

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
POLÍTICAS PÚBLICAS**

MAHIRA GONÇALVES IRIGOYEN

**ANÁLISE DO TRABALHO TÉCNICO-SOCIAL EM DOIS PROJETOS DO
PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO RIO GRANDE DO SUL**

Porto Alegre, janeiro de 2018.

MAHIRA GONÇALVES IRIGOYEN

**ANÁLISE DO TRABALHO TÉCNICO-SOCIAL EM DOIS PROJETOS DO
PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Analista de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof. Dra. Luciana Leite Lima

Porto Alegre, janeiro de 2018.

CIP - Catalogação na Publicação

Irigoyen, Mahira Gonçalves
ANÁLISE DO TRABALHO TÉCNICO-SOCIAL EM DOIS
PROJETOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO RIO
GRANDE DO SUL / Mahira Gonçalves Irigoyen. -- 2017.
53 f.
Orientador: Luciana Leite Lima.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto
de Filosofia e Ciências Humanas, Curso de Políticas
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Trabalho Técnico Social. 2. Política
Habitacional. 3. Empoderamento. I. Lima, Luciana
Leite, orient. II. Título.

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de analisar a implementação do trabalho técnico social desenvolvido em dois projetos do Programa Minha Casa Minha Vida, sendo um executado no município de Porto Alegre e outro, no município de Viamão.

Através desta análise pretende-se apreciar a normatização do trabalho técnico social através da Portaria nº21/2014 do MCidades; descrever os projetos do PMCMV e sua implementação tendo como foco o trabalho técnico social; verificar se a implementação das atividades acontece conforme o previsto na Portaria 21/2014.

Este trabalho trata-se de um estudo de caso, no qual se analisa a realização do Trabalho Técnico Social na implementação da política do Programa Minha Casa Minha Vida em dois projetos realizados pela Encop Engenharia Ltda., empresa na qual atuei como coordenadora e técnica social dos referidos projetos. A análise dessa implementação deverá se dar à luz do ciclo das políticas públicas e de acordo com o modelo de análise Top Down.

Palavras-chave: Trabalho técnico social, habitação, empoderamento.

ABSTRACT

This work has the objective of analyzing the implementation of technical social work developed in two projects of the Programa Minha Casa Minha Vida, one of which is carried out in the city of Porto Alegre and another in the municipality of Viamão.

Through this analysis it is intended to assess the standardization of social technical work through Ordinance nº21 / 2014 of the MCidades; describe PMCMV projects and their implementation, focusing on social technical work; verify that the implementation of the activities take place as provided in Portaria 21/2014.

This work is a case study, which analyzes the implementation of the Social Technical Work in the implementation of the My Home My Life Program policy in two projects carried out by Encop Engenharia Ltda., A company in which I acted as coordinator and social technician of these projects. The analysis of this implementation should take place in the light of the public policy cycle and according to the Top Down analysis model.

Keywords: Social technical work, housing, empowerment.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
2	REFERENCIAL TEÓRICO	8
2.1	O trabalho técnico social e as políticas habitacionais	8
2.2	O trabalho técnico social no Brasil	14
2.3	Políticas públicas	19
2.4	O ciclo das políticas públicas	21
2.5	Modelos de implementação de políticas públicas	23
2.5.1	Modelo <i>top down</i>	25
2.5.2	Modelo <i>bottom up</i>	26
2.5.3	Os dois modelos apresentados: <i>top down</i> e <i>bottom up</i>	28
3	A IMPLEMENTAÇÃO DO TRABALHO TÉCNICO SOCIAL NOS PROJETOS RESIDENCIAL CAMAQUÃ E VIVER AUGUSTA	30
3.1	Condomínio residencial Camaquã	31
3.1.1	Eixo mobilização e organização comunitária.....	32
3.1.2	Eixo educação sanitária e ambiental.....	36
3.1.3	Eixo geração de trabalho e renda	37
3.2	Condomínio residencial Viver Augusta	38
3.2.1	Eixo mobilização e organização comunitária.....	40
3.2.2	Eixo educação sanitária e ambiental.....	42
3.2.3	Eixo geração de trabalho e renda	43
4	ANÁLISE DO TRABALHO TÉCNICO SOCIAL DOS PROJETOS	45
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
	REFERÊNCIAS	51

1 INTRODUÇÃO

No contexto global, a questão da habitação sempre foi um grave problema desde a revolução industrial. Frente a isso se observa que as sociedades necessitam de mais mão de obra do que as cidades dispõem de acomodações para a população, movendo para as periferias dos grandes centros e afastando-os das melhores oportunidades de trabalho as camadas de menor poder aquisitivo. No Brasil, assim como em outros países, a questão do direito à moradia não tem se dado na mesma proporção do crescimento populacional, ocasionando que aglomerados habitacionais se multipliquem nos centros urbanos, onde vive 84% da população (CENSO, 2010).

A Política Nacional de Habitação considera que a moradia é um direito que vai além de uma casa para morar, que se concretiza quando o cidadão tem acesso a outros bens e serviços e à cidade como um todo.

Com a finalidade de garantir o uso do direito à cidade, as políticas habitacionais vêm adotando as intervenções técnico-social, cujo trabalho visa a transformação social para a promoção da cidadania. O ponto fundamental do trabalho social é o de possibilitar às famílias perceberem seus direitos e a reforçar a sua capacidade de organização sedimentando ações mais profundas de desenvolvimento social.

Nesse sentido, o objetivo geral deste trabalho é o de analisar a Implementação do Trabalho Técnico Social em dois empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, em Porto Alegre (Condomínio Residencial Camaquã) e no município de Viamão (Viver Augusta).

Para analisar a normatização do Trabalho Técnico Social partiu-se da interpretação da Portaria nº 21 de 22 de janeiro de 2014 do Ministério das Cidades. Para tanto, descreve-se os projetos dos dois contratos do Programa Minha Casa Minha Vida, sendo um em Viamão e outro no bairro Camaquã, em Porto Alegre; bem como sua implementação tendo como foco o Trabalho Técnico Social do Programa Minha Casa Minha Vida.

Este trabalho trata-se de um estudo de caso, no qual se analisa, através da observação participante, a realização do Trabalho Técnico Social na implementação da política do Programa Minha Casa Minha Vida em dois projetos realizados pela Encop Engenharia Ltda., empresa na qual atuo como socióloga e técnica social dos

referidos projetos. A análise dessa implementação deverá se dar à luz do ciclo das políticas públicas e de acordo com o modelo de análise *Top Down*.

No primeiro capítulo deste texto trata-se do referencial teórico, onde se abordará a questão do direito a cidade e as políticas habitacionais no Brasil. Quanto ao direito a cidade, são citados autores que avaliam o seu uso social e sua função urbana. É feito um breve histórico das políticas habitacionais no Brasil, desde o final do século XIX até os dias atuais com o Programa Minha Casa Minha Vida. Neste mesmo capítulo, ainda será exposto o Trabalho Técnico Social nas políticas habitacionais que tem por objetivo desenvolver potencialidades nos processos de decisão, implantação e manutenção do empreendimento, comprometendo os beneficiários e levando-os a exercerem seus direitos e deveres, permitindo também transparência e afirmação da cidadania. Em seguida, abordar-se-á o tema Políticas Públicas e o ciclo que as compõem, deixando claro que este trabalho está restrito a implementação e os modelos de análise *Top Down* e *Bottom Up*. A intenção é verificar em qual modelo de análise o Trabalho Técnico Social, proposto pela Portaria nº 21/2014 – MCidades, está inserida, baseada na observação participante.

No capítulo seguinte, será feita uma breve descrição de cada um dos projetos analisados, verificando se estão de acordo com os eixos propostos pela Portaria nº 21/2014.

Após, será realizada a análise do Trabalho Técnico Social onde pretende-se verificar se o olhar da Portaria nº 21/2014 se dá no modelo *Top Down* ou no modelo *Bottom Up*.

Por fim, temos as considerações finais onde pode-se concluir, através da observação participante, que os projetos analisados, por mais que a Portaria nº 21/2014, pretenda estimular a participação dos beneficiários ao longo do processo, os métodos de controle e fiscalização os enquadram no modelo *Top Down*.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O direito a cidade e as políticas habitacionais

No Brasil, nunca se falou tanto em “direito a cidade” como após os acontecimentos de junho de 2013. No entanto, a expressão já vem sendo discutida desde meados do século passado, a ponto do filósofo Henri Lefebvre criticar as cidades planejadas que começavam a se formar por toda Europa. Os grandes conjuntos habitacionais, os espaços racionalmente organizados, separando de forma criteriosa as funções urbanas. Para Lefebvre, essa situação representa a negação das qualidades que as cidades têm, constituindo-se em uma totalidade orgânica.

Neste sentido, Lefebvre formula a ideia iluminadora do direito à cidade, definindo-a como:

[...] o *direito à cidade* (não à cidade arcaica, mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o *uso* pleno e inteiro desses momentos e locais etc.). A proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso (da troca e do encontro separados do valor de troca) exigem o domínio do econômico (do valor de troca, do mercado e da mercadoria) [...] (LEFEBVRE, 2010, p.137)

Ainda Lefebvre refere que a transformação das cidades em mercadoria, um produto com valor de troca e de uso, sua totalidade orgânica e sentido de pertencer, impondo uma extrema segregação aos grupos, etnias, estratos e classes sociais, destruindo morfologicamente a cidade e ameaçando a vida urbana. A classe trabalhadora busca a periferia, perdendo o sentido da cidade como um espaço coletivo e criativo, deixando de usufruir, plenamente, a cidade.

Essa pauta vem, cada vez mais, ganhando destaque, a ponto de ter dado origem a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, no Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006, que defende, basicamente, o direito de todas as pessoas a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, etnia e orientação política, assim como garante aos cidadãos a participação, de forma direta e representativa, na elaboração, definição e fiscalização da implementação das políticas públicas assim como no orçamento municipal.

Em *Morte e vida das grandes cidades* (1961, p. 30), Jane Jacobs fala da cidade multifuncional, compacta e densa, onde a rua, o bairro e a comunidade são vitais para a cultura urbana. Acrescenta ainda que “Manter a segurança da cidade é tarefa principal das ruas e calçadas” e ainda diz que rua segura é aquela que se vê uma clara delimitação entre o público e o privado, com constante movimentação de pessoas onde todos tenham a visão das calçadas para que muitos olhos a protejam. Entender a cidade é vivenciá-la e isso só se faz através de seu uso, indo às ruas e conhecendo as pessoas e suas histórias, a história dos bairros e os vínculos que cria entre os habitantes. A cidade só existe porque há pessoas que a fazem em sua estrutura e dinâmica. A rua não é um mero vazío a disposição da mobilidade, ela tem vida. Para Jacobs, a rua é uma autêntica e complexa instituição social onde desde crianças aprende-se a socializar e construir comunidade.

Raquel Rolnik (1995, p. 20) nos diz que é justamente a vida coletiva que se configura como característica fundamental dos núcleos urbanos e sua gestão, organização dos fluxos de pessoas, das aglomerações, regulamentação do cotidiano, que revela a “cidade política”. A cidade política caracteriza-se pela centralidade do poder urbano e pela hierarquização social, que, ao longo da história, se desenvolveu por meio da dominação e do autoritarismo político-administrativo, com origem na cidadela fortificada e no poder do rei com base na guerra. Desde a *pólis* grega, passando pela *civitas* romana, a cidade política é menos um espaço geográfico do que uma prática social baseada nas relações de poder, de modo que “cidadão” designava, na Grécia antiga, aquele que podia participar da vida política e não todos os habitantes.

Neste conceito do Direito à Cidade está inserido a questão da habitação, que é um direito humano fundamental, previsto no 26º artigo da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Este artigo prevê que todos têm o direito a um padrão de vida adequado para sua saúde e bem-estar de sua família, incluindo aí a moradia.

Quanto ao significado da palavra habitação, entende-se como um conjunto de necessidades de saneamento, transporte, educação e saúde. No entanto, esses aspectos podem ser considerados como um dos principais desafios urbanos da atualidade. Hoje em dia considera-se que metade da população do planeta vive em espaços urbanos e as cidades não foram planejadas para abrigar todo esse

contingente, principalmente, se considerarmos que muito pouco foi realizado em razão das classes menos abastadas.

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182 e 183 abre espaço para a discussão do direito a cidade, porém, somente em 2001 é que o tema é regulamentado no Estatuto da Cidade, devido às pressões de diversos movimentos sociais que buscam, cada vez mais, garantir os espaços públicos como direito aos cidadãos. Apesar do protagonismo essencial o reconhecimento do direito a cidade como um direito humano é uma pauta recente, somente no final do século XX passa a ser reconhecido mundialmente. E concebe a cidade na sua totalidade entendendo-se o direito a cidade como um direito coletivo que se dá através da concepção de que a cidade é de todos com casas com asfalto, com serviços públicos, com escolas, com transporte, e com direito a uma vida social (SAULE JR.; UZZO, 2009).

Outro aspecto são os movimentos sociais, no final do século XX, que recusavam aceitar a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos e clamavam por uma reforma urbana como uma nova ética social. Nesse contexto de embate dos movimentos sociais urbanos, a questão urbana alcançou o campo da justiça social e da igualdade, com destaque para a:

[...] participação democrática na gestão das cidades, tão discriminada pela lógica excludente dos planos tecnocráticos dos anos 1960 e 1970, [que eram] apoiados apenas em saberes técnicos, dos quais a população era considerada incapaz de saber, agir e decidir (SAULE JR.; UZZO, 2009, p. 261).

Assim, desta forma, consolida-se a bandeira mais importante da reforma urbana, o direito à cidade que, mediante a uma emenda popular, reconhecem como direito fundamental das pessoas que vivem na cidade reivindicam na Assembleia Constituinte de 1988, definindo, inclusive, seus objetivos de condicionar as atividades econômicas e de desenvolvimento e o direito à propriedade urbana a uma política urbana que promova as funções sociais da cidade e da propriedade e fortalecer a gestão democrática da cidade para a promoção de políticas públicas que assegurem os direitos dos habitantes das cidades, com a participação popular dos segmentos em situação de desigualdade econômica e social.

Considerada um dos pilares para efetivação do direito à cidade, a gestão democrática é estabelecida no Estatuto da Cidade como a “[...] participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade

na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001). Sua realização se dá por meio de instrumentos básicos como órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Apesar das singularidades presentes em cada cidade, estas apresentam semelhanças no que diz respeito ao processo de urbanização, especialmente quanto aos aglomerados urbanos, que, em sua maioria, estão localizados em áreas afastadas do centro urbano e da oferta de serviços públicos. No Brasil, a consolidação de direitos advindos de lutas sociais na década de 1980 e 1990 se tornou referência na política urbana no mundo todo. Porém, pensar a gestão pública e direito à cidade exige compreender que esse território se encontra em constante disputa por parte de interesses políticos e econômicos.

O direito à cidade é muito mais que a liberdade individual de ter acesso aos recursos urbanos: é um direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. Além disso, é um direito coletivo e não individual, já que essa transformação depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização.

No Brasil, a questão da habitação já remonta ao final do século XIX que, com a abolição da escravidão, milhares de negros deixaram a zona rural e buscaram sua sobrevivência nas cidades e nessa mesma época os imigrantes começavam a chegar para trabalhar tanto no campo como na jovem indústria nacional que dava seus primeiros passos. Para atender essa demanda o governo passa a oferecer crédito às empresas privadas para a produção de moradias populares, porém com um preço bastante elevado em relação às moradias informais e coletivas, que permitiam que a população urbana de mais baixa renda pudesse permanecer próximas às indústrias e de outras possibilidades. Com o tempo essas moradias coletivas passaram a ser consideradas uma ameaça à ordem pública e nos primeiros anos do novo século e diversas famílias pobres foram expulsas de suas moradias dando início a formação dos subúrbios e das primeiras favelas. Nessa época, as grandes cidades brasileiras (Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte) adotam o modelo parisiense de planejamento, combinando saneamento, embelezamento, circulação e segregação territorial, determinando espaços que seriam ocupados por grupos sociais.

Somente nos anos de 1930 é que começa a esboçar uma política para a habitação. Porém essa política atendia somente aos trabalhadores que estivessem ligados às associações, deixando de fora um contingente de trabalhadores informais que permaneceram nas favelas. As favelas, geralmente estavam localizadas próximas ao Centro, facilitando o acesso aos equipamentos públicos e às oportunidades de trabalho.

Nos anos de 1950 a indústria brasileira avança e o Estado precisa adequar o espaço urbano à circulação de automóveis; isso fez com que as classes mais pobres procurassem os loteamentos ilegais na periferia.

Como a política do Governo Federal não atende às necessidades da população mais pobre, que não tem trabalho formal e não está vinculado às associações e institutos, as Prefeituras criam departamentos de moradia popular, a fim de atender essas carências.

Nos anos de 1960, a partir do regime militar, com o propósito de legitimar o novo governo cria-se o Banco Nacional de Habitação – BNH e o Plano Nacional de Habitação – PNH. Para abrandar a herança de desempregados e subempregados dos governos anteriores, o novo governo prioriza o investimento na construção civil, atendendo duas grandes necessidades, a geração de empregos, mesmo que temporariamente, e garantir a estabilidade social através do controle das massas.

Para Ermínia Maricato (2011), o governo militar, o planejamento era a solução para o caos urbano e para controle do crescimento das favelas e ocupações irregulares, ignorando as necessidades e problemas da cidade real, que incluía a cidade informal. Inicia-se a elaboração e implementação de planos diretores, centrando-se na produção de moradia e obras de infraestrutura na cidade formal, sufocando as ações públicas voltadas para as vilas e favelas, reprimindo as associações e movimentos sociais que são lançados à ilegalidade e impedidos de atuar.

O BNH, principal órgão da política habitacional e urbana do país, deveria orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro Habitacional, promovendo a construção e aquisição da casa própria, voltadas para a população de menor renda. Não teve uma trajetória linear, dividindo-se em três fases, sendo uma de 1964 a 1969, período da implementação das Cooperativas Habitacionais – COHAB's, criadas em diversas cidades do país com o principal objetivo de reduzir o déficit habitacional.

A segunda fase, de 1970 a 1974, o SFH perde dinamismo e as COHAB's fragilizam-se com a inadimplência e perda do poder de compra em virtude do salário mínimo, que pouco a pouco foi diminuindo os financiamentos para a classe média.

Assim, inicia-se a terceira fase, que vai de 1975 a 1980. Desta forma, restou às famílias de baixa renda as favelas e os loteamentos clandestinos, geralmente em áreas verdes, onde o comprador tinha acesso ao uso da posse, mas não tinha o direito de posse, podendo ser expulso a qualquer momento. Nesta época houve um grande crescimento dos loteamentos clandestinos, combinando a compra de lotes ilegais ou irregulares e a autoconstrução em áreas distantes dos centros urbanos e sem infraestrutura.

Com o fim do BNH e, posteriormente das COHAB's, os movimentos sociais começam a se organizar e a discutir o direito à moradia e espaços dignos para viver. Essa mobilização fortaleceu a concepção de que as questões das cidades devem ser tratadas de maneira integrada.

Somente no início dos anos 2000, com a aprovação do Estatuto das Cidades (LEI FEDERAL 10.257/2001), que dá suporte jurídico às estratégias e processos de planejamento urbano, é que se garante a função social da propriedade, planejamento participativo nas políticas urbanas e o acesso universal à cidade.

Em 2009, o Governo Federal lança o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, uma política pública que pretende incentivar a produção e aquisição de moradias para a população com renda mensal até dez salários. Este programa, rapidamente tornou-se o mais importante em termos de quantidade de moradias produzidas e valores de subsídios repassados às famílias brasileiras de renda baixa e média, gerido pelo Ministério das Cidades – MCIDADES e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal. Este programa foi criado no âmbito de uma crise econômica internacional e o Governo Federal resolve investir em um dos setores que mais dinamismo tem para a geração de emprego, renda e movimentação da economia através da construção civil.

A meta inicial do programa era a construção de um milhão de moradias para a população de baixa renda e até 2014, essa meta passa para três milhões, isto é, em cinco anos equiparar a produção habitacional de vinte anos do Banco Nacional de Habitação – BNH.

Por se tratar de uma produção massiva de habitações de interesse social, o MCIDADES julga ser necessário a implementação de um trabalho técnico social com as comunidades, sendo que o foco é a fixação dos beneficiários às unidades habitacionais.

Com esse programa atende-se a política habitacional, mas, faz-se necessário criar outras políticas para que essas famílias se fixem, pois é uma nova forma de vida, que exige compartilhamento de espaço e de responsabilidade. É nesse sentido que surge o plano de intervenção técnico-social que tem como foco preparar essas famílias para a vida em comum e a sua permanência no imóvel.

2.2 O trabalho técnico social no Brasil

O Trabalho Técnico Social nas políticas habitacionais é executado por uma equipe multidisciplinar que tem por objetivo desenvolver potencialidades nos processos de decisão, implantação e manutenção do empreendimento, comprometendo os beneficiários e levando-os a exercerem seus direitos e deveres, permitindo também transparência e afirmação da cidadania.

A realização do trabalho técnico social favorece a correta apropriação e uso dos sistemas e melhorias implantados, por meio de atividades de caráter informativo e educativo, buscando a mobilização e a participação social através da difusão de informações, do estabelecimento de canais de comunicação, da instituição e/ou fortalecimento de bases associativas, bem como da melhoria econômico-financeiro da comunidade, por meio de ações direcionadas à geração de renda, assim como atividades que possibilitem a disseminação de informações referentes à educação sanitária e ambiental.

Na realidade esse conceito de Trabalho Social começou a ser utilizado a partir da década de 1960 até 2014, ano da promulgação da Portaria nº 21 do Ministério das Cidades. Porém, antes da década de 1960 já se realizava um Trabalho Social com características mais assistencialista, voltada para a caridade e não para o empoderamento dos beneficiários.

O termo Trabalho Social (Social Works) foi utilizado, originalmente, nos Estados Unidos, no início do século XX, por Mary Ellen Richmond, com o objetivo de redefinir a reintegração de homens à sociedade, constituindo-se por visitas domiciliares para

verificar as condições de vida dos trabalhadores, a produção de diagnóstico, a formulação de propostas de reintegração, a realização do trabalho educativo e ações de higiene e saúde (GOMES, 2013, p. 42).

Porém, sabe-se que o serviço social em habitação surge em meados do século XIX, promovido pelo movimento do reformismo social, protagonizado pela alta burguesia ligada à Igreja.

Membro da Sociedade de Organização Caridade, Octavia Hill foi pioneira em propor e organizar o trabalho social em habitação, na Inglaterra. Em 1864, organizou diversos imóveis em bairros periféricos, destinando-os às famílias de baixa renda, administrando essas moradias com firmeza, expulsando inquilinos inadimplentes, imorais e desordeiros. Em pouco tempo, Hill já tinha um corpo de seguidoras que realizavam um conjunto de práticas conhecidas como “gerenciamento social habitacional” constituído da cobrança pessoal do aluguel, a manutenção da moradia, a promoção de atividades educativas de higiene, a organização doméstica e a organização de poupanças comunitárias. Essa experiência foi de tal forma desenvolvida e reconhecida, permitindo que se profissionalizasse a atividade de caridade, consolidando-se entre as profissões sócio assistenciais (GOMES, 2013, p. 41).

Ao longo dos anos vemos que essa prática foi sendo mantida com o intuito de manter o indivíduo “adaptado” a uma vida “normal”. Essa organização do trabalho social é marcada pelo controle da classe trabalhadora dentro da oferta de habitação no âmbito da política de assistência social.

Uma das primeiras ações do trabalho social no âmbito da habitação, no Brasil, se dá em 1936 com a construção de habitações populares, promovida pela Associação do Lar Proletário. Essa ação visava cadastrar e conhecer as famílias, identificando seus hábitos e costumes, tanto econômicos como sociais. Com as informações recolhidas, as famílias eram selecionadas conforme a maior possibilidade de educação moral, social e higiênica. Por isso, essas avaliações eram determinantes para o sucesso do empreendimento, segundo os assistentes sociais que realizavam essa atividade. Além do cadastro e a seleção das famílias que seriam beneficiadas, esses profissionais acompanhavam, posteriormente, esses moradores no seu processo de mudança para a nova moradia e também realizavam atividades de cunho educativo e recreativo, como bibliotecas coletivas, grêmios esportivos, cinema, grupo

de escoteiros, cursos de economia doméstica, organização do lar, orçamento doméstico e nutrição. Em síntese, o trabalho social caracterizava-se por ações assistencialistas, no sentido de produzir dependência e não propor soluções definitivas. As ações eram, principalmente, voltadas a classificar e selecionar famílias para os programas habitacionais, através de rigorosos inquéritos (GOMES, 2013, p. 60).

Durante o governo Vargas o trabalho social, começa a se moldar ao que hoje conhecemos, quando deixa de ser uma política assistencialista controlada e passa a assumir a função de integrar a população ao processo de empoderamento através da participação comunitária.

A forma como a moradia popular era entendida, modificava a atuação do trabalho social. Como a favela era tratada como uma questão social, a questão da moradia popular também era vista neste mesmo enfoque, assumida pela assistência social. Dentro desse mesmo enfoque, as moradias financiadas pelos institutos de aposentadorias e pensões previa esse mesmo recurso para a provisão de moradia entre seus associados. Aparentemente, somente com a criação do BNH a política de habitação passa a assumir autonomia em relação à assistência social (NAKAMURA, 2016).

Durante os anos de 1970 o Serviço Social começa a reavaliar seu papel no desenvolvimento das comunidades e propõem que os profissionais incentivem as camadas populares a se organizarem para reivindicar do Estado o atendimento às suas demandas, consolidando uma nova etapa do trabalho social. As práticas construídas, durante o período militar de forma autônoma, foram institucionalizadas e os profissionais passam a atuar em parceria com os movimentos sociais dando origem a uma série de novas metodologias e políticas públicas (NAKAMURA, 2016).

Com a abertura democrática nos anos de 1980, há uma maior receptividade aos movimentos sociais nas gestões populares fomentando a organização comunitária.

Nos anos de 1990, são criadas as organizações não governamentais que passam atuar junto aos movimentos sociais realizando atividades como projeto e trabalho social oferecendo a perspectiva dos movimentos, isto é, assumir autonomia em relação ao Estado.

Nessa época o trabalho social, que antes era realizado de forma autônoma, passa por uma institucionalização e empresas assumem esse papel nos projetos habitacionais. Neste período, o trabalho social deixa totalmente o enfoque assistencialista e passa a ser denominado Trabalho Técnico Social. Essa institucionalização se dá também, por exigência de organizações internacionais que prescindem da participação das famílias atingidas em projetos de grande porte, financiados por elas.

Em 1995 a Caixa Econômica Federal - CAIXA assume a organização dos procedimentos e práticas do Trabalho Técnico Social, elaborando o Caderno de Orientações Técnico Social – COTS, além de promover cursos de formação visando à especialização dos técnicos sociais, tendo sua última edição em maio de 2013.

No ano de 2014, o Ministério das Cidades – MCIDADES, edita a Portaria nº 21 que tem como objetivo aprovar o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações, uma vez que o trabalho social estende-se às intervenções de saneamento e habitação assim como a todos os demais programas geridos pelo MCIDADES que envolvam deslocamento involuntário de famílias.

De acordo com a Portaria nº 21/2014, o Trabalho Social compreende um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado 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. Tem como objetivo promover a participação social, a melhoria das condições de vida, a efetivação dos direitos sociais dos beneficiários e a sustentabilidade da intervenção. Deverá, ainda, observar, obrigatoriamente quatro eixos, sendo que a ênfase a cada um deverá respeitar as características da área de intervenção. Os eixos são:

- Mobilização, organização e fortalecimento social – prevê processos de informação, mobilização, organização e capacitação da população beneficiária visando promover a autonomia e o protagonismo social, bem como o fortalecimento das organizações existentes no território, à

constituição e a formalização de novas representações e novos canais de participação e controle social.

- Acompanhamento e gestão social da intervenção – visa promover a gestão das ações sociais necessárias para a consecução da intervenção, incluindo o acompanhamento, a negociação ao longo de sua execução, bem como, preparar e acompanhar a comunidade para a compreensão desta, de modo a minimizar os aspectos negativos vivenciados pelos beneficiários e evidenciar os ganhos ocasionados ao longo do processo, contribuindo para a sua implementação.
- Educação ambiental e patrimonial – visa promover a mudança de atitude em relação ao meio ambiente, ao patrimônio e à vida saudável, fortalecendo a percepção crítica da população sobre os aspectos que influenciam sua qualidade de vida, além de refletir sobre os fatores sociais, políticos, culturais e econômicos que determinam sua realidade, tornando possível alcançar a sustentabilidade ambiental e social da intervenção.
- Desenvolvimento socioeconômico – objetiva a articulação de políticas públicas, o apoio e a implementação de iniciativas de geração de trabalho e renda, visando à inclusão produtiva, econômica e social, de forma a promover o incremento da renda familiar e a melhoria da qualidade de vida da população, fomentando condições para um processo de desenvolvimento socioterritorial de médio e longo prazo.

A utilização destes quatro eixos visa compreender o trabalho social como um processo contínuo dentro da perspectiva de apreender a lógica da ação planejada e a lógica dos atores no desenvolvimento do que se pretende com a adoção de metodologias participativas implicando todos os sujeitos (gestores, técnicos e beneficiários). Entendemos que, na maioria dos casos, os gestores representam o contratante e os técnicos ou equipe técnica representam a empresa contratada para a execução do Trabalho Técnico Social.

2.3 Políticas públicas

Pra Secchi (2013), políticas públicas são um conjunto de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de AGENTES públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito à cidadania, de forma difusa ou para determinado segmento social, cultural, étnico ou econômico. As políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se firmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos.

Sendo assim, visando atender as demandas de uma sociedade marcada por profundas desigualdades, cada vez mais tem se feito necessário inserir nas agendas de Estado ações que assegurem investimentos em setores carentes da sociedade.

A Constituição Federal, veio consolidar direitos e prever a participação do cidadão na formulação, implementação e controle social das políticas públicas. A participação do cidadão originou a criação dos conselhos de políticas públicas como mecanismos legais e institucionais de controle social da política no Brasil, são espaços democráticos de decisão na construção das políticas públicas, de forma deliberativa.

Porém, para Draibe (2011), não se pode falar de políticas públicas sem referir os conceitos de *Welfare State*, assim como as concepções de peso e grau em que o Estado deve atuar na área social.

Muitos são os autores que assinalam o caráter culturalmente comprometido das definições de *Welfare State* proposta por estudiosos, principalmente, ingleses, os quais não ajudam a compreender o desenvolvimento e as características de outros tipos de Estado de Bem Estar Social ou outras concepções mesmo que envolvam, o ponto de partida, como na tradição francesa, que aborda a ideia de solidariedade nacional, assim como uma concepção extremamente ampliada de previdência, providência e proteção social (DRAIBE, 2011).

As políticas públicas (*policies*), por sua vez, são *outputs*, resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Nesse sentido é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia dos atores envolvidos (...) embora uma

política pública implique em decisão política, nem toda a decisão política constitui uma política pública (RUA, 2009).

Assim, entendemos que a política é um conjunto de ações pacíficas destinadas a resolução de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos. Os envolvidos nessas ações são chamados de atores políticos aqueles cujos interesses podem ser afetados, positiva ou negativamente, pelo rumo tomado por uma determinada política pública. Estes podem ser indivíduos, grupos ou organizações com diferentes características que podem ser atores públicos ou privados. Os atores públicos são políticos ou burocratas que estão em contato direto e permanente com os cidadãos e possuem controle da autoridade e da informação (RUA, 2009).

Para identificar os atores sociais existem diferentes critérios. Entretanto, o mais simples e eficaz é estabelecer quem tem alguma coisa em jogo na política em questão. Ou seja, para identificar os atores em uma política, precisamos saber quem pode ganhar ou perder com tal política, quem tem seus interesses diretamente afetados pelas decisões e ações que compõem a política em questão (RUA, 2009).

Esses vários atores utilizam-se de recursos de poder com o intuito de pressionar por decisões que sejam favoráveis aos seus interesses. Os recursos de poder podem ser desde a reputação e posição social até o poder de mobilização de grandes grupos, passando, inclusive por controle de dinheiro, de armas ou a capacidade de denunciar ou chantagear. Os recursos de poder sustentam alianças ou barganhas e negociações em torno de uma política pública. Geralmente, esses atores agem racionalmente para a realização de seus interesses. Esse comportamento implica em escolhas e renúncias e, desta forma, em custos, pois toda ação tem um custo real, ou custo de oportunidade, desde que haja escolha. Só não há custo quando a escolha não existe (RUA, 2009).

Entre os atores destacam-se os empresários, os movimentos sociais, os sindicatos, ONG's, etc. Além deste, temos atores que defendem os interesses que vão além da relação do capital e do trabalho. São interesses específicos como as associações de moradores, entidades religiosas, ambientais, etc.

Conta-se ainda com atores de maior importância no processo político e operam no sistema internacional, podendo ser organizações financeiras, empresas multinacionais e organizações multilaterais, como as agências da ONU. Ainda neste

leque encontra-se algumas ONG's com magnitude internacional a exemplo da Anistia Internacional e do *Greenpeace* (RUA, 2009).

Para Secchi (2012), em linhas gerais, as políticas públicas focam os governos, locais de conflitos de interesses ideias e preferencias a partir de uma perspectiva multicêntrica, onde o conjunto possui importância preponderante sobre as partes e os indivíduos, instituições e a interação dos entes governamentais com outros atores constituindo-se em elementos fundamentais.

Para Rua (2009), as sociedades modernas trazem uma diferenciação social que vai além dos atributos de idade, sexo, religião, renda, escolaridade, etc., possuem também ideias, valores, interesses e aspirações e desempenham papéis diferentes, caracterizando os indivíduos como atores sociais, envolvendo o conflito de opiniões, valores, interesses, etc. Para que o conflito seja mantido dentro do administrável, existem dois meios, a coerção e a política. Porém, a coerção tem um custo elevado, restando apenas a política como o meio pacífico de administrar os conflitos. A política consiste no conjunto de procedimentos para a resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos.

2.4 O ciclo das políticas públicas

O ciclo de políticas públicas se apresenta como uma ferramenta analítica que contribui para tornar clara e didática a discussão sobre o tema e a necessidade de não considerar as fases do ciclo como rígidas etapas sequenciais. A política pública é composta por estágios com características específicas.

Conforme Raeder (2014), há diferentes formas de conceber os estágios do ciclo e muitas conferem um demasiado destaque às decisões internas do governo, desconsiderando as influências externas sofridas pelo Estado cada vez mais comuns em sociedades democráticas e plural. A partir de referências mais recentes sobre o tema, reconhece-se cinco fases: (1) percepção e definição de problemas; (2) formação da agenda decisória; (3) formulação de programas e projetos; (4) implementação das políticas delineadas; (5) monitoramento e avaliação das ações planejadas e, estas fases devem ser observadas como um recurso analítico para reconhecer os atores e os processos que permeiam os processos das políticas públicas, devendo-se evitar qualquer abordagem rígida acerca destas etapas.

Sinteticamente, cada fase pode ser assim definida:

- **Percepção e definição de problemas:** o problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública. No momento da definição do problema, se estabelece os norteadores para as definições do conjunto de causas, soluções, responsáveis, obstáculos e avaliações e, politicamente, essa fase é crucial para a elaboração de uma política pública.
- **Formação da agenda decisória:** é o conjunto de problemas relevantes que podem tomar forma de um programa de governo ou outros temas que os atores percebam como merecedores de intervenção pública de acordo com a notoriedade e a relevância. Para Secchi (2013), a agenda se apresenta em três tipos: a) agenda política ou sistêmica, b) agenda formal ou institucional e c) agenda de mídia. A primeira (a) é o conjunto de problemas que a comunidade política entende como merecedor de uma intervenção pública. A agenda formal (b) é aquela que o governo já decidiu enfrentar e a agenda de mídia (c) é a que se refere aos problemas que recebem atenção dos meios de comunicação que têm o poder de influenciar as demais agendas. Secchi também reconhece que existem três condições para que um problema ingresse na agenda política:
 1. Atenção (atores devem considerar que é necessária uma intervenção na situação apresentada);
 2. Resolutividade (ações devem ser consideradas necessárias e factíveis), e;
 3. Competência (o problema deve tocar responsabilidades públicas) (SECCHI, 2013).
- **Formulação de programas e projetos:** esta é a fase em que se escolhe a mais apropriada entre as várias alternativas de ação avaliando os custos e os possíveis efeitos de cada alternativa formulando programas e projetos que orientarão a execução das atividades. É neste momento que os atores resumem o que esperam que seja o resultado da política pública.

- **Implementação das políticas delineadas:** é a concretização da solução dos problemas que foram definidos na agenda e que serão tratados a partir de critérios definidos na etapa anterior. Secchi (2013) caracteriza a fase de implementação como “[...]aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações”. O autor observa que a implementação deve ser encarada não como um mero problema técnico, mas sim como um complexo conjunto de elementos políticos que podem não ser concretizados da maneira planejada. Além disso, ele lembra que é no momento da implementação que funções administrativas, como lideranças e coordenação de ações, são colocadas à prova.
- **Monitoramento e avaliação das atividades programadas:** para Secchi (2013), a avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução de problemas que a gerou. É o momento chave para a geração de feedback sobre as fases antecedentes. Esta fase pode se dar em três diferentes etapas da implementação da política, sendo antes (*ex ante*), durante (*in itinere* ou monitoramento) ou depois (*ex post*). A avaliação *in itinere*, que ocorre durante o processo de implementação, tem a função de se fazer ajustes imediatos.

2.5 Modelos de implementação de políticas públicas

Como neste trabalho vamos lidar com a implementação de política pública, vamos nos ater mais nesta fase do ciclo da política pública e os modelos de análise que lhe são inerentes.

Para Rua (2006), a implementação consiste no conjunto de ações realizadas por indivíduos, grupos ou organizações, de natureza pública ou privada, direcionada para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores sobre políticas públicas. A implementação compreende as decisões e ações para fazer a política acontecer e, efetivamente, funcionar, como um arranjo institucional para a

execução, planejamento e organização dos recursos humanos, financeiros e materiais.

De acordo com Secchi (2013), a importância de estudar a fase de implementação está na possibilidade de visualizar, por meio de instrumentos analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas de política pública e, também significa visualizar erros anteriores a tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados e otimismo exagerados.

Outro ponto importante na fase de implementação é o consenso sobre as metas e os objetivos entre aqueles que executam a política e os que a formulam visando um bom entrosamento entre os atores para a concretização de políticas exitosas.

Para Sabatier (1986 apud SECCHI, 2013), dois modelos de implementação de políticas públicas merecem a atenção: a) *top-down* e b) *bottom-up*.

No primeiro modelo (*top down*) há uma rígida separação entre as fases de tomada de decisão e de implementação, baseia-se em uma abordagem funcionalista e tecnicista, que entende que a política deve ser formulada na esfera pública e que a implementação é um esforço administrativo banal. Já o modelo *bottom-up* preconiza maior atuação dos burocratas e redes de atores, tanto na concepção, como na execução das políticas. Nessa perspectiva haveria maior liberdade por parte daqueles que implementam a política para realizar os ajustes necessários para o alcance das metas delineadas. Desta forma haveria uma maior discricionariedade de gestores e burocratas no trâmite da política (RAEDER, 2014). Assim, entende-se que o primeiro modelo confere mecanismos onde a implementação apoia-se na formulação, enquanto no segundo modelo a implementação tem o poder de modificar a formulação.

Lima e D'Ascenzi (2013) destacam que, no modelo *top down* o foco da análise está no processo de formulação, destacando variáveis referentes às normas que estruturam a política pública, enquanto que na abordagem *bottom up*, os elementos dos contextos de ação nas quais a política será implementada são enfatizados, considerando a complexidade dos processos de implementação e tomando como variáveis as condições dos espaços locais e as burocracias implementadoras.

Para Neto et al. (2015), os modelos constituem elemento fundamental na análise de políticas públicas, permitindo a representação de concatenações

explicativas que pautam a investigação empírica como uma abstração do mundo real para compreender o que é significativo em uma política pública, relacionando constructos e relações.

2.5.1 Modelo *top down*

Para Rua (2013), este modelo remonta a concepção mais generalizada entre as teorias de implementação, pois é resultante dos primeiros estudos desenvolvidos.

O modelo *top down* tem como ponto de partida a asserção de que a implementação se inicia com uma decisão central, definindo os objetivos da política pública e os meios a serem mobilizados por diferentes níveis da burocracia a fim de produzir os resultados pretendidos.

Nesta concepção, a implementação cabe, especificamente, aos burocratas, limitando a margem de decisão aos aspectos operacionais, mantendo-se fieis aos objetivos originais da política. Em Lima e D'Ascenzi (2013) fica clara a distinção entre decisão e sua operacionalização, que possuem arenas e atores distintos.

Para Rua (2013), o modelo *top down* reproduz a noção weberiana de que há uma nítida separação entre a política (*politics*) e a administração. Esta última seria despoliticada, como se seus agentes públicos não tivessem projetos, preferências e até clientelas políticas e atuassem puramente segundo o princípio da obediência às normas e às determinações dos políticos.

Partidários do modelo *top down*, Van Meter e Van Horn (1996), assumem que a implementação é um processo que supõe uma decisão inicial sobre política pública e propõem elaborar uma teoria destinada a esclarecer as causas das dificuldades da implementação, adicionando ao modelo duas variáveis capazes de afetar decisivamente esta etapa do ciclo das políticas públicas, que são a extensão da mudança pretendida com uma política pública e o grau de consenso em torno de seus objetivos. A partir destas variáveis os autores formulam a hipótese de que o êxito da implementação se dará quando a mudança pretendida for pequena e o grau de consenso em torno da política pública for elevado.

Além destes teóricos, Lima e D'Ascenzi citam Howlet e Ramesh (1995) e Sabatier e Mazmanian (1996) para demonstrar o esforço em delimitar variáveis independentes para o estudo da implementação de políticas públicas neste modelo,

sistematizando a contribuição em quatro tipos de variáveis que influenciam o êxito do processo de implementação. O primeiro tipo de variável tem a ver com a natureza do plano alvo da política, que não deve admitir ambiguidades, destacando a existência de meios de intervenção disponível e acessível, de uma teoria adequada sobre a relação entre a causa e o feito e o tamanho da população alvo. O segundo grupo de variáveis tem a ver com a estrutura da implementação da política, tendo claro que o sucesso decorre da clareza dos objetivos e do papel de cada um, salientando que os elos da cadeia devem ser mínimos. O terceiro grupo de variáveis tem a ver com a prevenção de interferências externas na execução da política, onde o ambiente econômico, social e político deve contar com o máximo de estabilidade. O quarto grupo de variáveis diz que se deve contar com o controle administrativo sobre os atores abrangidos pela implementação.

Rua e Romanini (2013) colocam que no modelo top down há uma relação causal direta entre as políticas públicas e seus efeitos e o impacto das ações dos implementadores nos produtos das políticas são pouco expressivos e, como consequência, o resultado das políticas públicas não dependem das ações da burocracia, mas de outros fatores, próprios de sua concepção, das instituições, da autoridade e do contexto político. Vê-se que no modelo *top down*, quando se trata do terceiro e quarto grupo de variáveis, deve-se considerar a possibilidade de os diferentes tipos de políticas públicas e de arenas políticas afetarem a implementação, pois envolvem participantes diversos com diferentes níveis de engajamento e preferências.

Em Sabatier e Mazmanian (1996) observa-se que o mais importante papel da análise da implementação é identificar as variáveis que afetam a consecução dos objetivos da política no curso de seu processo, através da rastreabilidade dos problemas, a capacidade de decisão política e o dinamismo próprio.

2.5.2 Modelo *bottom up*

Rua e Romanini (2013) esclarecem que nos anos 1980 muito teóricos passaram a observar que não apenas as políticas que eram formuladas não eram executadas, mas também eram implementadas de maneira completamente diferente do pretendido e os resultados não tinham relação com os objetivos originais,

impedindo de demonstrar a existência de uma relação de causa-efeito entre a política pública e seus impactos no ambiente.

Devido a isso, alguns analistas mudam o foco de seus estudos, voltados para a concepção, objetivos centrais, estrutura de comando e o arranjo institucional, previstos na formulação e voltam seus olhares para as redes de atores envolvidos na geração de produtos das políticas.

Para Secchi (2013), o modelo *bottom up* preconiza uma maior atuação de burocratas e redes de atores, tanto na concepção, como na execução das políticas, oferecendo uma maior liberdade para aqueles que implementam a política realizar ajustes necessários para alcançar as metas delineadas, oportunizando uma maior discricionariedade de gestores e burocratas no trâmite da política.

Lima e D'Ascenzi (2013) colocam que o modelo *bottom up* questiona a influência decisiva dos formuladores sobre o processo de implementação e o de que as diretrizes explícitas; a determinação precisa das responsabilidades administrativas e a definição exata dos resultados aumentam a probabilidade de as políticas serem implementadas com êxito. Passa-se a questionar a ideia da política pública ser definida no topo do sistema e que os executores deveriam se ater, rigorosamente, aos seus objetivos. Percebe-se a existência, inevitável, de certo grau de discricionariedade do implementador. Aí, consolida-se um entendimento de que essa discricionariedade pode ser desejável e salutar para o sucesso da política pública. Através dessas percepções desenvolve-se a constatação de que, a realidade se apresenta diferente do que era descrito na concepção *top down*, vendo no modelo *bottom up* uma nova abordagem de implementação.

Nesta nova abordagem, Lima e D'Ascenzi (2013), mostram que as análises são centradas nos atores de níveis organizacionais responsáveis pela implementação, considerando que a política muda à medida que é executada e a implementação é percebida como um processo interativo de formulação, implementação e reformulação. Assim, os burocratas locais são os principais atores e a implementação expressa um amplo e intenso processo de negociação no interior de redes de implementadores. Para Elmore (1979 apud LIMA; D'ASCENZI, 2013), o sucesso da implementação é condicional e está relacionado à capacidade limitada tanto dos atores de cada nível de implementação de influenciar o comportamento daqueles dos outros níveis quanto das organizações públicas de influenciar o comportamento

privado. À medida que essas ações têm efeitos positivos, passam a institucionalizar-se e encaminham-se para patamares mais centrais e mais altos na estrutura hierárquica governamental, até se transformarem em uma política pública.

De acordo com Rua e Romanini (2013), esse modelo reconhece o poder dos atores da sociedade e a própria sociedade civil ao defender a hipótese de que ela é capaz de cooperar, bem como encontrar soluções para seus problemas.

Quando se fala em uma maior autonomia da sociedade e dos burocratas que atuam diretamente na implementação é necessário falar em Lipsky.

Para Lipsky (1980 apud LIMA; D'ASCENZI, 2013), que desenvolveu o conceito de *street level bureaucracy* (burocracia de nível de rua), o papel de *policy making* desses burocratas é construído sob duas facetas inter-relacionadas de suas posições: o alto grau de discricção e a relativa autonomia em relação à autoridade organizacional. A *street level bureaucracy* é composta por agentes implementadores próximos ao cidadão, como os policiais, os assistentes sociais, os bombeiros, os professores, os médicos, etc. A burocracia de nível de rua detém poder de recursos suficientes para tomar pequenas decisões em sua localidade e, assim, definir o que vem a se tornar política pública e possui o poder de impedir e de transtornar a execução das políticas públicas no nível local, se assim preferir.

2.5.3 Os dois modelos apresentados: *top down* e *bottom up*

Para Lima e D'Ascenzi (2013), os modelos apresentados diferenciam-se quanto ao foco da análise. O primeiro centra-se nas características da estrutura normativa, o segundo, nos atores implementadores e em suas ações. Em comum, as abordagens enfatizam as condições e limitações materiais, vistas como determinantes da trajetória do processo de implementação, dando espaço à inserção de variáveis ligadas às ideias, aos valores e às concepções de mundo dos atores.

Diante disso, Lima e D'Ascenzi (2013) apresentam uma proposta de modelo de análise da implementação que, partindo dos incentivos e constrangimentos materiais à ação dos atores, enfatiza os elementos cognitivos e ideológicos que explicam essa ação, pois ambos os modelos privilegiam as condições materiais do processo de implementação e não tomam como variável relevante os aspectos culturais que são mediadores necessários ao entendimento da trajetória da política e do resultado

alcançado. Considerando que existe uma relação entre o plano e a execução, deve-se pensar a análise da implementação, considerando essa relação, pois analisando-se o modo de fazer, cria-se a necessidade de entender a ideia executada e como ela se conformou.

Para Rua e Romanini (2013) em decorrência dos acertos e incorreções desses dois modelos um conjunto de estudos propõem as “Teorias Híbridas”, que derivam da terceira geração de estudos de implementação, cujo intuito é tentar superar as lacunas entre os dois modelos mediante a composição e o ajuste dos conceitos e das hipóteses de ambos. As teorias híbridas concebem a implementação com resultados em aberto e não admitem a concepção do ciclo de políticas públicas como uma sequência de fases estanques e bem delineadas.

3 A IMPLEMENTAÇÃO DO TRABALHO TÉCNICO SOCIAL NOS PROJETOS RESIDENCIAL: CAMAQUÃ E VIVER AUGUSTA

Neste trabalho serão analisados dois projetos de Trabalho Técnico Social executados pela Encop Engenharia Ltda, empresa em que atuei como técnica social e coordenadora. Ambos os projetos pertencem ao Programa Minha Casa Minha Vida. Sendo um no município de Porto Alegre e outro no município de Viamão. Nos dois casos a empresa citada participou de um processo licitatório, sendo a vencedora do certame e, desta forma, responsável pela execução do trabalho.

O primeiro projeto a ser analisado e executado pela Encop Engenharia é de responsabilidade técnica da equipe social do Departamento Municipal de Habitação – Demhab, de Porto Alegre. Trata-se do Condomínio Residencial Camaquã/Porto Alegre, que visa beneficiar cento e sessenta famílias originárias de três pontos da cidade. Destes, setenta e sete são do bairro Glória, oriundos da ocupação do prédio do Instituto de Previdência do Estado – IPÊ, quarenta e quatro vêm do Programa Integrado Socioambiental – PISA, no bairro Cristal, vinte e quatro famílias vêm do Jardim Floresta e quinze, da região sul da capital.

No projeto constam a caracterização do bairro e do empreendimento que receberá essas famílias, focando principalmente no entorno do microárea, descrevendo a rede de assistência local. Também consta do projeto um diagnóstico social das famílias que serão beneficiadas com as unidades habitacionais.

Consta no projeto um quadro descrevendo as ações que deverão ser executadas dentro de cada eixo, proposto na Portaria nº 21/2014. Nestas descrições encontra-se a metodologia de cada ação, as metas e os indicadores que validam cada ação.

O segundo projeto analisado, também executado pela Encop Engenharia, tem a responsabilidade técnica da Secretaria de Planejamento Urbano e Habitação da Prefeitura de Viamão. Este projeto faz parte de ações melhorias e benfeitorias de infraestrutura na Vila Augusta e incluem saneamento básico, pavimentação de ruas, reassentamento de famílias e recuperação de área degradada no entorno do Arroio Dorneles. O trabalho social está focado em atender as famílias que serão reassentadas, que ocupam área sujeita a inundações.

Ambos os projetos estão descritos conforme as orientações da Portaria nº 21/2014, que equivale ao instrumento de referência para a operacionalização dos contratos.

Cabe ressaltar que os projetos de Trabalho Técnico Social foram realizados pelos contratantes, isso é, Departamento Municipal de Habitação (Demhab – Porto Alegre) e Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo e Habitação de Viamão (SMPUH), cabendo a Encop Engenharia Ltda. a sua execução. Para a execução desses dois projetos a Encop Engenharia Ltda. conta com uma equipe de profissionais que atendem às normativas da Portaria nº 21, composta por técnicos sociais (sociólogos, assistentes sociais, pedagogos e/ou psicólogos), além de um biólogo, um profissional de Educação Física e estagiários da área social. Os profissionais que compõem esse grupo de trabalho também são conhecidos como equipe técnica.

3.1 Condomínio Residencial Camaquã

Para a execução deste projeto, o Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB, abriu um edital em meados de 2015, do qual a Encop Engenharia Ltda. saiu vencedora. O projeto previa a execução do Trabalho Técnico Social em nove meses, sendo seis meses antes da mudança das famílias e três após a mudança.

O diferencial deste projeto diz respeito às obras físicas, isto é, as unidades habitacionais, que já estavam praticamente prontas, sem a necessidade de acompanhamento às obras, o que garantiu uma agilidade na execução do trabalho social.

O projeto visou beneficiar cento e sessenta famílias originárias de quatro pontos de Porto Alegre. Destes, setenta e sete são do bairro Glória, oriundos da ocupação do prédio do Instituto de Previdência do Estado – IPÊ; quarenta e quatro vêm do Programa Integrado Socioambiental – PISA, no bairro Cristal; vinte e quatro famílias vêm do Jardim Floresta e quinze, da região sul da capital. Estas famílias foram divididas em quatro grupos com quarenta titulares, para que o atendimento e a atenção pudessem ser mais personalizados e os beneficiários tivessem mais oportunidades para obter informações durante as ações realizadas.

A Ordem de Serviço (OS) para o início das atividades da equipe técnica social foi liberada em fevereiro de 2016 e a previsão de término seria em outubro de 2016.

Porém, devido a atrasos nos documentos dos beneficiários junto à Caixa Econômica Federal, esse contrato foi paralisado durante trinta dias e, após seu término, em novembro de 2016, como ainda havia recurso e a transferência das famílias ainda não tinha acontecido, houve um aditivo de prazo por mais quatro meses, terminando todas as atividades em março de 2017.

No projeto constam a caracterização do bairro e do empreendimento que receberam essas famílias, focando principalmente no entorno do microárea, descrevendo a rede de assistência local. Também consta do projeto um diagnóstico social das famílias que seriam beneficiadas com as unidades habitacionais.

Este Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) está organizado por ações, antes e após a entrega das unidades habitacionais, distribuídas nos seguintes eixos: Mobilização e Organização Comunitária (MOC); Educação Sanitária e Ambiental (ESA); Geração de Trabalho e Renda (GTR) e de Gestão, este último referindo-se ao planejamento, avaliação elaboração de relatórios e de materiais didáticos e informativos.

Para a realização dessas ações está prevista a cooperação entre diferentes profissionais, visando integrar e contribuir com o planejamento, cumprindo com a execução das atividades de forma conjunta, mantendo a especificidade de cada área de atuação.

3.1.1 Eixo mobilização e organização comunitária

O processo de mobilização do PTTS junto às famílias beneficiárias do empreendimento Condomínio Residencial Camaquã foi efetuado através de contatos telefônicos, contatos nos plantões de atendimento, visitas domiciliares, reuniões com grupos de famílias, assembleias, entregas de convites, boletins informativos, oficinas lúdicas e recreativas. As principais ações previstas para esse eixo são:

a) Plantões de atendimento

O escritório de atendimento representa um espaço permanente de interlocução entre os beneficiários, a equipe social e o poder público. No período anterior à ocupação, o plantão de atendimento foi instalado na sede do DEMHAB por ser um

lugar de fácil acesso aos beneficiários, e contou com a participação de dois profissionais, por turno, para o atendimento. Após a mudança para o empreendimento os plantões de atendimento passaram a acontecer no salão de festas do condomínio.

As atividades de plantão que foram desenvolvidas no escritório de atendimento, pela equipe técnica, atenderam o previsto: orientação aos beneficiários quanto à documentação necessária para a assinatura do contrato, divulgação quanto aos serviços e equipamentos existentes no bairro, contatos telefônicos para orientação dos beneficiários sobre as atividades propostas, registros nos instrumentos de acompanhamento de todas as famílias atendidas, mapeamento e assessoramento das famílias que apresentavam situação de vulnerabilidade social e os devidos encaminhamentos, apoio às famílias e elaboração de levantamento dos dados de todas as crianças e adolescentes em idade escolar para o encaminhamento à rede de ensino, distribuição de materiais informativos e divulgação das atividades aos beneficiários que compareceram aos plantões.

b) Visitas domiciliares (pós-ocupação)

Devido ao fato das famílias beneficiadas serem oriundas de diversos bairros da capital, no período pré-ocupação estas receberam orientações nos plantões de atendimento, nas reuniões, nas assembleias e via contatos telefônicos.

Após o assentamento das famílias no condomínio, as visitas domiciliares tiveram por objetivo a aproximação entre a equipe técnica e os beneficiários, coleta e repasse de informações, encaminhamentos e a mobilização para que participem das atividades propostas.

Os registros dos atendimentos aos beneficiários foram mantidos atualizados, a partir de instrumentos elaborados para este fim, como listas de presença, atestados de comparecimento, memória de atividades, etc. As visitas domiciliares objetivavam coletar informações sobre o núcleo familiar (renda, vocação profissional, dados de todas as crianças e adolescentes em idade escolar, etc.), entrega dos boletins informativos (sobre ações realizadas e/ou a realizar), além de convites para reuniões e assembleias e folders (sobre assuntos de interesse dos beneficiários), orientações acerca dos recursos do entorno, dos cursos de capacitação profissional e de vagas de emprego, além de reforçar os conteúdos trabalhados nas reuniões e assembleias.

As visitas também almejavam mobilizar as famílias com vistas à organização comunitária e para que participassem das atividades programadas no PTTS; incentivar moradores e líderes dos blocos para que participem do Curso de Capacitação para Gestor de Condomínio, promovido pela Encop Engenharia Ltda.; mapear e assessorar as famílias que apresentassem situação de vulnerabilidade social, com vistas ao encaminhamento de suas demandas, ao entrosamento com a vizinhança, à participação nas atividades do PTTS e à inserção na rede de atendimento local; realizou-se pesquisa de satisfação, junto a todos os condôminos, através de instrumento de avaliação final para a verificação da satisfação quanto às atividades do PTTS e da apropriação do novo espaço de moradia.

c) Reuniões e assembleias pré e pós-ocupação

As reuniões e assembleias foram realizadas, a noite ou aos sábados, em locais indicados pela Caixa, sempre com o intuito de garantir a presença, de otimizar o tempo e facilitar o deslocamento dos beneficiários. Os conteúdos referentes aos três eixos previstos foram pauta das reuniões e assembleias pré e pós-ocupação e das oficinas.

No período que antecedeu a mudança, visando favorecer a socialização de informações e esclarecimento de dúvidas, os titulares dos 160 apartamentos foram divididos em grupos de 40 participantes em 4 reuniões com pautas distintas. Estão previstas, também, 2 assembleias gerais com a participação dos 160 titulares. No período pós-ocupação serão realizadas duas reuniões, com diferentes pautas.

Cada uma dessas reuniões e assembleias teve uma pauta específica determinada pela gestão do PTTS, em sua metodologia, cujos temas centrais foram: apresentação do Programa Minha Casa Minha Vida e dos eixos do PTTS; orientações sobre o contrato junto à Caixa; visita orientada ao empreendimento; sorteio das unidades habitacionais; assinatura do contrato e reconhecimento da vizinhança; escolha de síndico, subsíndico e conselho fiscal, aprovação do regimento interno do condomínio e orientações para a mudança.

A presença nas atividades do trabalho social foi uma condicionalidade nas avaliações para a aquisição do imóvel. Essa condicionalidade foi gerando envolvimento com as ações a ponto de uns cobrarem dos outros a participação, embasando o protagonismo de cada um.

d) Visitas aos recursos comunitários e assessoramento aos beneficiários

A equipe técnica social visitou os recursos comunitários na região de abrangência do condomínio para o levantamento e reconhecimento dos equipamentos e da rede disponível. Tais informações foram repassadas em reuniões, boletins informativos, plantões de atendimento e visitas domiciliares, assessorando aos beneficiários, durante as diferentes etapas do PTTS.

e) Oficinas educativas, lúdicas e esportivas

No período pós-ocupação, com o objetivo de integrar os moradores no novo espaço de moradia, foram desenvolvidas oficinas de cunho educativo, lúdico e esportivo, por livre adesão, com diferentes públicos (crianças, jovens e adultos e idosos) e em horários alternativos. Nessas oficinas serão desenvolvidos também, conteúdos relativos ao eixo ESA e GTR.

f) Assessoramento de especialista em gestão condominial às atividades do PTTS e ao curso de capacitação para gestão de condomínio

O processo de assessoramento condominial foi realizado mensalmente e visou orientar, esclarecer, capacitar e acompanhar os representantes eleitos para a gestão do condomínio. Essa atividade também teve o objetivo de orientar e assessorar na previsão orçamentária e na prestação de contas do condomínio, orientando quanto ao controle financeiro, estado de conservação das áreas e equipamentos comuns, manutenções preventivas, medidas de segurança e prevenção de acidentes. Também foi ser realizado um Curso de Capacitação para Gestão do Condomínio, cujo plano de ensino foi previamente aprovado pela gestão e no conteúdo constaram os seguintes temas: noções básicas sobre organização do condomínio; esclarecimentos quanto à convocação, o planejamento e condução de assembleias, reuniões, registro de atas, publicação de informativos, sigilo de informações e guarda de documentos do condomínio; esclarecimentos sobre a diferença ente assembleia ordinária e extraordinária; soberania da assembleia, responsabilidade e obrigações do síndico e do subsíndico; orientações sobre forma de gestão, responsabilidade da gestão e

formas de cobrança e previsão de fundo de reserva; esclarecimentos sobre a Lei nº10.460/02 e demais leis municipais, estaduais e federais que disciplinem sobre condomínio.

3.1.2 Eixo educação sanitária e ambiental

O eixo ESA primou pela execução de ações que focassem as principais necessidades apresentadas pela população, além de instaurar, por meio de processo socioeducativo, mecanismos que viabilizaram a sensibilização quanto ao cuidado com o ambiente e com o patrimônio, tanto individual, quanto coletivamente.

a) Patrimônio

Os conteúdos referentes ao eixo ESA e patrimônio foram pautas das reuniões realizadas pré e pós-ocupação, em conjunto com o eixo MOC, assim como estes temas foram trabalhados nos plantões de atendimento, nas visitas domiciliares, em campanhas junto aos moradores por meio de cartazes, folders, boletins informativos e nas atividades recreativas, lúdicas e esportivas. Nessas ocasiões, foram abordados quatro temas centrais: educação sanitária e ambiental; uso adequado dos recursos naturais; cuidado com animais domésticos e cuidado com o imóvel e preservação do patrimônio, tanto individual quanto coletivamente.

b) Visitas domiciliares

Foram previstas visitas domiciliares específicas do eixo ESA, a fim de reforçar os conteúdos trabalhados nas reuniões, mapeamento e orientação quanto a vacinação e vermifugação dos animais domésticos. Além das reuniões, visitas e plantões, os conteúdos do eixo ESA foram trabalhados por meio das oficinas recreativas, lúdicas e esportivas, atingindo os diferentes públicos que receberam esclarecimentos relativos aos cuidados com o novo espaço de moradia. A tentativa foi despertar a atenção constante quanto aos cuidados com o ambiente e com o patrimônio.

3.1.3 Eixo geração de trabalho e renda

As ações previstas nesse eixo foram realizadas sob a coordenação da Secretaria Municipal de Trabalho Emprego e Renda, que orientou e fiscalizou o desenvolvimento das atividades. Coube a equipe técnica a mobilização e o mapeamento de interesse profissional dos beneficiários pelos cursos ofertados, pela secretaria, de qualificação profissional.

Todas essas ações foram divulgadas nas reuniões, plantões de atendimento, visitas domiciliares e através de cartazes e boletins informativos. A definição dos cursos de qualificação profissional foi subsidiada pelo Observatório de Trabalho de Porto Alegre, considerando principalmente as características de escolaridade e de idade. O objetivo foi possibilitar tanto o ingresso no mercado formal de trabalho, como a geração de renda de forma autônoma, associada ou cooperada.

a) Mapeamento

Foi mapeado o interesse da população pelos cursos de qualificação profissional oferecidos pela Secretaria Municipal de Trabalho e Renda, através da aplicação de questionário nos espaços onde foram realizadas as atividades com os beneficiários.

b) Abertura de inscrições

As inscrições para os cursos foram amplamente divulgadas no empreendimento com o intuito de incentivar e facilitar o ingresso do beneficiário no curso de seu interesse. As inscrições foram realizadas no Centro Administrativo Regional, onde esteve uma equipe do SINE Porto Alegre, para essa função.

c) Acompanhamento periódico das turmas

No decorrer da formação os instrutores apresentaram as formas de empreendedorismo, de associativismo e de cooperativismo, com vistas a orientar sobre as alternativas de geração de trabalho e renda.

d) Orientação para documentação

Os beneficiários foram orientados, pelos agentes do SINE Porto Alegre e equipe técnica sobre documentos necessários para a formalização de vínculo empregatício, bem como orientados sobre como providenciá-los.

e) Intermediação de mão de obra

O SINE Porto Alegre realizou plantões em no empreendimento para prestar serviço de intermediação de mão-de-obra após a realização dos cursos de qualificação profissional. Os alunos qualificados foram encaminhados para as vagas da área correspondente e os demais beneficiários para as outras vagas, conforme interesse e perfil.

Todas essas atividades foram realizadas pela equipe técnica social, sob a orientação da equipe de fiscalização do Demhab, ao longo dos quinze meses de execução do Trabalho Técnico Social. Essas atividades, além de prepararem os moradores para a vida em coletivo, tiveram o intuito de fomentar o sentimento de cidadania em cada um dos beneficiados a partir da descoberta individual de empoderamento.

3.2 Condomínio residencial Viver Augusta

Como no caso anterior, para esse projeto também foi aberto um edital, em outubro de 2015, pela Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo e Habitação de Viamão para a execução do trabalho social e a Encop Engenharia Ltda. foi vencedora.

Inicialmente, este projeto contava com um período de execução de vinte e seis meses, a contar a partir de janeiro de 2016, porém como as obras físicas ainda estão ocorrendo, não tem sido possível cumprir o cronograma previsto. Esse descompasso entre as obras físicas e o trabalho social dificultam a relação com a comunidade, pois uma das regras da Portaria nº 21 é que quando as obras são paralisadas o trabalho social também deve ser paralisado para não comprometer recursos de atividades que deverão ser realizadas após a mudança das famílias.

Este projeto é um pouco mais complexo que o anterior, pois não se trata apenas do assentamento de famílias, mas de uma série de obras de infraestrutura no bairro, no qual estava previsto a remoção de 345 famílias que habitam às margens do Arroio Dorneles¹. As obras de infraestrutura no bairro preveem a recuperação da área degradada junto ao referido arroio, além de obras de saneamento e pavimentação de vias no entorno. Porém, aqui vamos nos ater apenas às ações que dizem respeito ao reassentamento das famílias.

O projeto já havia sido iniciado em 2013 e fora paralisado devido a questões administrativas entre o município e o Ministério das Cidades.

Na primeira versão do projeto, elaborada em 2007, previa-se a construção de casas para o reassentamento das famílias, porém essas obras não foram executadas.

O projeto atual, elaborado em 2015, prevê a construção de 240 apartamentos e 105 casas, visando atender a demanda dos 345 moradores que deverão ser reassentados.

Da mesma forma que o anterior, esse projeto está de acordo com as normas da Portaria nº 21/2014, prevendo a execução das atividades dentro dos mesmos eixos já citados.

Como o projeto já havia sido começado em 2013, foi necessário, no primeiro momento, atualizar os dados das famílias cadastradas, para verificar possíveis alterações nos grupos familiares.

Para as ações do eixo MOC foram realizados dois grandes encontros com a comunidade para informar a retomada do trabalho social na região, sendo que no segundo encontro, os beneficiários foram divididos em cinco grupos de, aproximadamente, 70 famílias para a realização das próximas reuniões.

Nos primeiros meses de execução do PPTS foram atualizados os cadastros dos moradores, que já haviam sido realizados em 2007. Nesta ocasião, percebeu-se uma insatisfação da comunidade em relação ao projeto, pois muitas dessas famílias habitam esse local há mais de 30 anos e receiam sair e não poderem arcar com as despesas provenientes de uma moradia regularizada. Outro complicador, sinalizado pelos moradores, foi o fato de, num primeiro momento terem sido informados que

¹ Arroio Dorneles – Arroio localizado na Vila Augusta, em Viamão. Recebe as águas dos arroios Cecília, Dornelinhos e Seminário.

seriam reassentados em casas e, nesta nova versão do projeto, a maioria teria que mudar-se para apartamentos, gerando grande insatisfação na comunidade.

Após seis meses de execução do PTTS as obras de construção das unidades habitacionais foram paralisadas em novembro de 2016, mas as obras de infraestrutura continuavam acontecendo em ritmo bastante lento. Esta paralisação e lentidão causaram, mais uma vez, um descontentamento e desconfiança na comunidade o que levou a desmobilização nas atividades da equipe do trabalho social. Por esse motivo, a Caixa Econômica Federal orientou a paralisação do trabalho social, que deveria ser retomado num momento em que houvesse maior investimento nas obras.

O trabalho social ficou parado durante seis meses, sendo retomado em abril de 2017. Nesta ocasião as obras de infraestrutura também foram retomadas, mas a comunidade ainda mostrava-se insatisfeita, pois queriam a retomada das obras das unidades habitacionais. Estas obras foram retomadas em outubro de 2017, mas a comunidade ainda mostra-se bastante descrente em relação a continuidade do projeto.

Este PTTS prevê uma série de ações articuladas que investem nas pessoas de forma individual e coletiva, através da participação e formação cidadã, visando o sentimento de pertencimento e comprometimento com o novo local de moradia.

Com base nesta lógica, o PTTS prevê a construção de canais de participação, objetivando a socialização das informações, permitindo que a comunidade acompanhe e interaja durante a implementação do empreendimento, desde a aprovação dos projetos até a fase pós-ocupação.

Como no projeto anterior, este também está centralizado nos três eixos, conforme a Portaria nº 21/2014 do MCidades: MOC, ESA e GTR.

3.2.1 Eixo mobilização e organização comunitária

O propósito deste eixo é potencializar a organização e mobilização do maior número de moradores para que venham a participar da construção de um novo projeto de vida, individual e coletivamente. Para tanto, a aproximação dos moradores com as experiências de organizações já existentes, como associações de bairro, Comitê da Bacia Hidrográfica do Gravataí, Defesa Civil, entre outros, são parte do processo e com a participação desses atores nas reuniões programadas com a comunidade.

Para o PTTS a preocupação com a sustentabilidade do empreendimento é central, desde a sua implantação, passando pela real apropriação das famílias beneficiárias ao novo espaço de moradia, bem como na organização de lideranças democráticas e participativas. Para que isso aconteça é necessário um trabalho conjunto, sistemático e corresponsável entre diversos órgãos públicos, a equipe técnica, o grupo gestor do PTTS, composto por integrantes da Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo e Habitação e de lideranças locais, até seis meses após a transferência das famílias. Para tanto, as ações do eixo MOC estão assim, constituídas:

a) Encontros com a comunidade

Estão previstos encontros da comunidade com diversos grupos de interesse, como órgãos da Prefeitura, associações de moradores, representantes de instâncias de controle social, como conselhos e fóruns, entre outros mais que sejam de interesse dos moradores. Estes encontros serão:

- ✓ Reunião geral – foram realizados dois encontros, sendo o primeiro para apresentação do PTTS e da equipe técnica e um segundo encontro para a eleição da Comissão de Acompanhamento de Obras – CAO, para a divisão das famílias em cinco grupos e apresentação do cronograma de atividades.
- ✓ Reunião com grupos familiares – são realizadas, mensalmente, durante os períodos de execução do PTTS, uma reunião com cada grupo familiar. Estão sendo desenvolvidas atividades de integração, metodologias participativas e aplicação de atividades previstas no eixo ESA e Educação Patrimonial.
- ✓ Reunião da CAO – realização mensal com os membros da CAO, para que sejam discutidos assuntos referentes ao empreendimento e que, as informações sejam repassadas aos demais moradores.
- ✓ Visitas domiciliares – têm o objetivo de informar os moradores sobre as atividades que acontecem no plantão social, verificar casos de vulnerabilidade social, bem como convidá-los a participar das reuniões comunitárias.

- ✓ Curso de Formação de Liderança – foi realizado um curso de formação de liderança aberto a comunidade, devendo dar prioridade aos integrantes da CAO para que estes sejam preparados para a vida em comunidade e mediar conflitos entre vizinhos. Este curso abrangeu os seguintes tópicos: problemas, conflitos e desafios de relacionamentos; relacionamentos interpessoais; a melhor maneira de reagir aos acontecimentos e como lidar com regras e mediar procedimentos estabelecidos.
- ✓ Plantão social – o plantão social é um espaço de referência próximo a comunidade, para realizar atendimentos e encaminhamento de famílias, mediante a articulação intersetorial e interinstitucional de serviços, além de realizar encaminhamentos para projetos, programas e oportunidades de trabalho. No plantão social também foi realizado a atualização dos dados cadastrais das famílias que serão reassentadas. Os atendimentos no plantão são coordenados pela assistente social da equipe técnica.
- ✓ Consolidação do cadastro das famílias – as famílias que serão reassentadas e, que já possuam um cadastro junto a Prefeitura, atualizaram seus dados no plantão social ou durante as visitas domiciliares.
- ✓ Formação de parcerias – a equipe técnica deverá buscar junto às políticas públicas locais e instituições parcerias visando o desenvolvimento de ações junto à comunidade.

3.2.2 Eixo educação sanitária e ambiental

O desenvolvimento de um projeto físico do futuro loteamento deverá ser vinculado ao trabalho social e ambiental, sob pena de comprometer o empreendimento. Para tanto, faz-se necessário atingir todos os membros da família, estimulando a importância do convívio familiar e das atividades em grupo. Estas atividades serão interativas e pretendem atingir todas as faixas etárias. O desenvolvimento das ações visa mobilizar os moradores a se reunirem em grupos de discussões objetivando aprofundar os vínculos comunitários e viabilizar a

possibilidade de mudanças comportamentais para a melhor qualidade de vida da comunidade.

a) Curso de capacitação de agente ambiental

Este curso teve o objetivo de formar jovens e adultos para atuarem como multiplicadores dos conteúdos adquiridos, juntamente com o conhecimento de sua comunidade, atuando como mobilizador social e ambiental.

b) Oficinas de educação ambiental

As oficinas são ministradas pelos agentes formados visando sensibilizar a comunidade, através de atividades inseridas nas reuniões comunitárias e em ações específicas com a comunidade escolar. As pautas para essas atividades deverão estar ligadas ao dia-a-dia das famílias em questões como separação, coleta e descarte de resíduos, saneamento, higiene pessoal e patrimonial, cuidados e responsabilidades com animais domésticos, e tantos outros temas que possam surgir por interesse comunitário.

c) Educação patrimonial

Esta atividade oferece orientação a respeito de práticas e procedimentos para a utilização adequada das habitações e equipamentos. Os pontos desta atividade serão tratados durante as reuniões com os grupos de moradores, abordando temas como a responsabilidade dos beneficiários e a correta utilização e preservação dos serviços implantados; a valorização da infraestrutura implementada no entorno do novo espaço de moradia, através de mudanças de atitudes em relação ao meio ambiente e a correta utilização das unidades sanitárias do novo espaço de moradia.

3.2.3 Eixo geração de trabalho e renda

Este eixo tem como objetivo desenvolver um processo de formação cidadã, educação profissional e organização comunitária capaz de, gradativamente, avançar na complexidade de temas, contribuindo especialmente, para a geração de novas

lideranças populares de base e fortalecendo as lideranças já existentes para a sustentabilidade do empreendimento. As ações deste eixo devem apresentar novas alternativas de trabalho, através de cursos e oficinas de capacitação, educação profissional e palestras, considerando a importância da economia solidária. Esta proposta visa o desenvolvimento de novas habilidades laborais contribuindo para a inclusão dos moradores tanto no mercado de trabalho como através de formas de autogestão.

a) Curso de empreendedorismo

Este curso será desenvolvido para os moradores que já exercem algum tipo de atividade e que necessitem se organizar para potencializar o seu empreendimento. Também será destinado àqueles que tenha a intenção de ao próprio negócio.

b) Encaminhamento de profissionais da construção civil

Através das parcerias realizadas na área de atuação, cabe à equipe técnica viabilizar o encaminhamento de moradores que já tenham experiência em construção civil, para as empreiteiras que desenvolvem as obras físicas do empreendimento, conforme necessidade.

Apesar de seguirem as regras indicadas na Portaria nº 21/2014, observa-se que este projeto tem uma dinâmica diferente do anterior, pois pretende que a população beneficiária tome parte do processo decisório quanto a execução das atividades. Porém, como técnica social envolvida no processo, observa-se que a população não sente empatia com o projeto, muitas vezes negando-se à participação.

4 ANÁLISE DO TRABALHO TÉCNICO SOCIAL NOS PROJETOS CONDOMÍNIO RESIDENCIAL CAMAQUÃ E CONDOMÍNIO VIVER AUGUSTA

A escolha da metodologia de estudo de caso oportunizou a emergência de categorias. A primeira categoria verificada diz respeito ao quanto cada projeto aproxima-se dos eixos propostos pela Portaria nº 21/2014 do Ministério das Cidades e o quanto a metodologia utilizada na execução dos projetos alcança os objetivos propostos.

O Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV é uma política fortemente regulada pelo governo federal, tendo a Caixa Econômica Federal no papel de formuladora, planejadora e executora da política exercendo um papel importante de ator no nível local de governo e é o principal elo entre os atores envolvidos: governos locais, empreiteiras e beneficiários. O desenho do PMCMV prevê modalidades e faixa de atendimento diferentes, fato que propicia o estabelecimento de diversos arranjos institucionais e abre espaço para a participação em conjunto com os Estados e formas de financiamento compartilhado.

Num modelo que busca ter o maior controle do que está sendo executado, em 2014 o Ministério das Cidades promulga a Portaria nº 21 que apresenta de forma clara como devem ser dar todos projetos que pretendam recursos desta fonte, tanto em projeto de habitação quanto em projetos de saneamento. Esse método assegura os fluxos de ação inerentes ao trabalho social visando os resultados pretendidos através de um olhar multidimensional, a construção coletiva e o exercício da política considerando todo o processo e não apenas o resultado.

Nos dois projetos citados neste trabalho observou-se que, apesar de ambos estarem conforme as diretrizes propostas nos quatro eixos da Portaria nº 21/2014, o desenrolar de cada um deu-se de modo bastante diferente um do outro.

No primeiro caso do Condomínio Residencial Camaquã de Porto Alegre, verificou-se que nas atividades propostas pela equipe gestora, isto é, a equipe que propôs o PTTS, houve uma forte exigência de detalhes sobre o modo como cada ação deveria acontecer dentro do cronograma de atividades. Todo o processo de execução do trabalho social foi pensado de forma a atender às exigências da referida portaria, muitas vezes não permitindo o protagonismo dos beneficiários, já que uma das regras foi a participação obrigatória nas atividades propostas e as pautas de cada atividade

já estavam previamente determinadas pelo PTTS e aprovado pela Caixa Econômica Federal. Observou-se que essa rigidez foi diminuindo conforme aproximava-se o momento da mudança para as unidades habitacionais. Após a mudança, a equipe técnica, por orientação dos gestores municipais, começou a se afastar, proporcionando a autonomia e deixando que a própria comunidade se organizasse e estabelecesse as próprias regras de convivência e de organização.

O caso do Condomínio Viver Augusta de Viamão o projeto também seguiu as orientações da Portaria nº 21/2014 quanto as ações, propostas em cada eixo, que deveriam ser realizadas. Porém, neste caso, observou-se uma maior flexibilidade na execução, dando a entender que a participação cidadã deveria ser a tônica do projeto. A metodologia foi toda pensada para que a comunidade decidisse de que forma e em que momento cada ação seria realizada, mesmo que as ações estivessem previamente determinadas.

Observando a realização das ações no projeto Viver Augusta, entende-se que nesse caso, onde a comunidade não está satisfeita com o modo como os fatos vem acontecendo, esse protagonismo pretendido não está acontecendo. Os beneficiários não têm o interesse na participação porque não acreditam que o projeto chegará ao fim. Outro fato que impede de se fazer uma melhor avaliação é que o projeto ainda está em andamento e o trabalho social fica condicionado ao andamento das obras físicas. A participação da comunidade se deu de acordo com esse andamento, se a obra está sendo realizada há participação e quando a obra paralisa cessa a participação e aumenta a insegurança dos beneficiários quando ao projeto. Nesses casos, a presença da equipe técnica social exerce a função de mediador entre a comunidade e o poder público trazendo informações sobre o andamento dos fatos para os beneficiários e levando seus anseios e questionamentos aos gestores públicos.

Diante do exposto, cabe-nos ressaltar que os dois projetos analisados, em relação aos eixos, seguem o proposto estipulado nas normativas da Portaria nº 21/2014, sem que fosse permitido, no decorrer da execução, alterações que pudessem se adequar às reais necessidades da comunidade.

Como já visto anteriormente, o Trabalho Técnico Social se constitui de um plano de ações a ser executado com as famílias visando seu desenvolvimento econômico, educação ambiental e patrimonial, organização e fortalecimento social e

a gestão do empreendimento e está previsto para ser executado em obras de habitação e infraestrutura que contem com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O que a Portaria nº 21/2014 pretende trazer para o Trabalho Técnico Social são instruções precisas e claras aos atores de dentro e fora das instituições implementadoras. Porém, essas instruções referem-se às ações a serem desenvolvidas pelos implementadores e muito pouco às situações a serem alcançadas.

Os objetivos de cada eixo possuem inúmeras possibilidades de execução e não permitem avaliar se os objetivos são alcançados, pois o tempo de acompanhamento das comunidades é pouco em relação às metas que devem ser atingidas. Esses objetivos referem-se a estimular, articular, promover, fomentar. Esse tipo de objetivo não pode ser avaliado no tempo proposto para o acompanhamento das famílias, nem antes, nem após a ocupação.

Percebe-se que, apesar de os projetos estarem de acordo com o proposto na Portaria nº 21/2014, os resultados esperados não foram obtidos. Nota-se uma falta de interesse e apoio político e logístico por parte do poder executivo local e da forma como as intervenções são concebidas, planejadas e influenciadas pelas instituições formais, que compromete sobremaneira a sustentabilidade dos empreendimentos habitacionais voltados à população de baixa renda, tornando o Trabalho Técnico Social frágil e sem efetividade.

Os projetos sociais não são pensados dentro de um horizonte de totalidade e complementaridade que promova uma interface entre as esferas econômica, social e política e, por isso, vê-se como resultado ações dispersas que não se consolidam como projeto estruturante voltado para as demandas sociais e promoção do desenvolvimento socioeconômico e sócio-organizativo. O trabalho social, que deveria ter o papel articulador de uma intersetorialidade e interdisciplinaridade que contribuísse na promoção da interlocução das políticas públicas, se vê engessado, pouco vigoroso e inoperante diante da precariedade das condições em que é realizado.

Quando os entes públicos municipais, responsáveis pela execução e/ou contratação do Trabalho Técnico Social, preparam um o Projeto de Trabalho Social tem apenas uma estimativa do perfil dos beneficiários. Um diagnóstico completo será

feito após o início das atividades, fazendo com que muitas vezes, as ações planejadas e aprovadas pela Caixa Econômica Federal não estejam de acordo com as necessidades daquelas pessoas e fazer uma reprogramação da atividade demanda um tempo, que na maioria dos casos, a equipe técnica não tem.

A hierarquia imposta pelo Ministério das Cidades estabelece atribuições e prazos. As ações do Trabalho Técnico Social estão sujeitas ao crivo da Caixa Econômica Federal para a aprovação de seus relatórios e prestação de contas, atrasando as atividades que estão previstas, devido a liberação dos recursos, sugerindo que a colaboração entre os entes não é suficiente para a efetivação da implementação do Trabalho Técnico Social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar a implementação do Trabalho Técnico Social em dois projetos do Programa Minha Casa Minha Vida, sendo um em Porto Alegre (Condomínio Residencial Camaquã) e outro em Viamão (Residencial Viver Augusta).

A base teórica abordada neste estudo apresenta uma visão geral sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, o que proporcionou uma compreensão da dinâmica dos projetos analisados.

Em relação aos modelos *Top Down* e *Bottom Up*, constatou-se que desde as diretrizes e normativas que regulamentam o Trabalho Técnico Social até o método de avaliação instaurado pela Caixa Econômica Federal se enquadram no modelo *Top Down*, não permitindo a equipe técnica um desempenho efetivo quanto às atividades a serem desempenhadas nas comunidades.

A Portaria nº 21/2014 deixa claro os eixos que o Trabalho Técnico Social deve seguir. No entanto, seus objetivos são frágeis e amplos, podendo prejudicar o planejamento de ações e as avaliações, comprometendo o emprego eficiente de recursos públicos.

Quanto ao Trabalho Técnico Social realizado no Condomínio Residencial Camaquã, em Porto Alegre, observou-se o engessamento das atividades, permitindo pouca discricionariedade tanto da equipe técnica, quanto dos beneficiários. O controle exercido por parte dos gestores municipais e da Caixa Econômica Federal não viabiliza aos beneficiários a noção de protagonismo prevista na Portaria nº 21/2014.

Quanto ao Residencial Viver Augusta, em Viamão, se constatou através do projeto, o empoderamento da comunidade em relação às decisões, há um descompasso quanto ao envolvimento dos diversos atores que fazem parte do processo, garantindo a sustentabilidade do empreendimento. Essa sustentabilidade não pode ser vista como meta e sim, como pressuposto.

Constatou-se ainda a importância da autonomia da equipe técnica na realização das atividades do Trabalho Técnico Social, buscando ações que realmente, possam atender as demandas das famílias, garantindo a eficiência dos recursos público.

Finalmente, o presente trabalho atendeu aos objetivos propostos, o que certamente poderá contribuir para a melhoria da elaboração dos Projetos vinculados ao Programa Minha Casa Minha Vida.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Brasília 2004.
- _____. **Trabalho social em programas de habitação de interesse social**. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. 2. ed. Brasília, 2014.
- _____. **Portaria nº 21 de 22 de janeiro de 2014**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/PAC/Manuais-Gerais-PAC/portaria21.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2017.
- _____. **Censo 2010**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 jun. 2017.
- CAPELLA, Ana Cláudia e BRASIL, Felipe Gonçalves. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Revista Novos Estudos**. CEBRAP nº.101. São Paulo, 2015.
- DRAIBE, Sonia Maria. Disponível em: <<https://sociologiajuridica.files.wordpress.com/2011/10/o-welfare-state-no-brasil-caracterc3adsticas-e-perspectivas-sonia-draibe.pdf>> Acesso em: 24 jul. 2017.
- GOMES, Raquel Paiva. **Avanços, impasses e desafios do trabalho social no âmbito dos programas federais de urbanização de favelas**. São Paulo, 2013.
- JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.
- LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, V. 21, nº 38, dez/2013.
- MARCONI, Marina A.; LAKATOS, Eva M. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- MARICATO, Ermínia. **O Impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- MITRE, Maristela Jorge. **O trabalho social nos programas de habitação de interesse social**: análise e proposições para adequações metodológicas. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local) – Centro Universitário Uma. Belo Horizonte. 2015.
- MORAES, Roque. Uma tempestade de luz: a compreensão possibilitada pela análise textual discursiva. **Ciência e educação**, Bauru, v.9, n.2, p. 191-211, 2003.

NAKAMURA, Pedro Kiyoshi Camargo. **O social verticaliza a cidade**. São Paulo. 2016.

NETO, Paulo Nascimento; MOREIRA, Tomás Antônio; HARDT, Carlos e SCHUSSEL, Zulma. Análise de políticas públicas: entre a modelagem e a realidade da política habitacional brasileira. **Revista Administração Pública**. Rio de Janeiro, 2015.

OLIVEIRA, Natália Coelho. Desafios ao trabalho social na habitação e o debate acerca da sustentabilidade dos empreendimentos do programa minha casa minha vida (PMCMV), apresentado na **VII Jornada Internacional de Políticas Públicas**, São Luiz – Maranhão, 25 a 28/07/2015.

RAEDER, Sávio. CICLO DE POLÍTICAS: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**. Belo Horizonte. Vol. VII, Nº 13, 2014.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade?** Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1995.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**, CAPES, Departamento de Ciências da Administração, UFSC, Florianópolis, 2009.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **A implementação de políticas públicas**. Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_09.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2017.

SANTOS, Rita de Cássia dos. **Trabalho social e política habitacional** – Entre concepções e discursos. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Pará. Belém, 2013.

SAULE JUNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. Disponível em: <<http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

SECCHI, Leonardo. **Ciclo de Políticas Públicas**. 2013.

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) – Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2017.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, 2006.