

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

JULIA GILES WÜNSCH

**O TRABALHO TÉCNICO SOCIAL NO DIREITO À MORADIA: ESTUDO
SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA
EM PORTO ALEGRE (2009-2016)**

Porto Alegre

2017

JULIA GILES WÜNSCH

**O TRABALHO TÉCNICO SOCIAL NO DIREITO À MORADIA: ESTUDO
SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA
EM PORTO ALEGRE (2009-2016)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Profa. Dra. Marília Patta Ramos

Porto Alegre

2017

CIP - Catalogação na Publicação

Wünsch, Julia Giles

O TRABALHO TÉCNICO SOCIAL NO DIREITO À MORADIA:
ESTUDO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA
MINHA VIDA EM PORTO ALEGRE (2009-2016) / Julia Giles
Wünsch. -- 2017.

99 f.

Orientadora: Marília Patta Ramos.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Implementação. 2. Burocratas de Nível de Rua. 3.
Programa Minha Casa Minha Vida. 4. Trabalho Técnico
Social.. I. Ramos, Marília Patta, orient. II. Título.

JULIA GILES WÜNSCH

**O TRABALHO TÉCNICO SOCIAL NO DIREITO À MORADIA: ESTUDO
SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA
EM PORTO ALEGRE (2009-2016)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em: Porto Alegre, 11 de dezembro de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Marília Patta Ramos – Orientadora
PPGPP/UFRGS

Profa. Dra. Luciana Leite Lima
PPGPP/UFRGS

Profa. Dra. Lívia Teresinha Salomão Piccinini
PROPUR/UFRGS

Prof. Dr. Fabian Sholze Domingues
PPGE/UFRGS

Dedico este trabalho à Jaime Airton Wunsch (*in memoriam*) e a todas as pessoas que como ele lutaram e lutam em sua *práxis* diária por uma produção do espaço urbano e rural mais justa e democrática.

AGRADECIMENTOS

A escrita desta dissertação decorreu em meio a um tempo de intensas mudanças políticas e sociais do país. Por vezes o desânimo causado pelo dismantelamento recente das políticas públicas me fez pensar em desistir da área. Nesse sentido, meu primeiro agradecimento vai às mulheres em geral, e aos movimentos feministas. É nesta luta que obtive esperanças e angariei energia para seguir em frente.

Agradeço à minha família, em especial à minha mãe e meu irmão que com muito humor me mostraram que há muito mais entre o céu e a terra, ou melhor entre o trabalho e o mestrado, do que pode imaginar minha vã filosofia.

Agradeço à minha orientadora Marília Patta Ramos que com muita paciência acreditou em minha pesquisa e confiou em mim.

Aos meus amigos do TMN e do Grupo de Trovas Clandestinas agradeço pela simbiose entre diversão e discussões perspicazes.

Ao Grupo de Pesquisa em Economia Urbana e Direito à Moradia da UFRGS, fundamentalmente agradeço por propiciarem um espaço de compartilhamento de conhecimentos da temática de habitação e produção da cidade, agradeço as críticas, as sugestões e a oportunidade de pesquisar com pessoas tão engajadas.

Às minhas meninas, Carol, Helena, Isadora, mais uma etapa, juntas.

E por fim, à CAPES pela bolsa de estudos que possibilitou esta pesquisa. Mais do que nunca nosso país precisa investir em pesquisa e conhecimento, espero e desejo, desta forma, que os investimentos em nossa área não cessem e que possamos sempre lutar para que o acesso à educação seja um direito e não um privilégio.

*A árvore que não dá fruto
É xingada de estéril.
Quem examinou o solo?*

*O galho que quebra
É xingado de podre, mas
Não haveria neve sobre ele?*

*Do rio que tudo arrasta
Se diz que é violento
Ninguém diz violentas
Às margens que o cerceiam.*

Bertold Brecht

RESUMO

Esta dissertação apresenta um estudo qualitativo sobre o trabalho técnico social (TTS) na implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) para a Faixa 1 no município de Porto Alegre-RS. Nosso objetivo principal foi compreender de que forma o trabalho técnico social se efetiva, quais são seus limites e potencialidades quanto à sua autonomia e discricionariedade, e como está associado à consolidação do direito à moradia prescrito pelo PMCMV. Para tanto, realizamos entrevistas com técnicas sociais atuantes no ano de 2016, observações participantes e análise de conteúdo de pesquisas acadêmicas sobre o tema. Assim buscamos observar as percepções dos profissionais que realizam o trabalho social quanto ao seu papel dentro do processo de implementação do PMCMV. Partimos da ideia que os técnicos sociais representam os burocratas de nível de rua da política pública habitacional, pois possuem um papel específico de mediação entre os beneficiários da política e o Estado. Em nossas análises das entrevistas, identificamos dois fatores importantes que influenciam a discricionariedade do TTS: os fatores institucionais e normativos, relacionados ao que é oficialmente prescrito; e os fatores relacionais e interacionais, que se referem às relações dos técnicos sociais com os beneficiários. A partir desses dois fatores, constatamos que o desenho institucional do PMCMV exerce uma função determinante nos limites e potencialidades do TTS. Concluímos que o mesmo não consegue exercer efetividade, no que tange promover o direito à moradia.

Palavras chaves: Implementação; Burocratas de Nível de Rua; Programa Minha Casa Minha Vida; Trabalho Técnico Social.

ABSTRACT

This dissertation presents a qualitative study about social technical work (TTS) in the implementation of the Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) for Track 1 in the city of Porto Alegre, RS. Our main objective was to understand how social technical work is effective, what its limits and potentialities are regarding its autonomy and discretion, and how it is associated with the consolidation of the right to housing prescribed by the PMCMV. For that, we conducted interviews with social techniques in the year 2016, participating observations and analysis of content of academic research on the subject. Thus, we seek to observe the perceptions of professionals who carry out social work in relation to their role in the PMCMV implementation process. We start from the idea that the social technicians represent the street-level bureaucrats of the public housing policy, since they have a specific role of mediation between the beneficiaries of politics and the State. In our interview analysis, we identified two important factors that influence the discretion of TTS: institutional and normative factors, related to what is officially prescribed; and relational and interactional factors, which refer to the relationships of social workers with beneficiaries. From these two factors, we find that the institutional design of PMCMV has a determining function in the limits and potentialities of TTS. We conclude that it can not be effective in promoting the right to housing.

Keywords: Implementation; Street Level Bureaucrats; Programa Minha Casa Minha Vida; Social Technical Work.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Atrasos na conclusão dos empreendimentos da Fase 1 do PMCMV/FAR	67
------------------	---	----

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Metodologia realizada	24
-----------------	-----------------------	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Técnicas sociais entrevistadas	23
Quadro 2	Cronologia das mudanças institucionais na esfera da habitação e urbanismo do primeiro mandato	33
Quadro 3	Atividades participativas de elaboração do PlanHab	36
Quadro 4	Documentos oficiais que tratam do Trabalho Técnico Social	49
Quadro 5	Fases da execução	51
Quadro 6	Ações previstas na fase pré-contratual	53
Quadro 7	Ações previstas na fase pós-contratual	58
Quadro 8	Déficit habitacional relativo nacional e números absolutos	96
Quadro 9	Inadequação dos domicílios urbanos duráveis nacional (em números absolutos e percentual relativo)	97

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Segmentos do ConCidades	31
Tabela 2	Metodologia de cálculo do déficit habitacional	96
Tabela 3	Metodologia de cálculo da inadequação de domicílios no Brasil	97

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAO	- Comissão de Acompanhamento de Obras
ConCidades	- Conselho Nacional das Cidades
CRAS	- Centro de Referência de Assistência Social
CRE	- Comissão de Representantes
COTS	- Caderno de Orientação Técnico Social
CUB	- Custo Unitário Básico
ETTS	- Equipe de Trabalho Técnico Social
FAR	- Fundo de Arrendamento Residencial
FDS	- Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	- Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FJP	- Fundação João Pinheiro
FNHIS	- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	- Fórum Nacional de Reforma Urbana
HIS	- Habitação de Interesse Social
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
PlanHab	- Plano Nacional de Habitação
PMCMV	- Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
OGU	- Orçamento Geral da União
RMSP	- Região Metropolitana de São Paulo
SeMob	- Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana
SNAPU	- Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos
SNH	- Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	- Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNSA	- Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
TCU	- Tribunal de Contas da União
TTS	- Trabalho Técnico Social
TS	- Trabalho Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
1.1	BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	17
1.2	CONCEITOS NORTEADORES: DIREITO À MORADIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	20
1.3	OBJETIVOS E METODOLOGIA.....	21
2	CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV)	26
2.1	MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	27
2.1.1	Entre avanços e retrocessos: a coalizão de defesa dos movimentos sociais urbanos.....	27
2.1.2	Ascensão do governo do Partido dos Trabalhadores e a luta por espaços de participação institucional.....	29
2.2	DO PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO (PlanHab) AO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: UMA DISPUTA ENTRE PROJETOS.....	34
2.2.1	Formulação do PlanHab.....	34
2.2.2	Inflexão econômica: crise de 2008.....	38
2.2.3	Formulação do PMCMV.....	39
2.3	ATORES E BUROCRACIA DO PMCMV.....	40
2.4	CONSIDERAÇÕES SOBRE AS DISPUTAS POLÍTICAS NA ESFERA DAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO E URBANISMO	43
3	O TRABALHO TÉCNICO SOCIAL E A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.....	45
3.1	HISTÓRICO DO TRABALHO TÉCNICO SOCIAL EM POLÍTICAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.....	46
3.2	PROCESSOS BUROCRÁTICOS E PRINCIPAIS AÇÕES DO TRABALHO TÉCNICO SOCIAL.....	48
4	IMPLEMENTAÇÃO DO TRABALHO TÉCNICO SOCIAL: ENFRENTAMENTOS COM A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA	

HABITACIONAL.....	62
4.1 DISCUSSÕES PERTINENTES SOBRE A EFETIVIDADE DO TRABALHO TÉCNICO SOCIAL.....	63
4.1.1 Fatores institucionais e normativos.....	64
4.1.2 Fatores relacionais e interacionais.....	68
4.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A EFETIVIDADE DO TRABALHO TÉCNICO SOCIAL.....	74
4.2.1 Apontamentos sobre o trabalho técnico social no PMCMV-Entidades.....	75
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	77
REFERÊNCIA.....	80
APÊNDICE A	88
APÊNDICE B	90
ANEXO A	96
ANEXO B	97
ANEXO C	98

1 INTRODUÇÃO

Um dos maiores problemas urbanos no Brasil é a persistência de elevados níveis de precariedade e falta de moradias. Os últimos dados publicados pela Fundação João Pinheiro¹ sobre o *déficit* habitacional – que dimensiona número de moradias que precisam ser construídas para suprir as deficiências quanto ao problema habitacional – e os indicadores de moradia inadequada demonstram que não houve um progresso significativo nesta área (conforme ANEXO A e ANEXO B). Embora, após a Constituição Federal de 1988, o país tenha desenvolvido uma série de progressos normativos para a ampliação do direito à moradia, por meio de lutas e reivindicações dos movimentos sociais e por articulações de setores políticos, as políticas públicas urbanas e habitacionais continuam aquém de resoluções estruturais destas problemáticas (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2013; ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011).

Entre as iniciativas mais recentes do governo brasileiro, no âmbito das políticas habitacionais, se destaca a aprovação do Estatuto das Cidades em 2001, “instituinte as diretrizes e instrumentos de cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, do direito à cidade e da gestão democrática das cidades” (ROLNIK, CYMBALISTA, NAKANO, 2011, p.131), e a criação do Ministério das Cidades em 2003. No que diz respeito ao Ministério das Cidades, diversos programas e ações foram criados, entre eles o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – o maior programa de provisão habitacional que o Brasil já implementou em sua história (AMORE, 2015).

Criado em 2009, o PMCMV entregou até 31 de dezembro de 2016, segundo declarações recentes do governo², cerca de 3,2 milhões de unidades habitacionais (UH) (PORTAL BRASIL, 2017). No seu formato normativo, o PMCMV pode ser considerado uma “marca”, sob a qual são incorporados outros subprogramas e iniciativas. Possui uma distribuição de metas e recursos, modalidades específicas ao perfil das famílias atendidas, diferentes faixas de renda, grupos prioritários, diferentes linhas de financiamentos, agentes operadores e variações conforme a característica da área (urbano ou rural) e pelo porte do

¹ A Fundação João Pinheiro (FJP) é uma instituição que utiliza os dados da PNAD e do IBGE para calcular indicadores relacionados ao problema de habitação no Brasil. Os indicadores da FJP são referência para as políticas públicas habitacionais formuladas pelo Ministério das Cidades.

² Segundo notícia publicada dia 3 de fevereiro de 2017, disponível no site do Ministério das Cidades, de 2009 até o final de 2016 foram contratadas 4,5 milhões de unidades habitacionais e entregues 3,2 milhões de U.H. É importante ressaltar que esses números contrastam com as informações fornecidas pelo portal unificado oficial do PMCMV: < <http://www.minhacasaminhavid.gov.br/>>.

município (AMORE, 2015). Segundo o artigo 1 da Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009), que dispõe sobre a operacionalização do PMCMV, este possui como finalidade o incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais rurais e urbanas, à requalificação de imóveis urbanos e à reforma de habitações rurais.

O PMCMV está na sua terceira fase, desde o início de sua implementação já foram realizadas diversas mudanças referentes: a) às regras para os beneficiários – como o acréscimo de duas faixas de rendas a serem contempladas; b) ao teto máximo de investimento por unidades habitacionais; c) às normativas de engenharia das construções; entre outras. Essas mudanças, no entanto, estão muito mais relacionadas com o cenário econômico e político do país, como o impeachment da presidenta Dilma Rousseff e as mudanças ministeriais do governo de Michel Temer, do que com os dados de déficit habitacional e os inúmeros relatórios de avaliação publicados por órgãos oficiais, organizações não governamentais e academia³.

O presente trabalho aborda a implementação de política de Habitação de Interesse Social (HIS) urbana que, conforme a Lei nº 11.124, refere-se à habitação voltada à população de menor renda (BRASIL, 2005). Larcher (2005) destaca três características básicas da HIS: 1) é financiada pelo poder público, mas não é necessariamente produzida por esse; 2) refere-se à população que é objeto de ações inclusivas, geralmente se considera a população que recebe até três salários mínimos, ou seja, a população com maior déficit habitacional; 3) este tipo de habitação também contempla os casos relacionados a outros aspectos além da renda, como moradias em situações de risco, preservação ambiental ou cultural.

No PMCMV a HIS é contemplada pela linha de financiamento da faixa 1, que, atualmente, engloba famílias com renda de R\$ 0,00 a R\$ 1.800,00. São três as modalidades da faixa 1 para habitação urbana: o PMCMV Oferta Pública – para municípios com até 50 mil habitantes; o PMCMV Empresas – modalidade da faixa 1 com o maior aporte de investimento do Estado; e o PMCMV Entidades – modalidade em que cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos (habilitadas previamente pelo Ministério das Cidades) são responsáveis pelo empreendimento habitacional.

³ Um dos principais exemplos desta afirmação é a compatibilidade das metas do programa com os dados recentes de déficit habitacional. A comparação de dados de 2013 e 2014 demonstra que, apesar do déficit habitacional relativo não ter mudado, as informações por faixa de renda indicam que na faixa de zero a três salários mínimos houve um aumento do déficit habitacional, justamente a faixa que, na terceira fase do PMCMV, obteve a menor meta de construção de UH.

Dentre as normativas estabelecidas pelo Ministério das Cidades para a implementação de políticas de habitação de interesse social – e, portanto, componente do PMCMV contando com financiamento específico – uma em particular é tema central desta pesquisa: a obrigatoriedade do trabalho técnico social (TTS). Conforme a Instrução Normativa nº 8 de 26 de março de 2009, o trabalho técnico social é definido como:

Conjunto de ações que visam promover a autonomia, o protagonismo social e o desenvolvimento da população beneficiária, de forma a favorecer a sustentabilidade do empreendimento, mediante a abordagem dos seguintes temas: mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda. (BRASIL, 2009, p. 3).

No manual de instruções do trabalho técnico social, aprovado pelas Portarias nº 21 e 22 em janeiro de 2014, e publicado pelo Ministério das Cidades, é estabelecido que o TTS compreende:

(...) um conjunto de estratégias, processos e ações, realizadas a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político institucional do território e da população beneficiária, além das características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados. (BRASIL, 2014, p. 5).

O técnico social exerce o elo entre o Estado e os beneficiários da política. É um trabalho que exige interação com aqueles que serão afetados diretamente pela política pública. Em termos da literatura do campo de políticas públicas o TTS pode ser considerado um trabalho de burocracia de nível de rua (*Street-Level Bureaucracy*) – termo inaugurado pela obra de Michael Lipsky (1980).

É comum, na literatura das políticas públicas, fazer referência ao ciclo de políticas públicas para situar a análise. Esta forma de processar informações parte de uma visão sequencial em que se identifica, de forma simplificada, quatro fases principais: formação de agenda, formulação das alternativas, implementação de decisões e avaliação da política (RUA, 2009). No presente trabalho adotamos a ideia de que estas fases são interdependentes e se dão de forma contínua e dinâmica, uma vez que estamos estudando um programa que já existe há nove anos e que tem passado por mudanças constantes em suas normativas, de modo a influenciar diretamente na forma como é executado e nos impactos que causa. Deste modo, ao longo de nossa pesquisa, buscamos relacionar

elementos das quatro fases, ainda que nosso interesse mais particular esteja situado na fase de implementação, pois é apenas nessa etapa que o trabalho técnico social exerce ação.

Tendo em vista os fatores elencados acima, e levando em conta a normativa estabelecida quanto aos objetivos do TTS e sua importante relação com a implementação do PMCMV para a faixa de menor renda, buscamos nesta pesquisa compreender: de que forma o TTS se efetiva, quais são os limites e potencialidades desses burocratas de nível de rua quanto à sua autonomia e discricionariedade, e como esse trabalho está associado à consolidação do direito à moradia prescrito pelo PMCMV.

Nosso pano de fundo de análise busca, nesse sentido, entrelaçar uma compreensão da implementação do PMCMV sem apresentar relações causais, mas sim mostrar a fluidez que a política pública possui, desde as disputas políticas que envolvem sua formulação até as interações da ponta, entre os implementadores e os beneficiários. Neste ponto, salientamos que estamos próximos do modelo *bottom-up* cujo foco é justamente o processo de implementação. Preocupa-nos perceber as estruturas de interesse de poder, as relações entre os diversos atores e sua visão do desenho institucional e as influências que recaem nas decisões políticas (LOTTA, 2010). Por isso a centralidade do conceito de burocratas de nível de rua, por que partimos da ideia de que as agências desses implementadores ultrapassam as fronteiras das normativas, ao mesmo tempo que podem se nortear por elas. Conforme Michael Hill (2006, p. 74):

A realidade, portanto, não se refere a um controle imperfeito, mas às ações como processo contínuo da interação, com políticas mutantes e passíveis de mudanças, uma estrutura complexa de interações e um mundo externo que condiciona a implementação, porque as ações governamentais recaem – e para isso são elaboradas – sobre a implementação e seus atores que são, por natureza, difíceis de controlar: a análise concentra-se melhor sobre os níveis em que isso ocorre, já que não se trata de mostrar deficiências de implementação, e sim de recriar as políticas.

A seguir apresentamos nossos argumentos sobre a importância de pesquisar os burocratas de nível de rua, sua autonomia e sua discricionariedade.

1.1 BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para iniciarmos a discussão sobre os burocratas de nível de rua precisamos antes perpassar o conceito de burocracia. Max Weber (1947) fora um dos primeiros teóricos a estruturar uma teoria sobre a burocracia. Segundo o autor, as sociedades humanas

formaram seus governos através três tipos-ideais⁴ de legitimidade: 1) a carismática; 2) a tradicional; e 3) a racional-legal. Sobre esta última, Weber identifica que na passagem da Idade Média para Idade Moderna instituiu-se na sociedade um processo de expansão da racionalidade instrumental nas esferas da vida social – antes reguladas por formas tradicionais de interação (FARIA; KANASHIRO MENEGHETT, 2011). Desta forma, a autoridade racional-legal constitui-se fundamentada na crença de que leis, padrões de regras, normativas, que resultam em um sistema burocrático, são consequências do próprio desenvolvimento econômico e político (LOTTA, 2010).

Na teoria weberiana, o burocrata é a personificação do pensamento racional de uma época, ele deve ser um executor de serviço cuja ação não passa por paixões e julgamentos. O burocrata segue procedimentos, regras, e cumpre hierarquias. Nessa perspectiva existe uma diferenciação entre o papel do político e o papel do burocrata. Ao primeiro cabe o poder de decisão e a atribuição de responsabilidade; ao segundo cabe o cumprimento das tarefas, não existindo espaço para a discricionariedade (LOTTA, 2010). Ao burocrata caberia atribuições oficialmente fixadas por força de leis, de normas ou de disposições administrativas; suas funções são hierarquizadas, integradas num sistema de mando de modo que em todos os níveis as autoridades inferiores são controladas pelas superiores, formando uma cadeia de responsabilização (LEFORT, 1979).

O modelo dicotômico de Weber foi contestado por diversas teorias (MERTON, 1966; GOULDNER, 1980; VEBLEN, 1980). Com o processo de desenvolvimento capitalista os papéis atribuídos à burocracia foram-se tornando cada vez mais fluído e mesclados com a própria política, no sentido amplo. Conforme Lotta (2010), um estudo emblemático na área foi conduzido por Aberbach et al. (1981) no qual através da análise empírica sobre a burocracia de diversos países, foi constatado um hibridismo entre a política e a burocracia, no qual esta não apenas administra, mas também participa com os políticos do processo de tomada de decisão:

A burocratização da política ocorre com as decisões que envolvem escolhas e negociação e que levam os políticos a compreender e considerar aspectos técnicos em suas decisões. Já a politização da burocracia se dá em decisões que não são técnicas e que, portanto, permitem margem para negociação, acordos, busca de consensos e articulação de interesses difusos por parte da burocracia (LOTTA, p.35).

⁴ Os tipos-ideais representam um constructo abstrato que podem ser instrumentalizados para analisar diversos fatos reais, nesse sentido eles servem como parâmetro para estudar algum fenômeno concreto.

Com a ampliação do debate sobre o papel da burocracia na execução da política, as teorias no campo de políticas públicas passaram a ter um olhar mais atento a etapa de implementação. Uma obra pioneira sobre implementação é o livro “Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland”, de Pressman e Wildavsky (1973). Nesta obra Pressman e Wildavsky definem a implementação como etapa de interação entre os objetivos da política e as ações realizadas para atingi-los. Para estes autores, é preciso atentar para o distanciamento entre a formulação de uma política pública de sua implementação, pois é neste espaço, em que atuam uma multiplicidade de atores e de pontos de decisão, que são dadas as condições para sua efetividade (LIMA; MEDEIROS, 2012).

Entre as diversas teorias sobre implementação, destacamos o texto seminal de Michael Lipsky (1980), que irá trazer o conceito de burocratas de nível de rua para o entendimento dos resultados da política pública. Para Lipsky (1980), a relevância dos burocratas de nível de rua se dá no seu papel de interação entre governo e cidadãos. Neste sentido, a burocracia do nível de rua está alocada no ponto mediador entre aqueles que irão receber a política pública e aqueles que definiram a mesma. Desta maneira, esses profissionais

(...) são cobrados intensamente tanto da organização pela qual trabalham - uma vez que estão no último nível de execução das políticas e carregam consigo grandes responsabilidades sobre o sucesso destas -, quanto pelos cidadãos alvo dessas políticas - uma vez que representam uma das principais interfaces do Estado. Em outras palavras, ao mesmo tempo em que sofrem pressão institucional para aumentarem a efetividade e responsividade, por um lado; por outro, sofrem pressões face-a-face por parte dos cidadãos para que direcionem as ações do Estado segundo seus interesses pessoais ou de grupo (apud ARAÚJO FILHO, 2014, p.48).

O que está colocado como argumento principal em Lipsky (1980) é que na realidade prática e diária da implementação de uma política pública existe uma margem de decisão entre as delimitações normativas e a ação desses burocratas. Desta forma, é nas rotinas que os burocratas de nível de rua estabelecem, nos seus artifícios e estratégias para lidar com as pressões e incertezas de seus trabalhos, que é realizada efetivamente a política pública.

Entende-se, a partir da concepção de Lipsky, que para além das regras, normativas, diretrizes e orientações de uma política pública sempre haverá uma margem decisória daqueles que atuam na ponta da implementação. Por conseguinte, analisar a autonomia e a discricionariedade dos burocratas de nível de rua é fundamental para conceber a efetividade da política pública. Tomamos o conceito de discricionariedade como o poder

de decisão em um contexto específico, que pode ou não desviar do que a normativa prevê, e por isso não é dissociado da ideia de autonomia do sujeito. Esta concepção envolve admitir que há um julgamento subjetivo que afeta as ações dos burocratas de nível de rua, é o olhar para o conteúdo e não a forma da ação.

Nesta pesquisa utilizamos da teoria de Lipsky o seu conceito de burocratas de nível de rua⁵ para compreender o trabalho técnico social como parte de um fluxo dinâmico e complexo na implementação de uma política de enorme aporte de investimento e de pessoas. Por um lado, há a relação com os outros implementadores, agentes do Estado, no nível municipal e federal. Por outro, há a relação com as famílias afetadas pela política, com as comunidades envolvidas, com os outros burocratas de nível de rua que atuam na área. Além desses fatores temos as regras e diretrizes do TTS que se materializam em cobranças e controle da profissão. Subjaz a isso também os objetivos da política pública de habitação, que pode ser entendida em uma concepção ampla de direito à moradia, como também uma ideia pontual de exercer a prescrição normativa burocrática.

1.2 CONCEITOS NORTEADORES: DIREITO À MORADIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Adotamos, em consonância com muitos estudos sobre habitação, a noção de direito à moradia adequada conforme o Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas. O mencionado documento, elenca sete variáveis referentes ao direito à moradia, sendo elas: 1) Segurança da posse - proteção legal contra despejos forçados; 2) Disponibilidade de serviços - materiais, instalações e infraestrutura; 3) Economicidade - refere-se ao custo de habitação em que não comprometa o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes; 4) Habitabilidade - segurança física e estrutural; 5) Acessibilidade - observando as necessidades físicas dos grupos desfavorecidos; 6) Localização - que viabilize acesso a emprego, serviços públicos e não ofereça perigos em geral; e 7) Adequação cultural - considera a expressão da identidade cultural (UNITED NATIONS, 2002).

Em relação direta com esta noção de direito à moradia adequada, consideramos o direito à cidade como a representação da reivindicação dos seres humanos em criar,

⁵ Importa destacar que nos apropriamos, nesta pesquisa, apenas do conceito de burocratas de nível de rua propagado pela teoria de Lipsky, porém não utilizamos seus pressupostos teóricos acerca do processo de implementação.

transformar, decidir sobre a produção do espaço da cidade (LEFÉBVRE, 2008). Percebemos a prática do direito à cidade como uma forma de reivindicar uma vida urbana a partir de uma relação democrática entre os diferentes grupos sociais.

Seguindo nesta direção, é importante apresentar a noção de produção do espaço (LEFEBVRE, 2006 [1968]) na qual este é compreendido como produto e condicionador de relações sociais entre os vários atores no processo de acumulação capitalista: o Estado, o mercado imobiliário e suas derivações (proprietários de terra, incorporadoras, construtoras, etc), a sociedade civil e os movimentos sociais (COSTA, 2015). A partir desta ideia da produção do espaço urbano têm-se o entrelaçamento entre a estrutura do sistema econômico-político vigente com as formações sócio espaciais específicas de cada lugar. Entende-se que o poder público exerce sua agência e intencionalidade na configuração do espaço da cidade através de diversas obras que fazem parte de um sistema de ação mais amplo (LAHORGUE; CABETTE, 2013) e, deste modo, “[...] o espaço urbano é estruturado, quer dizer, não está organizado ao acaso, e os processos sociais que se ligam a ele exprimem, ao especificá-los, os determinismos de cada tipo e de cada período da organização social [...]” (CASTELLS, 1983, p.146).

Assim, consideramos que a produção do espaço urbano através de políticas públicas habitacional pode ou não promover o direito à moradia à medida que haja participação social. Entendemos aqui a participação social como o fenômeno que inclui/integra a população em processos de tomada de decisão de uma política pública, ou seja, partimos da ideia de que a participação social se expressa em uma prática ativa que implica na transferência real de pelo menos uma quota de poder de decisão aos cidadãos (LEWANSKI, 2007). Ao longo desta pesquisa buscamos mostrar que a participação social é relegada ao processo de implementação, entrando apenas como normativa do trabalho técnico social. Sendo assim, também é de nosso interesse demonstrar que houve uma ruptura paradigmática entre as políticas de habitação e urbanização que vinham sendo idealizadas entre 2003 e 2009, ano que inicia o governo de Luís Ignácio Lula da Silva e o ano em que foi promulgado o PMCMV.

1.3 OBJETIVOS E METODOLOGIA

O objetivo principal deste trabalho é analisar como se efetiva o trabalho técnico social na implementação do PMCMV em Porto Alegre, buscando identificar que fatores se

relacionam com a sua discricionariedade. Para tanto, nosso objetivo principal se desdobrou em quatro objetivos específicos, são eles:

1. Contextualizar o surgimento do Programa Minha Casa Minha Vida, apresentando as diferenças entre o Plano Nacional de Habitação e o PMCMV;
2. Situar o TTS na estrutura burocrática do PMCMV e apresentar a sua normativa;
3. Descrever as atividades e ações comuns do trabalho técnico social;
4. Identificar os principais elementos que são percebidos pelos técnicos sociais como influenciadores da discricionariedade em suas atividades e ações;

A abordagem de nossa pesquisa é qualitativa. Primeiramente, partimos da ideia de que para entender o papel atribuído ao trabalho técnico social no PMCMV é preciso antes compreender a contextualização deste programa, visto que consideramos o cenário de disputas políticas essencial para identificar os atores e interesses que também permeiam a consolidação de uma política pública. Para tanto, foi realizada um estudo teórico das principais literaturas sobre estes assuntos.

Em segundo lugar, para a descrição normativa dos objetivos do trabalho técnico social, utilizamos a análise documental de: instruções normativas, portarias, manuais e cadernos de orientação, formuladas por órgãos estatais.

Em terceiro lugar, para as análises, foram recolhidos dados secundários e dados primários submetidos a análise de conteúdo através da utilização do programa NVivo. Os dados secundários são uma compilação de informações de outras pesquisas realizadas sobre o TTS no Brasil, o que pode ser caracterizado como uma revisão integrativa do tema. Quanto aos dados primários, foram realizadas sete entrevistas semiestruturadas (APÊNDICE A) com membros de equipes de trabalho técnico social (ETTS) de diferentes instituições terceirizadas que exercem essa atividade no município de Porto Alegre (RS) em empreendimentos que estavam em andamento durante o ano de 2016. Além disso, a autora desta dissertação fez parte de uma equipe de trabalho técnico social durante um ano também em Porto Alegre, realizando observações participantes e anotações diárias.

Os dados secundários foram coletados através do portal Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). Foram buscadas as seguintes palavras e operadores booleanos: “trabalho social” AND “habitação”; e “trabalho social” AND “Minha Casa Minha Vida”. Localizamos 51 trabalhos, dentre os quais vários foram descartados por serem incompatíveis com nosso interesse, outros por estarem repetidos. A

nossa seleção, após uma leitura primária analítica, resultou em uma compilação de 16 teses e dissertações (APÊNDICE B).

Quanto aos dados primários, as entrevistas foram realizadas com as quatro equipes técnicas sociais que tínhamos conhecimento que estavam atuando em 2016 no PMCMV Faixa 1 em Porto Alegre. Priorizamos os membros das equipes que possuíam mais de dois anos de experiência com trabalho técnico social. Apenas uma de nossas entrevistadas trabalha em um empreendimento do MCMV-Entidades, as demais são de equipes que trabalham como terceirizadas⁶ para o Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre. Todas as entrevistas foram gravadas com o consentimento das entrevistadas⁷, e também com a ciência de que a autora desta pesquisa também atuava como técnica social. Segue abaixo as áreas profissionais das entrevistadas.

Quadro 1 - Técnicas sociais entrevistadas

Entrevistada 1	Assistente Social
Entrevistada 2	Socióloga
Entrevistada 3	Assistente Social
Entrevistada 4	Socióloga
Entrevistada 5	Bióloga
Entrevistada 6	Socióloga
Entrevistada 7	Socióloga

Como autora estivemos em um processo de imersão direta com o objeto estudado, uma vez que no percurso desta pesquisa também fomos parte do objeto, por participar de uma equipe técnica social. Nossa trajetória na escrita e na análise da temática em questão fora fortemente abalada pelo trabalho diário como técnica social. O olhar privilegiado que a atuação nesse tipo de trabalho permitiu a autora, foi ao mesmo tempo ofuscado pela própria frustração em convocar na escrita os elementos dinâmicos e diários da profissão. Desta forma, buscamos a validação de nossa pesquisa em conjunção com as outras fontes

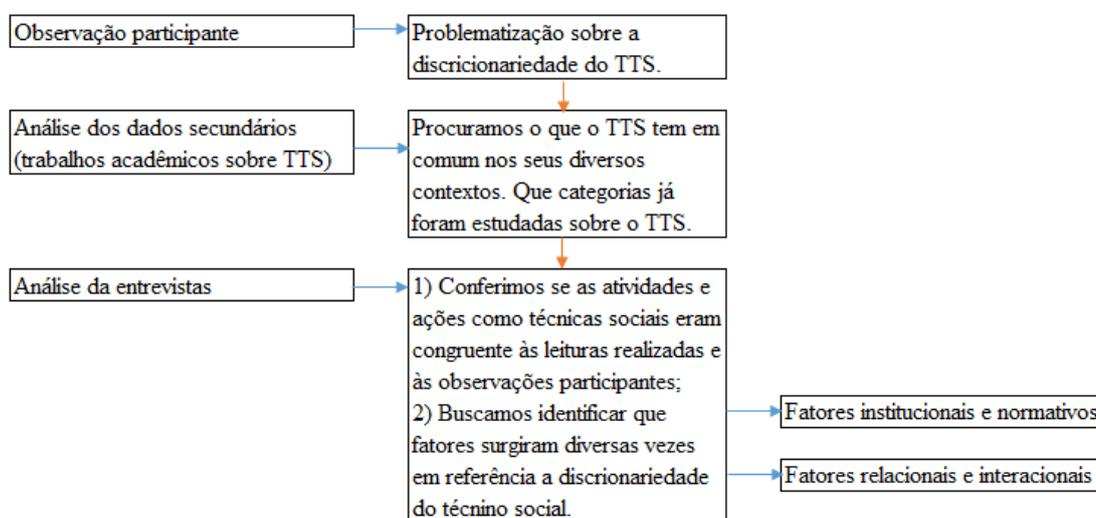
⁶ Para Lipsky (1980) três premissas identificam os burocratas de nível de rua: 1) trabalho regular com interação constante com os cidadãos e beneficiários da política públicas; 2) possuem uma certa independência decisória da estrutura burocrática; e 3) suas tomadas de decisões impactam para os cidadãos. Desta forma, mesmo lidando com equipes de trabalho técnico social terceirizadas, que não são do quadro oficial de funcionário público, consideramos as mesmas ainda assim burocratas de nível rua, já que se encaixam nas premissas citadas. Cabe ressaltar, no entanto, que as análises da presente pesquisa poderiam ser diferentes caso houvésemos estudado ETTS do próprio Estado.

⁷ Ressalta-se que todas as entrevistas foram autorizadas e garantiu-se o anonimato das entrevistadas.

citadas, apresentamos, desta forma, uma análise simultânea de percepções (DENZIN, LINCOLN, 2006).

Nossa análise de conteúdo foi baseada em algumas orientações da obra de Bardin (1977), realizando uma organização analítica em torno dos três polos cronológicos: 1) a pré-análise; 2) a exploração do material; e 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. Os dados foram categorizados por temáticas e relevância explicativa. Segue abaixo na figura, um esquema-resumo de nossa metodologia:

Figura 1 - Metodologia realizada



Além desta introdução e das considerações finais, este trabalho possui três capítulos. No primeiro, apresentamos um histórico da formulação do PMCMV, buscando mostrar o contexto do surgimento desta política e salientando o modelo de estrutura burocrática previsto. Ainda neste capítulo descrevemos também o lugar da habitação de interesse social dentro do PMCMV dando destaque ao discurso do governo referente à provisão de habitação para a faixa de menor renda.

No segundo capítulo, entramos no nosso objeto de estudo – o trabalho técnico social. Para tanto, na primeira parte apresentamos um resumo do contexto histórico do trabalho técnico social em relação às políticas públicas de habitação. Na segunda parte, discorreremos sobre a normativa do TTS e seu papel previsto no fluxo burocrático de implementação do PMCMV.

No terceiro capítulo, focamos a discussão nas problemáticas e potencialidades do TTS, realizando a análise dos dados secundários e primários. Buscamos aqui retratar

alguns embates entre o que esses implementadores de nível de rua enfrentam no cotidiano e os instrumentos e normativas previstas na formulação deste trabalho. Apresentamos dois fatores importantes que influenciam a discricionariedade do TTS: os fatores institucionais e normativos, relacionados ao que é oficialmente prescrito; e os fatores relacionais e interacionais, que se referem às relações dos técnicos sociais com os beneficiários

Nas considerações finais, realizamos uma revisão do que esta pesquisa desenvolveu, além disso, traçamos uma série de apontamentos acerca do papel do TTS buscando indicar algumas fissuras na normativa e na burocracia do PMCMV que podem ser oportunidades para uma melhor efetivação deste trabalho.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Neste capítulo buscamos apresentar os principais fatores que desencadearam a criação do Programa Minha Casa Minha Vida. Para tanto, definimos como enfoque central de nossa análise o período entre 2003 – com a ascensão ao governo federal do Partido dos Trabalhadores – e 2017 com as recentes mudanças ocorridas na estrutura do programa. Nos importa, nesse estudo, destacar os seguintes pontos: 1) o lugar da participação social na formulação do PMCMV e nas políticas habitacionais anteriores; 2) a formulação da política de provisão de habitação de interesse social dentro do PMCMV; e 3) sua articulação com a obrigatoriedade do trabalho técnico social.

Para compreender o surgimento do PMCMV partimos de uma visão de que as políticas públicas expressam em sua materialidade disputas políticas, nas quais confrontam-se grupos de diversos níveis – institucionalizados ou não – que compartilham valores e crenças similares, ou seja grupos que disputam projetos políticos. Essa percepção segue a linha da abordagem do Modelo de Coalizões de Defesa⁸ (MCD) proposta por Paul A. Sabatier e revisada por diversos autores posteriormente (SABATIER, 1988; 2007; VICENTE, 2015; WEIBLE, Et Al, 2011).

Conforme o MCD, coalizões de defesa representam:

Pessoas de uma variedade de posições (representantes eleitos e funcionários públicos, líderes de grupo de interesse, pesquisadores, intelectuais e etc), que (i) compartilham determinado sistema de crenças: valores, ideias, objetivos políticos, formas de perceber os problemas políticos, pressupostos causais e (ii) demonstram um grau não trivial das ações coordenadas ao longo do tempo (SABATIER, 1988, p.139).

Assim, as coalizões de defesas interagem e competem, em um processo constante e de longo prazo de aprendizagem, pela predominância de suas crenças nas políticas públicas ou programas governamentais. Para além das disputas dos grupos de coalizões, o MCD também incorpora a ideia de que a formulação de política pública é dinâmica e sofre constantemente influência de fatores externos – como mudanças nas condições sócio econômicas – e fatores internos – por exemplo, mudanças na estrutura governamental. Destacamos, ainda, que este modelo abarca nas suas possibilidades de análise a interinfluência entre as coalizões, e a dinamicidade de estratégias conforme mudanças no cenário de disputa.

⁸ Em inglês: *Advocacy Coalition Framework* (ACF).

Na próxima seção apresentamos as principais disputas políticas, as mudanças institucionais, econômicas e políticas que desembocaram na criação do PMCMV. Em conformidade com diversas pesquisas e análises da temática, buscamos evidenciar que anteriormente ao PMCMV estava se consolidando a formação de uma política habitacional e urbana que possuía como características centrais a participação social e o aprendizado com as políticas passadas, estava-se buscando formar uma política que contemplasse de forma democrática diversos grupos de interesse, tendo um papel especial os grupos tradicionalmente subalternos no meio institucional: os movimentos sociais urbanos.

2.1 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

2.1.1 Entre avanços e retrocessos: a coalizão de defesa dos movimentos sociais urbanos

Olhando para o passado recente da política habitacional e urbana brasileira é inevitável não identificar a promulgação da Constituição de 1988 como um grande marco nas lutas dos movimentos sociais ligados ao direito à moradia e o direito à cidade. Junto a lenta e gradual redemocratização, após a ditadura civil-militar, também tomou forma as reivindicações pela reforma urbana e a necessidade do enfrentamento das desigualdades urbanas. É emblemático, por exemplo, a construção do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) que, a partir da unificação de diversos setores da sociedade civil, propôs-se a formular uma série de medidas e diretrizes para ampliação dos direitos sociais ligado às questões da produção democrática da cidade.

Resultado de inúmeros debates políticos, em 1987 o MNRU apresentou, como Emenda Constitucional de Iniciativa Popular, à Assembleia Nacional Constituinte uma proposta de 23 artigos para a concretização de melhorias nas políticas urbanas e habitacionais (ALFONSÍN, 2011; MARICATO, 2010). Destes 23 artigos, dois passaram a compor o Capítulo da Política Urbana na nova Constituição Federal: artigo 182 e 183 (cujos textos estão reproduzidos na íntegra no ANEXO C). Com o artigo 182 estabeleceu-se a obrigatoriedade do Plano Diretor (para cidades com mais de vinte mil habitantes) promovendo um modelo descentralizador-municipalista que conferia maior autonomia à gestão local. Ainda que já houvesse planos diretores desde 1930, esses priorizavam o ordenamento físico-territorial e possuíam um caráter tecnocrático que excluía a

participação da população (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011). A partir da nova Constituição, os planos diretores passaram a estar relacionados com a função social da cidade e da propriedade, e introduziram instrumentos de gestão com o objetivo de regular o crescimento urbano, conter a especulação imobiliária, dar mais transparência aos investimentos e possibilitar maior participação da sociedade (SILVA, 2012). Já no artigo 183, estabeleceu-se a garantia do direito à propriedade a pessoa ou a família que utilizar uma área urbana (de até duzentos e cinquenta metros quadrados) para moradia por cinco anos ininterruptamente.

Após a aprovação da Constituição Federal de 1988, a partir do MNRU forma-se o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) – criado com a finalidade imediata de pressionar e garantir a regulamentação do Capítulo da Política Urbana no Congresso Nacional. Foram doze anos de movimentações e disputas até a promulgação do Estatuto das Cidades em 2011. Durante este período, o FNRU esteve envolvido em diversas mobilizações em nível local – participando nos processos de elaboração das Constituições municipais, juntamente com entidades e movimentos locais de algumas das principais cidades do país. E em nível nacional e internacional, participando e colocando em questão a pauta da regulamentação dos artigos 182 e 183 em eventos importantes, como a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), em 1992. O FNRU também esteve presente no Comitê Preparatório para a Conferência Internacional Habitat II⁹ e organizou, em conjunto com outras entidades, a Conferência Brasileira da Sociedade Civil para o Habitat II – pelo Direito à Moradia e à Cidade. A organização também participou, como delegação oficial do Brasil, na Conferência Habitat II, evento no qual se estabeleceu o direito à moradia adequada como direito humano – inscrito na Agenda Habitat (SAULE JÚNIOR, UZZO, 2009).

Junto ao FNRU, durante a década de 1990, diversos movimentos populares urbanos, Organizações Não Governamentais (ONGs), pesquisadores, parlamentares, instituições de categorias (como o Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB) e outros fóruns uniram-se a este, pela pauta do reconhecimento do direito à moradia na Constituição Brasileira como um direito fundamental – que ocorreu no ano 2000 – e a aprovação do Estatuto da Cidade.

⁹ As conferências Habitat fazem parte de um órgão específico da Organização das Nações Unidas (ONU) – o *UN-HABITAT* – que desde de 1975 vem promovendo a agenda do desenvolvimento urbano voltado para cidades social e ambientalmente mais sustentáveis.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº10.257/01, uma série de ferramentas foram definidas para que o Poder Público, em especial o Poder Municipal, enfrentasse as desigualdades urbanas, de modo a promover justiça urbana e equilíbrio ambiental (MARICATO, 2010). De forma resumida, o Estatuto das Cidades definiu as seguintes diretrizes e instrumentos:

Diretrizes gerais da política urbana, cabendo destacar a garantia do direito às cidades sustentáveis, à gestão democrática da cidade, à ordenação e controle do uso do solo visando evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, à regularização fundiária e à urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;

Instrumentos destinados a assegurar que a propriedade urbana atenda a sua função social, tais como o Plano Diretor, o parcelamento e edificação compulsória de áreas e imóveis urbanos, imposto sobre a propriedade urbana (IPTU) progressivo no tempo, desapropriação para fins de reforma urbana, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir (solo criado);

Instrumentos de regularização fundiária, como o usucapião urbano, a concessão de direito real de uso, as zonas especiais de interesse social;

Instrumentos de gestão democrática da cidade: conselhos de política urbana, conferências da cidade, orçamento participativo, audiências públicas, iniciativa popular de projetos de lei, estudo de impacto de vizinhança (SAULE JÚNIOR, 2001, p.11, grifo do autor).

Os instrumentos e diretrizes previstos pelo Estatuto da Cidade configuram-se como uma vitória dos movimentos sociais urbanos, no entanto, os avanços normativos da lei não seriam o suficiente para a concretização dos mesmos. Tendo em vista as grandes desigualdades sociais do Brasil, mais do que a necessidade de uma lei, os movimentos sociais urbanos perceberam que era imprescindível continuar o processo institucional de mudanças para a efetivação do direito à moradia e o direito à cidade.

2.1.2 Ascensão do governo do Partido dos Trabalhadores e a luta por espaços de participação institucional

Em 2003 o candidato Luís Inácio Lula da Silva assume a presidência do país, marcado por uma campanha com um discurso moderado e conciliatório. O novo presidente passa a chefiar o maior cargo do executivo sob a égide de um forte apoio popular, porém já sinalizando que seu governo não iria trazer uma ruptura radical (ROLNIK, 2015).

O primeiro mandato de Lula inaugura mudanças institucionais que representavam reivindicações históricas dos movimentos sociais urbanos. Já no primeiro ano de governo é criado o Ministério da Cidade, passando a integrar e articular as políticas de

desenvolvimento urbano, habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte urbano.

Ermínia Maricato, proeminente pesquisadora na área do urbanismo, esclarece que a criação do Ministério das Cidades fazia parte de um projeto que já vinha sendo desenvolvido antes mesmo das eleições de 2002 e contava, em sua idealização, com o acúmulo das lutas pela redemocratização e pela reforma urbana do país:

Por inúmeras vezes foi formulada a proposta de criação de uma instância federal voltada para as políticas urbanas no decorrer dessa luta social. No entanto, foi no Projeto Moradia, divulgado em 2000, que o Ministério das Cidades foi formulado mais claramente. O Projeto Moradia foi elaborado por 12 pessoas, entre especialistas e lideranças sociais, convidadas por Luiz Inácio Lula da Silva, por meio de uma ONG – Instituto Cidadania – por ele presidida (MARICATO, 2006, p. 214).

O Projeto Moradia propunha também a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH) que atuaria, junto a outras secretarias específicas, sob a coordenação do Ministério das Cidades.

Ainda em 2003, o Ministério das Cidades promoveu a primeira Conferência Nacional das Cidades (a segunda viria a acontecer dois anos depois) com o objetivo de debater a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). As Conferências Nacionais das Cidades (de 2003 e 2005) foram precedidas por conferências municipais e estaduais, nas quais foram discutidas propostas e eleitos delegados. Segundo Maricato (2006), em torno de 2.800 delegados – entre eles representantes de: movimentos sociais, entidades empresariais, sindicais, de pesquisadores, de universidades, de ONGs, de profissionais de arquitetura, engenharia e geografia e ainda de instituições governamentais e legislativas – participaram dos encontros nacionais.

Resultante da primeira Conferência Nacional das Cidades, em 2004 é criado o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) um órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo, que reúne representantes do Poder Público e da sociedade civil, com o objetivo de “criar, avaliar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU, bem como acompanhar a sua execução” (IPEA, 2012). Uma das primeiras medidas aprovadas pelo ConCidades foi a nova Política Nacional de Habitação (PNH). Em seu regimento interno o ConCidades foi formado por 86 representantes com direito de fala e voto, a seguir reproduzimos a distribuição das cadeiras com intuito de elucidar a efetividade da participação da sociedade civil:

Tabela 1 - Segmentos do ConCidades

Composição do ConCidades	
Número de cadeiras	Setor/entidade/órgão representado
16	Poder Executivo federal
9	Poder Executivo estadual
12	Poder público municipal (Executivo e Legislativo)
23	Entidades dos movimentos populares
8	Entidades empresariais
8	Entidades de trabalhadores
6	Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa
4	ONGs

Fonte: IPEA (2012, p.16)

Em 2005 mais uma importante reivindicação do FNRU e de outros movimentos pela moradia – como a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM); a Central de Movimentos Populares (CMP); a União Nacional por Moradia Popular (UNMP); e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) – é conquistada: a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e seu conselho gestor (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009). Esses três órgãos haviam sido elaborados e apresentados ao Congresso Nacional em 1991, como primeiro projeto de iniciativa popular do país, este tramitou durante 13 anos no Congresso até sua aprovação (ROLNIK, 2015).

Com a promulgação da Lei nº11.124/05, que dispõem sobre o SNHIS e institui o FNHIS, iniciou-se uma movimentação político institucional para formulação do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) subscrito sob a Política Nacional de Habitação e o Ministério das Cidades. Apesar dos avanços institucionais de 2005, no mesmo ano ocorreram também diversas resistências quanto ao projeto político que estava sendo estabelecido. Sobre pressão da equipe econômica do governo, o FNHIS sofreu vetos quanto a sua formulação inicial de fundo financeiro, vindo a ser instituído como um fundo orçamentário sujeito às rígidas regras de licitação. Além disso, o funcionamento do SNHIS ficou condicionado à adesão dos estados e municípios por meio da obrigatoriedade da criação de Fundos e Plano Habitacional de Interesse Social municipal. Consequentemente, os recursos dos primeiros anos (de 2006 a 2008) de funcionamento do FNHIS foram

voltados prioritariamente para o apoio aos municípios na elaboração desses planos e fundos, tendo sido realizadas poucas ações de política urbana e habitacional (ROLNIK, 2015).

Outra forte resistência no ano de 2005 veio a ocorrer no âmbito político: com a saída de Olívio Dutra (do Partido dos Trabalhadores), até então o primeiro ministro do Ministério das Cidades, e da maior parte de sua equipe. Essa reestruturação foi uma das várias ocorridas em decorrência do escândalo de corrupção do “mensalão”, uma vez que para manter uma base de apoio no Congresso o governo teve que ampliar espaço aos seus aliados conservadores. O Ministério das Cidades passa a ser incumbência do Partido Progressista (PP) com Márcio Fortes de Almeida (ROLNIK, 2015).

A seguir apresentamos um quadro sistematizando, de forma cronológica, os principais eventos que marcaram o primeiro mandato do governo de Lula, incluindo também um resumo das estruturas burocráticas criadas em relação a questão urbana e habitacional:

Quadro 2 - Cronologia das mudanças institucionais na esfera da habitação e urbanismo de 2003 à 2006

	2003	2004	2005	2006	
Esfera Política	<p>Inicia o mandato de Lula</p> <p>Formação de coalizões para apoio no Congresso</p>		<p>Escândalo do "mensalão"</p> <p>Olívio Dutra (PT) é substituído por ex-deputado do PP no cargo de ministro do Min. das Cidades</p>	<p>Ano de campanha eleitoral</p>	
Esfera Institucional	<p>2000 - Lançamento do Projeto Moradia pelo Instituto Cidadania</p> <p>2001 - Aprovação do Estatuto das Cidades</p>	<p>Criação do Ministério das Cidades</p> <p>Conferências municipais e estaduais das Cidades</p> <p>I Conferência Nacional das Cidades</p> <p>Elaboração do PNH</p>	<p>Conselho Nacional das Cidades</p> <p>Aprova PNH</p> <p>Debate PNDU</p>	<p>Criação do SNHIS, FNHIS e Conselho gestor do FNHIS</p> <p>II Conferência Nacional das Cidades</p>	
Estruturas Burocráticas	<p>Ministério das Cidades</p> <p>Secretaria Executiva</p> <p>Secretaria Nacional de Habitação - SNH</p> <p>Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA</p> <p>Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos - SNAPU</p> <p>Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana - SaMob</p> <p>Conselho Nacional das Cidades</p>		<p>Política Nacional de Habitação - PNH</p> <p>Plano Nacional de Habitação - PlanHab</p>	<p>Subsistema de Habitação de Mercado (Recursos do FGTS e do SBPE)</p> <p>Subsistema de Habitação de Interesse Social</p> <p>Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social</p> <p>Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Recursos do OGU e de outras fontes não onerosas)</p>	

Fonte: Elaborado pela autora com dados do MINISTÉRIO DAS CIDADES (2015)

2.2 DO PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO (PlanHab) AO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: UMA DISPUTA ENTRE PROJETOS

2.2.1 Formulação do PlanHab

Como já mencionamos anteriormente, a criação do SNHIS, pela Lei nº 11.124/2005, também previa a elaboração do PlanHab e definia a união de todos os recursos para habitação de interesse social no FNHIS, além da maioria dos programas habitacionais (com exceção daqueles incluídos no subsistema de habitação pelo mercado). O SNHIS passa a instituir um modelo de descentralização federativa, no qual, primeiramente, prevê a adesão de municípios e Unidades da Federação (UFs) ao SNHIS, para em seguida ser elaborado os instrumentos locais de planejamento e gestão habitacional. As exigências demandadas aos municípios, depois de firmarem o termo de adesão voluntário ao sistema, é a constituição de fundos e conselhos locais de habitação, com participação de, no mínimo, um quarto de representantes da sociedade civil, e a apresentação Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

No âmbito de iniciativa nacional, ao PlanHab cabia a incumbência de apresentar um planejamento de longo prazo com estratégias para enfrentar as principais problemáticas da questão habitacional. Oficialmente a elaboração do PlanHab só passou a acontecer a partir do segundo semestre de 2007, e seu lançamento viria ocorrer apenas em dezembro de 2009 – após o lançamento do PMCMV. É importante salientar a cronologia desses eventos por dois motivos: 1) o PlanHab como documento oficial propositivo do governo realizou estudos e debates em todo país por mais de dois anos até sua formulação final; e 2) o lançamento do PlanHab posteriormente ao do PMCMV foi uma decisão política em que já se definia que prioridade de ação o governo viria a tomar.

Nosso objetivo nessa subseção é apresentar as principais características da formulação do PlanHab, apresentando os aspectos que o diferenciam do PMCMV. Para tanto, optamos como enfoque quatro aspectos: 1) o formato de sua elaboração; 2) a construção de tipologias para instrumentalizar as políticas habitacionais; 3) o horizonte temporal do plano; e 4) as estratégias e alternativas propostas.

O PlanHab foi elaborado sob a coordenação da SNH do Ministério das Cidades, por meio de um consórcio de consultores formado pelo Instituto Via Pública, Fupam-LabHab-

FAUUSP e Logos Engenharia. Os objetivos específicos definidos no PlanHab contemplavam as seguintes tarefas:

Estabelecer a forma de articulação dos recursos dos três níveis de governo na implementação dos programas e projetos habitacionais, a partir da atuação dos agentes que aderirem ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social;

Definir as diretrizes para priorizar o atendimento à população de baixa renda, segmentando a demanda que necessita de subsídios e focalizando os segmentos nos quais se concentra o déficit;

Estabelecer metas físicas para a resolução dos problemas identificados. Tais metas devem ser definidas com base nas prioridades e nas características em comum em torno das quais os municípios são agrupados. Também devem espelhar o perfil do déficit e da demanda futura por habitação;

Desenvolver outros critérios, além da renda familiar, para definir a faixa prioritária de atendimento e a indicação de grupos conforme sua capacidade de pagamento, com base nos custos de financiamento das diferentes fontes de recursos;

Estabelecer metas financeiras com o objetivo de direcionar recursos para as prioridades de atendimento, considerando as características das fontes de recursos (onerosas e não-onerosas), os custos de produtos habitacionais e a capacidade de pagamento da população;

Formular mecanismos de fomento à produção e de apoio à cadeia produtiva da construção civil, tendo como meta a redução do custo da moradia sem perda de qualidade e a ampliação da produção;

Articular os programas de caráter nacional e as linhas de financiamento nas quais devem ser consideradas as diversas fontes de recursos a serem utilizadas;

Propor a articulação institucional do conjunto de atores públicos, privados e demais agentes sociais afetos ao setor habitacional, a partir do Sistema Nacional de Habitação, de forma a garantir que possam cumprir seus papéis na implementação do PlanHab;

Propor medidas de política urbana e fundiária capazes de facilitar e baratear o acesso à terra urbanizada para Habitação de Interesse Social (HIS);

Criar as bases para a montagem de um sistema de monitoramento e avaliação que oriente revisões periódicas a cada quadriênio, junto com os Planos Plurianuais (PPAs);

Orientar a elaboração dos planos habitacionais de âmbitos estadual e municipal. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, p.12, 2009).

Para enfrentar a complexa tarefa de alcançar todos os objetivos, a equipe do consórcio organizou, a partir de agosto de 2007, uma série de espaços de interlocução e diálogos com diversos setores do governo e da sociedade. O ponto de partida para os debates foram as propostas e diretrizes resultantes das Conferências Nacionais das Cidades. A seguir

apresentamos um quadro que resume os espaços criados e as instâncias participantes, no período de agosto 2007 a novembro 2008, para este debate:

Quadro 3 - Atividades participativas de elaboração do PlanHab

Tipo de atividade:	Quantas vezes ocorreram:	Principais participantes:
Apresentações para Conselhos: ConCidades/ Conselho Gestor do FNHIS / Conselho Curador do FGTS	13	Representantes dos três conselhos referidos
Oficinas com o Grupo de Acompanhamento do PlanHab	11	Representantes da Câmara Técnica de Habitação do Conselho Nacional das Cidades
Seminários Regionais	5	Gestores públicos e entidades da sociedade civil
Apresentações públicas e discussões com segmentos da sociedade civil organizada	21	Universitários, entidades profissionais e empresariais, organizações sociais e movimentos de moradia,
Oficinas técnicas e mesas com especialistas	10	Consultores especialistas
Reuniões na etapa nacional da Conferência das Cidades	2	Segmentos sociais representados no Conselho das Cidades: movimentos sociais; entidades empresariais; entidades sindicais; poder público estadual e municipal; entidades profissionais, técnicas, acadêmicas e ONGs

Fonte: Elaborado pela autora com dados do MINISTERIO DAS CIDADES (2009).

Uma das etapas mais importante do PlanHab foi a formulação de uma tipologia de cidades para a posterior análise da situação do país e incorporá-las nos modelos de previsão de cenários. A tipologia criada resultou da análise e classificação dos municípios brasileiros a partir do número de habitantes, importância metropolitana, polarização

regional, variáveis socioeconômicas, níveis de pobreza etc¹⁰. Assim, os municípios brasileiros foram classificados em onze tipologias que serviram como substrato para análise do déficit habitacional, do déficit por urbanização, das necessidades habitacionais futuras, assim como para a definição do tipo de produto habitacional mais adequado para cada área (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

O horizonte temporal adotado pelo PlanHab foi de um planejamento estratégico até 2023. O que significa que as estratégias propostas pelo PlanHab foram baseadas em cálculos de cenários para até o ano 2023. A justificativa da escolha dessa temporalidade foi a sincronia com os Planos Plurianuais (PPA's). Desta forma, o PlanHab prevê a revisão de sua elaboração juntamente com os anos elaboração do PPA's: 2011, 2015 e 2019. Ainda que a escolha de planejamento foi de longo prazo, o documento de lançamento do PlanHab esclarece que sua proposição não deve ser entendida de forma engessada e que deve sempre que for necessária ser revista, conforme o trecho a seguir:

É importante salientar que o PlanHab não é entendido como uma proposição fechada, que deve ser seguida, a longo prazo, sem alterações. Buscou-se articular propostas e estratégias coerentes, construídas a partir de cenários factíveis. No entanto, sua implementação depende de uma gama variada de atores políticos e sociais, como agentes públicos de diferentes ministérios, instâncias subnacionais, instâncias institucionais de controle e participação social, inúmeros agentes privados e públicos não estatais que atuam no setor e que, ao longo do período de vigência do PlanHab, deverão interagir com seu processo de implementação. Trata-se, portanto, de introduzir um processo de planejamento participativo na política habitacional, que se articula com a criação de um sistema de informações habitacionais e de monitoramento e avaliação da política e dos programas habitacionais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, p.14, 2009)

As estratégias propostas pelo PlanHab foram elaboradas a partir da definição de grupos de atendimentos formados conforme: a) capacidade de acessar um financiamento, b) renda familiar e per capita, c) cesta de consumo e d) tipologia de municípios. Foram estruturados quatro eixos de estratégias: 1) Financiamento e subsídio; 2) Arranjos institucionais; 3) Estratégias urbanas e fundiárias; e 4) Cadeia Produtiva da Construção Civil. Para cada eixo foram apresentadas seis estratégias diferentes com metas específicas.

Destoando de toda metodologia prevista inicialmente, apenas no último capítulo do documento oficial do PlanHab aparece o Programa Minha Casa Minha Vida. O capítulo referenciado é o de “Etapas e ações de implementação”, para introduzir o PMCMV é descrito o contexto de crise econômica mundial e depois é descrito o funcionamento do

¹⁰ É importante ressaltar que a equipe de elaboração do PlanHab tomou como base o estudo de Tipologia das Cidades Brasileiras, elaborado pelo Observatório das Metrôpoles para o Ministério das Cidades.

programa. Neste capítulo não é debatido a incongruência da estrutura de faixa, metas e recursos do PMCMV em relação às tipologias, estratégias e metas apresentadas no restante do documento. Veremos a seguir, que uma das interpretações para tanto, deve-se ao fato de que o PMCMV surge a partir de uma proposta específica negociada pelo Ministério da Fazenda diretamente com os setores de empresas de construção civil e foi acatada sem o debate de como poderia ser integrada ao PlanHab e tampouco contou com a participação do Ministério das Cidades e seus órgãos relacionados. Não menos importante mencionar que o PMCMV é lançado em um ano eleitoral, no qual a candidata sucessora de Lula era a ministra da Casa Civil – Dilma Rousseff, cuja campanha atrelou os enormes investimentos previsto do PMCMV a sua gerência da Casa Civil (ROLNIK, 2015).

2.2.2 Inflexão econômica: crise de 2008

Em 2008, após muitas instabilidades na bolsa de valores de Nova York, estoura a crise hipotecária norte-americana, que viria a se tornar uma das maiores crises econômicas mundiais. Com o cenário internacional instável, a taxa de cambio brasileira depreciou e as exportações foram fortemente afetadas, principalmente nos setores de construção civil, automóveis, agricultura e de móveis e eletrodomésticos, com quedas substanciais no número de vendas. O contexto indicava a possibilidade de quebra de vários setores essenciais na cadeia produtiva do país, e, portanto, também da economia nacional. A estratégia do governo foi iniciar uma série de medidas anticíclicas com intuito de fomentar o consumo nacional, mobilizando grandes aportes de investimentos federais. O Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, orçamento e Gestão passaram, neste ano, promovendo diversas intervenções na economia do país.

No setor de construção civil a preocupação com as consequências da crise econômica foi potencializada devido ao fato de que desde 2004 um conjunto de construtoras e incorporadoras vinham se inserindo no setor financeiro através de abertura de capital de suas empresas, realizando captação direta de recursos através da oferta pública de ações no mercado financeiro (SHIMBO, 2011). Com o aumento de capital, o setor da construção civil também vinha realizando grandes investimento e aumentando seus estoques de terreno, de forma que com crise a capacidade ociosa dessas empresas se ampliaria (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2013).

Em sua tese Mariana Fix (2011) relata que o governo federal chegou a propor em forma de Medida Provisória que a Caixa Econômica Federal criasse uma subsidiária com o objetivo de comprar ações de empresas da construção civil. Tal medida foi fortemente rechaçada pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBCIC) sob a acusação de que seria uma tentativa de estatizar o setor.

Diante desse cenário, as empresas de construção civil e incorporadoras passaram a exigir uma resposta imediata do governo, iniciando um forte *lobby* para implementação de um novo “pacote habitacional” (ROLNIK, 2015). Em termos do MCD, formava-se uma coalizão de defesa para pressionar o governo a formular uma política habitacional priorizando o crescimento econômico.

2.2.3 Formulação do PMCMV

A formulação do PMCMV, inicialmente, ocorreu através de negociações da Casa Civil e grandes empresários do setor de construção, com a proposta de financiamento de subsídios diretos para os compradores, aumento dos créditos hipotecários e a construção de 200 mil unidades habitacionais, em cidades com mais de 100 mil habitantes, voltadas prioritariamente para as classes médias, já que essas já formavam um nicho de consumo. Segundo Rolnik (2015), quando a proposta inicial é apresentada ao presidente Lula, ele “politiza” as medidas: impondo a meta de 1 milhão de unidades e aumenta a parcela atribuída aos beneficiários de baixa renda.

Diversas negociações foram realizadas até a implementação do programa. O FNUR e outros movimentos sociais urbanos iniciaram uma série de mobilização para pressionar a inclusão de suas pautas, as principais delas eram: a destinação de uma parcela das unidades previstas para a construção por autogestão e a viabilização de terrenos estatais. Em resposta a essas demandas o governo incluiu no programa a modalidade MCMV-Entidades. Da mesma forma, os movimentos pela reforma agrária também exigiram a sua inclusão no programa, que veio a ser a modalidade Política Nacional de Habitação Rural (PNHR). Além dessas duas mudanças também foi criado o MCMV-Sub 50 para as cidades com menos de 50 mil habitantes, uma exigência de muitos deputados do Congresso devido ao compromisso com a base eleitoral de municípios menores (ROLNIK, 2015; CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Ao final de 2009 o PMCMV já estava formalmente implementado materializando o deslocamento de prioridades do projeto político que vinha se desenhando através do Ministério das Cidades. É consenso, na literatura que aborda essa temática, que o PMCMV representou uma política eminentemente econômica, cujos objetivos de mobilizar o mercado de construção civil e a geração de empregos se sobrepuseram aos seus objetivos sociais e habitacionais (HIRATA, 2009; CARDOSO; ARAGÃO, 2013; AMORE, 2015; CARDOSO; MELLO; JAENISCH, 2015).

2.3 ATORES E BUROCRACIA DO PMCMV

O PMCMV possui uma estrutura burocrática que define claramente os papéis e atribuições de cada agente envolvido, no entanto sua implementação é intrinsecamente ligada as relações locais de política e interesses. Desta forma, a seguir vamos apresentar o desenho do programa, porém já ressaltamos que a rigidez de sua estrutura não necessariamente reflete em sua realidade. Conforme Cardoso, Mello, Jaenisch (2015, p.75):

As articulações entre essas diferentes instâncias (município, empresas, Caixa) possuem uma geometria que varia em função dos respectivos contextos políticos e institucionais. Cabe dizer que em cada caso específico o processo de implementação do PMCMV assume nuances e particularidades que dependem diretamente da atuação *in loco* de qualquer um dos agentes envolvidos.

Primeiramente, o PMCMV é dividido entre dois eixos o Programa Nacional de Habitação Rural e o Programa Nacional de Habitação Urbana. Nos importa, aqui, discutir a habitação urbana, assim não vamos tratar do PNHR. Dentro do PNHU, existem cinco modalidades:

Para a primeira faixa de renda:

1) MCMV- Empresas: centrada na iniciativa privada: empresas do setor da construção civil propõem projeto de empreendimento, em terreno privado ou público, que, depois de aprovado pelo Município, é apresentado à instituição financeira - Caixa Econômica Federal. O empreendimento é então adquirido pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e, posteriormente, as unidades habitacionais são alienadas aos beneficiários selecionados pelo poder público local.

2) MCMV - Sub50: específico para cidades com menos de 50 mil habitantes que não forem atendidas pelo MCMV-Empresas. Também utiliza recursos do FAR e o indutor do processo de empreendimento pode ser o município ou uma empresa.

3) MCMV - Oferta Pública: Operacionalizado através de oferta pública de recursos às Instituições ou Agentes Financeiros e da seleção de propostas cadastradas por estados e municípios (proponentes). A Oferta Pública de Recursos pode ocorrer em duas situações:

- Produção de empreendimentos habitacionais: compostos por múltiplas unidades que contemplem infraestrutura básica – o terreno deve ser doado pelo proponente - estado ou município.
- Produção ou reposição de unidades habitacionais isoladas: por meio da substituição de unidades em situação precária de habitabilidade em áreas com infraestrutura básica – terrenos de propriedade do beneficiário.

O PMCMV Oferta Pública é operado com recursos de subvenção econômica do Orçamento Geral da União (OGU) e contrapartidas dos proponentes.

4) MCMV - Entidades: centrada na iniciativa de entidades sem fins lucrativos (cooperativas e associações de moradores). As entidades organizadoras, habilitadas pelo Ministério das Cidades, propõem o empreendimento que depois de aprovado pelo Município e pela Instituição Financeira é financiado à entidade ou diretamente aos beneficiários, pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

Para as demais faixas de renda:

5) MCMV - FGTS: nessa modalidade o estado promove a provisão de habitação com taxas de juros menores que a do mercado. As famílias que possuem uma renda que se enquadra nas demais faixas do MCMV (menos a faixa 1) podem contrair um financiamento diretamente com a Caixa ou pelo Banco do Brasil.

Nesta presente pesquisa optou-se por analisar mais detalhadamente apenas as modalidades MCMV-Empresas Faixa 1 ou MCMV-FAR, uma vez que consiste na modalidade com maior aporte de investimento. Serão traçados também comentários sobre o MCMV-Entidades, já que esta modalidade se diferencia das demais por possibilitar a participação direta de movimentos sociais urbanos.

No MCMV-Empresas a produção de habitação é realizada por oferta, o que significa que a construtora define o terreno e o projeto, aprova-o junto aos órgãos competentes e vende integralmente para a CAIXA. A empresa não incorre com gastos de incorporação imobiliária e comercialização, e tampouco sofre com o risco de

inadimplência dos compradores ou vacância das unidades. Nesta modalidade os beneficiários se comprometem a pagar prestações mensais de até 15% da renda mensal bruta familiar, durante 10 anos. Em dois casos o beneficiário é dispensado de pagar a prestação: 1) ações específicas vinculadas ao Programa de Aceleração do Crescimento; 2) em casos de reassentamentos involuntários promovidos pelo município.

À CAIXA cabe realizar as seguintes tarefas: 1) selecionar projetos de empreendimentos conforme as regras estabelecidas; 2) realizar a contratação junto as empresas; 3) estabelecer critérios técnicos dos empreendimentos; 4) acompanhar e fiscalizar as obras do empreendimento; 5) aprovar os cadastros dos beneficiários das listagens fornecidas pelos municípios; 6) operacionalizar a entrega das unidades habitacionais e o contrato com beneficiários; e 7) fiscalizar o trabalho técnico social.

Os municípios têm como incumbência: 1) assinar o termo de adesão ao programa; 2) cadastrar as famílias com rendimento de 0 a 3 salários mínimos; 3) definir critérios locais de prioridade e entregar listagens de beneficiários à Caixa; 4) listar as possíveis áreas para o empreendimento; 5) promover a isenção tributária e desburocratização nos processos de aprovação e licenciamento, flexibilizar as normas urbanísticas para permitir aumentar os índices de utilização do solo nos empreendimentos do MCMV; e 6) executar ou terceirizar o trabalho técnico social, se terceirizar deve então fiscalizar a entidade contratada para tal.

Quanto ao MCMV-Entidades a relação da operacionalização se dá direto entre a entidade habilitada e a Caixa. O município pode participar desta modalidade como agente fomentador, apoiando a participação das famílias no programa, estabelecendo parcerias com entidades, através da destinação de terrenos e aporte complementar de recursos financeiros. A Entidade Organizadora é a responsável pela seleção dos beneficiários, execução do Trabalho Social e implantação do empreendimento por meio da Comissão de Acompanhamento de Obra – CAO - e Comissão de Representantes - CRE. Às entidades competem responsabilidades similares às empresas na modalidade MCMV-Empresas, devem também entregar burocracias similares referentes ao projeto de empreendimento. Para Mineiro e Rodrigues (2012), uma das principais dificuldades encontradas pelas entidades é dar conta da burocracia exigida, posto que: 1) a maioria das entidades, não possuem capital e nem suporte institucional suficiente para disputar com agentes privados por terras urbanas viáveis para habitação; 2) para cumprir as regras de gestão da produção habitacional, as entidades precisam investir os seus baixos recursos em assistência técnica

e capacitação; 3) as entidades têm que enfrentar uma burocracia estatal que não contempla a ideia de autogestão, tornando difícil o cumprimento adequado das exigências.

2.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS DISPUTAS POLÍTICAS NA ESFERA DAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO E URBANISMO

Apresentamos neste capítulo a contextualização do PMCMV. Buscamos demonstrar que sua formulação não incorporou os processos e espaço de participação social previstos no PlanHab. Nesta mesma direção, Loureiro, Macário e Guerra (2013) analisaram os arranjos político-institucionais de decisão do PMCMV, atentando para o ponto de vista democrático e a efetividade deste programa em alcançar os objetivos propostos. Em suas conclusões os autores apontam que mesmo o programa tendo alcançado as metas estabelecidas, o seu arranjo institucional não se provou politicamente legitimador. Visto que

“[...]os movimentos populares pró-moradia e grupos organizados de especialistas em temas urbanos e suas respectivas demandas não têm sido contempladas nas arenas decisórias” (p. 29).

Para Cardoso e Aragão (2013), o afastamento do PMCMV da esfera do SNHIS passando para uma esfera autônoma representa a perda de incorporação de instrumentos de decisão e controle social. Assim, as Conferências, do Conselho das Cidades, do Conselho Gestor do FNHIS e dos Conselhos locais, que eram exigências para adesão ao Sistema, perdem seu papel político e democrático. Ao mesmo tempo, a descentralização e o gerenciamento do PMCMV através da Caixa possibilitou a agilização do acesso aos recursos públicos, principalmente para os setores privados. Prevalendo, neste sentido, uma lógica empresarial, mediada pelo agente financeiro. Para Bonduki (2009), o formato do PlanHab com sua diversificação de estratégias voltado substancialmente para as faixas de renda mais baixa não poderia ser concretizado via mercado, uma vez que previa a articulação entre atores coletivos e privados. Já o PMCMV com o foco apenas na produção de unidades prontas, representando assim uma única solução, encaixou-se adequadamente aos interesses financeiros da construção civil e dos setores imobiliários.

Tratando-se de analisar o desenho institucional do PMCMV é importante mencionar que muitos estudos apontam para as similaridades deste com a política de habitação implementada de 1964 a 1986 pelo Banco Nacional de Habitação (BNH)

(CARDOSO, 2013; BORGES, 2013; PEIXOTO, 2016; LIMA, CARDOSO, RODRIGUES et al, 2015). Ambas políticas foram idealizadas a partir de um discurso da necessidade de impulsionar a economia e proporcionar a “casa própria” às camadas de mais baixa renda, sendo que nas duas políticas os objetivos são divididos por faixas de renda. Além disso, essas duas políticas contaram com a centralidade dos recursos na União combinados com a iniciativa privada dos setores da construção civil e imobiliária. Aponta-se também como similaridades os desenhos das habitações: fundamentados em grandes empreendimentos padronizados nas regiões periféricas. Em termos de processos de aprendizagens para a elaboração de políticas públicas, podemos concluir que poucas das críticas que foram sistematizadas sobre o BNH foram levadas em conta no desenho institucional do PMCMV. Reforçamos neste ponto, mais uma vez, a diferença substancial do mesmo com o PlanHab.

Analisando a trajetória de disputas políticas na criação de políticas habitacionais no período de 2003 a 2017, podemos concluir que a coalizão de defesa dos movimentos sociais urbanos, apesar da perda de importância do SNHIS, teve conquistas significativas, no que tange valores de investimento para a faixa de menor renda, e a inclusão da modalidade MCMV-Entidades. Outra conquista fundamental foi a obrigatoriedade do trabalho técnico social, pois é justamente neste ponto da política do PMCMV que é inserido a participação social. Veremos no próximo capítulo como isso aparece por um lado nas normativas, diretrizes e orientações, e por outro na dinâmica empírica desses profissionais.

3. O TRABALHO TÉCNICO SOCIAL E A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Como vimos anteriormente o TTS é componente obrigatório dos empreendimentos de habitação de interesse social. Na prática o que ocorre é que os municípios ao realizarem um empreendimento com recursos do PMCMV/FAR comprometem-se com um Termo de Adesão, com isso passam a ser responsáveis pelo TTS, podendo exercer o mesmo com seus próprios funcionários habilitados, ou terceirizando este trabalho. A realidade de muitos municípios é que estes não possuem tempo e pessoas internas o suficiente para montar uma equipe ativa de técnicos sociais em campo, assim a terceirização é uma prática muito comum. No Relatório de Auditoria do PMCMV/FAR realizado em 2012 pelo Tribunal de Contas da União, na aplicação do questionário eletrônico para funcionários de prefeituras, 53% dos respondentes concordaram que “a autogestão do TTS por equipe da prefeitura é inviável em razão da equipe ser pequena e pouco qualificada para assumir a execução de tais atividades” (TCU, 2013, p.61). Além disso, os dados da mesma pesquisa apontaram que na maioria dos empreendimentos (64%) com TTS executado pelo poder público optou-se pela terceirização dos serviços por meio de licitação (TCU, 2013).

Através de uma licitação uma ETTS pode ser contratada, passando a responder primeiramente à uma fiscalização municipal e, em uma hierarquia acima, a uma fiscalização de técnicos da Caixa Econômica Federal. Toda mediação dessas relações é atravessada pelo cumprimento de um Termo de Referência¹¹ específico para cada empreendimento, e por Relatórios de Acompanhamento mensais em que a ETTS deve informar e apresentar (através de dados e fotos) o cumprimento de suas ações. Nos empreendimentos do PMCMV-Entidades, a relação se dá diretamente entre a Entidade Organizadora e os fiscais da Caixa, também sendo mediada por relatórios mensais de cumprimento de atividades.

O trabalho técnico social, em sua normativa, consiste na realização de uma série de ações que buscam promover a organização comunitária, a educação ambiental e patrimonial e a geração de renda e trabalho, junto às famílias beneficiadas por programas de habitação de interesse social. As equipes de técnicos sociais devem ser multidisciplinares (podendo contar, por exemplo, com profissionais da área da psicologia,

¹¹ O Termo de Referência é um documento esquemático onde deve constar os objetivos, metas, e escopo do serviço licitado.

pedagogia, biologia, educação física, sociologia e serviço social) sendo que sua coordenação deve ser exercida por um Responsável Técnico com formação nas áreas de serviços social e/ou sociologia.

No MCMV-Empresas, o TTS é destinado às famílias da Faixa 1 de renda e àquelas que são afetadas por processos de remoções (seja por obras do PAC, ou por viver em áreas de risco/preservação ambiental/cultural). No primeiro caso, as famílias devem possuir uma renda de até R\$1.800,00 e a prestação mensal do imóvel pode chegar a 15% da renda; no segundo caso, as famílias podem chegar a ter uma renda de até R\$3.600,00 e são isentas de pagamento de prestação mensal.

No MCMV-Entidades, o trabalho técnico social deve ser promovido e realizado pela própria Entidade Organizadora. Por essa modalidade contar com alguns aspectos específicos que exigem a participação direta das famílias beneficiadas – como por exemplo o fato de que a construção do empreendimento pode ser realizada por mutirão, ou o fato de que é uma comissão dos beneficiados que maneja a conta que recebe os pagamentos do governo federal para as obras e o TTS – faz com que o TTS tenha um papel ainda mais fundamental, pois precisa lidar também com questões de projetos arquitetônicos e investimentos.

Obrigatoriamente, segundo Portaria nº 21 de 2014, para os projetos de habitação os recursos a serem investidos no TTS devem ser de no mínimo 2,5 % (dois e meio por cento) do valor de investimento do empreendimento, do instrumento de repasse/financiamento, sem limite máximo.

Neste capítulo vamos apresentar os principais elementos que compõem o trabalho técnico social. Para isso, primeiro, traçamos um histórico deste nas políticas de habitação; segundo, descrevemos os objetivos, ações, metodologias, previstas nas normativas.

3.1 HISTÓRICO DO TRABALHO TÉCNICO SOCIAL EM POLÍTICAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Em consonância com nossas afirmações anteriores sobre as semelhanças entre o PMCMV e o BNH, o trabalho técnico social associado com políticas da habitação de interesse social consolidou-se justamente com a Política Nacional de Habitação e Saneamento (PNHS) definida na implementação do BNH (1964-1986). Anteriormente a este período, nas décadas de 1940 e 1950, já haviam experiências de trabalho social junto

às políticas públicas, o chamado “Desenvolvimento de Comunidade” (DC), porém este possuía uma forte influência de órgãos externos, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), em que se buscava promover um discurso de progresso e modernização do país (GUILHERME, 2012; WÜSTH, 2015).

Inicialmente, na década de 1970, o trabalho técnico social se desenvolveu através das Companhias de Habitação (COHABs) e possuía um caráter administrativo, no qual tinha-se uma preocupação com a manutenção dos conjuntos habitacionais e seus equipamentos comunitários. Ainda na mesma época, também se desenvolveu o trabalho social nos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs), que atuavam no Programa de Cooperativas Habitacionais, buscando acompanhar todo processo de trabalho que envolvia este programa, desde a constituição da Cooperativa Habitacional até as mudanças para as unidades habitacionais que eram construídas (PAZ; TABOADA, 2010).

Em 1975, com a Resolução de Diretoria 40/75, foi institucionalizado nacionalmente o trabalho social, passando a ser uma exigência nos programas habitacionais para a população de baixa renda. Segundo Paz e Taboada (2010, p.47):

Em geral, apesar do período repressivo e do cerceamento de atividades organizativas, as programações de trabalho social objetivavam a discussão dos direitos e deveres dos cidadãos que adquiriam uma unidade habitacional, o acompanhamento da construção dos conjuntos habitacionais, a preparação para mudança, o apoio na organização da nova comunidade, a capacitação para viver em condomínio, no caso de construções verticalizadas, o apoio a organização e ao acompanhamento de grupos de interesses específicos (crianças, jovens, mulheres), a contribuição à constituição de associações de moradores, à discussão do uso e manutenção do equipamento comunitário e à integração da comunidade entre si e com o entorno. Cabe destacar, que majoritariamente os assistentes sociais lideravam e ocupavam postos de chefia e coordenação nos programas.

A mudança do caráter administrativo do trabalho técnico social para uma proposição mais participativa e política, foi acompanhada pelo surgimento de vários movimentos sociais ligados à problemática da terra (urbana e rural). Nesse contexto, no final da década de 1970, os profissionais que trabalhavam com as políticas sociais foram fortemente influenciados pelos debates acerca da necessidade de protagonismo social e também pelas lutas de reivindicação por acesso à infraestrutura urbana. O próprio crescimento das favelas no país estimulou que o trabalho social passasse a ter novos sentidos, uma vez que várias remoções estavam sendo promovidas, o que gerava novas problemáticas relacionadas à sustentabilidade das famílias e às mudanças de ambiente.

Nos anos da década de 1990, o maior programa habitacional foi o Programa Habitar no qual também contava como contrapartida o trabalho social. Ao longo dos anos o trabalho social tomou forma e valorização dentro das políticas, passando a ser cada vez mais institucionalizado e normatizado. Em 1999, com o Programa Habitar Brasil em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), foi inaugurado uma série de orientações com vistas a estruturar o trabalho social, criando-se conteúdos mínimos a serem desenvolvidos, e etapas a serem cumpridas (PAZ; TABOADA, 2010).

Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, o trabalho social é instituído em todos os programas habitacionais e de saneamento de interesse social, passando a ser um componente básico da Política Nacional de Habitação.

Neste resumo histórico da trajetória do trabalho técnico social buscamos demonstrar que o mesmo foi influenciado por contextos políticos diferentes, mas, no entanto, é preciso deixar claro que há um elemento em comum entre os diversos programas que demanda o TTS associado à política habitacional. Isto é, em todos os programas habitacionais em que o desenho institucional não prevê a participação social em sua formulação, o TTS cumpre um papel de integrar os beneficiários do programa a um novo ambiente de moradia, a uma nova forma de convivência comunitária, a uma outra relação com a cidade. Nesse sentido, o TTS também tem em seu âmago o papel de mitigar possíveis aspectos negativos que essa mudança dos beneficiários pode acarretar, buscando, dessa forma, contribuir para que o beneficiário permaneça no local em que a política foi alocada. Estas afirmações ficarão mais evidente à medida que apresentarmos na próxima seção a normativa com alguns comentários sobre os dados empíricos.

3.2 PROCESSOS BUROCRÁTICOS E PRINCIPAIS AÇÕES DO TRABALHO TÉCNICO SOCIAL

Ao longo dos últimos nove anos de existência do PMCMV muitas mudanças normativas foram instituídas. No que tange o TTS, no entanto, as modificações foram poucas, no sentido que não acarretaram mudanças substanciais. São duas as principais normativas que um técnico social deve ter conhecimento para o exercício de seu trabalho

com empreendimentos do PMCMV: a Instrução Normativa nº 8/2009 e a Portaria nº 21/2014, sendo que a última é uma atualização da primeira¹².

Nesta seção e na próxima vamos analisar mais profundamente a normativa mais recente em conjunção com os seguintes documentos oficiais:

Quadro 4 - Documentos oficiais que tratam do Trabalho Técnico Social

Tipo de material	Data de publicação	Órgão de divulgação
Caderno de Orientação Técnico Social (COTS)	Mai de 2013	Caixa Econômica Federal
Curso de capacitação de Trabalho social em Programas de Habitação de Interesse Social	2014	Ministério das Cidades em parceria com o Núcleo Multiprojetos de Tecnologia Educacional da Universidade Federal de Santa Catarina (NUTE/UFSC)

A Portaria nº 21 publicada em 22 de janeiro de 2014 é a normativa mais recente que rege sobre o TTS, mais especificamente ela representa a aprovação do Manual de Instruções do Trabalho Social dos Programas e Ações do Ministério das Cidades. Esta Portaria dispõe sobre as intervenções de habitação e saneamento, contemplando programas relacionados ao PAC, ao PMCMV e programas que envolvam deslocamentos involuntários de famílias.

O objetivo geral do TTS é definido como trabalho que visa “promover a participação social, a melhoria das condições de vida, a efetivação dos direitos sociais dos beneficiários e a sustentabilidade da intervenção” (BRASIL, 2014, p.5). Os objetivos específicos são distribuídos em doze ações, são elas:

- 2.1. Promover **a participação dos beneficiários** nos processos de decisão, implantação, manutenção e acompanhamento dos bens e serviços previstos na intervenção, a fim de **adequá-los às necessidades e à realidade local** e estimular a plena apropriação pelas famílias beneficiárias.
- 2.2. Fomentar **processos de liderança**, a organização e a mobilização comunitária, contribuindo para a **gestão democrática e participativa** dos processos implantados.

¹² Vale mencionar, ainda, como importantes normativas: a Portaria nº465/2011 que trouxe diretrizes gerais para aquisição e alienação de unidades do FAR, e torna a realização do TTS como responsabilidade exclusiva do município; e a Portaria nº168/2013 que apresenta a Caixa Econômica Federal como responsável subsidiária da realização do eixo condominial no Projeto de TTS (RICHTER, 2015).

- 2.3. Estimular o **desenvolvimento da cidadania** e dos laços sociais e comunitários.
- 2.4. Apoiar a implantação da **gestão condominial** quando as habitações forem produzidas sob essa modalidade.
- 2.5. **Articular as políticas de habitação e saneamento básico com as políticas públicas** de educação, saúde, desenvolvimento urbano, assistência social, trabalho, meio ambiente, recursos hídricos, educação ambiental, segurança alimentar, segurança pública, entre outras, promovendo, por meio da **intersectoralidade**, a efetivação dos direitos e o desenvolvimento local.
- 2.6. Fomentar processos **de inclusão produtiva coerentes com o potencial econômico e as características culturais da região**, promovendo capacitação profissional e estímulo à inserção no ensino formal, especialmente de mulheres chefes de família, em situação de pobreza extrema, visando à redução do analfabetismo, o estímulo a sua autonomia e à geração de renda.
- 2.7. Apoiar **processos socioeducativos** que englobem informações sobre os bens, equipamentos e serviços implantados, estimulando a utilização adequada destes, assim como atitudes saudáveis em relação ao meio ambiente e à vida.
- 2.8. **Fomentar o diálogo entre os beneficiários e o poder público local**, com o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento da intervenção e o direcionamento aos demais programas e políticas públicas, visando ao atendimento das necessidades e potencialidades dos beneficiários.
- 2.9. **Articular a participação dos beneficiários com movimentos sociais, redes, associações, conselhos** mais amplos do que os das áreas de intervenção, buscando a sua inserção em iniciativas mais abrangentes de democratização e de participação.
- 2.10. Fomentar a **constituição de organizações representativas** dos beneficiários e fortalecer as já existentes.
- 2.11. Contribuir para **a sustentabilidade da intervenção**, a ser alcançada por meio da permanência das famílias no novo habitat, da adequada utilização dos equipamentos implantados, da garantia de acesso aos serviços básicos, da conservação e manutenção da intervenção física e, quando for o caso, do retorno dos investimentos.
- 2.12. Gerir ações sociais associadas à execução das obras e dos reassentamentos, quando houver (BRASIL, 2014, p.5, grifo nosso).

Em uma rápida leitura do Manual de Instruções do Trabalho Social já é possível ter uma dimensão do tamanho do desafio imposto a este tipo de trabalho. Na citação acima grifamos alguns trechos em que fica evidente que o TTS só se efetiva, no que concerne aos seus objetivos, na medida em que haja a participação dos beneficiários. A seguir apresentamos as fases de execução previstas para a realização do trabalho social:

Quadro 5 - Fases de Execução

Fases:	1. Pós-assinatura do convênio TS/Pré obras	2. Pré-contratual com o beneficiário/ Durante as obras	3. Pós-contratual com o beneficiário/Pós-obra
Marcos Temporais	Da assinatura do convênio do TS até a entrega do PTS à IF, com duração de até 12 meses ou até a obra atingir 65% de execução	Da aprovação do PTS pela IF até a assinatura do contrato com o beneficiário, devendo ser iniciado 8 meses antes da mudança das famílias	A partir da mudança das famílias com duração de até 12 meses, podendo ser acrescido de até 3 meses para a avaliação de resultados.
Instrumento de Planejamento	Proposta Preliminar do Trabalho Social (PTS-P). Representa o que se pretende alcançar com o Trabalho Social.	Projeto de Trabalho Social (PTS). Representa as ações concretas da realização do Trabalho Social.	Plano de Desenvolvimento Socioterritorial (PDST). Representa as ações e articulações intersetoriais, visando à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e à integração territorial dos beneficiários.
Atividades	Inscrição de candidatos a beneficiários do programa nos cadastros habitacionais do município. Cadastro, seleção e hierarquização da demanda - elaboração e aprovação do PTS divulgação de informações sobre a intervenção, projetos de obras e trabalho social;	Realizar um Diagnóstico social das famílias beneficiárias. Desenvolvimento de ações/atividades Elaboração e aprovação do PDST	Execução das ações/atividades descritas no PDST

Fonte: Elaborado pela autora com base na BRASIL (2014)

Sobre as atribuições dos órgãos estatais envolvidos na realização do TTS, podemos destacar os seguintes itens:

- 1) **Ministérios das Cidades – MCIDADES:** define as diretrizes gerais, atos normativos, orientações e os procedimentos operacionais para a implementação do Trabalho Social;
- 2) **Instituições Financeiras Oficiais Federais (IF):** Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal: devem analisar e aprovar o PTS-P e PDST, de modo a assegurar a exequibilidade deste. Assinam convênio com o Ente Público para execução do Trabalho Social; sendo que devem verificar procedimentos licitatórios do Trabalho Social. Devem acompanhar e monitorar a execução do Trabalho Social, garantindo a fiel observância e ampla divulgação do Manual (Portaria nº 21/2014), não estando autorizada nenhuma orientação ou aplicação divergente;
- 3) **Ente Público (Administração pública do Distrito Federal, dos estados ou municípios):** devem encaminhar à Instituição Financeira o PTS-P, PTS, PDST. Devem definir a forma de execução do Trabalho Social; sendo que nos casos de terceirização devem realizar o processo licitatório do Trabalho Social, respeitando a Lei nº 8.666, de 1993. Se o trabalho social for terceirizado, devem gerir e fiscalizar as ações. Devem promover a articulação das políticas públicas em todas as fases do Trabalho Social, buscando a multidisciplinaridade, intersetorialidade e a sustentabilidade das intervenções.
- 4) **Famílias atendidas:** devem fornecer seus dados cadastrais e socioeconômicos aos Ente Público; apresentar documentação necessária; apropriar-se corretamente da UH e do empreendimento, contribuindo para a manutenção e conservação do patrimônio gerado com os investimentos públicos. No que tange o contrato de recebimento, devem cumprir todas as cláusulas, especialmente aquelas que se referem à vedação de transferência ou alteração de uso.

Em cada fase de execução, por sua vez, apresentam-se uma série de atividades que devem ser realizadas. No quadro a seguir apresentamos por um lado as ações a serem realizadas pelo TTS no período pré-contratual, por outro lado as dificuldades e comentários que cada uma delas gera em sua prática.

Quadro 6 - Ações previstas na fase pré-contratual

PRÉ-CONTRATUAL	
Informações sobre o Programa:	
Ações previstas:	Comentários gerais sobre a ação:
Esclarecimentos sobre os critérios de seleção e participação;	A seleção dos beneficiários deve ser realizada pelo poder público local. Em uma auditoria elaborada pelo TCU (2013) sobre o PMCMV, o fator que foi mais apontado pelos técnicos sociais da Caixa (91% dos entrevistados) como dificultador da realização da fase pré-contratual é o atraso na entrega da listagem dos beneficiários. Em nossas entrevistas também foi constatado que é comum que a listagem seja modificada ao longo do processo de execução do trabalho social. Para a seleção dos beneficiários são considerados critérios nacionais de priorização, conforme o disposto na Lei 11.977, de 7 de julho de 2009: a) famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; b) famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e c) famílias de que façam parte pessoas com deficiência. Os municípios podem adicionar mais critérios se for necessário.
Importância de permanência no imóvel tendo em vista a impossibilidade de recebimento de outro benefício da mesma natureza, com subsídio do governo federal;	A problemática da permanência dos beneficiários na habitação tem relação com os diversos gargalos do PMCMV. Um dos desafios nesse quesito é esclarecer que até um período de dez anos o beneficiário não terá direito de propriedade do imóvel.

	Apesar desses argumentos, uma pesquisa de satisfação dos beneficiários do PMCMV realizada em 2014 verificou que há uma reduzida intenção de mudança (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014).
Papel e responsabilidades dos participantes (CAIXA, Poder Público, Construtoras, executor do Trabalho Técnico Social e beneficiários);	O esclarecimento dos papéis e responsabilidades dos participantes do PMCMV é realizado, geralmente, em reuniões com grupos pequenos de beneficiários. Nessas reuniões, procura-se estar presente um membro de cada órgão envolvido (funcionário da Caixa, funcionários da prefeitura, engenheiro da construtora do empreendimento, e técnicos sociais). Essa atividade deveria servir como espaço para os beneficiários tirarem suas dúvidas. No entanto, muitas vezes essas reuniões são realizadas no turno noturno com apresentação de <i>power point</i> , tendo por vezes um caráter enfadonho, já que ocorre que os beneficiários ainda não conseguem identificar-se, nesse momento, com as mudanças que a nova moradia pode ocasionar.
PTS que será implementado no empreendimento;	A apresentação do PTS também ocorre em reuniões com grupos de beneficiários e/ou assembleias e tem como objetivo exclusivo de tornar claro o porquê da presença do técnico social. É nesses momentos que é diferenciado o papel dos técnicos social e dos demais burocratas de linha de frente.
Preparação para assembleia de sorteio:	

<p>Visita ao empreendimento;</p>	<p>A visita ao empreendimento é uma das atividades mais importante do TTS, pois é nesse momento em que os beneficiários se defrontam com sua possível nova moradia. A visita ao empreendimento geralmente ocorre, primeiro como uma visita às obras e depois para a vistoria das unidades habitacionais. A vistoria às unidades habitacionais é etapa obrigatória, porém o que ocorre muitas vezes é que ela é ineficiente, uma vez que na maioria dos casos no momento dessa visita ainda não estão funcionando o sistema de luz e água. De forma que é impossível fazer uma checagem dos principais funcionamentos da UH.</p>
<p>Forma de sorteio;</p>	<p>Os sorteios das UH são realizados buscando priorizar famílias com alguém deficiente e famílias numerosas com muitas crianças. A ideia aqui é possibilitar que estas famílias tenham oportunidade de escolha primeiro, de modo a levar em conta suas particularidades. Nesta etapa, o TTS também pode auxiliar para que a organização das relações de vizinhanças seja levada em conta.</p>
<p>Preparação para a contratação:</p>	
<p>Esclarecimentos sobre as condições contratuais;</p>	<p>Para os casos dos beneficiários da Faixa 1 é essencial o esclarecimento sobre o pagamento de prestação mensal do imóvel, e as consequências da inadimplência. O trabalho realizado nessas ações também tem como formato a mediação de</p>

	<p>linguagens, já que muitas famílias de baixa renda nunca tiveram contato com a linguagem jurídica dos contratos, bem como, em muitas famílias, os beneficiários são analfabetos funcionais. Assim é preciso ter um cuidado redobrado para que as condições contratuais e suas consequências sejam traduzidas e compreendidas.</p>
Procedimentos a serem adotados no caso de alterações dos imóveis;	<p>Os imóveis dos empreendimentos do PMCMV são construídos a partir de uma normativa própria de engenharia, antes dos beneficiários mudarem-se para as novas UH é repassado uma série de informações (em reunião com grupos de famílias) sobre o que pode ou não pode ser feito, em termos de alteração no imóvel. É importante mencionar que existe um Guia do Proprietário, um Guia de como não perder a garantia do imóvel e um Manual do Proprietário - este último entregue pela construtora responsável.</p>
Procedimentos necessários para ocupação dos imóveis;	
Preparação para ocupação da moradia:	
Informações e acompanhamento do acesso dos beneficiários às tarifas sociais;	<p>Uma das principais tarefas do TTS é promover a sustentabilidade das famílias em sua nova habitação. Nesse sentido, é importante que os beneficiários saibam prever seus novos gastos (com condomínio, água, luz, etc).</p>

<p>Informações e acompanhamento sobre oferta e localização de serviços públicos essenciais (educação, saúde, lazer, segurança pública e assistência social);</p> <p>Orientações e acompanhamento dos processos de transferência escolar;</p>	<p>É papel do TTS mapear a oferta de serviços públicos dos novos empreendimentos. Em decorrência disso, cabe muitas vezes aos técnicos sociais reivindicarem à adequação dos serviços públicos para atender a nova demanda que o empreendimento irá gerar.</p>
<p>Orientações sobre o processo de mudança de endereço no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal - CADÚNICO e do Programa Bolsa Família;</p>	<p>O CADÚNICO é o sistema que centraliza as informações das famílias de baixa renda que utilizam políticas sociais. Este cadastramento deve sempre estar atualizado, com risco da perda de algum benefício. A realização deste trabalho nos municípios é realizada pelo Centro de Referências de Assistência Social (CRAS). Os trabalhadores dos CRAS podem também ser considerados burocratas de nível de rua, ou de linha de frente, e são importantes parceiros dos técnicos sociais.</p>
<p>Noções básicas sobre organização comunitária e as alternativas de representações dos beneficiários;</p>	<p>Cabe também ao trabalho social estimular a organização, construir atividades de formação em que seja possível a identificação de potenciais lideranças locais.</p>
<p>Para empreendimentos contratados sob a forma de condomínio:</p>	
<p>Ênfase na diferença entre morar em casa e apartamento;</p>	<p>Nas reuniões com grupos de beneficiários ou em assembleias com as famílias, um dos principais temas a ser trabalhado pelos técnicos sociais são as mudanças decorrentes de se viver em formato de condomínio. Entra nessa discussão formas de como lidar com espaços</p>
<p>Gestão e administração de condomínios;</p>	
<p>Valor e forma do rateio dos custos para manutenção do condomínio;</p>	
<p>Estimativa dos valores das taxas de condomínio.</p>	

	<p>compartilhados, por exemplos os pátios internos dos prédios. Também se prevê à abordagem de um regime interno dos condomínios, para normatizar a nova convivências, além de trabalhar a questão dos novos custos advindos desse formato de moradia. Em relação à gestão condominial, a mesma deixou, a partir da Portaria nº 21/2014, de integrar o escopo do Trabalho Social para compor objeto específico a ser executado sob responsabilidade do Ente Público e na sua impossibilidade, pela instituição financeira.</p>
--	--

Fonte: Elaboração da autora com base no COTS (2013) e MINISTÉRIO DAS CIDADES (2014)

Quanto a fase pós-contratual o COTS (2013) prevê ações divididas em eixos, no quadro a seguir sistematizamos os mesmos, elencando no que eles consistem, as formas em que eles podem ser exercidos e as principais dificuldades:

Quadro 7 - Ações previstas na fase pós-contratual

<p>PÓS-CONTRATUAL - Eixos a serem desenvolvidos e ações previstas</p> <p>Organização Comunitária, no que consiste:</p> <p>Orientação para a criação de organismos representativos dos beneficiários e o desenvolvimento de grupos sociais e de comissões de interesses; identificação e capacitação de lideranças e grupos representativos em processos de gestão comunitária, promoção de atitudes e condutas sociais ligadas ao zelo, ao bom funcionamento dos equipamentos sociais e comunitários disponibilizados e a condutas sociais vinculadas ao novo morar; articulação com as políticas públicas locais, monitorando o acesso aos serviços de educação e às tarifas sociais; estabelecimento de parcerias com os órgãos governamentais e não governamentais para encaminhamento e respostas às demandas identificadas na etapa pré-contratual.</p> <p>Organização Comunitária, comentários gerais:</p>

A mobilização comunitária tem como principal objetivo criar um pertencimento das famílias beneficiadas com a nova moradia. Nesse contexto, é importante levar em conta que o TTS pode lidar com listas de beneficiários de demanda aberta, ou seja, onde não existe vínculo prévio entre os futuros moradores; ou com demanda fechada, na qual o trabalho social deve lidar com uma comunidade de beneficiários que já possuem relações. Esta diferença importa na promoção de espaços de participação, para a demanda aberta há uma necessidade de se criar vínculos entre os próprios beneficiários, promovendo formas de integração entre eles. Já na demanda fechada é preciso levar em conta as relações já definidas e as organizações prévias da comunidade envolvida. Em ambos casos é preciso criar pactos de relacionamento. Além de reuniões e assembleias, é previsto, geralmente, nos Termos de Referências, ações como oficinas, mutirões, campanhas de organização comunitária, enfim, espaços que promovam a gestão coletiva do empreendimento a ser habitado. O eixo Organização Comunitário pode ser considerado aquele em que é mais visível a efetivação do trabalho social, isso por que suas atividades não demandam parcerias externas ou recursos extras.

Educação Ambiental, no que consiste:

Difusão de noções sobre higiene, saúde e doenças individuais e de coletividade; divulgação de informações sobre o uso racional dos recursos naturais, manejo de resíduos sólidos, preservação e conservação ambiental.

Educação Patrimonial, no que consiste:

Estímulo à correta apropriação e uso dos espaços e equipamentos de uso comum; repasse de informações básicas sobre manutenção preventiva da moradia e dos equipamentos coletivos; informações básicas sobre os sistemas de água, esgoto, coleta de resíduos sólidos e de aquecimento solar, quando for o caso, e treinamento para o uso adequado desses sistemas.

Educação ambiental e patrimonial, comentários gerais:

No que tange a educação ambiental e patrimonial são previstas ações que contribuam para a preservação do ambiente do empreendimento habitacional. Essas ações podem ser palestras sobre o uso adequado da água e energia elétrica, do esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos; oficinas de reciclagem, de plantio de hortas, de compostagem. É também neste eixo que se trabalha a relação da comunidade com os animais, podendo ser realizado,

através de parcerias com outros órgãos municipais, campanhas de vacinação e castração dos animais domésticos. Uma grande dificuldade do trabalho social em lidar com este eixo deve-se pelo fato que esta temática por vezes é secundária perto das problemáticas diárias de sobrevivência das famílias.

Planejamento e Gestão do Orçamento Familiar, no que consiste:

Divulgação de informações sobre organização e planejamento do orçamento familiar e a racionalização dos gastos com moradia; orientação para acesso às tarifas sociais dos serviços públicos.

Geração de Trabalho e Renda (GTR), no que consiste:

Mapeamento de vocações dos beneficiários e relações produtivas do entorno do empreendimento e região; encaminhamento aos serviços de intermediação de mão de obra por meio dos sistemas de emprego, e aos serviços de formação de núcleos associativos de produção e de micro-crédito produtivo; promoção de projetos de capacitação para o trabalho de geração de trabalho e renda.

GTR, comentários gerais:

Este eixo que aborda a relação dos beneficiários com a sua sustentabilidade financeira pode ser considerado um dos eixos mais difícil de ser desenvolvido, pois deveria contar com um aporte específico para sua promoção e parcerias com políticas de emprego (como o acesso ao PRONATEC). Além disso, cursos de profissionalizantes ou de capacitação de algum trabalho, demandam recursos que não são compatíveis com o que é investido no TTS.

Para empreendimentos contratados sob a forma de condomínio, exigências:

Capacitação do síndico, subsíndico e comissão fiscal em gestão condominial; orientações sobre administração financeira e cumprimento do Regimento Interno; estabelecimento das regras de convivência, com a discussão e validação do Regimento Interno, se for o caso, considerando as especificidades do empreendimento e interesses do grupo de beneficiários; alternativas para a solução de gestão do espaço comum com baixo custo, como revezamentos, organização por blocos.

Comentários gerais sobre as exigências para empreendimentos em forma de condomínio:

Cabe ao TTS promover uma assembleia geral para as definições do corpo gerencial do condomínio. Quanto a este tema, importa criar instrumentos para que os moradores que

assumirem os cargos administrativos estejam aptos a realizar a gestão condominial após a saída da ETTS do empreendimento.

Fonte: Elaborado pela autora com base no COTS (2013) e MINISTÉRIO DAS CIDADES (2014).

Tanto na fase pré-contratual, quanto na pós-contratual, dois tipos de ações do trabalho social são fundamentais e não foram citadas nos quadros acima: as visitas domiciliares e os plantões sociais. A primeira consiste na ida dos técnicos sociais às casas dos beneficiários (ocorrendo tanto na antiga moradia quanto na UH adquirida após a mudança). A segunda é o atendimento personalizado aos beneficiários, momento em que estes podem utilizar para esclarecimentos de dúvidas, entrega de documentos, e reclamações. Essas duas ações promovem uma aproximação e vinculação entre os técnicos sociais e os beneficiários. Veremos mais adiante que isto é condição fundamental para o exercício do TTS.

Realizada esta apresentação geral dos objetivos e ações do TTS, passamos no próximo capítulo para análise dos dados resultantes de entrevistas semiestruturadas e dados secundários analisados.

4 IMPLEMENTAÇÃO DO TRABALHO TÉCNICO SOCIAL: ENFRENTAMENTOS COM A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL

No nosso primeiro capítulo apresentamos a contextualização do PMCMV, buscamos demonstrar que este programa é resultado de disputas políticas, e de uma complexidade de decisões tomadas por diversos agentes. No capítulo 2, exploramos as exigências normativas, os objetivos, as regras específicas do trabalho técnico social, apresentando, desta forma, a política ainda no seu nível de formulação. Na cadeia de análise das políticas públicas, a importância da formulação reside no fato que são as decisões tomadas nessa fase que definem a inclusão ou exclusão de alternativas de ações (ARRETCHE, 2001). Veremos a seguir uma outra dimensão correlata, a da implementação.

Nosso objetivo neste capítulo é analisar como o TTS se efetiva, quais são os limites e potencialidades desses burocratas de nível de rua quanto à discricionariedade e autonomia nas suas ações e atividades exercidas. Nossa análise está voltada para as percepções dos próprios técnicos sociais. Não queremos aqui realizar uma avaliação deste tipo de trabalho (no sentido de concluir se houve fracasso, ou sucesso), mas sim apontar contradições que podem levar a reflexões sobre a política pública habitacional e o papel dos profissionais que estão na ponta da implementação. Desta forma, nossa categorização de dados resultou em uma série de questionamentos que foram encontrados tanto nas falas de nossas entrevistadas, como também nas pesquisas que tomamos como base de dados secundários. Tentamos assim realizar um diálogo com as demais pesquisas sobre a temática, buscando a confluência de fatores que influenciam na efetividade do trabalho social.

Para pensarmos a discricionariedade e autonomia dos técnicos sociais consideramos dois principais fatores que influenciam a execução do trabalho desses implementadores de nível de rua: 1) fatores institucionais/normativos; 2) fatores relacionais/interacionais. Antes de esclarecer no que consiste cada um desses fatores, salientamos que os mesmos são derivados de diferentes abordagens sobre a discricionariedade na análise de implementação de políticas públicas (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003; PIRES, 2009; LOTTA, 2010; LIMA; D'ASCENZI, 2014).

Os fatores institucionais/normativos remetem às abordagens baseadas no controle, ou seja, são os fatores que relacionam o plano da política pública – sua estrutura normativa

– com o encadeamento causal de interferência do mesmo nas ações de implementação. Entende-se que a discricionariedade pode ser limitada por meio da instituição de mecanismos de supervisão e controle de desempenho dos burocratas. Assim, enfatizamos que organizações do setor público criam estratégias de controle para reduzir a margem de poder decisório dos burocratas que implementam as políticas, como a criação de listas de metas de desempenho que possam ser mensuráveis e quantificáveis (PIRES, 2009). Arretche (2001) chama atenção que as autoridades centrais também podem desenvolver estratégias de incentivos para obter adesão e ‘obediência’ aos objetivos a ao desenho do programa.

Os fatores relacionais/interacionais lançam luz às interações dos burocratas de nível de rua e os beneficiários da política pública. Realça-se, desta forma, aspectos que apontam para as adaptações que são realizadas na execução prática das tarefas desses profissionais. Aqui cabe a ideia de que mesmo com normativas e regras definidas, as mesmas são interpretadas constantemente pelos agentes que estão na ponta da implementação, somado a isso temos que há um aspecto de imprevisibilidade da dinâmica da política, pois envolve interações pessoais com contextos específicos (LIMA; D'ASCENZI, 2014).

Também se destaca a questão de que os burocratas de nível de rua são sujeitos que atuam também a partir de suas percepções, realizam julgamentos morais, e suas crenças refletem nas suas tomadas de decisões. Nesse sentido, Maynard-Moody e Musheno (2003) argumentam que a percepção da lei e a percepção baseada na cultura coexistem no mundo cotidiano do trabalho de rua e que a sua coexistência diminui as tensões do trabalho de rua. Simultaneamente, as políticas, regras e supervisão administrativa, permeiam e estão sempre presentes nos cálculos sobre o que fazer; bem como os juízos culturais que impactam nas tomadas de decisões.

4.1 DISCUSSÕES PERTINENTES SOBRE A EFETIVIDADE DO TRABALHO TÉCNICO SOCIAL

Na estrutura a seguir do texto buscamos apresentar discussões que percebemos como pertinentes para pensar a efetividade do trabalho técnico social. No APÊNDICE B estão organizadas esquematicamente as pesquisas que adotamos como base de dados secundários. Nelas encontramos uma gama de categorias analíticas importantes, porém nem todas são trabalhadas aqui, dado que imperou em nossa metodologia dar maior

predominância aos conteúdos que surgiram em nossas entrevistas, e também àqueles conteúdos que pudéssemos relacionar com os fatores que influenciam o papel dos burocratas de nível de rua.

4.1.1 Fatores institucionais e normativos

Percepção dos técnicos sociais sobre os objetivos normativos do TTS

Na seção 3.2 apresentamos os objetivos específicos do TTS previsto na Portaria nº 21/2014, vimos que eles representam uma série de ações voltadas para promover o protagonismo social, a participação, a cidadania, a autonomia dos beneficiários. Segundo os dados coletados percebemos que existe uma frustração dos técnicos sociais quanto ao que é exigido do trabalho social e o que pode ser realizado na prática diária:

Existe uma diferença da teoria e da prática. Quando tu vai atuar enquanto técnica social. O TTS parece que ele tá meio dissociado das outras coisas, parece que ele que vai tentar salvar o mundo do MCMV, de todos os problemas estruturais, todos os problemas de falta de gestão, de rede, etc. A impressão que ele dá é que vai ser o salvador e quando ele chega lá ele não consegue atuar conforme a normativa. É uma frustração do profissional não consegue dar conta do que está nas diretrizes por uma falta de estrutura geral do próprio programa, por questões políticas, ideológicas e outras questões envolvidas (...) (Entrevista 4).

Nesse mesmo sentido, Santos (2013) afirma, a partir de suas entrevistas realizadas com técnicas sociais no município de Belém do Pará, que a ação do trabalho social, no que tange à promoção da autonomia dos beneficiários, é permeada por aspectos burocráticos e ações pontuais, não conseguindo realizar de fato a autonomia da população. Em nossas entrevistas destacou-se que os entraves burocráticos e políticos acabam por atravessar os objetivos do trabalho social, as ações voltadas para o cumprimento de etapas burocráticas são priorizadas em detrimento daquelas que poderiam estimular a participação:

(...) Tu tem possibilidade de fazer uma organização comunitária, nós teríamos essa abertura, mas o trabalho social acaba trancando nos entraves burocráticos e políticos que vão surgindo. O projeto em si poderia ser executado de uma forma plena, mas como tem toda uma preocupação dos técnicos do órgão municipal, técnicos no sentido do fiscal do projeto, tem uma preocupação política que vem primeiro no nosso cumprimento das demandas. (Entrevista 6).

Pelo termo de referência que nós teríamos que seguir, e teoricamente atingiríamos tudo isso (a entrevistada está se referindo aos objetivos da normativa), mas na prática não. Na prática eles te pedem para fazer coisas para

que as pessoas tenham documentação, que os prazos sejam cumpridos, para que a prefeitura cumpra seus prazos (...)(Entrevista 5).

Por um lado, os técnicos sociais são orientados por uma série de diretrizes postulados na normativa, nos projetos sociais e nos termos de referência. Por outro lado, o trabalho social deve cumprir o que é demandado pelos fiscais (seja do órgão municipal contratante, seja pela Caixa Econômica). Conforme Pimentel (2012, p.19):

Esta intervenção binária que, de um lado concentra a necessidade expoente da integração do componente social aos programas habitacionais e do outro, a orientação de um banco que, enquanto agente financeiro do sistema habitacional, toma as rédeas da condução do trabalho social, é robusta de embates e divergências que acabam por colocar em xeque o próprio sentido do trabalho social

Em sua pesquisa na região metropolitana do Rio de Janeiro, Cardoso e Lago (2015) afirmaram haver uma divergência metodológica no trabalho social, uma vez que enquanto a CEF exigia produtos e resultados a serem apresentados nos relatórios entregues, as ETTS buscavam construir dinâmicas sociais para ensinar a autogestão aos beneficiários. Segundo os autores, essa divergência refletia-se nas ações comuns do TS.

A burocratização da participação social

A promoção da participação social é tomada como uma das principais dificuldades dos técnicos sociais. Na prática o que é exigido pelos relatórios de trabalho são números, pouco se avalia os termos qualitativos das atividades. Esse fato enseja que as ações do trabalho social sejam voltadas para mobilização de beneficiários, em termos quantitativos. Assim, as entregas de convocações para reuniões e assembleias acabam tomando boa parte do tempo, sendo que é criada uma pressão eminente de participação obrigatória. A utilização de listagens e assinaturas antes de cada atividade, acaba sendo percebida pelos beneficiários como uma etapa necessária a ser cumprida. Nesse sentido a conscientização da importância dos espaços de diálogos sobre a mudança habitacional torna-se secundária.

Com o trabalho social eu lido com fatos subjetivos, que é o empoderamento, o pertencimento, que é a mobilização de cada um. Isso não dá para medir. E a Caixa exige número de participantes, o quê adianta ter 300 participando se cada um sai de lá e não conversam entre si. Se eu tiver cinco pessoas que realmente são mobilizadores que realmente são multiplicadores, que vão multiplicar as informações. A maneira como o agente financiador lida com essa medição é muito rígida. (Entrevista 2).

Antes da entrega das chaves eles participam 90% das reuniões. E depois que eles já estão lá dentro é bem difícil a participação. Eles têm impressão que tem de passar pela etapa para receber a casa, sempre assinam e olham a presença, daí eles pensam” não vim, não assinei, daqui a pouco a Caixa me tira”, existe esse medo. Tanto é que se eles faltam eles ligam para justificar, mas depois que já estão lá a adesão nas atividades é um problema. (Entrevista 3).

Silva (2017) em sua dissertação de mestrado aborda a temática da rigidez das exigências da Caixa, o autor aponta que a análise dos relatórios a serem avaliados por técnicos da Caixa perpassam por uma interpretação subjetiva de quem os lê, ou seja, há um nível de discricionariedade. Nessa perspectiva, o aumento de detalhamento e a rigidez exigida através de medições tem como objetivo diminuir a margem do escopo pessoal do técnico que realiza a avaliação. Silva ainda salienta, no entanto, que esses aspectos limitadores não necessariamente garantem o alcance dos objetivos da política pública:

Importante apontar que a obrigatoriedade dessas ações na Portaria 21 não significa que elas vão de fato acontecer ou, acontecendo, cumprirão seu objetivo implícito. Se as ações estão incluídas no projeto de trabalho social aprovado e não são executadas, o empregado da Caixa pode glosar o pagamento dos valores correspondentes às ações não realizadas. Se as ações de informação aos beneficiários forem executadas, mas não atingirem o objetivo de fazer com que esses fiquem de fato informados, seja pela inadequação das técnicas ou pela baixa participação, ainda assim o executor poderá argumentar que cumpriu as exigências para receber os recursos programados. Por outro lado, se a portaria trouxesse menos ações obrigatórias, ou mesmo não obrigasse, mas apenas sugerisse ações, poderia favorecer que as empresas executoras optassem por executar ações que proporcionem menor esforço e maior lucro, sem que essas ações contribuam, necessariamente, com os objetivos do programa (SILVA, 2017, p.76).

Ainda que nossas entrevistadas afirmem uma inquietação por não conseguir atuar de forma a conscientizar sobre a importância da participação dos beneficiários, é perceptível que existe um esforço de persuasão que é exercido com base na vinculação pessoal. Ou seja, nas relações pessoais estabelecidas entre as técnicas sociais e as famílias beneficiadas, é manifestado uma relação de confiança em que, por um lado, o beneficiário se deixa convencer sobre a importância de sua participação nas atividades e ações do TS, por outro, os mesmos utilizam dessa relação para buscar informações ‘verdadeiras’ ou sentem que ao criar um vínculo poderiam contar com o afeto caso surja algum empecilho no processo.

Atrasos nas obras, atrasos no TTS e fragmentação do TS

Como vimos anteriormente, o TTS é executado por fases. Não necessariamente uma mesma equipe de técnicos sociais irá executar todas as fases. Isto por que, tendo em vista que as fases de execução do TTS estão atreladas às obras do empreendimento, o atraso da mesma faz com que todo projeto de trabalho social também seja atrasado. O que ocorre é que por vezes os atrasos, ou a imprevisibilidade do término das obras, tem como consequência a suspensão do trabalho social.

Existem poucos dados nacionais que informam sobre os atrasos em obras do PMCMV. À título de ilustração, para demonstrar a dimensão deste problema, apresentamos abaixo os dados do Relatório do TCU (2013) sobre a primeira fase do PMCMV/FAR, no qual mais de 58% das obras estavam com mais de um ano de atraso, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 1 – Atrasos na conclusão dos empreendimentos da Fase 1 do PMCMV/FAR



Fonte: TCU (2013, p.26)

O atraso nas obras implica todo um reordenamento da execução do trabalho social. Wüsth (2015, p.97) aponta para uma questão importante, neste sentido:

No decorrer desse processo, pode haver diversas mudanças na realidade das famílias, mudanças de administração municipal, quadro de funcionários responsáveis pela coordenação técnica, da equipe executora do projeto de trabalho social, sendo que, o executor que trabalha diretamente com as famílias e organiza as ações nos diferentes eixos do trabalho social, muitas vezes não participou da etapa do diagnóstico socioeconômico ou até desconheça a realização desta etapa

A fragmentação do TS acaba se constituindo em uma grande preocupação entre os técnicos sociais, pois a mesma afeta os vínculos criados com a comunidade e, portanto, relação de credibilidade.

No momento em que tu vincula a política à obra aí dá problema. A obra além de ter um recurso maior, tem etapas e tempo diferentes. O TTS não, e ele não pode ser interrompido. A gente não pode deixar que "ah paralisou a obra, então para o TTS ". O TTS não pode parar, como se some de uma comunidade. Quebra o vínculo com a comunidade (...) Depois, quando entra uma equipe nova tem que começar tudo novo. (Entrevista 2).

Barbosa (2016) em sua pesquisa em empreendimentos em São Bernardo do Campos, apontou que o atraso no trabalho técnico social pode gerar um problema de investimento. No caso em que a autora pesquisou, a prolongação da primeira fase de execução do TS consumiu todo recurso destinado para o mesmo. Como consequência, as demais fases tiveram que ser executadas por equipes da própria prefeitura, sem contar com recursos próprios.

Ainda sobre os atrasos nas obras, Moreira (2016) analisando diversos empreendimentos em Minas Gerais do MCMV/FAR, constatou que a demora na entrega das UH resultou em uma situação recorrente de invasões das mesmas. O que por sua vez gera um processo moroso e complicado para recuperação das UH, pois envolve a polícia e um pedido de reintegração de posse (que deve realizado ou pela construtora, se as obras não estiveram concluídas, ou pela CEF se as mesmas estiveram prontas). As três ETTS terceirizadas que entrevistamos passaram por momentos de suspensão do trabalho social devido a imprevisibilidade de continuação do projeto de trabalho social por causa de invasões (ou ameaças de invasões) nos empreendimentos¹³.

4.1.2 Fatores relacionais e interacionais

Interação entre técnicos sociais e fiscais

Em nossa análise sobre a discricionariedade e autonomia no trabalho técnico social constatamos que existem elementos que ora facilitam, ora dificultam, que haja uma

¹³ Em nossa pesquisa não abordamos a relação das ETTS com experiências de violência, invasões e tráfico nos empreendimentos do PMCMV, estes fatores são agravantes nas relações entre os técnicos sociais e os beneficiários, porém por questões éticas e de ordem prática deixamos os comentários sobre esta problemática fora de nossa análise. Ressaltamos, no entanto, a importância de serem realizados estudos sobre o fenômeno do aumento da violência relacionada ao tráfico nos empreendimentos do programa.

abertura para tomadas de decisões na prática desta profissão. Em nossas entrevistas percebemos que a relação das técnicas sociais com os agentes fiscalizadores do trabalho define o escopo das ações:

Tem autonomia sim, tanto que a gente fez muitas atividades que não estavam no projeto, sempre avisando antes os fiscais. A gente teve essa relação assim de diálogo com as fiscais, até por que a gente já tinha o entendimento de que sempre se deve comunicar o contratante. Elas também sempre foram muita aberta e troca de sugestões, até por que é sempre nós que estamos na ponta. Nós que estamos que estamos na ponta, com contatos com as famílias, com as dificuldades. Muitas atividades a gente executou (não previstas realizadas). Muita coisa a gente não conseguiu fazer por questões como os funcionários da prefeitura estavam em greve e daí a gente não fez reunião com CRAS, por exemplo. Então a gente faz outras atividades e no relatório a gente substituiu. Sempre tivemos autonomia, o que entendo que o TTS não pode ser algo engessado. Isso aqui é uma proposta, e no decorrer do projeto a gente vai sentindo a necessidade de alguns reajustes. (Entrevista 1).

Na operacionalização do trabalho social existe um encadeamento hierárquico em que as relações de proximidade permitem uma flexibilidade de sua execução. O respaldo entre os diferentes agentes da política pública abre espaços para um diálogo em que as experiências daqueles que estão na ponta sejam valorizados, e assim, possam influenciar no que pode ou não pode ser de fato realizado. Salienta-se, no entanto, que esses espaços são conquistados, na medida em que a política ocorre, o que engendra a necessidade de que haja uma relação direta entre o técnico social e os fiscais. Nesse sentido, pontua-se que o menor distanciamento entre os burocratas-agentes facilita a discricionariedade.

Temos que ter sim espaço para discussão. Eu acho que não temos que ter espaço para fazer mais, por que tenho medo. Quais são os profissionais no mercado hoje? É muito variável. Acho importante um fiscal ser fiscal. Por que as pessoas as vezes viajam. Tem que ter limites para uniformizar esse trabalho. Tem que ter o espaço de discussão, para cumprir se as diretrizes. (Entrevista 6).

Também teve uma questão de autonomia demais atrapalha, e a gente tem experiência da equipe, que acabava direcionando. Mas se pega uma equipe totalmente nova, sem expertise, aí a coisa pode ser prejudicada. (Entrevista 2).

Ressalta-se que os Relatórios de Acompanhamento possuem um item denominado “Ação não prevista e realizada”, o que deixa claro que existe sim uma margem de decisão dos TS. O limite deste item está posto no fato de que o Relatório de Acompanhamento é o documento exigido para a liberação de pagamento pela CEF, se o mesmo não for aceito, se for glosado, então os profissionais não recebem por aquela ação. Esse fator, por sua vez,

afeta as decisões dos técnicos sociais, que sempre buscam prever se as ações serão aceitas ou não, desta forma adequam-se ao que lhe é esperado, mesmo que por vezes sejam críticos ao formato demandado.

A importância da vinculação pessoal

A vinculação entre técnicos sociais e beneficiários é inerente ao trabalho social, uma vez que ações previstas na normativa – como cadastramento das pessoas, diagnóstico social, visitas domiciliares – só podem ser realizadas se houver uma proximidade entre as pessoas envolvidas.

No real o TTS também envolve invadir a privacidade do outro. A gente vai lá e pede o status de relacionamento, queremos saber com quem ela mora, etc. Quem é pai de quem? Tipo tá entrevistando alguém e daqui a pouco surge alguém na casa e tu pergunta "e ele é o que seu?". Se pega dados pessoais das pessoas. As vezes tu vais lá e acorda a pessoa, vai mexer mil vezes com seus documentos, vai visitar ela mil vezes, etc. Então tem que ter uma carga de brincadeira. Tem que ter um vínculo. Por que muitas vezes temos que ir mil vezes na mesma casa por que não se resolve um problema burocrática que aparentemente é fácil e simples. (Entrevista 6).

Nós temos que cativar aquelas pessoas, eu não posso entregar o convite para reunião e simplesmente esperar que as pessoas venham. Tenho que ir lá e dizer o quão importante é eles irem na reunião, dizer que para eles que é importante exercitarem autonomia, independência, cidadania. Tudo isso temos que deixar claro, que é empoderamento. Claro que não falo assim com eles. Claro que criamos vínculo, a gente entra na vida deles, eles nos confiem informações, eles contam sobre as relações pessoais, sobre as dificuldades. Não tem como não ser assim, as vezes damos uma palavra de conforto ou as vezes só ouvir já é suficiente. Mas já está envolvido. Alguém tem que fazer esse papel de estado que está ali, mesmo que seja ouvindo reclamações, tem que estar ali(...) Acho que nosso trabalho tem um caráter pessoal e individual, queremos trabalhar com a comunidade, mas as pessoas fazem a comunidade. Não tem como separar a vida pessoal da pessoa. (Entrevista 1).

Assim, a importância das relações pessoais entre técnicos sociais e beneficiários consiste no fato que é partir dela que se estabelece formas de tornar o TS exequível, afinal são diversos meses que esses grupos pessoas terão que conviver. É essencial criar uma relação mútua de confiança, uma vez que o recolhimento de informações para cadastramento ou diagnóstico social são auto declarativos, os técnicos sociais até podem realizar visitas domiciliares para alguma comprovação de dados, mas o que prevalece é o que o beneficiário declara. Da mesma forma, com a desconfiança com a política em geral, com os atrasos de obras no PMCMV, enfim com outros entraves que surgem no meio do processo, é importante que os técnicos sociais tenham um respaldo com os beneficiários.

Dito de outra forma: é necessário que os técnicos sociais tenham credibilidade e sensibilidade com os beneficiários.

É uma relação que ameniza a frieza da burocracia. Se tu crias uma relação, a pessoa não vai 'cagar' na tua cabeça por que as coisas são estão emperradas e não se resolvem. Por vezes a pessoa tem que fazer 20 vezes a mesma coisa. A gente está fazendo um trabalho burocrático, a gente tenta amenizar se não no trabalho as pessoas vão querer te bater. Não dá para ir lá frio, só para cumprir tarefa. (Entrevista 1).

Uma questão que surgiu nas entrevistas sobre a vinculação pessoal é a necessidade se estabelecer um limite, já que, por vezes, os beneficiários buscam nos técnicos sociais a resolução de problemas que ultrapassam a função dos mesmos. Nesse sentido, em todas nossas entrevistas surgiu a questão de promover um acesso à informação que possibilite a autonomia das famílias nas reivindicações relacionada a sua condição social.

A gente ali no (nome do empreendimento) nos esforçamos para mostrar o mapeamento de onde as pessoas devem ir para procurar seus direitos: escola, posto de saúde. Para eles andarem com as pernas deles. Mas tem profissional que assume isso "eu vou lá resolver isso", por que não vê a autonomia. A gente tem que trabalhar com eles autonomia. Não dá para resolver as coisas pra ele. Tu tens que incentivar ele a resolver os problemas dele. A caixa tem toda a ferramenta para incentivar que ele busque as coisas necessárias. (Entrevista 1).

Dentro do PMCMV, a criação do Programa de Olho na Qualidade pela CEF, contando com uma linha exclusiva para receber reclamações e sugestões, possibilitou o incremento de autonomia dos beneficiários, pois através desse instrumento passaram a poder eles mesmos ir atrás da resolução, seja por problemas do programa em si, ou por problemas das UH nova.

Sustentabilidade do empreendimento X regulando usos de espaços, normatização de convivência

Para a sustentabilidade do empreendimento é necessário que as ações e estratégias produzidas sejam efetivas para permitir que os beneficiários permaneçam nas suas unidades habitacionais recebidas e ao mesmo tempo se apropriem desse novo local de moradia e de seu entorno. Para tanto, a Portaria nº21/2014 prevê que os técnicos sociais devem trabalhar visando a preservação da unidade habitacional recebida. São previstas reuniões com os beneficiários, antes do contrato ser assinado pelos mesmos, nas quais deverá ser apresentado a arquitetura da UH e as regras para seu uso. Tanto nesta reunião,

quanto através do material distribuído pela Caixa chamado “Guia do Proprietário”, é apresentado uma lista de coisas que podem ou não podem ser realizadas nas casas. Além desse material, os beneficiários ao receberem as chaves da UH também recebem um “Manual do Proprietário”, este concebido pela construtora do empreendimento. A Caixa também pode distribuir uma cartilha que “Saiba como não perder a garantia do seu imóvel”. Nesses documentos estão uma série de regras e recomendações sobre o uso da UH, abordando desde a forma em que se deve limpar o chão até a manutenção da estrutura. No “Guia do Proprietário” um dos primeiros itens descrito é “Você corre o risco de perder esse imóvel se” (CEF, 2011,p.7).

Essa estrutura de documentos e ações previstas para os beneficiários demonstra o quão distante os beneficiários de fato estão da política habitacional, ao mesmo tempo, expõem a contradição da normativa, pois como exigir que as pessoas se apropriem e se sintam pertencente a um local se o mesmo é normatizado por uma série de regras que nunca foram debatidas com eles. O caráter dos documentos de preservação das unidades habitacionais também revela um resguardo da CEF quanto aos possíveis futuros problemas, pois essa pode invocar a retórica do “mau uso” do usuário do patrimônio para eximir-se de suas responsabilidades (fiscalização da obra, garantia da vistoria, entrega da UH intacta conforme os manuais, etc). Desta forma, as referências feitas às práticas cotidianas dos moradores deslocam a problemática da precariedade das construções e da falta de fiscalização mais rigorosa, para a responsabilidade do novo morador, e também para os técnicos sociais que são pressionados a dar conta do discurso sobre a sustentabilidade do patrimônio (CARDOSO; QUEIROZ; JAEBISCH, 2015)

Existe, de certa forma, uma violência simbólica imposta na linguagem do PMCMV Faixa 1. Neste sentido, os técnicos sociais por vezes se veem em situações complexas cuja fronteira entre as ações de ajuda podem passar a representar ações de controle (FERREIRA, 2008).

Parece uma política pensada por pessoas de elite pensando o pobre. Uma casa que não tem garagem, um pátio que não pode ser murado, que não pode mudar nada. Parece que a gente faz esse trabalho de ao mesmo tempo de traduzir para os beneficiários toda essa linguagem burocrática, que é difícil e por vezes não faz sentido. Por exemplo, na reunião com os grupos de família, o representante da Caixa falou do "layout" da casa, do “playground” do condomínio. (Entrevista 5).

Em sua pesquisa em empreendimentos na cidade de Osasco, Nakamura (2016) afirma que o discurso educativo, preconizado como Educação Ambiental e Educação Patrimonial, do trabalho técnico social recupera noções de higienização, operando no nível de julgar que as moradias antigas dos beneficiários como inadequadas, irregulares, promíscuas. No mesmo sentido, o autor também aponta que é criado um discurso que associa o pagamento da taxa condominial, à vida mais formal, à uma evolução que vem junto com a conquista da “casa própria”. Esses argumentos demonstram discursos que operam na esfera da moral, da adequação da conduta social.

Vale ressaltar que em todo processo de trabalho social é visível a resistência dos beneficiários às imposições que normatizam o uso dos novos espaços (CUNHA, 2015; OLIVES, 2017; WÜSTH, 2015; NAKAMURA, 2016; CAVALHEIRO, 2015).

Nas reuniões com grupos de famílias tinha muita reclamação sobre a questão de não poder fazer garagem ou fazer um muro. Os beneficiários perguntavam o que poderia acontecer se não “obedecessem”, e nós respondíamos que tudo poderia ser flexibilizado se decidissem em conjunto, e que em teoria “não pode, mas ninguém vai impedir”. (Entrevista 6).

As falas de resistências dos beneficiários expressam o descontentamento de um projeto de moradia que é imposto. Nesse quesito, as técnicas sociais demonstram que as promessas de resoluções do trabalho social são incompatíveis com o próprio desenho institucional do PMCMV, uma vez que o mesmo gera uma série de problemas aos beneficiários.

Na minha opinião o TTS não consegue influenciar na concretização do direito à moradia e o direito à cidade. O TTS não tem esse poder.(...)Parece que o TTS é o que vai resolver todos os problemas da comunidade, do empreendimento, mas ele é o que menos resolve problema. Eu acho que a gente não consegue fazer essa transformação, por todo as questões do acesso à cidade, por todas as questões do contexto do programa, a gente não consegue um realizar um trabalho social efetivo. Tu não consegues transformar e conscientizar as pessoas, por que não há suporte para isso. (Entrevista 3).

O TTS ameniza alguns impactos para o beneficiário, mas ele não consegue dar o direito à cidade. É uma transformação que independe do TTS. O contexto que o PMCMV não permite que o TTS realize mais do que isso. (Entrevista 4)

Partindo desta última citação de entrevista passamos na próxima seção a tecer algumas reflexões sobre a efetividade do trabalho social. As considerações realizadas até o momento estão longe de esgotar a temática, porém, ao elucidar as contradições entre as normativas, as ações concretas e as percepções dos técnicos sociais, buscamos encontrar

uma maior aproximação ao real exercício do trabalho social, e que pode servir de substrato para pensar o próprio papel dos burocratas de nível de rua e sua relação com a implementação da política públicas.

4.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A EFETIVIDADE DO TRABALHO TÉCNICO SOCIAL

Percebemos nas falas das entrevistas, e em nossa experiência como técnica social, um movimento dialético entre a rigidez da burocracia e a flexibilização da mesma, movida por relações pessoais. O que nos permite denominar de um movimento entre burocratização de humanos e humanização da burocracia. Ao mesmo tempo que o desenho institucional do PMCMV, aplicado às camadas de baixa renda, enseja que os técnicos sociais vejam os beneficiários como números, como procedimentos, temos também o processo inverso, em que os beneficiários exigem dos técnicos e do próprio trabalho social uma sensibilidade adequada a cada contexto.

O papel essencial do técnico social consiste, nesse sentido, na mediação performática entre ora lidar com os órgãos públicos e as normativas; ora lidar com os beneficiários, suas dificuldades, suas dúvidas e os problemas que surgem em suas vidas pessoais junto com a mudança para uma nova unidade habitacional. A lógica contratual, baseada em fases de execução de obra, configura uma contradição com as exigências de promover participação, autonomia, protagonismo, etc. O movimento de promover ações pedagógicas orientadas para criar um sentimento de pertencimento, de preservação, de sustentabilidade é confrontado constantemente por uma linguagem de exigência de uma conduta social imposta. Os beneficiários recebem uma moradia, que é um direito social, mas desse contrato também é implicado a aceitação de uma série de mudanças, sejam elas locacionais, de estrutura física de habitação, de convivência com o entorno, de uso do espaço, de novos gastos, entre outras.

Cabe, desta forma, o questionamento, o PMCMV produz habitação de interesse social para clientes ou para cidadãos? Por um lado, a relação do beneficiário com a Instituição Financeira é configurada por uma burocracia de banco comercial, com comprovação de documentos, com contrato, com um serviço de reclamações, com prestações de valores mensais. Por outro lado, o trabalho social, com projetos e ações orientados para a ampliação dos direitos sociais. Em meio a essa dubiedade, o técnico

social, o burocrata de nível rua, lida com as consequências reais de uma política habitacional que pode potencialmente efetivar um direito à moradia, mas na maioria dos casos só alcança a entrega da unidade habitacional.

Podemos afirmar que o trabalho social é essencial para a realização do PMCMV, porém ele não consegue romper com problemas estruturais do próprio Programa, sejam eles questões de projeto, de obra, de inserção de políticas sociais, inserção do empreendimento na estrutura urbana, acesso aos serviços públicos e também os problemas relativos ao contexto social como a falta de emprego e a violência (PAZ, 2015). Assim temos que os fatores institucionais/normativos e os fatores relacionais/interacionais impactam nas ações diárias da implementação do trabalho técnico social de modo contraditório, pois ao mesmo tempo que eles afetam a discricionariedade, eles acabam por ora facilitar, ora dificultar as ações. No entanto, a partir de nossa análise percebemos que, no que tange a efetividade do papel do TTS no PMCMV, este não consegue dar conta de superar as problemáticas advindas das alternativas formuladas no desenho institucional do programa.

Em uma análise à parte, colocamos a modalidade Entidades do PMCMV, a seguir realizamos alguns apontamentos sobre a mesma.

4.2.1 Apontamentos sobre o trabalho técnico social no PMCMV-Entidades

Em uma lógica a parte do restante das demais modalidades, o PMCMV-Entidades traz em suas especificidades uma herança dos programas de mutirões, do aprendizado que tentou se implementar no PlanHab, é um produto de luta dos movimentos sociais urbanos (AMORE, 2015). O diferencial do PMCMV-Entidades concentra-se na valorização da autogestão e fortalecimento movimentos sociais de luta por moradia e a rede associativa em torno da reforma urbana.

É um comprometimento com o movimento, não é um apartamento em que tu tem um cadastro, pega a chave e acabou. Aqui estamos montando uma estrutura que é pensada para a luta. (Entrevista 7).

Desde o projeto arquitetônico, passando pela seleção das famílias beneficiárias, até as ações específicas do projeto de trabalho social são organizadas pela entidade organizadora. Primeiro são selecionados os beneficiários para depois pensar o que o empreendimento

deve contemplar. Desta forma, esse método em que se leva em conta em primeiro lugar o perfil das pessoas beneficiárias (número de pessoas na família, idade, profissão, etc) possibilita que a participação social de fato tenha poder de decisão.

Nós pensamos o projeto de acordo com o perfil das famílias selecionadas. Não é um projeto qualquer, é um projeto para aquele grupo de famílias. Por exemplo, não adianta fazer um galpão de reciclagem se no grupo ninguém trabalha com isso. Nossas atividades também são assim. Por que normalmente quando tu pega um projeto da prefeitura, é um projeto de gabinete, que segue a cartilha da Caixa, que não importa qual o público tu vais trabalhar tu tem que executar no mês tal, tais ações, tem que ter tantas pessoas e gerar relatório de presença, com x números de presenças. (...) Para nós como movimento, o desafio é sair do quadradinho da CEF. (Entrevista 7).

Diferentemente, das demais modalidades da faixa 1 do PMCMV, as Entidades contemplam a ideia de que os técnicos sociais sejam também parte da comunidade beneficiária, e respondem diretamente aos fiscais da CEF. O que representa um estreitamento dos encadeamentos hierárquicos, nesse sentido, ainda que os fatores institucionais/normativos e os fatores relacionais/interacionais também afetam as ações TTS, o desenho institucional dessa modalidade apresenta alternativas que elevam o nível de discricionariedade e autonomia desses burocratas de nível de rua.

Desta forma, ainda que não possamos generalizar sobre a efetividade do TTS do PMCMV-Entidades, percebemos que a possibilidade de o mesmo alcançar de fato a participação social já está definida na lógica implementada em sua execução. Ou seja, sua normativa particular, prevista no desenho institucional do PMCMV, incorpora elementos que potencializam o TTS.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A moradia no Brasil, em especial para as famílias com baixa renda, representa muito mais do que um local de abrigo e de privacidade, ela é também um local que define o acesso à cidade e às políticas sociais. Nossas políticas sociais, como a escola pública, posto de saúde, rede de assistência social, são territorializadas, e, portanto, o endereço que você vive também define seu acesso a esses serviços públicos. Nesse sentido, prover uma unidade habitacional é uma tarefa simples, perto de promover o direito à moradia e o direito à cidade.

O Programa Minha Casa Minha Vida representou um marco emblemático na história nacional das políticas públicas, uma vez que tanto o aporte de investimento, quantos suas metas, tomaram proporções inéditas. Em seu desenho institucional, o PMCMV abarca expressões das diversas disputas políticas que permearam sua elaboração. Entre elas a obrigatoriedade do trabalho técnico social nas modalidades para a Faixa 1. Tomando as normativas do programa sob análise, percebemos que é fundamentalmente no trabalho social que a participação social ganha espaço imperativo.

Colocando nossa lente analítica voltada para as normativas, orientações, manuais, do trabalho técnico social percebemos que a maioria do seu conteúdo consiste em priorizar a criação de espaços, metodologias e ações que promovam a participação social. O que em teoria parece um fator positivo, nos causa estranhamento na prática. Afinal, em uma política de habitação, onde o tamanho da casa é definido, o local é previsto (geralmente em terrenos mais baratos fora da malha urbana), os usos dos espaços privado e comuns são normatizados, e os gastos são maiores, em que parte é possível de fato se ter uma participação social? O que, de fato, essa tarefa dirigida aos técnicos sociais representa?

Buscando respostas para essas indagações propusemos nesta pesquisa compreender como de fato se efetiva o trabalho social. Entramos, desta forma, no campo das políticas públicas que adotam uma perspectiva voltada para o que acontece na ponta da implementação, ou seja, na “entrega” das políticas aos cidadãos. Nesse sentido, privilegiamos as percepções dos técnicos sociais, aqueles que consideramos ser os burocratas de nível de rua, de linha de frente, os da ponta.

É pressuposto nesse tipo de análise que, se há diferenças entre o que a normativa exige e o que de fato é realizado, é por que existem margens decisórias entre essas

fronteiras. Olhando para nossos dados primários e secundários percebemos que existe um razoável nível de discricionariedade e autonomia no trabalho técnico social.

Por um lado, a própria normativa abre espaço para as decisões pragmáticas dos técnicos sociais, com a previsão, por exemplo, das “Ações não previstas e realizadas” Por outro lado, isto não significa que esses profissionais irão utilizar essa possibilidade, já que há o risco de no final o Relatório Mensal ser glosado por um fiscal da CEF, podendo ser motivo de atraso no pagamento ou até mesmo um não pagamento. Este exemplo demonstra como os fatores institucionais/normativos impactam na discricionariedade. Por outro lado, as práticas diárias do TTS invocam um alto nível de pessoalidade, o que colocamos como fatores relacionais/interacionais, que são as mediações interpessoais que também afetam as decisões pragmáticas e influenciam no envolvimento do burocrata de nível de rua com a consecução de suas atividades.

O que nossa análise sobre a autonomia e discricionariedade dos técnicos sociais nos leva a concluir é que a potencialidade do TS é seu próprio limite. Ou seja, potencialmente o TTS é fator determinante para a concretização do PMCMV-Faixa 1, no sentido de acompanhar e fazer com que todo processo de entrega de unidades habitacionais para os beneficiários ocorra. No entanto, o que afirmamos aqui, é que esse também é o limite do TS, ele não consegue e não poderia avançar mais do que essa tarefa, posto que as normativas do TTS são incoerentes com o que a estrutura do Programa engendra de consequências.

Desse modo, o TTS não influencia na efetivação do direito à moradia e o direito à cidade. Como apresentamos no início desta dissertação, tomamos como partida o conceito de direito à moradia da Organização das Nações Unidas (1991), no qual é elencado sete variáveis, sendo elas: 1) Segurança da posse; 2) Disponibilidade de serviços; 3) Economicidade; 4) Habitabilidade; 5) habitabilidade; 6) Localização; e 7) Adequação cultural. Na imensa maioria das pesquisas sobre o PMCMV, em geral, as críticas recaem justamente em problemas referentes a ao menos um desses itens (AMORE, 2015; ROLNIK, 2015; RUFINO, 2015; CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017; MARICATO; 2015).

Quanto ao direito à cidade talvez possamos hipotetizar que o PMCMV, e em decorrência o TTS, promove o oposto a este. O desenho institucional do PMCMV não abarca nenhuma discussão sobre cidade, aliás ele estimula um formato de concentração de UH em grandes condomínios que se desdobra em problema de saturação do transporte

público, da rede de esgoto, da rede de assistência social, etc. A lógica por trás do PMCMV, e o próprio discurso latente nas normativas sobre TTS, confluem para a individualização da ação social, os beneficiários acabam submerso sob a problemática em torno de seu contrato.

A perspectiva do direito à moradia deu lugar à perspectiva da “casa própria”, mas, enquanto a primeira se apresentava como uma finalidade de exercício de um direito social, a segunda apresenta-se como finalidade mercadológica.

Argumentamos que o Estado não pode produzir um discurso apoteótico da importância da participação e da autonomia locais e se eximir de seu papel de provedor, passando a ser apenas supervisor ou avaliador (FERREIRA, 2008).

Apesar dessas críticas, consideramos que o PMCMV deu abertura para vislumbrarmos a capacidade estatal de investimento, de congregação de discursos, de centralização de normativas, de coordenação encadeada de implementação local. Assim, do ponto de vista político, para a efetividade do direito à moradia e o direito à cidade, apontamos a importância de retomar o PlanHab. Salientamos que a diversidade de estratégias para lidar com a problemática urbana e de habitação é essencial, principalmente por viabilizar que haja uma produção de espaço mais democrática.

Quanto ao âmbito de pesquisa na política pública, chamamos atenção para o fato de que este trabalho se centrou em um ator como foco de análise, e reconhecemos que a pesquisa abrangeu um número pequeno de entrevistas. Acreditamos que, para melhor contribuir com a temática, teria sido mais profícuo ampliar este escopo, considerando vários atores e organizações envolvidos na implementação.

Por fim, nosso trabalho demonstra a importância de realizar pesquisas no campo de políticas públicas congregando uma análise que olhe as fases das políticas públicas de forma interdependente. Afinal, nosso olhar voltado aos agentes implementadores, aos burocratas de nível de rua, nos permitiu realizar conclusões sobre o processo de formulação do PMCMV e trazer elementos essenciais para questionar o desenho institucional do mesmo.

REFERÊNCIAS

ABERBACH, J.; ROCKMAN, B.; PUTNAM, R. **Buraucracy and politicians in Western Democracies**. Harvard University Press, Cambridge, 1981.

AMORE, C. S. Minha Casa Minha Vida para iniciantes. In: AMORE, C; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. (org). **Minha Casa...e a cidade?** Avaliação do Programa .Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Coleção Observatório das Metrôpoles, 2015.

ALFONSÍN, B. M. Elementos para pensar o direito à cidade sustentável na nova ordem jurídico-urbanista brasileira. In: MUSSI, A. Q.; GOMES, D.; FARIAS, V.de O. (Org). **Estatuto da Cidade: os desafios da cidade justa**. Passo Fundo: IMED. vol 1, p.34-36, 2011.

ARANTES, P. ; FIX, M. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. **Correio da cidadania**. São Paulo: Sociedade para o Progresso da Comunicação Democrática, 2009.

ARAÚJO FILHO, T. P. Burocratas do Nível de Rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado. **Áskesis**, v. 3, n. 1, p. 45, 2014.

ARRETCHE, M. T. da S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, p. 43-56, 2001.

BARDIN L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70; 1977.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, vol. 1, p. 70-104, 2008.

_____. Do projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**, n. 82. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2009.

BOTELHO, A. **O urbano em fragmentos**: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007.

BOTELHO, L. L. R. ; DE ALMEIDA CUNHA, C. C. ; MACEDO, M. O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. **Gestão e sociedade**, v. 5, n. 11, p. 121-136, 2011.

BORGES, V. F. Reflexões sobre a política pública de habitação: do banco nacional de habitação ao Programa habitacional Minha casa, Minha vida. **Boletim Gaúcho de Geografia**, v. 40, n. 2, 2013.

BRASIL. **Lei nº10.1257, de 10 de julho de 2001**. [Estatuto das Cidades]. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Disponível

em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 23 de nov. 2016.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o SNHIS, cria o fundo FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.2005. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm>. Acesso em: 23 de nov. 2016.

BRASIL. **Lei nº11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em: 23 de nov. 2016.

CARDOSO, A. L. (Ed.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.** Observatório das Metrópoles, Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, 2013.

CARDOSO, A. L. ; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais.** Rio de Janeiro: Letra Capital, p.19-65, 2013.

CARDOSO, A. L. ; ARAGÃO, T. A.; JAENISCH, S. T. **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil:** da euforia à crise. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2017.

CARDOSO, A. L.; LAGO, L. C. (org). **Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana do rio de janeiro:** impactos urbanos e sociais. Relatório final da pesquisa referente à chamada pública MCTI/CNPq/MCIDADES nº11/2012, Linha Temática 1 - Aspectos de desenho, implementação e avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida. Rio de Janeiro/Brasília, 2015.

CARDOSO, A. L.; MELLO, I. de Q.; JAENISCH, S. T. A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições. **Minha Casa... e a Cidade,** 2015.

CASTELLS, M. **A Questão Urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CEF-Caixa Econômica Federal. Guia do Proprietário. Brasília, DF, Caixa Econômica Federal, 2013. Disponível em: < https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/Guia_do_proprietario.pdf>. Acesso em: 23 de nov. 2016.

COSTA, F. C. A função social da propriedade e a implementação do parcelamento, edificação ou uso compulsório no município de São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 16, 2015, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: 2015.

COTS - Caderno de Orientação Técnico Social. Brasília, DF, Caixa Econômica Federal, 2013.

DENZIN, N. K. ; LINCOLN, Y. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre, Penso, 2006.

FARIA, J. H. de; KANASHIRO MENEGHETTI, F. Burocracia como organização, poder e controle. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 5, 2011

FERREIRA, F. I. A questão social, o Estado eo mito redentor daação local: lógicas e tensões presentes nas políticas e no trabalho social. **Sociedade e Estado**, v. 23, n. 3, 2008.

FERREIRA, J. S. (org.). **Produzir casas ou construir cidades?** São Paulo: LabHab/Fupam, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Instituição de pesquisa e ensino**. Déficit Habitacional no Brasil 2011-2012. Minas Gerais, 2015. Disponível em:<<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/559-deficit-habitacional-2011-2012/file>> Acesso em 20 nov. 2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; MINISTÉRIO DAS CIDADES; SECRETÁRIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>> Acesso em: 20 mar. 2014.

GOULDNER, A. W. Conflitos na teoria de Weber. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1980.

GOVERNO FEDERAL. **Balanco 2003-2010 – LIVRO 5** Infraestrutura: Gestão das Cidades. Brasília, fev. 2010. Disponível em:<https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro5/5.6_Gestao_das_cidades.pdf> Acesso em 20 nov. 2015.

GUERREIRO, I. A. Sobre a forma do programa minha casa minha vida. O projeto de desenvolvimento contraditório do PT. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 16, 2015, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: 2015.

GUILHERME, R. C. Desenvolvimento de Comunidade e o Serviço Social: entre o conformismo e a crítica (Community development and Social Service: between compliance and criticism) Doi: 10.5212/Emancipacao. v. 12i1. 0009. **Emancipação**, v. 12, n. 1, 2012.

HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

HIRATA, F. " Minha Casa, Minha Vida": Política habitacional e de geração de emprego ou aprofundamento da segregação urbana?. **Revista Aurora**, v. 2, n. 2, 2009.

IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em 12 nov. 2015.

IPEA. **O Conselho Nacional das Cidades na Visão de seus Conselheiros**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/120409_relatorio_cidades.pdf>. Acesso em 2 de mar.2017.

LAHORGUE, M. L.; CABETTE, A. A cidade e a Copa do Mundo: projetos e transformações urbanas em Porto Alegre – Brasil. **Revista Latino Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales**, Santiago, v. 39, n.117, p.5-24, maio. 2013.

LARCHER, J. V. M. Diretrizes visando à melhoria de projetos e soluções construtivas na expansão de habitações de interesse social. 2005. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Curso de Pós-Graduação em Construção Civil, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005. Disponível em: Acesso em 10 nov. 2015.

LEFORT, C. O que é burocracia. **Política & Sociedade**. São Paulo: Nacional, p. 155, 1979.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

_____. O direito a cidade. São Paulo: Centauro, 2006 [1968].

LEWANSKI, R. La democrazia deliberativa: Nuovi orizzonti per la politica. Aggiornamenti sociali, **Studi e ricerche**. v. 58, n. 12, p. 743–754, 2007.

LIMA NETO, V. C.; FURTADO, B. A. ; KRAUSE; C. **Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)**. Brasília, 2013. (Nota Técnica do IPEA, n. 5). Disponível em:<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notatecnica_dirur05.pdf> Acesso em: 20 nov. 2015.

LIMA DA SILVA, M. ; ZAGURY TOURINHO, H. L. O Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida: duas políticas habitacionais e uma mesma lógica locacional. **Cadernos Metr pole**, v. 17, n. 34, 2015.

LIMA, J. J; CARDOSO, A. C.; RODRIGUES, R. M.; PONTE, J. X.; SILVA NETO, R. V.; MELO, A. C. C. Estratégias de Produ o Habitacional de Interesse Social Através do PMCMC na Região Metropolitana de Belém e no Sudeste do Pará. **MINHA casa... e a cidade**.

LIMA, M. L. de O. F. de; MEDEIROS, J. J. et al. Empreendedores de políticas públicas na implementa o de programas governamentais. **Revista de Administra o Pública**, v. 46, n. 5, p. 1251-1270, 2012.

LIMA, L. L. ; D`ASCENZI, L. . Implementa o de políticas públicas: perspectivas an ticas. **Revista de Sociologia e Política** (UFPR. Impresso), v. 21, p. 101-110, 2013.

_____. Estrutura normativa e implementa o de políticas públicas. **Avalia o de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS, 2014. p. 50-63, 2014

LIPSKY, M. Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G.; PAVEZ, T Burocracia implementadora: dinâmicas e estruturas relacionais das políticas públicas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 32, 2008, Caxambu. Anais do 32º Encontro Anual da Anpocs. Caxambu: Anpocs, 2008.

LOTTA, G. S. Saber e Poder: agentes comunitários de saúde aproximando saberes locais e políticas públicas. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, 2006.

LOTTA, G. S. Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo.

LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V; GUERRA, P. **Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013.

MAYNARD-MOODY, S. W.; MUSHENO, M. C. **Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service**. University of Michigan Press, 2003.

MARICATO, E. O ministério das cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. In: **IPEA: políticas sociais – acompanhamento e análise**, vol.12, fev. 2006.

_____. O Estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (org). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

_____. O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. Carta Maior, São Paulo, 27 maio 2009. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16004>. Acesso em 25 nov. 2015.

_____. Para entender a crise urbana. **CaderNAU**, v. 8, n. 1, p. 11-22, 2015.

MENDES, K. D. S.; SILVEIRA, R. C. de C. P.; GALVAO, C. M. Revisão integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. **Texto contexto - enferm.**, Florianópolis, v. 17, n. 4, p. 758-764, Dec. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-07072008000400018&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 Nov. 2017.

MERTON, R. K. Estrutura Burocrática e Personalidade. In: **Sociologia da Burocracia**, Rio de Janeiro, Zahar, 1966, p. 100.

MINEIRO, E.; RODRIGUES, E. Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção. In: **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**, LAGO,

Luciana Corrêa do (org). Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2012.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Habitação** [2009]. Disponível em: < https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf> Acesso em 23 nov. 2015.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Cartilha do Programa Minha Casa Minha Vida** [2015]. Disponível em:< <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca>> Acesso em 23 nov. 2015a.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Programa de Formação em Gestão de Projetos Urbanos** [2014]. Disponível em:< <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca>> Acesso em 23 nov. 2015b.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social** [2015b]. Disponível em:< <http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social>> Acesso em 25 mar.2016.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Situação SNHIS** [2016]. Disponível em:< http://app.cidades.gov.br/situacao_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=site> Acesso em 23 mar. 2016.

_____. Secretaria Nacional de Habitação. **Instrução Normativa n.º 08/2009**. Brasília, DF, 2009.

_____. Secretaria Nacional de Habitação. Política Nacional de Habitação. Cadernos M.Cidades n° 4, Brasília, 2005.

_____. Portaria n° 21. Brasília, de 22 de janeiro de 2014

OLIVEIRA, J. C. P. As dimensões corporativas do Programa Minha Casa, Minha Vida, o dilema do limite entre uma a política social e a política econômica. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 16, 2015, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: 2015.

PAZ, R. D. O.; TABOADA, K. J. Trajetória do Trabalho Social em Habitação. **Curso a Distância, Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

PAZ, R. D. O. **Relatório Final da Pesquisa Avaliação do Trabalho Social e dos impactos na vida das famílias no PMCMV**: município de Osasco/SP. PUC/SP, 2015.

PEIXOTO, M. R. P. Influência do BNH e do SNHIS sobre o PMCMV: análise à luz da dependência da trajetória e do sistema de crenças. Monografia -Graduação em Gestão de Políticas Públicas. Universidade de Brasília, 2016.

PIMENTEL, J. R. O Trabalho Social no contexto da atual Política Nacional de Habitação: a difusão de um modelo e as implicações para o exercício profissional do assistente social. **Revista Convergência Crítica**, v. 1, n. 1, 2012.

PIRES, R. R. C. Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 14, n. 54, 2009.

PORTAL BRASIL. Nova fase do Minha Casa Minha Vida vai contratar 500 mil casas. [2015a] Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/10/estamos-prontos-para-comecar-a-fase-3-do-programa-diz-ministro> > Acesso em: 20 dez. 2015.

PORTAL BRASIL. MCMV 3 amplia subsídios para renda de até R\$ 2,3 mil. [2015b] Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/09/mcmv-3-amplia-subsidios-para-renda-ate-r-2-3-mil> > Acesso em: 20 dez. 2015.

PORTAL BRASIL. Mais de 43% dos recursos do PAC já foram executados [2017]. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2017/02/mais-de-43-dos-recursos-do-pac-ja-foram-executados> > Acesso em: 15 maio de 2017.

PRESSMAN J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. University of California Press, BEerkeley, 1973.

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

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R.; NAKANO, K. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. **Revista do Direito da Advocef**. Brasília: Ano VII, nº 13, p.123 a 158, nov. 2011. Disponível em: < http://www.advocef.org.br/_arquivos/42_1537_RD13.pdf#page=124 >. Acesso em 10.nov 2015.

RUA, M. G. **Políticas públicas**. CAPES; Florianópolis, 2009.

SABATIER, P. A. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of PolicyOriented Learning Therein. **Policy Sciences**, vol.21, p.129-168, 1988.

_____. Theories of the Policy Process. 2ª Ed. Boulder: Westview Press, 2007.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. Síntese, desafios e recomendações. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). **Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades – IPPUR/UFRJ, 2011. p. 27-56.

SAULE JÚNIOR, N. S; UZZO, N. Y. K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. **Cidades para todos, Experiências, Marco Legal**, 2009. Disponível em: < <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html#Haut> > Acesso em: 12 de março de 2017.

SAULE JÚNIOR, N. S. Estatuto da Cidade - Instrumento de Reforma Urbana. In: SAULE JÚNIOR, N.; ROLNIK, R. Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo: **Caderno Pólis**, nº4. ,p.10-37, 2001.

SHIMBO, L. Z. Empresas construtoras, capital financeiro e a constituição da habitação social de mercado. In MENDONÇA, J. G.; COSTA, H. S. de Moura (orgs.) 2011. **Estado e Capital Imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro**. Belo Horizonte: C/ Arte, 2011.

SILVA, E. O Planejamento Estratégico sem plano: uma análise do empreendedorismo urbano no Brasil. **Revista de Geografia e ordenamento do território**, n. 2, p. 279-306, 2012.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de auditoria operacional no Programa Minha Casa Minha Vida**, 2013. Disponível em:<<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D92858CFD7429>>. Acesso em: 15 de maio de 2017.

UNITED NATIONS. General comment nº4 (1991) on the Right to Adequate Housing (Art.11 of the Governant) Comitee on Economic, Social and Cultural Rights Programme: report °2 compiled on 23 April 2003. Nairobi: UN-Habitat, 2002.

VEBLEN, T. Teoria da empresa industrial. **Rio de Janeiro: Editora Globo**, 1966.

VICENTE, V. M. B. A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa. **R. Pol. Públ.** , São Luís, v. 19, n. 1, p. 77-90, jan./jun. 2015.

WEBBER, M. **The teory of social and economic organizations**. Free Press, 1947

WEIBLE, C. M. Et Al. A quarter century of the advocacy coalition framework: An Introduction to the Special Issues. **The Policy Studies Journal**, vol. 39, nº. 3, 2011, p.349-360.

APÊNDICE A - Roteiro para entrevista semiestruturada

Apresentação da entrevistadora:

1. Identificação do entrevistado

Nome

Cargo

Período de atuação

Projetos de envolvimento

2. Roteiro

1. Conforme Instrução normativa nº8 de 26 de março de 2009 o trabalho técnico social é definido como:

Conjunto de ações que visam promover a autonomia, o protagonismo social e o desenvolvimento da população beneficiária, de forma a favorecer a sustentabilidade do empreendimento, mediante a abordagem dos seguintes temas: mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda.

Como você percebe essa definição, ela condiz com o trabalho de fato exigido pelo Demhab?

2. Quais são as principais ações e atividades realizadas pela sua ETTS em campo? E no escritório?

Você pode citar uma ação que vocês consideram que exitosa?

E uma ação que não deu certo?

3. Como é/foi a relação da ETTS com a comunidade afetada? Houve a formação de relações para além dos próprios beneficiários, como por exemplo com movimentos sociais, associação comunitária e outros profissionais atuando em campo?
4. Como essas interações refletiram na consecução do TTS, auxiliaram? Dificultaram?
5. Como é/foi a relação da ETTS com os órgãos do Estado? Como é/foi a relação com o Demhab?
6. Quais são as principais dificuldades que vocês encontraram no exercício de suas atividades?
7. Que potencialidades você percebe na obrigação do TTS para implementação da política habitacional?

8. Há/houve espaços para sugestões e proposições de ações e atividades para além daquelas básicas previstas no Projeto Técnico Social? Você acredita que o trabalho de vocês conseguiu se adequar ao dinamismo da realidade?
9. Você acredita que o técnico social tem instrumentos de ação suficientes para o exercício de seu trabalho?
10. A sua ETTS tem autonomia em suas ações? Você acredita que deveria ter mais autonomia, ou mais poder decisório sobre o que consiste em o TTS?
11. Em termos gerais, como você percebe o TTS? Acredita que tem influência na concretização da política habitacional? No auxílio para a realização do direito à moradia e direito à cidade?
12. Tens sugestões, ideias, de como este trabalho poderia ser melhor efetivado?

APÊNDICE B

Referência
Cidade estudada/ Estado
Caráter do estudo e metodologia
Problema ou Objetivo Geral
Categorias analisadas ou principais apontamentos

<p>BARBOSA, Liliane Araujo. Capacidades de governo em processos participativos de urbanização. 2016. Dissertação (Mestrado em Análise de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.</p>
São Bernardo do Campo/SP
Qualitativa com uso de entrevistas.
“Buscamos evidenciar quais são as capacidades de governo demandadas pelo processo de participação nos projetos de urbanização.”
<p>Eixos analíticos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Capacidade Institucional (1.1 Normatização; 1.2 Canais Institucionais de participação) 2. Capacidade Política (2.1 Direcionamento Político, 2.2 Mobilizações, 2.3 Lideranças) 3. Capacidade Administrativa (3.1 Recursos físicos, 3.2 Recursos Financeiros, 3.3 Articulação Intragovernamental) 4. Capacidade Técnica (4.1 Recursos humanos, 4.2 Planejamento e gestão de processos participativos, 4.3 Operação do processo participativo)

<p>BORGES, Sabrina Dantas Barretto Soares. As condições de trabalho no pós-ocupação da moradia pelo Programa Minha Casa Minha Vida: um estudo de caso da população do condomínio Flor de Jasmim no Município de Osasco - SP. 2016. 222 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.</p>
Osasco/SP
Qualitativa com uso de entrevistas.
“Analisar o impacto nas relações de trabalho no pós ocupação da moradia pelo Programa “Minha Casa Minha Vida”- PMCMV, através de um estudo de caso da população do condomínio Flor de Jasmim, no Município de Osasco, na Região Metropolitana de São Paulo.”
<p>Eixos analíticos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Segregação, inserção urbana e cidade 2. Desenho, projeto e produção 3. Agentes e operação do PMCMV 4. Demanda e oferta e formas de apropriação dos empreendimentos 5. Política habitacional versus regulação do PMCMV

<p>CAVALHEIRO, Débora de Camargo. Análise de projetos de reassentamento habitacional: o caso do projeto Serra do Mar no estado de São Paulo. 2015. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Construção Civil e Urbana) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Acesso em: 2017-10-07.</p>
Cubatão/ SP
Qualitativo usa questionário e entrevistas
“Analisar a adaptação e a satisfação dos moradores de um reassentamento, o Conjunto Rubens Lara, localizado no bairro Jardim Casqueiro na cidade de Cubatão, resultado de um deslocamento involuntário de famílias moradoras de favelas.”
“Os resultados mostram que o fato de se tratar de uma remoção involuntária não é determinante para a satisfação do morador. Atributos positivos que ofereçam qualidade de

vida trazem maior influência na satisfação, mesmo em uma situação de remoção involuntária. A localização do empreendimento foi apontada como um aspecto determinante da satisfação por conta da oferta de serviços públicos, equipamentos urbanos e oportunidades de trabalho. No entanto, questões como o arranjo em condomínio, manutenção e incremento de gastos podem colocar os ganhos do projeto em risco. Quanto à gestão condominial verificou-se que a manutenção tem importante papel nas questões condominiais, pois é influenciada tanto por aspectos de engenharia como administrativos, podendo assim, ser um componente de preocupação no futuro. A satisfação com a manutenção se mostrou como um elemento de influência para a satisfação com a gestão condominial. Por outro lado, a satisfação com o valor da taxa de condomínio está ligada à capacidade de pagamento dos moradores e não pela qualidade dos serviços em si. Foi observada inadimplência menor que as encontradas na bibliografia.”

COSTA, Débora Cristina Beraldes. Gestão pós-ocupação em edifícios reabilitados para habitação de interesse social no centro de São Paulo. 2009. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Construção Civil e Urbana) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Acesso em: 2017-10-07.

São Paulo/SP

Qualitativo usa questionário e entrevistas

“Identificar e analisar as dificuldades existentes na etapa de uso em cinco edifícios reabilitados para HIS localizados na cidade de São Paulo, e apontar as possíveis razões que desencadearam os problemas.”

“Destaca-se a falta de um trabalho social contínuo que monitore as relações sociais existentes no condomínio e que garanta a permanência da população no programa.”

CUNHA, Weder Silveira. Modos de uso e configuração espacial no Residencial Atalaia – Programa Minha Casa, Minha Vida em Governador Valadares, MG. 2015. 177f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2015.

Governador Valadares/ MG

Qualitativo usa questionário e entrevistas

“Compreender a relação existente entre os modos de uso e os saberes – conhecimento técnico arquitetônico e trabalho técnico social – empreendidos na configuração espacial de um residencial produzido pelo Programa Minha Casa, Minha Vida.”

“Revela-se um repertório de práticas socioespaciais adequado, dada organização, limpeza, e manutenção do condomínio, além de relativa boa convivência. Ajustes na gestão condominial e um trabalho de aproximação dos moradores são requeridos para maior bem-estar no cotidiano dos moradores. Identificam-se moradores satisfeitos e vinculados ao território, há aqueles em adaptação, outros que resistem ao lugar e aqueles em quem não foi possível identificar sua relação com o novo morar. O bairro e entorno demonstram lacunas na atenção da política urbana.”

MITRE, Maristela Jorge. O trabalho social nos programas de habitação de interesse social: análise e proposições para adequações metodológicas. 20/08/2015 undefined f.

Mestrado Profissional em gestão social, educação e desenvolvimento local Instituição de Ensino: Centro universitário una, Belo Horizonte Biblioteca Depositária: Centro Universitário UNA

Alfenas, Três Pontas/MG

Qualitativo com uso de questionários.

“O trabalho social pode ser considerado o “mediador” entre o que está previsto nas normativas que regulamentam os programas de HIS e o que se espera materializar nos empreendimentos habitacionais voltados à população de menor renda? Como propor formas de viabilizar uma participação construtiva, com engajamento e coesão do público destinatário dos programas e projetos? Os profissionais do trabalho social conhecem e aplicam as

metodologias de intervenção mais adequadas às intervenções? As instituições estão preparadas para a implementação do trabalho social com governança e governabilidade? A concepção dos programas e a forma como são implantadas os empreendimentos contribuem para uma ação transformadora pelo viés do trabalho social? ”
<p>Categorias trabalhadas:</p> <p>CATEGORIA 1: Formação e experiência na área do desenvolvimento urbano/habitação</p> <p>CATEGORIA 2: Relação entre formação e preparação para atuar na área</p> <p>CATEGORIA 3: Logística e gestão do processo de elaboração e execução dos projetos</p> <p>CATEGORIA 4: Forma de atuação dos responsáveis técnicos credenciados na realização de suas atribuições</p> <p>CATEGORIA 5: Habilidades e experiência no desenvolvimento de ações</p> <p>CATEGORIA 6: Preparação técnica para elaborar e executar projetos</p> <p>CATEGORIA 7: Dificuldades apresentadas para elaboração, execução de projetos e aplicação do conhecimento e das orientações técnicas normativas</p> <p>CATEGORIA 8: Metodologias utilizadas na execução de projetos e alcance dos objetivos propostos</p> <p>CATEGORIA 9: Metodologias consideradas mais adequadas e ferramentas/técnicas mais utilizadas</p> <p>CATEGORIA 10: Mecanismos de comunicação utilizados na execução de projetos e identificação de possíveis ruídos nessa comunicação</p> <p>CATEGORIA 11: Ações para motivar e envolver o público beneficiário nas ações</p> <p>CATEGORIA 12: Ferramentas utilizadas para interpretar os problemas mais relevantes do diagnóstico</p> <p>CATEGORIA 13: Atividades realizadas para a execução do projeto</p> <p>CATEGORIA 14: Monitoramento e avaliação de projeto</p> <p>CATEGORIA 15: Como considerar o projeto concluído</p> <p>CATEGORIA 16: Identificação de problemas após a saída de técnico</p> <p>CATEGORIA 17: Papel transformador do trabalho social</p> <p>CATEGORIA 18: Grau de intensidade e objeto central do poder transformador do trabalho social</p> <p>CATEGORIA 19: Sentidos do trabalho social nos PHIS</p> <p>CATEGORIA 20: Sugestões para incremento do trabalho social no desenvolvimento urbano</p>

MOREIRA, Vinicius de Souza. Avaliação dos resultados do programa “Minha casa, minha vida” em Minas Gerais . 2016. 148 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2016.
Alfenas, Almenara, Betim, Ituiutaba, Janaúba, Juiz de Fora, Montes Claros e Uberlândia/MG
Qualitativo com uso de questionários.
“Avaliar os resultados do PMCMV/FAR do nível local ao estadual, para subsidiar os pesquisadores, profissionais, organizações não-governamentais, gestores públicos e o público em geral sobre os rumos da intervenção. ”
<p>Apontamentos:</p> <p>“A intervenção falha em diversos aspectos, sendo os principais a escolha do terreno, a viabilização do entorno aos residenciais, a etapa pós-contratual do Trabalho Social e os problemas com insegurança, ocupação e venda das unidades no pós-morar. ”</p>

NAKAMURA, Pedro Kiyoshi Camargo. O social verticaliza a cidade . 2016. Dissertação (Mestrado em Tecnologia da Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Acesso em: 2017-10-07.
Osasco e São Paulo/ SP
Qualitativo com uso de questionários.
“(…) tem como objetivo estudar o trabalho social em processos de remanejamento da população moradora de favelas para Conjuntos Habitacionais de Interesse Social. ”

Apontamentos: “ O trabalho social tem sido afetado pela entrada de profissionais formado fora das áreas sócioassistenciais e pelo aumento de quantidade de relatórios e atividades de escritório, que muitas vezes se sobrepõem ao trabalho principal que a equipe deveria desenvolver, de promoção do Direito”
OLIVES, Sara Judy Christie de. Desafios e fragilidades do trabalho social no Programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana de Natal. 2017. 143f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.
Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante/RN
Qualitativo com uso de questionários
“ Os municípios do RMN tem conseguido implementar o trabalho social do PMCMV? Quais os desafios da efetivação do trabalho social do PMCMV na RMN? ”
Apontamentos: “A pesquisa apontou para a pouca efetividade da implementação do trabalho social pré/pós-ocupacional e da gestão condominial nos empreendimentos do PMCMV na RMN. Ademais, as Secretarias de Habitação dos municípios estudados possuem baixa capacidade técnica na elaboração dos Projetos de Trabalho Social (PTS), escassez de quadro de técnicos qualificados em projetos de habitação de interesse social, alta rotatividade de profissionais e fragilidades quanto à forma de contratação das Equipes Técnicas Sociais (ETS). Por fim, a pesquisa constatou que o trabalho social é permeado por interesses econômicos e políticos em todas as fases de execução, por diversos atores sociais e políticos. ”
SANTOS, Cleonice Dias dos. Trabalho social e movimentos de moradia: um estudo da trajetória da assessoria técnica Ambiente Arquitetura e da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo. 2016. 176 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.
São Paulo/SP
Qualitativo com uso de entrevistas
“ Analisar a dimensão política do trabalho social de assessoria técnica na perspectiva da autogestão. ”
Apontamentos: “Os resultados indicam que as lideranças e assessorias técnicas apresentam identidade política comum pautada pela reforma urbana, pelo direito à cidade, a luta por moradia com qualidade, e com participação social; apresentam também tensões, conflitos e diferentes pontos de vista, entre esses sujeitos políticos, que fazem diferença na cena pública e, principalmente, que o técnico social tem papel importante no fortalecimento dos movimentos de moradia e na sensibilização de grupos que atuam com o objetivo de promover o controle social na produção habitacional, por meio da autogestão”.
SANTOS, Rita de Cássia Barbosa dos. Trabalho social e política habitacional: entre concepções e discursos. 2013. 147 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Belém, 2013. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.
Belém/PA
Qualitativo com uso de entrevistas
“ A pesquisa em tela analisa a concepção de Trabalho Social proposta pelo Ministério das Cidades e implementada pela Companhia de Habitação do Estado do Pará.”
Categorias constitutivas do TTS:

1. Autonomia
2. Protagonismo
3. Participação
4. Sustentabilidade
5. Cidadania

Apontamentos:

“Identificam-se no discurso governamental através dos documentos, cursos à distância para os profissionais envolvidos com o trabalho social, e nos depoimentos das entrevistas, o alinhamento na direção dada ao Trabalho Social, que objetiva “a autonomia, o protagonismo e a participação da população beneficiária dos projetos de governo para o alcance da cidadania e da sustentabilidade do empreendimento. ” Algumas Técnicas Sociais afirmam que buscam estratégias para a garantia dos direitos sociais, mas sentem-se amarradas pelas orientações da CAIXA e do Ministério das Cidades. Deste modo, as categorias que dão significado à concepção de Trabalho Social são esvaziadas de sentido e instrumentalizadas através de ações pontuais e assistencialistas que são insuficientes para o acesso à cidadania em seu aspecto pleno, para o acesso à moradia digna. É neste contexto de contradições e conflitos que se inserem o Trabalho Social proposto pelo Ministério das Cidades e implementado pela Companhia de Habitação do Estado do Pará. ”.

SILVA, Giuliano João Paulo da. **Contribuições para a habitação social: uma análise de implementação do trabalho social no Programa Minha Casa Minha Vida-FAR.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017

São Paulo

Qualitativo com uso de entrevistas

“ Análise da implementação do Trabalho Social (TS) no Programa Minha Casa Minha Vida-Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV-FAR) a partir do Quadro Conceitual do Processo de Implementação proposto por Sabatier e Mazmanian (1995). ”

Apontamentos:

“ Ao analisar os objetivos do TS expressos no seu estatuto (Portaria 21 de 2014 do Ministério das Cidades), verificamos que os objetivos, da forma como estão descritos, dificultam o planejamento de ações e sua avaliação, bem como favorecem a baixa eficiência no uso dos recursos públicos. ”

SALVADEO, André Ricardo Arão. **Programa Minha Casa Minha Vida : a gestão local na implantação das “habitações de interesse social”.** Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos) - Universidade Federal de São Carlos, Câmpus São Carlos, São Paulo, 2015

Bauru/SP

Qualitativo com uso de entrevistas

“ Discute os problemas envolvendo a concepção e implantação do PMCMV, desde o início de sua implementação, ainda em 2009. “

RICHTER, Fernanda Altvater. **O trabalho técnico social como vetor de sustentabilidade no programa minha casa minha vida: um estudo de caso.** Dissertação (Mestrado em Governança e Sustentabilidade) - Instituto Superior de Administração e Economia do Mercosul – ISAE, 2015.

Curitiba/ PR

Qualitativo com uso de entrevistas

“ Qual a relação entre o trabalho técnico social e a sustentabilidade em um empreendimento entregue pelo Programa Minha Casa Minha Vida? ”

Categorias de análise:

1. SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

Consciência sobre a água

Lixo e reciclagem

Ações educativas relacionadas ao uso de drogas lícitas e ilícitas, alimentação, comportamento sexual seguro

Promover o conhecimento da interdependência entre meio ambiente e saúde, e desenvolver atitudes e práticas necessárias para aumentar a saúde pessoal e da comunidade.

2. SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA

Mulheres únicas provedoras

Incentivo à geração de renda

Vocação produtiva da cidade

Conscientização sobre padrões de consumo excessivo

Capacitação de lideranças locais

Parceria com empresas e universidades para capacitação e uso de mão de obra Promover programas de geração de renda por meio da reciclagem de lixo

Regras de acesso ao crédito para novos empreendedores e arranjos produtivos locais

3. SUSTENTABILIDADE SOCIAL

Acesso aos serviços sociais

Segurança: promover a conscientização e proporcionar educação como esforço para reduzir o crime e a violência

Realizar trabalho de mobilização em torno da educação formal e informal nas comunidades.

Incentivar nos jovens e idosos o serviço voluntário, as ações comunitárias, estimulando ações de tipo cooperativo.

Promover atividades de esporte e cultura jovens e crianças, evitar a marginalidade. Apoiar e capacitar a participação de ONGs e da sociedade civil para processos de gestão compartilhada e promotora de sustentabilidade

WÜSTH, Andréia. **O trabalho social e a política de habitação: desvendando contradições.** Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2015.

São Leopoldo/RS

Qualitativo com uso de entrevistas

Analisar caráter emancipatório do trabalho social em projetos habitacionais no município de São Leopoldo, no Rio Grande do Sul.

Categorias de análise:

1. Percepção dos gestores e técnicos sobre o caráter emancipatório das ações do trabalho social. Caráter emancipatório e participação 1. O caráter emancipatório está relacionado à participação das famílias em todas as etapas do projeto, inclusive na sua elaboração. 2. A resistência das famílias está relacionada à falta de pertencimento com o novo local de moradia e a identidade mantida com o local anterior.

2. Atuação da equipe técnica na realização das ações do trabalho social. Fragmentação das políticas sociais públicas. 1. A fragmentação do Projeto de Trabalho Social interfere nos resultados das ações. 2. A equipe técnica atua na mediação entre a população e a rede de serviços públicos para acesso a direitos sociais. Possibilidade de ampliação de direitos sociais.

3. Alternativas para melhoria do trabalho social. Acesso à informação 1. Capacitação de equipe e criação de um canal de informação com as famílias. 2. Importância do caráter pedagógico das ações do trabalho social. 3. Necessidade de estabelecer parcerias para realizar ações do trabalho social com as famílias.

ANEXO A - Dados do déficit habitacional no Brasil

Tabela 2 - Metodologia de cálculo do déficit habitacional

Componentes e subcomponentes do déficit habitacional		Unidades espaciais	Localização	Atributos
Habitação precária	Domicílios rústicos	Brasil, Unidades da Federação e regiões metropolitanas selecionadas	Urbano e rural	Faixas de rendimento em salários-mínimos
	Domicílios improvisados			
Coabitação familiar	Famílias conviventes			
	Cômodo			
Ônus excessivo com aluguel urbano				
Adensamento excessivo de domicílios alugados				

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2009; 2012; 2014).

Quadro 8 - Déficit habitacional relativo nacional e números absolutos¹⁴

Ano	2008	2009	2011	2012	2013	2014
Déficit Hab. Relativo	9,6%	10,2%	9%	8,5%	9%	9%
Número Absoluto (em milhões de domicílios)	5,546	5,998	5,581	5,430	5,846	6,068

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2009; 2012; 2014).

¹⁴ Os dados de 2010 foram excluídos do quadro por ter uma base de cálculo diferente dos demais

ANEXO B - Dados de inadequação dos domicílios urbanos

Tabela 3 - Metodologia de cálculo da inadequação de domicílios no Brasil

Componentes e subcomponentes da inadequação de domicílios urbanos		Unidades espaciais	Localização	Atributos
Carência de Infraestrutura urbana	Energia Elétrica	Brasil, Unidades da Federação e regiões metropolitanas selecionadas	Urbano	Faixas de rendimento em salários-mínimos
	Água			
	Esgotamento sanitário			
	Banheiro exclusivo			
Adensamento excessivo de domicílios urbanos próprios				
Ausência de banheiro exclusivo				
Cobertura inadequada				
Inadequação fundiária urbana				

Fonte: Fundação João Pinheiro (2009; 2012; 2014).

Quadro 9 - Inadequação dos domicílios urbanos duráveis nacional (em números absolutos e percentual relativo)

Especificação	Inadequação Fundiária	Domicílio sem banheiro	Carência de infraestrutura	Adensamento excessivo	Cobertura Inadequada
2008	1.692.516	800.418	10.948.684	1.366.364	600.584
	3,4%	1,6%	22,3%	2,9%	1,2%
2009	1.918.783	738.241	11.520.225	1.372.244	532.011
	3,8%	1,5%	23%	2,7%	1,1%
2011	2.117.960	266.589	10.240.927	1.097.95	900.953
	3,9%	0,5%	19%	2%	1,7%
2012	2.041.402	261.408	10.323.559	1.073.720	848.218
	3,7%	0,5%	18,7%	1,9%	1,5%
2013	1.969.077	209.947	11.092.282	1.016.333	944.999
	3,5%	0,4%	19,8%	1,8%	1,7%
2014	1.888.384	236.184	11.275.888	958.180	938.837
	3,3%	0,4%	19,5%	1,7%	1,6%

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2009; 2012; 2014).

ANEXO C - Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

ANEXO C - Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião