



GT 08 – Direito à Moradia, ATGIS e Regularização Fundiária em Disputa

MELHORIAS HABITACIONAIS, ATGIS E O DIREITO À MORADIA: (DES)CONEXÕES ENTRE A LEGISLAÇÃO HABITACIONAL E O MROSC

Renato Balbim¹
Guilherme Formicki²
Cristine Santiago³

INTRODUÇÃO

A moradia é reconhecida como direito social pela Constituição Federal (CF 1988). Contudo, a estruturação do país a partir da propriedade de terras para a elite minoritária de uma ex-colônia escravocrata – ilustrada pela Lei de Terras (1850) – gerou impactos que ressoam até hoje, dificultando a universalização desse direito.

Nos anos 2000, formou-se um arcabouço institucional e interfederativo acerca do desenvolvimento urbano e da habitação de interesse social, em especial. Nessa estrutura, insere-se o Ministério das Cidades (2003), com o papel de coordenar, gerir e formular a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Em 2004, foi aprovada a Política Nacional de Habitação e, no ano seguinte, criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), LF nº 11.124/2005, visando centralizar programas e projetos destinados à HIS.

Ainda na década de 2000, foi aprovada a Lei nº 11.888/2008, Lei de ATGIS, que estabelece a assistência técnica para habitação de interesse social como um serviço que deve ser prestado gratuitamente para famílias com renda de até 3 salários-mínimos.

Nesse sentido, há mais de três décadas observam-se avanços na legislação e no arcabouço legal e estatal da habitação. Contudo, trata-se de um campo organizado pela questão da terra, o mercado fundiário/imobiliário. Fato é que a política habitacional centrou-se majoritariamente na construção de novas unidades por empreiteiras de grande porte.

Em escala residual, surgiram programas de fomento individual da autoconstrução e autopromoção através do auxílio para compra de materiais de construção. São exemplos os

¹ Doutor em Geografia Humana (USP), IPEA, técnico de planejamento e pesquisa, renato.balbim@ipea.gov.br

² Mestre em Planejamento Urbano (Columbia University), IPEA, Bolsista PNPd, guilherme.formicki@gmail.com

³ Doutora em Ciências Ambientais (UFSCar), IPEA, Bolsista PNPd, cristine.dis@gmail.com



programas Construcard (1998; 2018) e o Cartão Reforma (2017), que se diferenciam da previsão de assistência técnica individual para reforma via Fundo Nacional de HIS (FNHIS), de 2007, que, por sua vez, não lograram escala e revelaram as limitações do poder público em lidar com a economia popular relacionada à ATHIS e às melhorias habitacionais (MH).

As MH constituem intervenções que buscam melhores condições de habitabilidade, como: ampliação da área construída de domicílios de tamanho insuficiente para as necessidades da família; melhoria da iluminação e ventilação naturais; e instalação e/ou melhoria das instalações hidrossanitárias. Seus maiores objetivos são a saúde do habitat⁴ e a qualidade de vida das pessoas que habitam o referido espaço^{5,6}. Nesse sentido, a promoção de melhorias habitacionais tem potencial de levar qualidade de vida e saúde do habitat a 13.408.451 de famílias no país⁷.

Destarte, observa-se que as MH e a ATHIS propagam a arquitetura popular, aquela presente em modos e práticas construtivas locais, baseada em saberes tradicionais e comunitários, com conhecimento transmitido entre gerações e dissociada do saber técnico-científico formal. A arquitetura popular associa-se à autoconstrução e à autopromoção, que aciona e passa por circuitos econômicos curtos, representando distintas formas de acesso à moradia e a cidades, desde as favelas nos grandes centros urbanos, até as comunidades ribeirinhas na Amazônia e as casas de taipa no Nordeste.

Desde o surgimento das práticas de ATHIS, na déc. 1980, foi essencial a articulação entre comunidades, movimentos sociais e assessorias técnicas – sendo essa última categoria majoritariamente formalizada enquanto organizações da sociedade civil (OSCs), constituídas por arquitetos, assistentes sociais, engenheiros, advogados e outros profissionais.

As assessorias técnicas, por comumente possuírem raízes locais, são capazes de lograr capilaridade no território a partir da organização coletiva, que construtoras não alcançam. Além disso, por constituírem organizações sem fins lucrativos, assessorias

⁴ BALBIM, R. *et al.* **Modelagem lógica para estruturação programática da assistência técnica de habitação de interesse social**. Brasília, DF: Ipea, 2024. 143 p.

⁵ 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. 113 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo, 2014.

⁶ BALBIM, R. *et al.*, 2024, *op. cit.*

⁷ 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, DF: Ipea, out. 2023. (Dirur: Nota Técnica).



realizam projetos e obras mesmo que com baixo retorno financeiro. Além disso, a organização social garante “ganhos” de escala que empresas da construção civil não logram no território.

Assim como em outras políticas públicas, a participação das OSCs é fundamental na garantia de direitos e, nesse sentido, em 2014 foi aprovada legislação que constitui o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), notadamente a Lei nº 13.019/2014, modificada pela Lei nº 13.204/2015 e pelos decretos nº 8.726/2016 e nº 11.948/2024. O referido conjunto de normativos busca maior segurança jurídica e menor burocracia para atuação das OSCs.

Contudo, ainda que o MROSC tenha representado grande avanço para atuação das OSC em parcerias com o governo, nota-se que os incentivos para essa atuação nas políticas públicas de ATHIS associada às melhorias habitacionais são insuficientes.

Assim, o presente trabalho tem por objetivo analisar a legislação existente no campo das OSC a partir da perspectiva da habitação e do desenvolvimento urbano, bem como as pontes existentes – ou em construção – e os entraves para articulação entre estas duas áreas.

O DESCOMPASSO ENTRE LEGISLAÇÃO E SUA APLICAÇÃO

Realizou-se uma revisão normativa com dois objetivos: (i) verificar a inserção das OSCs na legislação referente ao desenvolvimento urbano e à habitação; e (ii) aprofundar o entendimento sobre o MROSC sob o prisma da habitação e do desenvolvimento urbano.

A CF 1988 menciona a "sociedade civil" e "instituições da sociedade civil" de maneira ampla, mesma linha adotada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que se refere à "sociedade civil" e a "comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil". A Lei nº 11.124/2005, que trata do SNHIS e cria o FNHIS, faz menção a "representantes da sociedade civil" quando trata da composição do Conselho Gestor do FNHIS. Já a Lei de ATHIS, ao tratar das assistências técnicas enquanto organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, é mais incisiva e denota progresso no campo da articulação entre habitação e OSCs.

Mais recentemente, a Lei nº 14.620/2023, que institui o novo Minha Casa Minha Vida (MCMV), também avançou ao estabelecer papéis e mecanismos viabilizadores das entidades sem fins lucrativos – como assessorias técnicas, cooperativas habitacionais e outras ligadas a autogestão – na política habitacional, inclusive na promoção de MH.

Com o passar do tempo, a legislação específica sobre OSCs também ganhou novos contornos. Como o MROSC, que considera como OSC: (i) as associações privadas; (ii) as



fundações privadas; (iii) as organizações religiosas; e (iv) as sociedades cooperativas. O marco dá um importante passo ao reconhecer a participação da sociedade civil na implementação de políticas públicas a partir das OSCs – integrando um grupo formado também por movimentos sociais, coletivos sem CNPJ, lideranças de bairro etc.

O Código Civil (Lei nº 10.406/2002) considera OSCs como “pessoa[s] jurídica[s] de direito privado” (art. 44), abrangendo: I - associações; II - sociedades; III - fundações; IV - organizações religiosas; V - partidos políticos; e VI - empreendimentos de economia solidária.

Projetos de Lei do Congresso e legislações estaduais regulamentadoras do MROSC também foram analisados. Nesse âmbito, ao menos 38 decretos, portarias ou instruções normativas, referentes a 21 unidades da federação, regulamentam o MROSC ou pontos dele – como quando se trata da criação de Conselhos Estaduais de Fomento e Colaboração.

A despeito da evolução jurídica, a implementação da Lei de ATHIS com participação das OSCs como atores centrais ainda é incipiente no país, cabendo questionar: quais os passos necessários para aproximar os avanços normativos da habitação e das OSCs?

É fato que existe a modalidade Entidades do MCMV – ainda que não tenha ganhado escala tão significativa quanto modalidades ligadas a empreiteiras, como FAR e FGTS – e que, recentemente, criou-se o Programa Periferia Viva - Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais, que deve centrar-se na ATHIS, mas ainda há lacunas para o atendimento de mais de 13 milhões de famílias que podem ter seu direito à moradia garantido por meio das MH associadas à ATHIS.

O Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) e seus conselhos estaduais (CAU/UF) têm dispendido esforços para promoção das OSCs enquanto promotoras da ATHIS: entre 2015 e 2023, habilitaram em 108 editais 262 entidades para a execução de ATHIS em 23 UFs e em chamamentos nacionais. Destas, ao menos 157 (59,9%) são OSCs⁸.

Nesse sentido, levantamentos desta equipe realizados a partir das iniciativas existentes e de bases de dados do CAU, Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal permitiram qualificar, até o momento, 610 OSCs que atuam no campo da habitação,

⁸ BALBIM, R.; KRAUSE, C.; SANTIAGO, C.; FORMICKI, G.; GONÇALVES, R.; POLLI, L. **Integração de bases de dados para formulação, planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas: potencialidades e limites no campo da ATHIS.** Brasília: IPEA, 2024.



mas que não haviam sido previamente reconhecidas a partir desse campo⁹, denotando o referido descompasso entre avanços normativos e implementação de políticas habitacionais.

Desse modo, a legislação brasileira, em especial a articulação entre o MROSC e a Lei de ATHIS, dão passos significativos nesse reconhecimento, cabendo ao Estado desenvolver e implementar uma estrutura programática que permita efetivar o que a lei já viabiliza.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A promoção de MH e ATHIS, normatizada como direito gratuito, tem o potencial de manter famílias em seu território, com melhor qualidade de vida e saúde do habitat. Contudo, tal estratégia não desperta o interesse do mercado devido à capilaridade, ao baixo retorno financeiro, entre outros.

Concomitantemente, as assessorias técnicas apresentam-se como atores capazes de garantir o direito à moradia para mais de 13 milhões de famílias, uma vez que têm o potencial de organização coletiva de atendimentos individualizados, assegurando o necessário ganho de escala viabilizado apenas por este ator.

Nesse sentido, os resultados evidenciam um descompasso entre (i) a articulação dos regimentos de HIS e OSC e (ii) a urgência da necessidade de moradia, fazendo-se premente que o Estado dispenda esforços para diversificar a política habitacional, incorporando as OSC como atores centrais na estratégia de MH associadas à ATHIS e promovendo capacitação no tema, de modo que o MROSC efetive-se como aliado da promoção do direito à moradia.

REFERÊNCIAS

BALBIM, R. *et al.* **Modelagem lógica para estruturação programática da assistência técnica de habitação de interesse social.** Brasília, DF: Ipea, 2024. 143 p. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12874>

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, DF: Ipea, out. 2023. (Dirur: Nota Técnica). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12313>

BALBIM, R. *et al.* **Integração de bases de dados para formulação, planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas: potencialidades e limites no campo da ATHIS.** Brasília: IPEA, 2024. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/16438>>.

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.** 113 f. Dissertação – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

⁹ A qualificação das OSCs atuantes na área de habitação encontra-se no Mapa das OSC <<https://mapaosc.ipea.gov.br/>>, que anteriormente reconhecia apenas 8 OSC nesta área.