia-do-dique-da-vila-gilda-em-santos. Acesso em: 1 jun. 2018.
- ROLNIK, Raquel. Arquitetura: Direito de todos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2015. Disponível em: https://m.folha.uol.com.br/colunas/raquelrolnik/2015/10/1690164-arquitetura-direito-de-todos.shtml. Acesso em: 05 ago. 2020.
- SANTOS (MUNICÍPIO). Decreto nº 0817, de 12 de dezembro de 1991. Dispõe sobre a criação, competência e composição do Conselho Municipal de Habitação previsto no artigo 150 da Lei Orgânica do Município de Santos, e dá outras providências. **Câmara Municipal**, Santos, 18 dez. 1991. Disponível em: http://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conselhos/CMH/lei_-_817.pdf Acesso em: 08 jun. 2018.
- _____. Decreto nº 1519, de 25 de outubro de 1996. Dá nova disciplina ao Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular e adota providências correlatas. **Câmara Municipal**, Santos, 25 out. 1996. Disponível em: http://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conselhos/CMH/lei_-_1519.pdf. Acesso em: 08 jun. 2018.
- ______. Decreto nº 2211, de 28 de abril de 2004. Dispõe sobre o Programa de Assessoria Técnica em Habitação de Interesse Social e dá outras providências. **Câmara Municipal**, Santos, 28 abr. 2004. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/lei-ordinaria/2004/222/2211/lei-ordinaria-n-2211-2004-dispoe-sobre-o-programa-de-assessoria-tecnica-em-habitacao-de-interesse-social-e-da- outras-providencias. Acesso em: 06 jun. 2018.
- ______. Relatório Final 8ª Conferência Municipal de Habitação. **Conselho Municipal de Habitação, Santos**, 1º out. 2011. Disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conselhos/CMH/8_conferncia_municipal_de_habitao_-_relatrio_final.pdf. Acesso em: 16 out. 2020.
- _____. Relatório Final 9ª Conferência Municipal de Habitação. **Conselho Municipal de Habitação, Santos**, 21 set 2013. Disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conselhos/CMH/9_conferncia_municipal_de_habitao_-_relatrio_final.pdf. Acesso em: 16 out. 2020.
- _____. Relatório Final 10^a Conferência Municipal de Habitação. **Conselho Municipal de Habitação**, Santos, 07 nov. 2015. Disponível em: serv_cmh_conselho_10_conferencia.pdf. Acesso em: 16 out. 2020.
- _____. Relatório Final 11^a Conferência Municipal de Habitação. **Conselho Municipal de Habitação**, Santos, 25 nov 2017. Disponponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/11comh_relatorio_final_completo_pdf_1.pdf. Acesso em: 16 out. 2020.
- _____. Relatório Final 12ª Conferência Municipal de Habitação. **Conselho Municipal de Habitação**, Santos, 19 out. 2019. Disponponível em: https://diariooficial.santos.sp.gov.br/edicoes/inicio/download/2019-12-20. Acesso em: 16 out. 2020.

- SEADE. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Portal GEOSEADE. **São Paulo (Estado)**, 2020a. Disponíve em: https://portalgeo.seade.gov.br/i3geo/interface/osm.htm. Acesso em: 16 out. 2020.
- _____. Perfil dos Municípios Paulistas/Santos. **São Paulo (Estado)**, 2020b. Disponível em: https://perfil.seade.gov.br/. Acesso em: 16 out. 2020.
- SILVA, Robson da; NUNES, Lucí. A escala intramunicipal na avaliação da vulnerabilidade: expansão urbana e perspectivas diante do cenário das mudanças climáticas em Santos-SP. **Geografia**, [S. l.], v. 39, n. 3, p. 449-463, 2014.
- SILVESTRE, M. G.; CARDOSO, L. R. A. Assistência técnica para melhoria habitacional. *In*: Congresso Luso-Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável, 5., 2012, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: Universidade de Brasília, 2012.

INFORMAÇÕES DOS/AS AUTORES/AS

Lais Granado

Graduada em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Sorocaba. Coordenadora do Grupo de Trabalho em ATHIS sediado no Instituto Procomum. Membro do Conselho Municipal de habitação do município de Santos, assim como do Conselho executivo representando o Sindicato dos Arquitetos no estado de São Paulo - SASP. Responsável técnica pelo projeto ATHIS na Baixada.

E-mail: laisgranado@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0002-4459-6067 Lattes: lattes.cnpq.br/0866770218429013

Jean Pierre Crété

Mestre em Ecologia, Programa de Pós-graduação em Sustentabilidade de Ecossistemas Costeiros e Marinhos - ECOMAR, Universidade Santa Cecília (UNISANTA). Servidor público concursado da Prefeitura Municipal de Santos.

E-mail: Jpmcrete@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0001-8801-9782 Lattes: lattes.cnpq.br/6638208176997516

Daniela Flor

Mestre em Ecologia, Universidade Santa Cecília (UNISANTA). Servidora pública municipal da Prefeitura de Santos - SP.

E-mail: abcdaflor@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0001-5368-8847 Lattes: lattes.cnpq.br/5096189393402621

Recebido em 29/02/2020 Aceito em 19/08/2020