Trabalho Social

em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social

Ensino à Distância - EAD

Secretaria Nacional de Habitação

Direito à Moradia

Ministério das Cidades

Ficha Técnica

Ministro de Estado das Cidades
Marcio Fortes de Almeida

Secretário Executivo
Rodrigo José Pereira-Leite Figueiredo

Secretária Nacional de Habitação
Inês Magalhães

Diretora do Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários
Mirna Quinderé Belmino Chaves

Diretora do Departamento do Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica
Júnia Santa Rosa

Diretora-substituta do Departamento de Produção Habitacional
Marta Garske

Equipe Social do Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários:
Diogo Dourado
Elzira Marques Leão
Fernanda Scalzavara
Tatiane Leonel de Almeida Silvares
Yuri Holanda Cruz

Capa e Projeto Gráfico
Sidney Vieira Carvalho

Revisão Editorial
Rodrigo Morais Lima Delgado

Fotografias/Capa
Fotos das ações de trabalho social dos projetos: Pavão Pavãozinho - RJ, Rocinha - RJ, Preventório - Niterói,

Instituição Parceira
Citiies Alliance

Coordenação Geral
Júnia Santa Rosa, Diretora DICT/SNH
Mirna Quinderé Belmino Chaves, Diretora DUAP/SNH

Coordenação Executiva EAD Trabalho Social
Elzira Marques Leão – DUAP/SNH
Rodrigo Morais Lima Delgado – DICT/SNH

Autoria dos textos
Rosangela Dias Oliveira da Paz
Kleyd Junqueira Taboada

Coordenação Pedagógica
Rosangela Dias Oliveira da Paz

Coordenação Pedagógica Adjunta
Kleyd Junqueira Taboada

Professores de turma
Cintia Evelise Gomes
Evaniza Lopes Rodrigues
Jose Mauricio de Andrade
Maria de Lourdes da Paz Rodrigues
Marisa Almeida Branco
Rosa Elisa Barone
Stela da Silva Ferreira
Tânia Maria Ramos de Godoi Diniz

Professores visitantes
Anita Burth Kurka
Mércia Maria Alves da Silva
Kleyd Junqueira Taboada
Isaura Isoldi de Mello Castanho e Oliveira
Darlene de Moraes Silveira
Mirian de Lourdes Badin
Carola Carbajal Arregui
Tássia Regino
Ana Luiza Lira Vaz
Rosangela Dias Oliveira da Paz

Colaboração Especial
Aline Figueiredo Albuquerque - DICT/SNH
Marcos Silva Monteiro - DICT/SNH
Neyla Machado - DICT/SNH
Márcio Rodrigo Della Costa Horta ASCOM/Mcidades

Curso a Distancia, Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social
Brasília: Ministério das Cidades
Primeira impressão: setembro de 2010
127 p.

1.Habitação – Brasil. 2. Política habitacional – Brasil. 3.Trabalho Social em Habitação. I. Título. II. Paz, Rosangela D. O. III Taboada, Kleyd Junqueira.

CDU: 333.32 (81)

ISBN: 978.85-7958-017-8

Apresentação

A **Secretaria Nacional de Habitação (SNH)** apresenta, no âmbito de suas ações de desenvolvimento institucional, o material didático do Curso à Distância: Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social - EAD TRABALHO SOCIAL. Este curso, realizado com a parceria da **Aliança de Cidades**, tem como objetivo principal capacitar, em Trabalho Social, técnicos que atuam em projetos integrados de urbanização e regularização de assentamentos precários e produção habitacional.

Neste sentido, o EaD - Trabalho Social se insere no rol de esforços que vêm sendo empreendidos pela SNH visando o fortalecimento institucional do setor habitacional dos municípios brasileiros. Sabemos da inovação e, principalmente, do desafio de se empreender uma ação nacional de capacitação a distância voltada para o diálogo e aperfeiçoamento de práticas de trabalho social em habitação de interesse social (HIS), nas mais diferentes regiões brasileiras.

Cientes da complexidade que envolve os projetos integrados de urbanização e preocupados com o conteúdo, a qualidade e a operacionalidade dos projetos de trabalho social, a Secretaria Nacional de Habitação, por meio do EaD-Trabalho Social, espera alcançar o objetivo de socializar conceitos, disseminar metodologias, trocar experiências e capacitar os técnicos de municípios e estados das equipes multissetoriais dos projetos de urbanização.

O EaD–Trabalho Social conta com a participação de renomados professores, que pesquisam e atuam na área da habitação e correlatas. Entre os temas abordados no curso, destacam-se a trajetória do Trabalho Social em habitação, os conceitos básicos e as metodologias de intervenção do Trabalho Social em projetos habitacionais. As diretrizes do Ministério das Cidades para o trabalho social, bem como as etapas de sua operacionalização, em projetos de HIS (diagnóstico, elaboração de projetos sociais, estratégias para execução, monitoramento e avaliação de projetos sociais) são trabalhadas em um módulo específico, ao final do curso.

Nosso objetivo é que o participante do Curso amplie seus conhecimentos na área, adquirindo um conjunto de conceitos e ferramentas capazes de qualificar e apoiar suas ações no âmbito dos projetos de seu estado e município.

Nesta primeira edição do EaD-Trabalho Social estão sendo capacitadas cerca de 2000 pessoas. Foi dada prioridade aos técnicos de municípios e estados executores de projetos contratados com recursos do Ministério das Cidades e funcionários da Caixa Econômica Federal, que efetivamente estejam envolvidos com a execução e o acompanhamento dos projetos PAC/Habitação.

Recentemente, durante o "Seminário Internacional Trabalho Social em Intervenções Habitacionais", realizado em Brasília, mais de 500 profissionais tiveram a oportunidade de debater em conjunto com os técnicos da SNH, os desafios impostos pelo trabalho social no cotidiano das intervenções urbanas. Foi grande o número de alunos do curso EAD presentes no Seminário que trouxeram importantes contribuições para o debate.

Por fim, esperamos que este livro contribua para a consolidação de uma nova etapa do Trabalho Social na política habitacional brasileira pautada nos princípios da boa gestão, do fortalecimento do planejamento democrático e na afirmação do Direito à Cidade e do acesso à moradia digna.

Bom trabalho a todos!

Brasília, setembro de 2010.

Inês Magalhães
Secretária Nacional de Habitação
Ministério das Cidades

TRABALHO SOCIAL EM PROGRAMAS E PROJETOS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

A realização do curso à distância EAD TRABALHO SOCIAL, que aborda o trabalho social em programas e projetos de habitação de interesse social, pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades - MCIDADES, em parceria com a Aliança de Cidades, vem atender uma demanda recorrente dos técnicos que trabalham na área habitacional e, mais especificamente, daqueles que integram as equipes multissetoriais dos projetos contratados com recursos do PAC – Projetos Prioritários de Investimento, Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, Programa de Habitação de Interesse Social, Pró-Moradia, Projetos Multissetoriais Integrados, Programa Minha Casa Minha Vida.

O trabalho social, como componente estratégico dos projetos de habitação, deve ser desenvolvido pelos agentes executores com todas as famílias beneficiárias, sendo que os normativos dos programas prevêem a participação de profissionais qualificados da área social e a responsabilidade técnica de Assistentes Sociais ou Sociólogos, que integram a equipe da Unidade Executora Local (UEL), responsável pelos projetos contratados.

O desafio de implementar essa prática ao lado da ausência de oferta de capacitações similares no mercado motivaram a Secretaria Nacional de Habitação a encarar a necessidade de realizar um processo de capacitação de profissionais vinculado à área social, para as demandas dos programas de habitação futuros e em execução.

As vagas foram preferencialmente destinadas aos executores com contratos acima de dois milhões de reais, com vagas proporcionais aos investimentos contratados, já que o objetivo é contribuir para qualificar o trabalho, suprindo a carência dos profissionais por informações e experiências nas questões específicas de conteúdo do trabalho social em habitação.

A necessidade de garantir o acesso digno à moradia implica em lidar com a questão da provisão habitacional em seus diversos aspectos, devendo-se, portanto, ir além do entendimento de que o combate ao déficit habitacional está restrito à construção de unidades habitacionais, mas implica também, no direito à cidade e ao acesso a novos patamares de cidadania e qualidade de vida. A visão multidimensional da realidade impõe que o trabalho social na habitação extrapole os limites da ação localizada, para se inserir no âmbito das políticas públicas, devendo contribuir também para a inserção social das famílias, para a inserção urbana dos empreendimentos e para a gestão democrática dos investimentos públicos.

O conteúdo do **EAD-TRABALHO SOCIAL** foi definido nessa perspectiva e para o desenvolvimento dos temas foi dividido em três módulos e em dez aulas:

No **Módulo I, "CIDADE, TERRITÓRIO E HABITAÇÃO"**, é abordado o conteúdo conceitual sobre a formação de cidades, territórios e a questão habitacional, perpassada

pela questão da desigualdade social. A Política Nacional de Habitação (PNH) e o Sistema Nacional de Habitação (SNH) são abordados na relação com a intersetorialidade e integração das políticas públicas.

No **Módulo II, "TRABALHO SOCIAL EM HABITAÇÃO"**, é percorrida a trajetória do trabalho social em habitação e são destacados os conceitos básicos e as metodologias do trabalho social em intervenções em projetos habitacionais.

No **Módulo III "TRABAHO SOCIAL EM HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL"**, são discutidas as diretrizes do MCIDADES para o trabalho social e as etapas de operacionalização de projetos de trabalho social em habitação de interesse social: diagnóstico, elaboração de projetos sociais, estratégias para implementação monitoramento e avaliação de projetos sociais.

O quadro a seguir apresenta o conteúdo programático:

MÓDULO I **CIDADE, TERRITÓRIO E HABITAÇÃO**	**Aula 1** – Cidades, desigualdades e territórios
	Aula 2 – Política Habitacional, intersetorialidade e integração de políticas públicas
MÓDULO II **TRABALHO SOCIAL EM HABITAÇÃO**	**Aula 3** - Trajetória do trabalho social em habitação
	Aula 4 – Conceitos básicos para intervenções habitacionais
	Aula 5 – Metodologias do trabalho social em habitação
MÓDULO III **TRABALHO SOCIAL EM HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL**	**Aula 6** – Diretrizes do Ministério das Cidades para o Trabalho Social
	Aula 7 - Diagnóstico social
	Aula 8 - Elaboração de projeto social
	Aula 9 – Estratégias de implementação de projetos sociais em habitação
	Aula 10 - Monitoramento e Avaliação

A coordenação pedagógica e o quadro especializado de professores de turma e visitantes do curso garantem o nível qualitativo das aulas ministradas.

A todos os que não mediram esforços para que o **EAD TRABALHO SOCIAL** se tornasse concreto, alunos, professores, coordenadores, equipes do Ministério, equipes de apoio e instituições parceiras, expresso meus sinceros agradecimentos e compartilho o sucesso que certamente alcançaremos com a realização deste curso!

Mirna Quinderé Belmino Chaves
Diretora do Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários - DUAP
Secretaria Nacional de Habitação
Ministério das Cidades

Sumário

Módulo I

Aula 01 **Cidades, Desigualdades e Territórios** 11

Aula 02 **Política Nacional de Habitação, Intersetorialidade e Integração de Políticas Públicas** 25

Módulo II

Aula 03 **Trajetória do Trabalho Social em Habitação** 45

Aula 04 **Conceitos Básicos para Intervenções Habitacionais** 55

Aula 05 **Metodologias do Trabalho Social em Habitação** 69

Módulo III

Aula 06 **Diretrizes do Ministério das Cidades para o Trabalho Social** 79

Aula 07 **Diagnóstico Social** 87

Aula 08 **Elaboração de Projeto Social** 97

Aula 09 **Estratégias para Implementação de Projetos Sociais em Habitação** 107

Aula 10 **Monitoramento e Avaliação** 117

Lista de Abreviaturas 126

Lista de Ilustrações 127

Secretaria Nacional de Habitação

Direito à Moradia

Ministério das Cidades

Módulo 1

No primeiro módulo, “Cidade, território e habitação”, contextualizaremos historicamente a constituição das cidades brasileiras, das desigualdades sociais e da exclusão sócio territorial nos marcos do sistema capitalista dependente, destacando o conceito de território para as intervenções urbanas. Discutiremos a trajetória da política habitacional brasileira, dando enfase à Política Nacional de Habitação (PNH) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, focalizando a dimensão relacional e a necessária intersetorialidade e a integração das políticas públicas.

Esse módulo está organizado em duas aulas: “Cidades, desigualdades e territórios” e “Política nacional de habitação, intersetorialidade e integração de políticas públicas”

MÓDULO I	**Aula 1** – Cidades, desigualdades e territórios
CIDADE, TERRITÓRIO E HABITAÇÃO	**Aula 2** – Política Habitacional, intersetorialidade e integração de políticas públicas

Secretaria Nacional de Habitação

Ministério das Cidades

Aula 1

CIDADES, DESIGUALDADES E TERRITÓRIOS

Rosangela Dias Oliveira da Paz
Kleyd Junqueira Taboada

INTRODUÇAO

Iniciaremos nosso curso com uma breve contextualização do processo histórico de constituição das cidades brasileiras, da configuração do espaço urbano e das desigualdades sociais, destacando as determinações estruturais do sistema capitalista brasileiro e o significado do conceito de território para as intervenções urbanas.

O Brasil é considerado um país predominantemente urbano. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), a taxa de urbanização passou de 44,7% em 1960 para 81,2% em 2000. O conceito de cidade adotado pelo IBGE define que qualquer comunidade urbana caracterizada como sede de município é considerada uma cidade, não importa o seu número de habitantes.

No entanto, o estudo sobre as cidades e o urbano tem sido pauta de pesquisas e proposições de várias áreas acadêmicas e profissionais, como arquitetos, urbanistas, sociólogos, geógrafos, assistentes sociais, planejadores, entre outros. A geógrafa Arlete M. Rodrigues (2007) abordou os significados dos conceitos - cidade e urbano - que adotaremos nesse curso.

Para a autora os dois termos estão relacionados, o urbano é entendido como modo de vida, resultante dos processos de industrialização e urbanização pelos quais passou o País e incide nas áreas urbanas e também nas rurais. Assim, o conceito de urbano extrapola os limites da cidade, pois remete a uma série de transformações territoriais, políticas, econômicas e sociais, para além dos limites geográficos, já o conceito de cidade, refere-se ao âmbito da ação política:

> *[...] A cidade deve ser compreendida como forma espacial e lugar de concentração da produção, circulação, edificações, população, consumo de bens e serviços. A cidade, que concentra e difunde o urbano, é um centro de decisão política (RODRIGUES, 2007, p.79)*

Nesse sentido, entrelaçam-se os conceitos de cidade e urbano, de modo de vida e ação política. Em pleno século XXI comandado pela globalização, pelas mudanças estruturais no capitalismo, pela precarização das relações trabalhistas e pela revolução tecnológica e informacional, a cidade se associa diretamente ao significado da vida no espaço urbano, pelo modo de vida, pelas relações que se estabelecem nos territórios.

Cidades, desigualdades e exclusão socioterritorial[1]

As cidades brasileiras são bastante diferenciadas pelo seu porte, densidade populacional, atividades econômicas e formação social e cultural. Dos 5.561 municípios existentes, somente 94 são aglomerados metropolitanos (quando uma cidade funde-se espacialmente com outra, sem perder sua identidade política), com mais de um milhão de habitantes, e apenas 224 municípios concentram 60% de toda a população brasileira (FERREIRA e UEMURA, 2008). Outro dado a destacar, é que os municípios pequenos, com até 20.000 habitantes, representam 73% dos municípios brasileiros e apresentam 45% de sua população vivendo em áreas rurais.

Ocorre que as cidades brasileiras cresceram marcadas pela ausência de planejamento urbano e/ou pelo favorecimento dos interesses das elites dominantes.

Permeadas de contradições e de desigualdades sociais as cidades são frutos dos déficits sociais acumulados, por décadas de governos descomprometidos com os interesses da maioria da população.

Os contrastes sociais e a dinâmica populacional estão intimamente relacionados com o processo econômico estrutural, especialmente nos municípios de médio e grande porte e nas metrópoles. Nessas cidades se produz e reproduz as desigualdades sociais, através de um intenso processo de precarização das condições de vida, com o crescimento do desemprego e do trabalho informal (sem seguridade social), a presença da violência e do crime organizado, a fragilização dos vínculos sociais, que somados à maneira como as cidades foram constituídas, expõem as famílias e indivíduos a situações de risco e vulnerabilidade sociais.

A grande maioria da população convive com a insegurança social e de renda, com a falta de acesso a equipamentos e serviços públicos, com moradias precárias e distantes do trabalho, com muitas horas perdidas no transporte de baixa qualidade, com congestionamentos, poluição, poucas áreas verdes e de lazer e ainda com a violência urbana.

Esse quadro é revelador das diferenças, das desigualdades sociais e do modelo concentrador de riqueza e poder que fazem parte da formação histórica do País. O Brasil apresenta um dos maiores índices de desigualdade social do mundo. O conceito de desigualdade social é mais amplo do que a medição de níveis de pobreza. Está diretamente relacionado com a concentração de renda e é medido através do chamado Índice Gini[2], que varia de zero a um.

O Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA) tem revelado em seus estudos que há uma tendência de redução da pobreza no Brasil maior do que a queda da desigualdade social, permanecendo uma forte concentração de renda, na qual os 40% mais pobres vivem com 10% da renda nacional, os 10% mais ricos vivem com mais de 40%.

O IPEA divulgou em 12 de janeiro de 2010 o relatório “Pobreza, desigualdade e políticas públicas”, nele há definições e indicações importantes.

O estudo considera como pobreza extrema ou miséria as famílias com uma renda per capita mensal menor de R$127,50, o equivalente a um quarto do salário mínimo. Já o nível de pobreza absoluta inclui as famílias com uma renda per capita mensal menor de R$255,00, ou seja, a metade do salário mínimo.

Segundo o IPEA, entre 1995 e 2008, o Brasil conseguiu reduzir a taxa de pobreza absoluta a um ritmo de 0,9% anual e a da pobreza extrema de 0,8%. Contribuíram para essa redução diferentes iniciativas de combate à pobreza, baseadas nos programas de transferência de renda às famílias, como o programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o reforço de políticas públicas, a elevação do salário mínimo e a ampliação do acesso ao crédito, num cenário de estabilidade econômica e de crescimento do País.

Para o IPEA, a maior parte dos avanços atualmente alcançados pelo Brasil no

1Indica-se a leitura do texto Política Urbana (bibliografia complementar) de João S. Whitaker Ferreira e Margareth Uemura, 2008, disponível na Plataforma do Curso.

2Índice Gini: mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula). (Fonte: PNUD, 2010. Disponível em: http://www.pnud.org.br/popup/pop.php. Acesso em: 03/02/2010).

enfrentamento da pobreza e da desigualdade está direta ou indiretamente associada à estruturação das políticas públicas de intervenção social do Estado, a partir da Constituição Federal de 1988.

Ele aponta três fatores decisivos no combate a pobreza e desigualdade: a elevação do gasto social, que cresceu de 19% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1990 para 21,9% do PIB em 2005; a descentralização da política social, com o aumento do papel do município na implementação das políticas sociais; e a participação social na formatação e gestão das políticas sociais.

Mas se por um lado, o Brasil conseguiu diminuir, de forma significativa, o número de famílias que vivem em extrema pobreza, por outro, não consegue combater a desigualdade social, a grande diferença entre ricos e pobres.

O sistema tributário brasileiro é um dos entraves à melhoria dos indicadores de pobreza e desigualdade no País. Isso porque, os impostos incidem na base da pirâmide social, na faixa de pessoas mais pobres. As famílias de menor renda pagam proporcionalmente mais impostos e, assim, contribuem mais para a arrecadação dos recursos que sustentam as políticas públicas brasileiras. De acordo com o IPEA, em 2003, 48,9% da rendas das famílias que ganhavam até dois salários mínimos iam para o pagamento de impostos. Na faixa dos que ganhavam mais de 30 salários no período, essa parcela era de 26,3%.

A dificuldade em combater a desigualdade social no Brasil está na raiz de sua constituição: ela é estrutural e histórica, alicerçada no modelo adotado de capitalismo dependente. A repartição desigual de capital e trabalho está na origem das grandes diferenças sociais brasileiras. A desigualdade social é balizada pela visão conservadora de que essa distribuição desigual é um fato "natural", como resultado do fracasso individual de muitos e sucesso individual de poucos, e não como produto da forma como se organiza a sociedade e pelo modelo de exclusão social.

A concentração da riqueza tem se mantido praticamente intacta, atravessando a história do Brasil, desde o período do Brasil colônia, do rompimento com Portugal, do fim da escravidão, da República, dos diversos ciclos econômicos, em particular com o desenvolvimento industrial – urbano do começo do século XX, e a partir dos anos 1980, com o neoliberalismo e com a financeirização da economia.

Como vimos, a concentração de renda e riqueza relaciona-se diretamente com o modelo de capitalismo adotado e com a concentração de poder. No Brasil, a história política é marcada pelo conservadorismo no poder, pela ausência de democracia, que manteve o padrão excludente de repartição da renda e da riqueza.

Para Lavinas (2003) a pobreza, enquanto questão tem o selo urbano, pois revela a disputa pela apropriação do espaço urbano, na luta pela moradia e pelo controle dos novos locus de produção. Para a autora,

> *Na América Latina, a extrema desigualdade, de caráter estrutural, continua sendo a razão primeira da pobreza. Desigualdade de renda, desigualdade de acesso, desigualdade de meios, desigualdade na detenção de ativos. A provisão de serviços urbanos em quantidade e qualidade decentes, a preços compatíveis com o padrão de vida da população carente, segue sendo um dos grandes desafios dos governos locais comprometidos com a redistribuição do bem-estar. Falar de desenvolvimento social é falar de desenvolvimento urbano. (LAVINAS, 2003, p.5)*

A desigualdade social, de renda e poder, se expressa no cotidiano das cidades brasileiras e nos seus territórios intraurbanos, como os bairros, vilas, distritos, regiões, etc. que, no geral, apresentam condições de vida muito desiguais.

Nabil Bonduki (1998) é um dos autores que estudou a relação entre o processo de formação das cidades brasileiras e a cultura política. Ele aponta que a desigualdade social das cidades brasileiras tem suas causas nas formas com que se organizou a sociedade, em particular, na maneira com que se construiu o Estado Brasileiro, marcado pelo patrimonialismo, no qual se confundem o interesse público e o privado, nas dinâmicas de exploração do trabalho impostas pelas elites dominantes desde a colônia e, principalmente, no controle absoluto dessas elites sobre o processo de acesso à terra, tanto rural quanto urbana[3].

Para contextualizar esse processo, Bonduki (1998) revela que, já no século XIX, no auge da economia cafeeira agroexportadora, nossas cidades apresentavam forte segregação socioespacial, decorrentes da herança colonial e escravocrata.

Na passagem do final do século XIX e início do século XX - com abolição da escravatura, a crise da lavoura cafeeira e o início da industrialização - há a migração externa e interna para as grandes cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, que se transformam em centros industriais.

De acordo com Gomes,

> *O processo de urbanização que se deu de forma acelerada muda o cenário urbano: o traçado das velhas cidades já não corresponde às exigências da nova indústria nem ao seu grande movimento. As ruas, sem uma infra-estrutura necessária, são alagadas, abrem-se novas vias de acesso e novas formas de transporte como os trens e os bondes. Isto é a cidade passa a refletir não só as transformações que se realizam no âmbito do capitalismo mundial, mas também se preparam para oferecer as condições necessárias para o desenvolvimento industrial. Nesse contexto, destaca-se a precariedade das habitações, sobretudo das classes subalternas. (GOMES, 2005, p.2)*

Assim, no início do século XX, com as primeiras indústrias nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, há o aprofundamento dessa lógica. Os bairros das elites são planejados e objeto de ações de embelezamento. Nos centros, proliferavam os cortiços, as habitações coletivas de aluguel e as favelas, muitas vezes por iniciativa de fazendeiros, profissionais liberais e comerciantes que viam nessa atividade imobiliária uma boa forma de aumentar sua renda. Para a população operária (imigrantes e ex-escravos) não havia alternativas de moradia nas cidades, levando a expulsão para bairros precários, insalubres e distantes do centro, a chamada periferia[4].

Com a industrialização, aprofunda-se a exclusão e segregação social, iniciada na década de 50 do século XX, em particular, com as migrações campo-cidade da região nordeste para os pólos industriais do sudeste. A partir de então, a questão social, entendida como expressão das desigualdades decorrentes da contradição entre capital e trabalho, passa por grandes transformações, especialmente a partir do final da II Guerra Mundial. A aceleração industrial, o intenso processo de urbanização, aliados ao crescimento das classes sociais urbanas (operariado) vão exigir novas respostas do Estado e do empresariado às necessidades de reprodução da vida social nas cidades.

A concepção de questão social é definida no âmbito do modo capitalista de produção, na contradição capital x trabalho. De acordo com CARVALHO e IAMAMOTO:

> *A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão. (CARVALHO e IAMAMOTO,1983, p.77)*[5]

[3]Extraído do texto Política Urbana do Curso à Distância: Ações Integradas de Urbanização e Assentamentos Precários (MCidades, 2008), de autoria de João S. Witaker Ferreira e Margareth Uemura. O texto está disponibilizado como bibliografia complementar a essa aula.

[4]Idem.

[5]Não cabe nesse texto um aprofundamento teórico desse tema, no entanto é necessário compreender que a questão social é uma perspectiva de análise da sociedade que busca compreender a contradição entre a lógica do capital e a lógica do trabalho, uma categoria explicativa da totalidade social. Nessa perspectiva entende-se que há uma questão social, a própria contradição capital – trabalho, e inúmeras expressões da questão social que se manifestam cotidianamente: o desemprego, o analfabetismo, a fome e a miséria, a favelização, a violência, etc. Para aprofundamento sobre o tema sugere-se a leitura da primeira parte do livro Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica de Raul de Carvalho e Marilda Vilela Iamamoto.

A partir da década de 1960, o Brasil vive uma explosão urbana, que levou um grande número de trabalhadores rurais, sem alternativa no campo, a viver e morar nas periferias e favelas das cidades, com baixos salários e péssimas condições de vida. Assim, a urbanização foi intensificada pela industrialização no pós-guerra, concentrando o parque industrial no eixo sul-sudeste, o que gerou uma intensa migração interna e com isso a formação das metrópoles e de suas periferias.

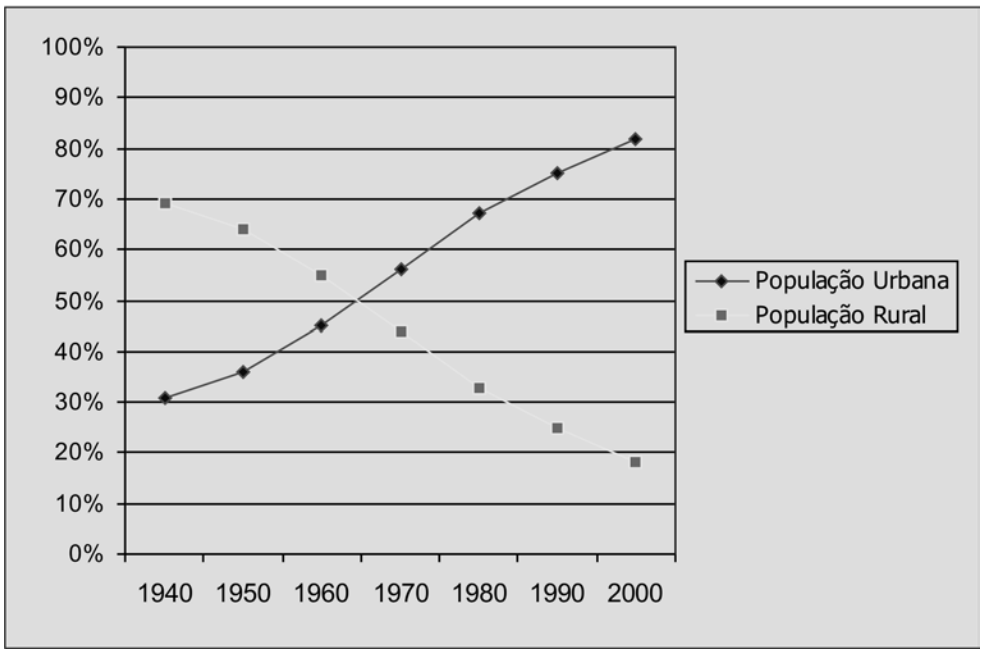

Gráfico 01: Evolução da população urbana no Brasil
Fonte: Bonduki (2006, s/p.)

O regime militar, iniciado com o golpe de 1964, chamado por Netto (1991) de autocracia burguesa, por configurar os interesses e o poder da burguesia, impôs ao Brasil uma nova ordem político-institucional, apoiada no fortalecimento do Estado e na repressão política a todas as formas de organização da sociedade, afirmando um modelo de desenvolvimento, conhecido como modernização conservadora.

Com o 'milagre econômico', de 1968 a 1974, em que a economia do País cresceu a uma taxa média de 10% ao ano, encerrando-se com o recrudescimento da inflação, a crise internacional do petróleo e a consequente redução da oferta de capitais externos, as cidades são espaços privilegiados desse modelo, que se alicerçou na exploração do trabalho e na concentração de renda.

Para os trabalhadores não houve 'milagre', nem desenvolvimento, mas sim arrocho salarial, aumento dos níveis de exploração do trabalho e perda de direitos historicamente conquistados, como os direitos de greve, de liberdade de organização e de estabilidade no emprego.

De acordo com Maricato (2000), o padrão de produção das cidades brasileiras se alterou a partir de 1964, com o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação – SFH. Os enormes recursos financeiros, a verticalização das construções, as mudanças na cadeia produtiva e no mercado fundiário, a explosão imobiliária, priorizaram o atendimento às classes altas e médias, o mercado imobiliário e as empresas de construção civil.

O que se observou nos anos 1970 do século XX foi a intensificação da urbanização, mas marcada pela periferização das cidades de médio e grande portes. Crescem as favelas, os cortiços e todas as formas de habitação precária. Entretanto, os governos militares orientaram suas políticas para a consolidação das atividades produtivas, concentrando a renda na mão de poucos, mantendo baixos os salários, negligenciando as necessidades sociais das maiorias.

Neste período, as respostas do Estado ditatorial às novas configurações da questão social, se dão através da repressão a toda e qualquer forma de questionamento e resistência, mas também através de políticas sociais de caráter assistencial, implantadas de forma centralizada, autoritária e burocrática.

João Whitaker Ferreira e Margareth Uemura (2008) destacam que o Estado brasileiro, marcado pelo patrimonialismo, aperfeiçoou-se como um instrumento sob o controle das elites, no qual suas ações não tiveram o sentido público.

> *No Brasil, o "público" sempre se restringiu a uma parcela minoritária da população, aquela que compõe nosso limitado mercado de consumo (hoje em expansão), e é comum ainda hoje ver políticas urbanas destinadas à melhorias exclusivamente da cidade formal privilegiada, enquanto que obras essenciais e urgentes nas periferias pobres são preteridas. Assim, um retrospecto da ação do Estado, em todos os níveis e em todo o país, no campo urbanístico, mostra um conjunto de políticas que muitas vezes excluem em vez de incluir, desintegram em vez de integrar, dificultam em vez de facilitar, em especial quando se trata de atender as demandas das classes sociais mais baixas (WHITAKER FERREIRA e UEMURA, 2008, p.6).*

Para os autores citados, esse cenário ajuda a compreender porque é extremamente difícil mexer com as estruturas burocratizadas instaladas nas prefeituras. Quando são eleitos governos municipais comprometidos com o atendimento prioritário da população, enfrentam dificuldades nas engrenagens jurídico-institucional, burocrático-administrativo, que foram montadas na lógica do clientelismo a favor e para o favorecimento das elites dominantes.

Para Wanderley (2009), os anos 80 e 90 no século XX foram marcados pela concentração da pobreza urbana, aumento do número de favelas, de loteamentos irregulares, ilegalidade na ocupação do solo, agressões ao meio ambiente, aumento da violência urbana, recuo dos investimentos públicos em saneamento e políticas urbanas. Mas, por outro lado, essas décadas são significativas para a politização da questão urbana. Surgem inúmeros atores nas cidades, como os movimentos sociais que lutam por moradia, regularização fundiária, políticas públicas, recursos para a habitação, organizações profissionais e, com destaque, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana responsável pela mobilização de diversos setores (populares, profissionais e acadêmicos) pela aprovação da Emenda Popular da Reforma Urbana durante o período da Assembléia Constituinte.

2 Cidades e territórios

Os 5.561 municípios são muitos distintos entre si, especialmente quando olhamos para as dimensões populacionais, as áreas geográficas, as configurações econômicas, políticas, culturais e sociais e, em particular, para as dinâmicas e relações que se estabelecem nos diversos territórios intra-urbanos.

Milton Santos qualificou o conceito de território para além da idéia de espaço geográfico:

> *O território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida (SANTOS, 2002, p.10).*
>
> *O território em que vivemos é mais que um simples conjunto de objetos,*

mediante os quais trabalhamos, circulamos, moramos, mas também um dado simbólico. A linguagem regional faz parte desse mundo de símbolos, e ajuda a criar esse amálgama, sem o qual não podemos falar de territorialidade (SANTOS, 1998, p.61).

Os territórios são espaços de relações sociais, de construção da sociabilidade, de convivência, de interação e de pertencimento dos indivíduos, famílias e grupos sociais, de expectativas, sonhos e frustrações. São também espaços de disputas, contradições e conflitos, expressando os significados atribuídos pelos diferentes sujeitos. Nesse sentido, os territórios são espaços politicos.

Koga e Nakano indicam a necessidade de compreender que os diferentes segmentos da população, "podem apresentar configurações muito distintas a depender do lugar/ lugares onde se encontram, onde se concretizam como sujeitos coletivos de ações político-territoriais, onde se fazem realidade e onde acontecem como vida" (KOGA e NAKANO, 2005, p. 74). Dessa forma, é preciso reconhecer a presença de múltiplos fatores sociais, econômicos, culturais, nos diversos territórios, que levam o indivíduo e a família a situações de vulnerabilidade e risco social.

Os territórios são ainda o terreno das políticas públicas, onde se expressam as manifestações da questão social, revelam a situação social em que se encontram os diferentes grupos sociais, podendo reforçar a segregação, desigualdade, preconceitos e pobreza existentes. Koga afirma que a perspectiva de políticas para a cidade traz o desafio não somente da descentralização "mas também da prática da justiça social em terrenos tradicionalmente marcados pelas desigualdades e estigmas que dividem a cidade entre pobres e ricos, feios e bonitos, cultos e incultos, bregas e chiques" (KOGA, 2003, p.6).

A ausência do Estado nos territórios que concentram a pobreza os transforma em espaços de privação e de abandono, em muitos casos em 'cidades sem leis', a chamada 'cidade informal', fragilizando seus laços com a sociedade, levando a estigmatização e a segregação urbana.

Rolnik (1997) em seus estudos sobre a cidade e a legislação urbana, concluiu que ao longo da história, as formas de apropriação e utilização do espaço permitidas ou proibidas no contexto de uma economia de mercado marcada por profundas desigualdades de renda, geraram uma legislação urbana que "acaba por definir territórios dentro e fora da lei, ou seja, configura regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada" (ROLNIK, 1997, p. 13), na qual se separa a 'cidade legal', ocupada pelas classes médias, grupos de alta renda e parte dos setores populares, da 'cidade ilegal', destinada à maior parte das classes de baixa renda.

A concentração territorial das camadas pobres da população configura-se como segregação e é um elemento que influencia o seu processo de destituição como sujeitos sociais e políticos na cidade.

Caldeira (2000) estudou o tema da segregação espacial e social na perspectiva de compreender o padrão de estruturação da vida pública nas cidades, abordando as visões criminalizadoras e moralizadoras sobre a pobreza. Nessas visões a 'culpa' por tudo o que acontece é atribuída à população pobre e não à ausência do Estado. Para ela a segregação social no espaço urbano, a partir dos anos 1980, tem gerado espaços privatizados, cercados

por muros e tecnologias de segurança, impedindo a circulação e a interação em áreas comuns, o que ela chamou de "enclaves fortificados", justificados pelo medo do crime e da violência.

À medida que os espaços públicos configuram-se como espaços de segregação e discriminação, o medo, a violência e o crime organizado ocupam os lugares da convivência e da sociabilidade, fragilizando e alterando as relações sociais, reforçando a individualização e impossibilitando a organização local e os laços de solidariedade.

A violência urbana, em suas múltiplas expressões, tem se constituído num problema de dimensões complexas e de difícil enfrentamento e superação. "[...] a violência e o medo combinam-se a processos de mudança social nas cidades contemporâneas, gerando novas formas de segregação espacial e discriminação social" (CALDEIRA, 2000, p.9).

A violência tem se expressado no cotidiano das cidades de inúmeras formas: violência contra a vida (homicídio); violência material (latrocínios, furtos e roubos); violência física, sexual e psicológica contra crianças, adolescentes, mulheres e idosos; violência institucional; impunidade; insegurança pública; violência da vida dentro do cárcere; crime organizado, etc.

A violência se expressa também nos territórios das cidades: violência no acesso aos serviços de baixa qualidade de transporte, de educação, de saúde, cultura e lazer; violência no interior da vida familiar e nas relações sociais; violência no mundo do trabalho; violência no círculo do tráfico organizado; violência da ausência de perspectivas de vida, etc.

As metrópoles brasileiras concentram indicadores dramáticos da violência. A incidência de homicídios nas regiões metropolitanas é quase duas vezes maior que a incidência nacional. De acordo com Ribeiro (2006),

> *A taxa de homicídios dobrou em vinte anos; a média da taxa de vítimas de homicídio por 100 mil habitantes entre as regiões metropolitanas, entre 1998 e 2002, foi de 46,7 vítimas por 100 mil habitantes. Esse valor está bem acima da média da taxa nacional de vítimas de homicídio, que nesse mesmo período que foi de 28,6 vítimas por 100 mil habitantes (RIBEIRO, 2006, p.3).*

Como discutiremos nas próximas aulas, essas questões são fundamentais na consideração das demandas que se colocam para as intervenções em programas de habitação de interesse social e em territórios marcados pela exclusão e segregação social. Como chamou a atenção a professora Isaura Oliveira, em oficina realizada em novembro de 2009, no município de São Bernardo do Campo/SP, com relação a presença da violência e os desafios para o trabalho social em habitação.

> *Essa grave expressão da questão social é fundamental na consideração das demandas que se colocam para o trabalho social em programas de habitação de interesse social, especialmente naqueles em que o confinamento e a segregação podem organizar espaços muito propícios à disseminação de todas as formas de violência e criar as mais perversas relações entre as classes sociais através, por exemplo, da distribuição e consumo do narcotráfico; da exploração do trabalho infantil; do assédio moral às pensões dos idosos, etc (OLIVEIRA, In: Oficina em SBC, 2009, s/p.)*

Outro aspecto importante para aprofundar sobre a cidade e seus territórios refere-se aos

seus limites geográficos, fronteiras, microterritórios e ainda a escala regional, metropolitana, que pode envolver municípios vizinhos em consórcios e ações conjuntas e a responsabilidade da esfera estadual na condução do processo de regionalização. Nas últimas décadas observa-se no Brasil o crescimento das cidades médias e a formação de aglomerados urbanos em torno de alguns centros urbanos, que alteram a dinâmica urbano/regional brasileira.

> *Os limites em que termina uma região e começa outra são sempre artificiais, pois se baseiam em parâmetros técnico-administrativos e políticos determinados no tempo e no espaço. Tais limites são modificáveis e desenham-se segundo o conjunto de dados e variáveis considerados nas análises e na formulação de programas, projetos, estratégias e instrumentos que fazem parte das políticas públicas (KOGA e NAKANO, 2005, p.69).*

Contrastando com os limites geográficos ou administrativos, a dinâmica social nos territórios pode-se expandir ou limitar, de acordo com outros critérios como as relações de afinidade e proximidade, as redes sociais solidárias, a facilidade de acesso e de mobilidade, as práticas religiosas, culturais, esportivas e de lazer, os grupos e facções do crime organizado (que estabelecem, por exemplo, regras de 'entrada e saídas' dos territórios).

É muito comum, em áreas de fronteira de municípios, observar a população utilizando serviços de outro município pela proximidade e facilidade. O que se quer chamar a atenção é de que temos diferentes 'mapas' que se sobrepõem numa região ou território: os mapas físicos, oficiais e os mapas vividos, construídos pelas relações que se estabelecem nos territórios e que devem ser considerados no planejamento do trabalho social. Dessa forma, a escala regional não é sinônimo de homogeneidade entre espaços e lugares que tem histórias, trajetórias e relações construídas em processos econômicos, políticos, sociais e culturais.

Koga e Nakano (2005) apontam que a questão regional se impõe por ser o Brasil um país de dimensão continental, em processo permanente de constituição e ocupação territorial. No século XVI o Brasil colonial ocupou e concentrou as cidades no litoral, pois a base da economia estava voltada para o comércio exterior e mercados europeus. Esse modelo se consolidou ao longo dos séculos e, apesar da expansão da rede urbana brasileira para o interior em novas frentes de urbanização e de crescimento populacional, é no litoral que estão nossas principais cidades, o essencial do parque industrial, onde está concentrado grande parte da infraestrutura econômica e também a produção de ciência e tecnologia.

O desenvolvimento regional, a partir da valorização da diversidade regional, é uma chave importante para o enfrentamento das desigualdades sociais. Quando olhamos para o interior de cada grande região do País percebemos as grandes diferenças. Exemplificando, Tânia Bacelar de Araújo afirma que "deve-se ressaltar que nunca houve um Nordeste economicamente homogêneo" (ARAÚJO, 2000, p.179), ou seja, devemos falar em nordestes no plural, pois há áreas que concentram pobreza e precariedade, convivendo com áreas industrializadas e pólos econômicos modernos (KOGA e NAKANO, 2005). No mesmo sentido, as diferenças, particularidades da Amazônia, das regiões de fronteira, ou mesmo do sul do País devem ser reconhecidas e consideradas nas políticas econômicas e sociais.

O mapa a seguir, elaborado por Koga e Nakano (2005), apresenta uma visão da distribuição da população urbana brasileira, onde se observa a grande concentração em cidades junto ao litoral, especialmente nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. É possível observar também eixos de urbanização no sentido do interior, como por exemplo, ao longo das rodovias Belém-Brasília e Cuiabá-Santarém.

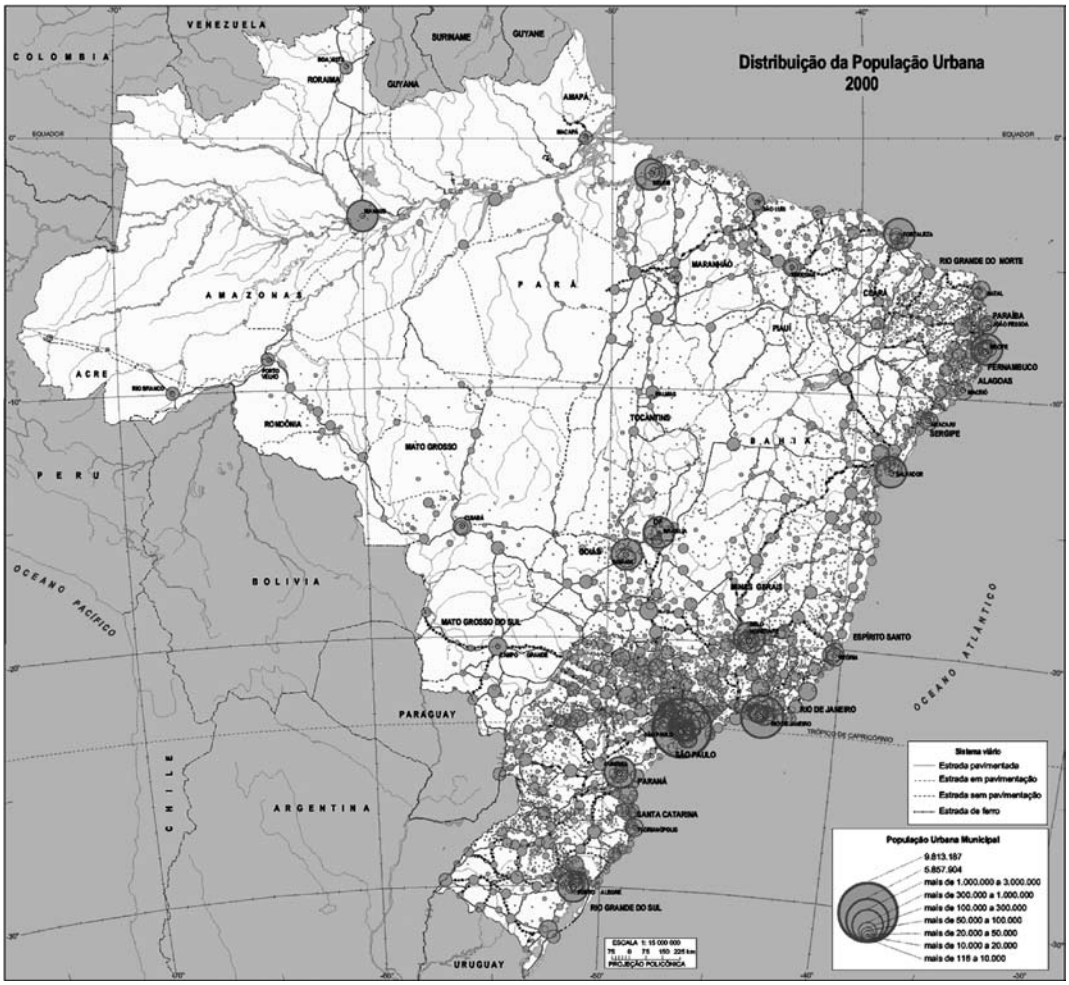

Figura 01: Distribuição da População Urbana no Brasil
Fonte: IBGE. In: Koga e Nakano (2005, p.70)

Nessa perspectiva as intervenções públicas devem combinar diferentes escalas, sejam elas locais, regionais e inter-regionais que permitam olhar para as diversidades, desigualdades, diferenças, contrastes e contradições dos territórios.

Koga e Nakano (2005) afirmam que cada cidade expressa no seu cotidiano as mais diferentes desigualdades sociais e as análises sócio-territoriais, intraurbanas e as diferenciações internas são fundamentais para orientar respostas das políticas públicas. Nesse sentido, o desenvolvimento e a utilização de instrumentos de georeferenciamento dos dados e indicadores dos municípios, como os Mapas de Exclusão/Inclusão ou Mapas de Vulnerabilidade e Risco Social, que combinam uma série de indicadores sociais, são importantes ferramentas para as políticas públicas, no sentido de olhar para dentro dos territórios.

Desdobra-se assim, a necessidade de compreender as particularidades de cada território e incorporar a perspectiva territorial na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Adotar a perspectiva da territorialização nas políticas públicas significa combinar escalas, micro, macro e regional, buscar que os serviços sejam articulados e implementados com a maior proximidade do cidadão, facilitando o seu acesso. A partir do conhecimento do território, de seus recursos, das relações sociais, da identificação das necessidades e das

potencialidades locais é que devem ser planejados e executados as políticas e serviços.

Como vimos, os territórios não são homogêneos, é preciso que as intervenções públicas e as estruturas operacionais tenham flexibilidade para se adequarem à realidade local. Da mesma forma, o poder público local deve cuidar das inter-relações com as cidades vizinhas, com as quais a população mantém fortes vínculos.

Considerações finais

Discutimos nessa aula que a questão urbana se relaciona com a estrutura política, econômica e social do Brasil, que gera desigualdades sociais e a exclusão socioterritorial. Desenvolvimento social e desenvolvimento urbano devem caminhar juntos na agenda pública.

A intervenção das equipes técnicas nas áreas definidas para os projetos pressupõe a compreensão da cidade, do urbano e do território na sua totalidade, como espaços de relações sociais, de solidariedades, de disputa de recursos, permeado por contradições e contrastes.

A dimensão territorial do trabalho social é de suma importância para a compreensão das relações e disputas que se estabelecem nas áreas de intervenção, mas também fundamental para entender os processos econômicos, políticos e sociais.

As questões abordadas reafirmam a importância da compreensão das cidades e dos territórios como uma construção sociohistórica e que não são homogêneos. A cidade e seus territórios são espaços onde as pessoas vivem, trabalham, moram e se relacionam, onde se expressam necessidades sociais e onde têm acesso aos serviços de responsabilidade do Estado. Há uma totalidade na vida social que conecta permanentemente esferas públicas e privadas.

Nesse sentido, os territórios apresentam-se como o espaço de relações sociais e campo de disputas e precisam ser considerados na sua totalidade para a implementação de políticas públicas. As ações públicas devem ser planejadas territorialmente na perspectiva de superação da fragmentação, do alcance de universalidade de cobertura, da possibilidade de planejar a localização da rede de serviços a partir dos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e riscos sociais.

O trabalho social em programas de habitação de interesse social deve ser pensado dentro do contexto urbano/territorial abordado nesta aula, compromissado com os interesses da população, no atendimento de suas necessidades sociais e afinado com as diretrizes e os objetivos da Política Nacional de Habitação (PNH) que debateremos na próxima aula.

Referências

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaios sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2000.

BONDUKI, Nabil. **Articulação de políticas setoriais e ampliação dos recursos para intervenções urbanas socialmente justas e sustentáveis**. Conferência Municipal da Cidade de Vitória(ES). Jul/2007. [Material didático]

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidades de muros** – Crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34 / EDUSP, 2000.

CARVALHO, Raul e IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo, Cortez, 1983.

FERREIRA, J.S.W.e UEMURA, Margareth M.. **Política Urbana**. Curso à Distância: Ações Integradas de Urbanização e Assentamentos Precários. Módulo I. Disciplina I. Ministério das Cidades, 2008.

FERREIRA, J.S.W., **A cidade para poucos**: breve história da propriedade urbana no Brasil. Anais do Simpósio "Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização". Bauru: UNESP; SESC, 21 a 26 de agosto de 2005.

GOMES, Maria de Fátima C. M. Habitação e questão social - análise do caso brasileiro. In: **Scripta Nova**. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona, 2005. Disponível em http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-26.htm

IANNI, Octávio. A questão social. In: **São Paulo em Perspectiva**. Vol.5. N.1. São Paulo: Fundação SEADE, 1991, p. 2-10.

INSTITUTO DE PESQUISAS APLICADAS – IPEA. Relatório **Pobreza, desigualdade e políticas públicas**. Comunicado da Presidência. N. 38.12 de Janeiro de 2010.

KOGA, Dirce, NAKANO, Kazuo, RAMOS, Frederico. A disputa territorial redesenhando relações sociais nas cidades brasileiras. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. N.94. São Paulo: Cortez, Jun/2008.

KOGA, Dirce e NAKANO, Kazuo. Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. In: ABONG. **A Abong nas Conferências 2005** – Criança e Adolescente – Assistência Social. São Paulo: Cadernos Abong. 2005.

KOGA, Dirce. Cidades entre territórios de vida e territórios vividos. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. N.72. São Paulo: Cortez, Dez/2003.

LAVINAS, Lena. Luta Contra a Pobreza Urbana. Rede Urbal: Documento Base URBAL 10. [Documento de Guia]. In: **Rede Urbal**. São Paulo: PSP/Sec. Rel. Internacionais, 2003. [mímeo].

MARICATO, Ermínia. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado**: metrópoles brasileiras. São Paulo em Perspectiva, v. 14 (out.-dez.). n. 4.

NETTO, José P. **Ditadura e Serviço Social** – Uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. São Paulo: Cortez, 1991.

OLIVEIRA, Isaura I. M. C. Desigualdade, vulnerabilidade social, violência urbana e o trabalho social em HIS. In: **Oficina Trabalho Técnico Social em Habitação**: os desafios atuais para o trabalho social em habitação de interesse. São Bernardo do Campo: Secretaria de Habitação, nov/2009. [Material Didático].

RIBEIRO, Luiz César Queiroz. Dinâmica socioterritorial das metrópoles brasileiras: dispersão e concentração. In: INSTITUTO DE PESQUISAS APLICADAS – IPEA. **Políticas Sociais** − Acompanhamento e análise. Brasília, 12 de fev. 2006.

RODRIGUES, A. M. Conceito e definição de cidades. In: QUEIROZ R.,L.C. e SANTOS Jr.,

O. A. (orgs). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: REVAN/FASE, 2007.

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP, 1997.

SANTOS, Milton & SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2001.

SANTOS, Milton. Território e Dinheiro. In: Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFF. **Território, Territórios**. Niterói: PPGEO-UFF/AGB, 2002. p.17–38.

_____. **O espaço do Cidadão**. São Paulo: Nobel, 1998.

_____. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 2 ed. São Paulo: Hucitec, 1997b.

_____. **Território e Sociedade**: entrevista com Milton Santos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000b.

SILVEIRA, R e MALPEZZI, S. **Welfare analysis of rent control in Brazil**: the case of Rio de Janeiro. Departamento de Infra-estrutura e Desenvolvimento Urbano do Banco Mundial, Jun. 1991. (Discussion Paper)

TELLES, Vera e CABANES, Robert (org.). **Nas tramas da cidade**: trajetórias urbanas e seus territórios. São Paulo: IRD/Humanitas, 2006.

Secretaria Nacional de Habitação

Ministério das Cidades

Aula 2

POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO, INTERSETORIALIDADE E INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Rosangela Dias Oliveira da Paz
Kleyd Junqueira Taboada

INTRODUÇÃO

A segunda aula do Módulo I tem como foco a trajetória da política de habitação de interesse social, a intersetorialidade e a necessária integração das políticas públicas para a execução do trabalho social em habitação.

Partimos de uma breve retrospectiva da política habitacional e dos principais marcos regulatórios atuais, destacando os elementos centrais da Política Nacional de Habitação e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, para discutir a intersetorialidade e a integração das políticas públicas enquanto imperativos para que as ações públicas atinjam seus objetivos e tenham maior sustentabilidade social.

1 Trajetória da Política de Habitação de Interesse Social

Lefebvre (1999) nos ensina que a questão da habitação popular pode ser apreendida à luz do desenvolvimento capitalista, que materializa no espaço da cidade os processos de trabalho.

Ferreira e Uemura (2008, p.11) destacam que "o problema habitacional no Brasil remonta o período da colonização e não pode ser separado da questão do acesso à propriedade da terra". Neste sentido, destacam que,

> *[...] Até meados do século XIX, a terra no Brasil era concedida pela Coroa – as sesmarias -, ou simplesmente ocupada, sendo que nas cidades o Rocio era a terra municipal onde estavam as casas e pequenas produções agrícolas para o subsidio local. A terra até então não tinha valor comercial. A promulgação da Lei de Terras , em setembro de 1850, mudou esse cenário, ao instituir a propriedade fundiária no país, tanto rural quanto urbana: foi legitimada a propriedade de quem já detinha "cartas de sesmaria" ou provas de ocupação "pacífica e sem contestação". O resto, de propriedade da Coroa, passou a ser leiloado. Para ter terra, a partir de então, era necessário pagar por ela (FERREIRA e UEMURA, 2008, p.11).*

Os autores analisam que no período republicano, as legislações sobre a propriedade

da terra foram muito vagas, exageradas nos procedimentos de venda e imprecisas na sua demarcação, "tornando assim a questão da regularização especialmente complexa, e sujeita a fraudes e falsificações, tornando a posse ilegal um procedimento generalizado de apropriação da terra pelos mais poderosos" (Ibid., p.11).

De acordo com Bonduki (1998), no começo do século XX, até os anos 30, a habitação para as classes populares era basicamente representada por dois tipos de moradia: a) as vilas operárias, incentivada pelo poder público, através de isenções fiscais, mas que somente eram acessíveis para segmentos da baixa classe média, como operários, funcionários públicos e comerciantes, não sendo viáveis para a população mais pobre e, b) pelas moradias de aluguel, construídas por iniciativa privada que em muitos casos se assemelhavam aos cortiços, pela baixa qualidade.

A presença do Estado na área remonta a março de 1946, com a Fundação Casa Popular, primeiro órgão de nível nacional voltado exclusivamente para a provisão de moradias às famílias de menor poder aquisitivo, mas essa instituição não deu conta das demandas da população de baixa renda no País.

Em 1962 foi criado Conselho Federal de Habitação (Decreto 1281/1962) com a atribuição de 'orientar e promover a política de habitação do governo mediante um planejamento nacional, visando particularmente à habitação destinada às classes menos favorecidas'.

Com o golpe militar de 1964, e amparado na ideologia da 'Segurança Nacional', é instituído o Plano Nacional de Habitação (PNH), através da Lei 4380, de 21 de agosto de 1964, que criou o Banco Nacional de Habitação (BNH), o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e instituiu a correção monetária nos contratos imobiliários.

Com a implantação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e com a criação do BNH e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que a política habitacional ganha diretrizes nacionais.

Eram duas a fontes de recursos do SFH: a) a arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos, ou seja, o conjunto da captação das letras imobiliárias e cadernetas de poupança; e b) o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), as contribuições compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia.

Cumpre frisar, que o SFH da época foi um sistema constituído com agentes financeiros e promotores, públicos e privados, credenciados e com regras para aplicação do volume significativo de recursos existentes. Houve o estabelecimento de fontes estáveis e retornáveis de recursos: o FGTS financiava a habitação popular e saneamento básico e o SBPE, destinado para a habitação para classe média.

O BNH era o órgão central do SFH, controlador do SBPE e gestor do FGTS. Foi o principal agente da política habitacional do governo militar de 1964 até 1986, ano de sua extinção. Funcionou como um banco central dos agentes financeiros, garantindo os créditos e depósitos dos financiamentos do setor imobiliário. O SBPE englobava todas as instituições financeiras públicas e privadas, orientadas para a captação de poupança.

O BNH caracterizou-se pela gestão centralizada e autoritária, própria da estratégia dos governos militares. Realizou projetos uniformizados e padronizados em todo o País, em torno de 4,3 milhões de unidades, sem considerar as diferenças regionais (geográficas e culturais) e priorizou as camadas médias da população. Fomentou a indústria da construção civil e ampliou as frentes de trabalho das empreiteiras. O SFH favoreceu os agentes financeiros através da captação de grande parte dos recursos do FGTS.

Do ponto de vista do atendimento à população de baixa renda, algumas iniciativas foram desenhadas pelo próprio BNH, para responder à questão do acesso à terra e a moradia. Em 1973, foi instituído o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), que implementou

programas como o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB); Programa de Financiamento da Construção, Aquisição ou Melhoria da Habitação de Interesse Social (FICAM); Projeto João de Barro – Programa Nacional de Autoconstrução; Programa de Erradicação da Sub-habitação (PROMORAR), cujo público-alvo eram famílias com rendimentos de até cinco salários mínimos mensais. De acordo com Santos (1999, p.18),

> *O reconhecimento por parte do BNH da incapacidade do sistema de solucionar as necessidades de uma significativa parcela da população de mais baixa renda do país e do conseqüente aumento da auto-construção e do número de habitações informais, foi, segundo Silveira e Malpezzi (1991, p.94),o principal responsável pela criação de programas habitacionais especiais destinados às populações de renda mensal inferior a três salários-mínimos. Tais programas, entre os quais se destacam PROFILURB, PROMORAR e João de Barro, visavam basicamente auxiliar a autoconstrução e/ou atuar na reurbanização de áreas habitacionais degradadas.*

Entretanto, esses programas foram desativados com o estancamento dos recursos federais e tiveram baixo desempenho quantitativo e não impactaram o déficit habitacional, como aponta Azevedo (1995, p.295),

> *Os dados disponíveis indicam baixo desempenho quantitativo destas iniciativas não convencionais. Menos de 6% das unidades financiadas [ao longo da existência do BNH] foram destinadas aos chamados programas alternativos. Entre as moradias populares financiadas, somente 17,6% são oriundas destes programas especiais.*

Há um consenso nos estudos e literatura de que o SFH apresentou desempenho bastante significativo ao longo do regime militar, mas, ao mesmo tempo, foi incapaz de atender às populações de baixa renda (SANTOS, 1999). Podemos afirmar que o SFH e o BNH contribuíram para aprofundar as desigualdades sociais no Brasil à medida que privilegiaram os investimentos para as faixas de renda média e média baixa.

Uma das consequências da política adotada foi o encarecimento das terras urbanas, incentivando a especulação imobiliária e produzindo cada vez mais uma cidade à margem do mercado, assim como conjuntos habitacionais nas periferias das cidades, agravando o problema da mobilidade urbana e elevando o custo da urbanização. Os projetos não levaram em consideração questões fundamentais como a proximidade do local de moradia com o local de trabalho, impactando no custo social e econômico para as comunidades e cidades, gerando o isolamento e segregação dos conjuntos populares.

Na recessão dos anos 1980, a alta inflacionária, a crise econômica, o desemprego, os saques progressivos da poupança e do FGTS diminuíram os recursos para investimentos, o que levou à falência o Sistema Financeiro de Habitação, tanto do SFH, quanto do BNH.

O governo Sarney extinguiu o BNH em 1986, e suas funções foram transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF). Nos anos seguintes observou-se uma desestruturação da política habitacional, não sendo introduzidos novos mecanismos de financiamento para habitação popular, trazendo insegurança para o poder público e o mercado.

No final dos anos 1970 e anos 1980, ocorreram diversas iniciativas da esfera municipal de atendimentos, projetos e programas de habitação voltados à população de baixa renda, fruto da pressão dos movimentos sociais locais. No entanto, essas respostas dos governos eram compreendidas como ações assistenciais e/ou emergenciais e não como parte de uma política habitacional e, no geral, ficavam sob a responsabilidade de secretarias ou órgãos assistenciais.

Entre 1985 e 2002 ocorreram várias mudanças tanto na estrutura institucional federal da

política de habitação e saneamento, quanto nos programas e recursos. No governo Collor, com a extinção do Ministério de Desenvolvimento Urbano, a atribuição da política habitacional passou para o Ministério da Ação Social. Em 1995, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi criada a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), que passou a assumir esse papel e em 1999 foi substituída pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU).

A partir de 1999, com a SEDU, observa-se, na esfera federal, um esforço em tratar a habitação como parte integrante do desenvolvimento das cidades brasileiras, articulado com saneamento básico e transporte urbano, tendo como referencial o Estatuto das Cidades (aprovado em 2001), naquele momento em discussão com a sociedade civil organizada.

A principal marca do governo FHC foi a retomada dos financiamentos de habitação com base nos recursos do FGTS. Dentre os programas criados no governo FHC, destacaram-se os programas de financiamento voltados ao beneficiário final (Carta de Crédito, individual e associativa), que passaram a absorver a maior parte dos recursos do FGTS. De acordo com Bonduki e Rossetto (2008, p.08):

> *O programa do FGTS voltado para o poder público, focado na urbanização de áreas de áreas precárias (Promoradia), teve fraco desempenho devido à baixa capacidade de estados e municípios contraírem empréstimos tendo sido paralisado em 1998/9 em decorrência dos compromissos assumidos pelo governo brasileiro com o Fundo Monetário Internacional (FMI), relacionado com a redução do endividamento do setor público. O programa do FGTS voltado para o setor privado (apoio à produção) teve um desempenho insignificante e em 1999, foi criado ainda o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), programa inovador voltado à produção de unidades novas para arrendamento, que utiliza um mix de recursos formado pelo FGTS e recursos de origem fiscal.*

No geral, pode-se dizer que as respostas governamentais no período continuaram centradas nas camadas de renda média. “Entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 05 (cinco) Salários Mínimo (SM), sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 03 SM) - faixa de salário onde se concentram 83,2% do déficit habitacional quantitativo” (BONDUKI e ROSSETTO, 2008, p.09).

Apesar de não ter um desempenho quantitativo relevante face ao déficit habitacional, destaca-se a partir de 1999 o Programa Habitar Brasil/BID, criado por meio do empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), da contrapartida dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e os do BID. Objetivou intervenções em assentamentos subnormais de regiões metropolitanas e capitais por meio de dois subprogramas: Desenvolvimento Institucional de Municípios (DI)[1] e Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS). Com público-alvo definido - as populações que vivem em condições precárias, em áreas de risco e sem acesso a serviços básicos de infraestrutura, com renda de até três salários mínimos - o Programa estabeleceu entre seus componentes básicos o trabalho social durante todo o processo de obra e na fase de pós-ocupação[2].

Com a criação do Ministério das Cidades em 2003, o governo federal ocupa um vazio institucional e cumpre um papel fundamental na política urbana e nas políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte reforçando a descentralização e o fortalecimento dos municípios definidos na Constituição Federal.

O Ministério das Cidades engloba as seguintes áreas de competência: i) política de

[1]O DI foi uma inovação do HBB que buscou a estruturação e capacitação dos municípios para o trato da questão urbana e habitacional.

[2]O Programa HBB teve continuidade e novos aportes de recursos federais no novo modelo de gestão implantado a partir de 2003, encerrando-se em outubro de 2008.

desenvolvimento urbano; ii) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; iii) articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não governamentais na gestão das áreas de competência; iv) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano; v) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação dos recursos; e vi) participação na formulação de diretrizes gerais de recursos hídricos. O Ministério é formado por cinco secretarias setoriais: Secretaria Nacional de Habitação, de Saneamento Ambiental, de Transporte e Mobilidade, de Programas Urbanos e pela Secretaria Executiva.

Em 2004 foi criado o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades que tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), bem como acompanhar a sua execução.É composto por 86 titulares – 49 representantes de segmentos da sociedade civil e 37 dos poderes públicos federal, estadual e municipal – além de 86 suplentes, com mandato de dois anos. A composição do ConCidades inclui, ainda, 09 observadores representantes dos governos estaduais, que possuírem Conselho das Cidades, em sua respectiva unidade da Federação.

Em janeiro de 2007, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com o objetivo de promover o crescimento econômico, através de uma série de obras e investimentos em infraestrutura, em áreas como saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos, entre outros. O setor habitacional foi contemplado entre as grandes linhas - investimento em infraestrutura e estímulo ao crédito e ao financiamento - com ações baseadas em três eixos: infraestrutura logística, energética, social e urbana. Veremos na aula 06 que a ênfase está na regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em áreas inadequadas à moradia.

Em 2008, dentro do PAC Habitação, o governo federal lança o Programa Minha Casa, Minha Vida que pretende viabilizar o acesso a um milhão de moradias para famílias com renda de até 10 salários mínimos (reduzindo o déficit habitacional) e colocou a habitação de interesse social na agenda do País. Todavia é fundamental que esse Programa esteja articulado com outras ações previstas no Plano Nacional de Habitação, que trataremos mais adiante.

1.1. O novo marco regulatório

A Constituição Federal de 1988 estabelece a responsabilidade da provisão de moradias aos governos federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal. A Emenda Constitucional no 26/2000 inclui a moradia entre os direitos sociais e reforça o papel fundamental da União na provisão de moradias para as famílias mais pobres.

> *Moradia digna é aquela localizada em terra urbanizada, com acesso a todos os serviços públicos essenciais por parte da população que deve estar abrangida em programas geradores de trabalho e renda. Moradia é um direito humano, afirma o Tratado dos Direitos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas (ONU), ratificado pelo Brasil em 1992, e como tal deve ser reconhecido, protegido e efetivado através de políticas públicas específicas (PROJETO MORADIA, 2000, p.12).*

O Estatuto da Cidade foi aprovado em 2001, depois de 13 anos de tramitação. É a principal legislação de regulação do espaço urbano que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Ao regulamentar

o capítulo sobre a Política Urbana da Constituição e criar a possibilidade de fazer valer a função social da propriedade, elemento fundamental para o equacionamento da questão habitacional no Brasil. Os principais instrumentos presentes no Estatuto da Cidade são:

a) **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios** – possibilita a imposição do caráter de função social da cidade pela obrigatoriedade da plena utilização da infraestrutura disponibilizada pelo poder público.

b) I**mposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo** – mecanismo utilizado para a imposição de usos de acordo com as políticas urbanas: permite uma sanção imposta pelo Poder Público Municipal ao descumprimento da exigência formal de adequado aproveitamento do imóvel.

c) **Desapropriação com pagamento em títulos** – possibilita a viabilização de um estoque de terra e/ou de edificações para os programas sem a necessidade de desembolso direto, caso não seja confirmada a destinação exigida pela prefeitura.

d) **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)** - trata-se de uma forma de incluir, no zoneamento da cidade, uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio para o assentamento. O estabelecimento de ZEIS significa o reconhecimento da diversidade de ocupações existentes nas cidades, além da possibilidade de construção de uma legalidade que corresponda a esses assentamentos e, portanto, de extensão do direito de cidadania a seus moradores.

e) **Direito de preempção** - o Poder Público Municipal terá preferência para adquirir imóvel urbano objeto alienação onerosa entre particulares.

f) **Concessão de uso especial para fins de moradia** - prevista no artigo 1º da Medida Provisória 2.220 de 4/09/01, trata-se de um título de posse concedido ao possuidor que até 30 de junho de 2001 possua como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinqüenta metros quadrados imóvel público situado em área urbana, que seja utilizado para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

g) **Usucapião especial de imóvel urbano** – garantia de titulação de áreas ocupadas em benefício do morador caso não haja reclamações em cinco anos. Possibilita que o ocupante de terra particular que possuir como sua área ou edificação urbana de até 250m2, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

h) **Outorga onerosa do direito de construir** – possível fonte de recursos para programas sociais através de arrecadação de contrapartida compensatória do direito de construir acima do permitido. Trata-se de faculdade titularizada por particular que desejar construir acima do coeficiente único (básico) de aproveitamento do lote, legalmente fixado para o local.

i) **Operações urbanas consorciadas** – permite repartir com outros atores a atribuição da promoção de melhorias urbanísticas. Um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

j) **Consórcio imobiliário** - é a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.Trata-se de um instrumento de cooperação entre o poder público e a iniciativa privada para fins de realizar urbanização em áreas que tenham carência de infraestrutura e serviços urbanos e contenham imóveis urbanos subutilizados e não

utilizados.

k) **Estudo de impacto de vizinhança** – visa à garantia da qualidade de vida das populações próximas a qualquer tipo de empreendimento urbano. Trata-se de um instrumento da política urbana destinado a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades. Deve ser considerado como um instrumento preventivo do ente estatal destinado a evitar o desequilíbrio no crescimento urbano, garantindo condições mínimas de ocupação dos espaços habitáveis.

l) **Direito de superfície** - Trata-se da hipótese do proprietário urbano ter a possibilidade de conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, através de escritura pública registrada no Cartório de Registro de Imóveis.

m) **Transferência do direito de construir** - Com base no Plano Diretor e em Lei Municipal o poder público poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no Plano Diretor ou em legislação urbanística dele decorrente quando o imóvel for considerado para fins de implantação de equipamentos urbanos e comunitários, preservação histórica, ambiental, paisagística, social, cultural, e programas de regularização fundiária.

O Estatuto da Cidade torna os municípios o principal executor da política de desenvolvimento urbano, com gestão democrática da cidade, processos decisórios e com controle social sobre a implementação da política urbana. A participação popular é incentivada através dos instrumentos de gestão democrática: criação do Conselho das Cidades, Conferências da Cidade, audiências e debates públicos, estudos de impacto de vizinhança, etc, mas é preciso chamar a atenção para o fato de que a criação dos instrumentos de gestão é fundamental, mas esses não são suficientes para que se garanta uma forma de gestão participativa. Esse processo requer um trabalho articulado e comprometido com a formação permanente da população e dos profissionais envolvidos.

Cabe ainda destacar a Lei 11.977 de 07 de julho de 2009, que regulamenta a regularização fundiária e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). No que se refere à regularização fundiária, esse marco legal é um importante instrumento para o destravamento dos processos e procedimentos necessários para a regularização das cidades. Nessa Lei, está contemplado o parcelamento de interesse social, destinado a regularização de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, a partir de três requisitos:

a) preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia (ocupação pacífica por mais de cinco anos; áreas de até 250 m²; utilizadas como única moradia; beneficiando famílias que não tenham propriedade imobiliária urbana ou rural);

b) imóveis situados em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), prevista em lei municipal ou no plano diretor;

c) áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

O capítulo III da Lei 11. 977/2009 definiu dois novos instrumentos de política pública que trarão enormes benefícios para a população que ocupa terras de domínio público ou privado, a demarcação urbanística e o título de reconhecimento de posse. Com estes dois instrumentos abre-se na legislação brasileira a possibilidade de usucapião, sem a intervenção do Poder Judiciário, cujos procedimentos serão feitos diretamente no Registro de Imóveis. Essa Lei veio a se somar às diretrizes gerais da política urbana já presentes no Estatuto da Cidade.

A Constituição Federal, O Estatuto das Cidades, as normatizações e legislações específicas, somados a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, criam as condições para uma nova Política Nacional de Habitação.

2 Política Nacional de Habitação e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

Em 2004 foi aprovada pelo Conselho das Cidades a Política Nacional de Habitação, complementada pela regulamentação da Lei nº 11.124/2005 – que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

2.1 Princípios da Política Nacional de Habitação

– Direito à moradia, enquanto um direito individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988.
– O direito à moradia deve ter destaque na elaboração dos planos, programas e ações;
– Moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais;
– Função social da propriedade urbana buscando implementar instrumentos de reforma urbana que possibilitem melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada;
– Questão habitacional como uma política de Estado uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole um só governo;
– Gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos;
– Articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais.

2.2 Objetivos específicos da PNH

– Garantir linhas de financiamento, no âmbito do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS),
– Apoiar e incentivar os Estados, Distrito Federal e Municípios na elaboração de programas, planos e no desenho das intervenções em assentamentos precários;
– Promover e apoiar ações de desenvolvimento institucional
– Estabelecer critérios e parâmetros técnicos de orientação para as intervenções urbanas.

2.3 Sistema Nacional de Habitação

A PNH prevê a organização de um Sistema Nacional de Habitação (SNH) como um instrumento de organização dos agentes que atuam na área de habitação e como meio para reunir os esforços dos governos (União, Estados e Municípios) e do mercado privado, além de cooperativas e associações populares, para enfrentar o déficit habitacional.

A proposta do SNH está baseada na integração das ações dos agentes que o

compõem, na possibilidade de viabilizar programas e projetos habitacionais a partir de fontes de recursos onerosos e não onerosos, na adoção de regras únicas por aqueles que integram o sistema e na descentralização de recursos e das ações, que deverão, paulatinamente, ser implementadas prioritariamente, pela instância local.

O SNH está subdividido em dois, que, de forma complementar, estabelece mecanismos para a provisão de moradias em todos os segmentos sociais. São eles, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Sistema Nacional de Habitação de Mercado, um voltado para a faixa de interesse social e outro voltado para o mercado. Neles, diferenciam-se as fontes de recursos, as formas e condições de financiamento e se direcionam os subsídios para o Sistema de Habitação de Interesse Social e, dentro deste, para as faixas de demanda que mais os necessitam.

Figura 02: Organograma do Sistema Nacional de Habitação
Fonte: Ministério das Cidades. Apresentação para os seminários regionais do Plano Nacional de Habitação (Planhab), 2007

2.4 Agentes do Sistema Nacional de Habitação

Os principais agentes públicos do Sistema Nacional de Habitação são os seguintes:

– **Ministério das Cidades** – Órgão responsável pelas diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Habitação. Está sob a sua responsabilidade a também a compatibilização da PNH com as demais políticas setoriais. É responsável pela formulação do Plano Nacional de Habitação e pela coordenação das ações e da implementação do Sistema, que inclui os orçamentos destinados à moradia, estímulo à adesão ao Sistema por parte dos estados e municípios, bem como firmar a adesão e coordenar sua operacionalização.

– **Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social** – tem a competência específica de estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS, uma das principais fontes de recursos do sistema, de modo compatível com as orientações da Política e do Plano Nacional de Habitação.

– **Conselho Nacional das Cidades** – é órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva. Em relação à Política Nacional de Habitação, tem algumas atribuições centrais especialmente no que tange às prioridades, estratégias, instrumentos, normas da Política; além de fornecer subsídios para a elaboração do Plano Nacional de Habitação,

acompanhar e avaliar a implementação da Política Nacional de Habitação, recomendando providências necessárias ao cumprimento dos objetivos da política.

– **Caixa Econômica Federal** – como agente operador do sistema é o responsável pela operação dos programas habitacionais promovidos com recursos do FGTS e do FNHIS. É também quem intermedia o repasse de recursos do FNHIS para os beneficiários dos programas e é, ainda, o agente que operará os repasses fundo a fundo previstos no SNHIS. Como operador, perfaz também a função de analista da capacidade aquisitiva dos beneficiários nos casos dos programas do FGTS e avalia o cumprimento das etapas para liberação de recursos de outras fontes.

– **Órgãos descentralizados** – constituídos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios; Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais, com atribuições específicas de habitação no âmbito local.

– **Agentes promotores** – associações, sindicatos, cooperativas e outras entidades que desempenhem atividades na área habitacional.

– **Agentes financeiros** – autorizados pelo Conselho Monetário Nacional.

O Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS), mesmo não integrando diretamente a composição definida pela Lei Federal n° 11.124/05 tem papel fundamental na implementação do sistema, na medida em que delibera sobre os recursos do FGTS e, portanto, da principal fonte estável de recursos voltada para habitação e de parte substancial dos programas da PNH. Estes programas, por sua vez, vêm sendo adequados para responder às diretrizes da Política Nacional de Habitação por meio de Resoluções do CCFGTS resguardada a sustentabilidade do Fundo.

2.5 Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

O Sistema Nacional de Habitação Interesse Social (SNHIS) foi regulamentado pela Lei Federal n° 11.124 de junho de 2005 e está direcionado à população de baixa renda, especialmente a que se encontra limitada em 3 salários mínimos e que compõe, a quase totalidade do déficit habitacional do País.

É organizado a partir da montagem de uma estrutura institucional, composta por uma instância central de coordenação, gestão e controle, representada pelo Ministério das Cidades, além do Conselho do FNHIS, por agentes financeiros e por órgãos e agentes descentralizados. Essa estrutura funcionará de forma articulada e com funções complementares em que cada um desses agentes de representação nacional, instituídos por legislação e competências específicas, passam a responder à PNH e devem balizar seus programas e suas ações pelos princípios e diretrizes por ela estabelecidos. Já os agentes descentralizados, para participar do sistema e ter acesso aos programas destinados à habitação de interesse social, devem tomar a iniciativa de adesão.

A adesão ao SNHIS é voluntária e se dá a partir a assinatura do termo de adesão, por meio do qual Estados, Municípios e Distrito Federal se comprometem a constituir no seu âmbito de gestão, um fundo local de natureza contábil - específico para habitação de interesse social - gerido por um conselho gestor com representação dos segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantindo o princípio democrático de escolha de seus membros; compromete-se ainda, a elaborar um plano local (estadual ou municipal) de habitação. No termo de adesão ainda estarão assinalados os compromissos comuns, objetivos, deveres e responsabilidades das partes.

Uma vez celebrada a adesão, o ente federativo deverá cumprir as três obrigações

(criar o Fundo, o Conselho e Plano de Habitação) para poder pleitear os recursos do FNHIS do ano seguinte.

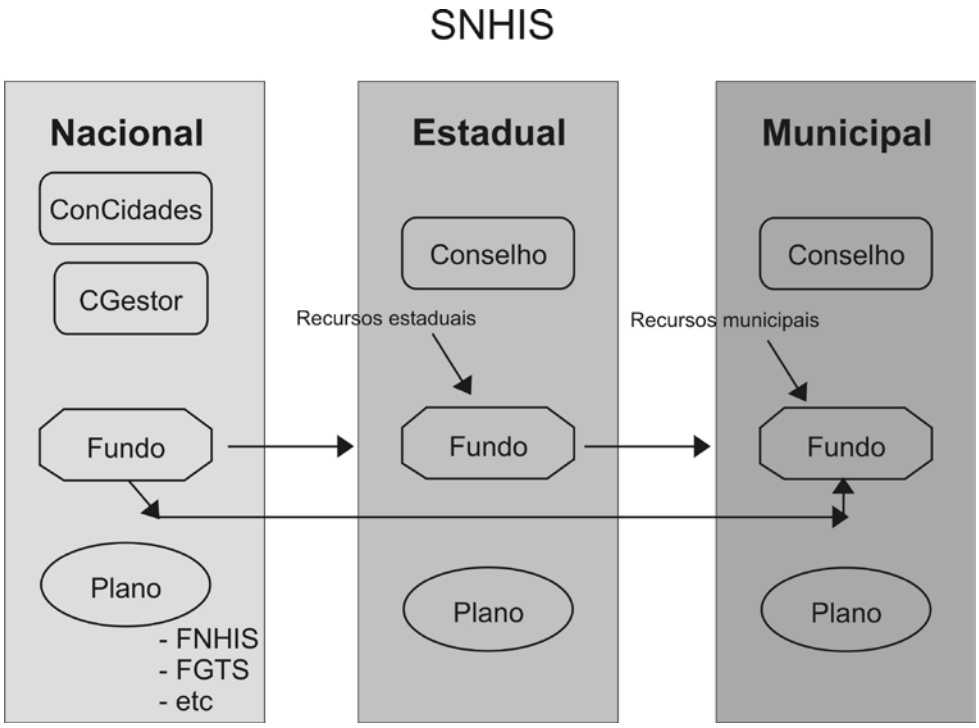

Figura 03: Fluxograma do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)
Fonte: Elaborado por Rodrigues, 2006, s/p.

2.6 Plano Nacional de Habitação

O Plano Nacional de Habitação (PlanHab), documento elaborado em 2008 e debatido no Conselho das Cidades, no qual estão formuladas estratégias para equacionar as necessidades habitacionais do país até 2023. A estimativa é que o déficit habitacional acumulado até 2006 seja de 7,9 milhões de moradias e que o Brasil precise de mais 27 milhões de residências nos próximos 15 anos. Para isso, o Plano prevê a necessidade de se aportar no mínimo 2% do Orçamento Federal para a habitação social, durante quinze anos.

2.7 Diretrizes específicas voltadas para os assentamentos precários

Em relação aos assentamentos precários (loteamentos clandestinos e/ou irregulares, favelas e cortiços) a PNH estabelece diretrizes gerais:

– **Garantia do princípio da função social da propriedade** estabelecido na Constituição e no Estatuto da Cidade, respeitando-se o direito da população de permanecer nas áreas ocupadas por assentamentos precários ou em áreas próximas, que estejam adequadas ambiental e socialmente, preservando seus vínculos sociais com o território, o entorno e sua inserção na estrutura urbana, considerando a viabilidade econômico-financeira das intervenções;

– **Promoção do atendimento à população de baixa renda**, aproximando-o ao perfil do déficit qualitativo e quantitativo e com prioridade para a população com renda de até 03 (três) salários mínimos;

– **Promoção e apoio às intervenções urbanas articuladas territorialmente**, especialmente programas habitacionais, de infraestrutura urbana e saneamento ambiental, de mobilidade e de transporte, integrando programas e ações das diferentes

políticas, visando garantir o acesso à moradia adequada e o direito à cidade;

– **Estímulo aos processos participativos locais** que envolvam a população beneficiária, especialmente nas intervenções de integração urbana e regularização fundiária;

– **Atuação coordenada e articulada dos entes federativos** por meio de políticas que apresentem tanto caráter corretivo, baseadas em ações de regularização fundiária, urbanização e inserção social dos assentamentos precários; quanto preventivo, com ações voltadas para a ampliação e universalização do acesso à terra urbanizada e a novas unidades habitacionais adequadas;

– **Atuação integrada com as demais políticas públicas ambientais e sociais** para garantir a adequação urbanística e socioambiental das intervenções, no enfrentamento da precariedade urbana e da segregação espacial que caracterizam esses assentamentos;

– **Definição de parâmetros técnicos e operacionais mínimos de intervenção urbana**, de forma a orientar os programas e políticas federais, estaduais e municipais, levando-se em conta as dimensões fundiária, urbanística e edilícia, a dimensão da precariedade física (risco, acessibilidade, infraestrutura e nível de habitabilidade) e a dimensão da vulnerabilidade social, compatíveis com a salubridade, a segurança e o bem-estar da população, respeitando-se as diferenças regionais e a viabilidade econômico-financeira das intervenções;

– **Estímulo ao desenvolvimento de alternativas regionais**, levando em consideração as características da população local, suas manifestações culturais, suas formas de organização e suas condições econômicas e urbanas, evitando-se soluções padronizadas e flexibilizando as normas, de maneira a atender às diferentes realidades do País.

2.8 Linhas programáticas de atuação

Em relação aos assentamentos precários foram estabelecidas as seguintes linhas programáticas de atuação:

a) **Desenvolvimento institucional**, entendido como a ação de apoio à modernização institucional dos Estados, Distrito Federal e Municípios, para que estejam aptos a atuar na solução dos problemas habitacionais;

b) **Urbanização integrada**, entendida como programa e ações de melhoria das condições de habitabilidade de populações residentes em assentamentos precários mediante urbanização e regularização fundiária.

c) **Intervenção em cortiços**, conjunto de programas e ações de atendimento habitacional, tais como: melhoria habitacional, regularização e reabilitação urbana.

d) **Melhoria habitacional**, a partir da articulação entre o financiamento a pessoas físicas para aquisição de material de construção e as intervenções de urbanização de áreas ou de implantação de lotes urbanizados realizadas pelo poder público municipal, acompanhadas de assistência técnica e capacitação.

e) **Regularização fundiária**, criando um programa de apoio, complementação e suplementação da ação dos governos municipais à regularização fundiária sustentável em áreas urbanas ocupadas por assentamentos precários e intervenção mais direta nos casos em que os assentamentos a serem regularizados estejam situados em terras de propriedade da União.

As linhas programáticas deverão contar com fontes estáveis de subsídios e linhas especiais de financiamentos. Os recursos necessários para a cobertura dos gastos devem ser, majoritariamente, de natureza não onerosa e compostos pela parceria com os demais

entes federativos, conforme previsto no Projeto de Lei que institui o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Intersetorialidade e integração de políticas públicas

As políticas públicas no Brasil foram marcadas, nos diferentes períodos da história, pela setorização, fragmentação, dispersão e sobreposição, e estru-turadas para funcionarem isoladamente e de acordo com negociações e loteamentos políticos de cargos diretivos. Cada uma tem os seus planejamentos, orçamentos, normatizações, procedimentos, equipamentos, recursos humanos, etc., onde a gestão é pensada, via de regra, em função do grau de especialização de cada área.

Entende-se política social como síntese de uma confrontação e articulação de interesses de forças sociais diversas, um conjunto de regulações e intervenções do Estado, definidas em um jogo de interesses e condicionadas historicamente, por processos econômicos, políticos e sociais. Assim, uma política social se estrutura e se concretiza, a partir de interesses sociais organizados, que disputam recursos públicos, socialmente produzidos (PAZ, 2002).

Políticas econômica e social compõem uma totalidade – são políticas públicas - não se pode analisar uma ou outra, sem se remeter às questões relativas a economia, ao projeto político, às demandas sociais, ou ao desenvolvimento econômico e social (PAZ, 2002). Dessa forma, a política habitacional tem interface com a política econômica e com todas as políticas sociais e, seu sucesso, está relacionado à complementaridade das ações e na potencialização das ações conjuntas que devem ser planejadas previamente. Um investimento em programas de habitação pode ter seus resultados comprometidos se não for acompanhado de ações intersetoriais.

De acordo com Azevedo (1990) esses programas podem ser inviabilizados caso outras políticas urbanas, como as de transporte, de energia elétrica, de esgotamento sanitário e de abastecimento de água, não estejam integradas. Além disso, o conjunto de políticas sociais, como o incremento no nível de emprego, os programas de transferência de renda, as políticas de educação, saúde e assistência social impactam diretamente as condições habitacionais das famílias de baixa renda.

Na década de 90 do século XX, a partir do padrão financeiro transnacional, das políticas de ajuste estrutural, se produziu mudanças significativas no modo de acumulação capitalista, com efeitos diretos nas políticas sociais implementadas, especialmente pela restrição de gastos e redução de financiamentos. Observou-se um desmonte no aparelho burocrático, o aprofundamento da fragmentação, a focalização, a privatização e mercantilização dos serviços públicos. Um exemplo do efeito perverso de medidas econômicas na área social, foi o acordo firmado entre o governo brasileiro e o Fundo Monetário Internacional - FMI em 1998, no qual a necessidade de controle do endividamento público bloqueou que municípios tomassem empréstimos e recursos federais, gerando o contingenciamento de recursos públicos e também do FGTS, principal fundo para os programas de habitação e saneamento.

Paralelamente, é preciso destacar que a Constituição Federal de 1988 trouxe mudanças profundas no relacionamento entre Municípios, Estados e União, rompendo com a centralização do poder da União, promovendo uma reforma tributária e uma redistribuição de competências, a chamada descentralização, na qual o papel das prefeituras ganhou novos contornos. A Constituição tornou os municípios autônomos e independentes no plano político-institucional, valorizando o poder local e a participação da sociedade civil, como fundamentos da prática democrática.

A descentralização pressupõe uma articulação entre as três esferas de governo. Nos

primeiros anos dos anos 1990, confundiu-se descentralização com municipalização ou mesmo com 'prefeiturização', focalizando as responsabilidades dos municípios. A definição das competências municipais se coloca em estreita relação com as responsabilidades da esfera estadual e com a esfera federal, para que se estabeleça uma efetiva capacidade institucional de gestão coordenada entre os vários níveis de governo. A União tem funções de normatização, coordenação e financiamento, e essas atribuições lhe possibilita a integração das ações na direção da redistribuição dos recursos e da alteração dos níveis de desigualdade social.

Junqueira e Inojosa (1997) definem intersetorialidade na gestão pública como a "articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas, visando o desenvolvimento social, superando a exclusão social" (p. 24). Trata-se de uma nova lógica para a gestão da cidade, de decisão política de redirecionar a ação pública, buscando superar a fragmentação e considerando o cidadão na sua totalidade.

A articulação entre políticas públicas potencializa os resultados e melhora substancialmente as condições de vida da população. Possibilita melhor utilização dos recursos, compartilha e define responsabilidades e atribuições. O pressuposto dos processos de articulação entre políticas públicas é de que a intersetorialidade e a complementaridade entre serviços são fundamentais para produzir alteração na qualidade de vida e no ambiente urbano.

De acordo com Junqueira (2005, p.04),

[...] a intersetorialidade constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços. Isso significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses.

Nesse sentido, a perspectiva de territorilização exige incorporar a intersetorialidade nas políticas sociais como condição essencial para a construção e implementação de serviços públicos integrados, que respondam de forma mais ampla à multidimensionalidade da pobreza e à segregação socioespacial. Implica em construir diagnósticos, programas, ações, integrados com definição de responsabilidades compartilhadas. Dessa forma, territorialidade e intersetorialidade, potencializam as intervenções públicas, ampliando possibilidades e efetividade das ações desenvolvidas.

O impacto nas condições de vida da população, os ganhos de escala e de resultados, a melhor utilização dos recursos (financeiros, materiais e humanos) são as grandes metas da articulação e intersetorialidade das políticas públicas.

A atuação intersetorial requer o esforço de planejamento e diálogo de diferentes áreas, não se baseia em decisões pessoais, mas sim profissionais, institucionais e políticas. Para isso é necessário investir em mecanismos que favoreçam a articulação, comunicação e relacionamentos e mudar a cultura organizacional, no sentido de estabelecer novas bases de relacionamento entre órgãos e agentes públicos, possibilitando a adesão dos profissionais envolvidos para o trabalho cooperativo e compartilhado. Como nos diz Junqueira, "essas mudanças só serão efetivas quando houver nova maneira de olhar a realidade social, de lidar com ela, o que significa mudar práticas organizacionais, que só ocorrem quando há transformação de valores e da cultura das organizações". (Junqueira, 2005, p.6)

A criação de mecanismos de articulação, sistemas e fluxos de comunicação entre as diversas estruturas, órgãos, agentes públicos e privados são fundamentais para viabilizar a atendimento integral das demandas, planejar ações, otimizar recursos, e possibilitar estratégias de acompanhamento e controle social. Nesse processo, os níveis gerenciais têm um importante papel.

Um bom exemplo é a Orientação Operacional n. 13 de 2010, da Secretaria Nacional

de Habitação e da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, que estabelece parceria entre o Ministério das Cidades e o Ministério da Cultura para financiamento e implantação do Programa Espaço Mais Cultura nas obras do PAC. Essa Orientação Operacional possibilita a apresentação de projetos intersetoriais voltados à prática de atividades culturais, artísticas, de lazer, de convívio social, como bibliotecas, teatros, auditórios, espaços de multiuso, oficinas, praças de lazer, estúdios, galpões culturais, etc., de acordo com as características dos grupos sociais envolvidos.

A integração intersetorial, o trabalho conjunto são desafios permanentes que precisam ser constantemente reafirmados e que devem estar postos entre os compromissos políticos-institucionais das diferentes gestões municipais.

Em projetos de urbanização de assentamentos precários, a postura dos diferentes setores de governo é determinante para os melhores resultados. A implantação de serviços, como creches, Unidades Básicas de Saúde (UBS), Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), centros esportivos, atividades de cultura e lazer fazem toda a diferença na consolidação e sustentabilidade dos empreendimentos.

Outro aspecto relevante diz respeito à articulação do trabalho das equipes do social com o trabalho das equipes de engenharia (chamada também de 'equipe física') responsáveis pelas frentes de obra. Como veremos em nossas próximas aulas, a intervenção, assim como o território, deve ser pensada na sua totalidade e, portanto, todas as ações devem se dar de maneira articulada, somando esforços e em complementaridade e interdependência.

4 Considerações finais

O trabalho social em programas habitacionais precisa adotar a intersetorialidade como elemento central nas suas metodologias, procurando se aproximar da diversidade da dinâmica territorial e compreender as várias dimensões presentes, assim como estratégias dos diferentes atores com muitos e distintos interesses territoriais. É necessário estabelecer uma série de mediações para explicitação e pactuação de conflitos e interesses e articulações intersetoriais através de planejamento e ações conjuntas.

Dessa reflexão extraem-se alguns indicativos para as intervenções em habitação de interesse social:

– O território e a intersetorialidade das políticas públicas deve ser considerado desde a fase de desenho do projeto, do planejamento das ações setoriais, à execução, implementação e avaliação,

– A intersetorialidade deve considerar a capacidade institucional e financeira efetiva na previsão dos equipamentos sociais necessários para atendimento das novas demandas.

– É fundamental o estabelecimento de funções e responsabilidades entre os vários órgãos e executores.

– Na etapa de diagnóstico, é preciso realizar estudos das características dos territórios aonde reside a população e daquele proposto para a nova moradia, bem como sobre os impactos sócio-ocupacionais e de relações de sociabilidade e de vizinhança que a mudança poderá acarretar na vida cotidiana.

– Estabelecimento de gestões intersecretariais e interinstitucionais, em especial com as secretarias e programas públicos de educação, saneamento, saúde, trabalho, meio ambiente, esporte, cultura e lazer. Na medida do possível, garantir a eficiência de instâncias de coordenação de ações e intervenções conjuntas nos territórios.

– Estabelecimento de parcerias com Organizações Não Governamentais (ONGs),

entidades e organizações sociais públicas e privadas para oferta de projetos de inserção produtiva, (re) qualificação profissional, projetos de educação ambiental, cultura e lazer.

Referências

AZEVEDO, S. O desempenho do poder público na área habitacional: um breve retrospecto. In: **Déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995.

AZEVEDO, Sergio de. A Trajetória dos Programas Alternativos de Habitação Popular no Brasil. In: **RAM** - Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro. Vol. 195. Ano XXXVII, abr./jun. 1990.

BONDUKI, Nabil G. **Origens da Habitação Social do Brasil**. Arquitetura Moderna, Lei de Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, FAPESP, 1998.

BONDUKI, Nabil G. e ROSSETTO, Rossella. Política e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. In: **Ações Integradas de Urbanização e Assentamentos Precários**. Curso à Distância. Módulo I. Disciplina II. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

FERREIRA, J.S.W.e UEMURA, Margareth M. Política Urbana. In: **Ações Integradas de Urbanização e Assentamentos Precários**. Curso à Distância. Módulo I. Disciplina I. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. São Paulo: IC, 2000.

INSTITUTO POLIS. **Estatuto da Cidade**: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 3 Ed. Brasília: Presidência da República, Câmara dos Deputados, Caixa Econômica Federal, Instituto Polis, 2005.

JUNQUEIRA, L.A. P. Articulações entre o serviço público e o cidadão. In: **X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Santiago, Chile, oct. 2005.

JUNQUEIRA, L.A. P.; INOJOSA, R. M.; e KO¬MATSU, S. Descentralização e Intersetoriali¬dade na Gestão Pública Municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: **XI Concurso de Ensayos del CLAD "El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública: Perspectivas, Posibi¬lidades y Limitaciones"**. Caracas, 1997.

LEFEBVRE, H. **A Cidade do Capital**. Rio de Janeiro: DP& A, 1999.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **Habitação e Cidade**. São Paulo: Atual Editora, 1997.

PAZ, Rosangela D. O. da. **Dimensões e Indicadores de Participação Social na Avaliação de Programas Habitacionais**. Tese de Doutorado, PUCSP, 2002.

RODRIGUES, Evaniza. **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social** – Brasil: Lei 11.124/2005. São Paulo.2006. [Material didático].

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei**: Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp, 1997.

SANTOS, Cláudio H. M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil**: 1964/1998. Instituto de Pesquisas Aplicadas – IPEA. Texto para Discussão N. 654. Brasília, Julho de 1999.

Secretaria Nacional de Habitação

Direito à Moradia

Ministério das Cidades

Módulo 2

O segundo módulo "Trabalho social em habitação", contextualizará histórica e teoricamente os pressupostos do trabalho social em programas de habitação de interesse social, recuperando sua trajetória histórica, os objetivos, metodologias e técnicas de abordagem.

No segundo módulo buscaremos desenvolver uma reflexão crítica sobre os conceitos que embasam as intervenções habitacionais, com destaque para desigualdade social, vulnerabilidade, famílias e segmentos sociais, direito à cidade e a gestão pública e democrática. Por fim, trataremos da compreensão sobre metodologias de trabalho social em habitação e seus principais componentes.

MÓDULO II	Aula 3 - Trajetória do trabalho social em habitação
TRABALHO SOCIAL EM HABITAÇÃO	Aula 4 – Conceitos básicos para intervenções habitacionais
	Aula 5 – Metodologias do trabalho social em habitação

Secretaria Nacional de Habitação

Ministério das Cidades

Aula 3

TRAJETÓRIA DO TRABALHO SOCIAL EM HABITAÇÃO

Rosangela Dias Oliveira da Paz
Kleyd Junqueira Taboada

INTRODUÇAO

A terceira aula do Curso à distância – 'Trabalho social em programas e projetos de habitação de interesse social' – introduz o Módulo II: Trabalho Social em Habitação, que será composto de três aulas.

Procuraremos nessa aula discutir a trajetória do trabalho social em habitação, em particular a partir da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964 e das iniciativas das prefeituras em responder às demandas sociais por moradia.

1 Breve Histórico trabalho social em habitação

O trabalho social em habitação deve ser compreendido no contexto da configuração da questão urbana, a partir da segunda metade do século XX, marcada pela desigualdade social e segregação socioespacial, decorrentes do modelo político e econômico adotado nos diferentes momentos históricos, mas que se agravou, consideravelmente, a partir do governo autoritário militar (1964 a 1984).

Como vimos na primeira aula, dos anos 60 até meados dos anos 80 do século XX, período de ditadura militar, o BNH e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) privilegiaram o atendimento da demanda de setores da classe média.

Na sociedade em geral, e particularmente nos mercados da construção civil e imobiliário, prevalecia uma noção de habitação popular que a identificava com moradia para a população pobre, que não podia comprar no mercado uma casa, além de ter baixa qualidade construtiva e localização distante dos bairros nobres das cidades. Essa visão contribuiu para estigmatização da população e segregação social em grandes conjuntos populares uniformizados, padronizados, distantes do centro das cidades e dos locais de trabalho, com baixa qualidade, não respeitando as diferenças regionais e culturais, e sem a participação dos futuros moradores dos conjuntos nas definições do desenho e arranjos arquitetônicos.

> *A ideologia dominante era a do urbanismo sanitarista, parte do projeto político da ditadura, que não tolerava invasões de terra e que tentava, a todo custo, impor ordem no espaço urbano. A construção destes conjuntos puxou a fronteira de expansão urbana. Ou seja, a criação de conjuntos habitacionais na periferia distante aumentou a oferta de terra urbanizada localizada entre os conjuntos e o tecido urbano central (FREITAS, 2006, s/p.).*

Pode-se afirmar que o trabalho social associado a programas de habitação de interesse

social, como política de governo, está presente no País desde quando a Política Nacional de Habitação e Saneamento (PNHS) foi definida no BNH, no período de 1968 a 1986.

Este trabalho se desenvolvia na área das Companhias de Habitação (COHABs), através do recurso da Taxa de Apoio Comunitário (TAC), criada em 1973, visando à manutenção dos conjuntos habitacionais e seus equipamentos comunitários ou para o pagamento de assistente social que atuasse nesse novo espaço constituído, executando um plano de serviço social, custo este, embutido no preço da habitação que era financiada ao mutuário.

O trabalho social da época tinha um caráter mais 'administrativo', pois se preocupava com a seleção da demanda, o acompanhamento da adimplência dos mutuários e a organização comunitária, especialmente com a constituição de Associações de Moradores nos Conjuntos Habitacionais, para que essas pudessem administrar os espaços comunitários construídos nos conjuntos habitacionais (centros comunitários através de comodatos).

Desde os anos 1960, observa-se a presença da interdisciplinaridade na composição das equipes, restrita aos profissionais da área de humanas, incluindo especialmente sociólogos, psicólogos, pedagogos e assistentes sociais. No entanto, é significativa a predominância dos profissionais da área de Serviço Social que trazem para esta atuação referências teórico-metodológicas e compromissos ético-políticos, construídos pela profissão num movimento de luta contra as bases conservadoras e tradicionais da profissão, conforme veremos mais adiante.

Por outro lado, havia o trabalho social desenvolvido pelos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs), criados em todas as regiões do País, em 1966, para gerir e acompanhar o Programa de Cooperativas Habitacionais, que atendiam com habitação de baixo custo, os trabalhadores sindicalizados contribuintes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O objetivo era de orientar as cooperativas habitacionais, através de elaboração de projetos, regularização jurídica e fundiária, seleção dos candidatos, construção e entrega das obras e assessoria técnica e social, destacando-se entre eles a presença de assistentes sociais.

O trabalho social desenvolvido visava o acompanhamento aos trabalhadores, desde a constituição da Cooperativa Habitacional, a contratação e execução das obras dos conjuntos habitacionais até a mudança para a nova unidade habitacional.

O BNH possuía na Carteira de Cooperativas Habitacionais uma Seção de Desenvolvimento Comunitário, inicialmente sem estrutura nem plano de ação. O 1º Encontro dos INOCOOPs, realizado em 1972, sinalizou para o compromisso do Banco em dar suporte ao trabalho social dos agentes. A partir daí estruturou equipes e definiu diretrizes e o arcabouço metodológico do Trabalho Social em Habitação. Constituiu e contratou equipe técnica própria, criando o Subprograma de Desenvolvimento Comunitário (SUDEC), em 16 de janeiro de 1975, através da Resolução de Diretoria 40/75, que institucionalizou o trabalho social nacionalmente, nos vários programas geridos e ofertados pelo Banco a Estados e Municípios, programas estes que atendiam a populações diferenciadas, especialmente por faixas de renda. O SUDEC encontrava-se no âmbito dos projetos e programas do setor de Estudos e Pesquisas/ Treinamento e Assistência Técnica (ESPES/TREINAT) e daí advinham os seus recursos.

Assim, o trabalho social passou a ser uma exigência nos Programas Habitacionais das Companhias de Habitação e nos Programas de Cooperativas Habitacionais, a partir de 1975 e na década de 80 do século XX, nos Programas destinados à populações de baixíssima renda, como o Programa de Erradicação da Sub-Habitação (PROMORAR), o João de Barro e o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), bem como nos Programas de Saneamento para População de Baixa Renda (PROSANEAR).

O trabalho social adquiriu um caráter menos administrativo e orientava-se no sentido de

que o mutuário se assumisse como cidadão com consciência de seus direitos e deveres e da importância de sua participação ou protagonismo social.

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

No foco do trabalho social, nos projetos destinados às favelas, acrescentava-se a mobilização da população para o conhecimento e discussão do projeto, uma vez que as favelas localizadas, na maioria das vezes, em áreas impróprias ao uso habitacional, exigia a remoção das famílias.

Na esfera municipal, geralmente, os atendimentos e programas de habitação voltados à população de baixa renda eram compreendidos como ações emergenciais e não como parte de uma política habitacional e, em muitos municípios, as ações ficavam sob a responsabilidade de secretarias ou órgãos de assistência social. Do ponto de vista governamental, a "política habitacional" para este segmento reduziu-se ao atendimento emergencial e à remoção de favelas para áreas e conjuntos localizados nas periferias, desprovidos de serviços públicos. Exemplo dessa perspectiva, pode ser observada em cidades que tiveram uma urbanização e industrialização aceleradas, onde os governos municipais destinaram verbas públicas para construção de barracos, com doação de materiais de construção, como madeirite, telhas, etc, chamados em alguns municípios de 'kits-barracos', na lógica semelhante a doação de colchões e cobertores em situações de emergência, como enchentes, desmoronamentos, etc. Apesar dessa tônica, em várias cidades, em especial nas metrópoles, onde havia organização popular ou organização de moradores, a presença de profissionais da área social foi um aliado importante na luta por melhores condições de vida.

A partir da segunda metade dos anos 1970, observa-se a proposição de programas habitacionais destinados à população com renda mensal inferior a três salários mínimos, considerados programas alternativos, como o PROFILURB, PROMORAR e João de Barro[1]. Esses programas visavam obras de urbanização, melhorias nas habitações pré-existentes, equipamentos urbanos, regularização de lotes e apoio à autoconstrução, mas não tinham como prioridade a produção de novas unidades habitacionais. De qualquer forma, os resultados desses programas não foram significativos, em face da produção habitacional no período BNH.

Na segunda metade dos anos 1970, surgem vários movimentos sociais no campo da moradia, num cenário de reorganização da sociedade civil, que resistiu e enfrentou os governos militares com apoio importante das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja Católica e que adentraram nos anos 1980. Experiências importantes, que se tornaram referências nacionais, foram os movimentos de moradia na cidade de Belo Horizonte em Minas Gerais; em Recife/PE com a presença de Dom Helder Câmera, liderança das CEBs, que desencadeou uma série de organizações e lutas; os movimentos de loteamentos clandestinos em São Paulo e no Rio de Janeiro, que lutavam por regularização fundiária e por serviços urbanos; como também os movimentos de favelas ou de defesa dos favelados que reivindicaram água, luz e melhorias.

[1]Programa de Erradicação da Sub-habitação (PROMORAR), criado em 1979. Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), criado em 1975. Programa João de Barro, criado em 1984. Esses programas visavam obras de urbanização, melhorias nas habitações pré-existentes, equipamentos urbanos, regularização de lotes e apoio à auto-construção, mas não tinham como prioridade a produção de novas unidades habitacionais.

Os técnicos da área social que trabalhavam nas prefeituras das capitais e metrópoles, com destaque para os assistentes sociais, tiveram um importante papel na organização dos movimentos de favelas, estimulando, subsidiando e capacitando para as ações reivindicatórias.

Na primeira metade dos anos 1980, as lutas por redemocratização do País levaram a organização de movimentos específicos. Espalharam-se nas cidades, em especial nas metrópoles e cidades de grande porte, os movimentos reivindicatórios por casas, urbanização, regularização, melhorias e serviços urbanos, dirigidos à esfera municipal e estadual, com estratégias de mobilização de massa e de ocupação de terrenos ociosos. Destacam-se, neste período, as experiências municipais de atendimento à demanda dos movimentos sociais organizados, como os mutirões habitacionais em São Paulo, nas gestões Covas/Montoro (1982-1985), a anistia aos loteamentos clandestinos e os primeiros projetos de melhoria ou urbanização de favelas.

A atuação das equipes técnicas envolvidas nos projetos habitacionais passa a ter como eixo central o apoio às reivindicações e à organização popular. A tônica da ação dos profissionais, que atuavam em programas habitacionais, era o incentivo à organização de comissões de moradores, de grupos de mulheres que reivindicavam creches e equipamentos públicos, de movimentos de resistência e ocupação de áreas públicas e privadas. Os movimentos de moradia passam a identificar os técnicos como aliados de suas lutas, num contexto mais amplo de lutas pela redemocratização do País.

Os profissionais na década de1980 passam a se opor ao modelo de remoção, onde as famílias eram deslocadas para áreas muito distantes, não sendo respeitados os laços de vizinhança já estabelecidos, e nem mesmo a forma de obtenção de renda das famílias, que naturalmente estava ligada ao 'lócus' da moradia.

A proposta passa a ser da 'negociação' com as famílias para a desocupação de áreas consideradas impróprias, modelo adotado em vários programas do BNH à época. Essa nova posição teve influência de urbanistas e de organismos internacionais que defendiam a permanência das famílias nas favelas, através de sua urbanização.

Ao foco do trabalho social, acresceu-se a preocupação com o meio ambiente e com a sustentabilidade das famílias, iniciando-se a discussão de programas de geração de trabalho e renda, e projetos de educação ambiental associados ao trabalho social na habitação de interesse social.

Preocupação e foco não só dos assistentes sociais do BNH, mas de um grupo de técnicos constituído por profissionais de várias formações (urbanistas, arquitetos, psicólogos, assistentes sociais, economistas), que sabiam que as mudanças advindas com a urbanização das favelas, traziam uma elevação dos gastos das famílias, que necessitavam de estímulo e apoio para fazer frente a esses novos gastos e assim permanecer na nova unidade habitacional conquistada.

No PROSANEAR, a centralidade do trabalho social era dar conhecimento à população das obras do projeto, e iniciava-se, naquela época (década de 1980), a inclusão de temas ambientais com as famílias beneficiárias de programas, especialmente educação ambiental e a questão das instalações e funcionamento das redes de água e esgoto.

Os recursos para a sustentação do trabalho no Programa de Desenvolvimento Comunitário (PRODEC) advinham de um valor embutido no custo dos Programas, que se constituiu em um Fundo Rotativo, especialmente criado em setembro de 1980 (Fundo de Participação Comunitária (FPC), Resolução BNH nº 85/80), para os programas e projetos ligados às Companhias de Habitação (COHAB).

Em março de 1981, foi criado o Fundo Comunitário de Programas Cooperativos

(FCPC), através da Resolução BNH nº 104/81, para os Programas e Projetos da Carteira de Habitação.

As programações eram gestadas nas Companhias Habitacionais e nos institutos de orientação, e eram aprovadas e monitoradas pelo Banco, nas suas várias unidades descentralizadas.

A experiência do SUDEC e posteriormente do PRODEC alcançou um nível de sustentabilidade, através do fundo rotativo, que quando da extinção do BNH, a Caixa Econômica Federal (CEF), sucessora do Banco, manteve a sua execução. Os projetos utilizaram-se dos recursos do fundo rotativo até o ano de 1991.

A Caixa Econômica Federal, sucessora do BNH, entre os anos de 1987 até 1998, não criou nenhum programa ou diretriz para o trabalho social em nível federal. A CEF estava subordinada ao Ministério da Fazenda e passou a executar os Programas e Projetos de Habitação de interesse social, não como gestora, mas sim como contratada da instituição federal gestora dos programas habitacionais à época.

Na gestão Itamar Franco, foi criado o Programa Habitar (1994) e este Programa introduziu o trabalho social, admitido como contrapartida de estados e municípios.

Ao final da primeira gestão FHC, a partir de 1999, influenciado pelos elementos de preparação do Programa Habitar Brasil BID, no Programa Habitar sob a gestão da SEPURB, o desenvolvimento de trabalho social junto às populações beneficiárias de programas e/ou projetos com recursos advindos do Orçamento Geral da União passou a ser uma exigência. A inovação era a que o governo federal passava a incluir nos custos do empreendimento a ser contratado, recursos para o desenvolvimento do trabalho social, sendo que parte destes recursos era a fundo perdido, ou seja, a custo zero, para os municípios e estados. O limitador neste caso, estava na dependência de aprovação dos recursos através de emendas parlamentares.

O Governo Federal também ofertava através de empréstimo de recursos do FGTS, o Programa Pro Moradia, onde o trabalho social estava entre as exigências de enquadramento. Neste caso o limitador era a capacidade de endividamento de estados e municípios.

A experiência de execução de projetos integrados (intervenções físicas e sociais concomitantes), adquirida com a contratação e desenvolvimento do Programa Habitar Brasil-BID, a partir de 1999 reforçou a necessidade do desenvolvimento desse trabalho, demonstrou a eficácia de projetos integrados em comparação ao modelo de trabalho anterior, onde essa integração não era exigida, e levou o Ministério das Cidades a incluir o trabalho social na Política Nacional de Habitação e estender essa exigência para os Programas de Saneamento Ambiental Integrado, a partir do advento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007.

O Habitar Brasil-BID (HBB) foi a base para os programas e projetos federais propostos a partir de 1999. Ele baseava-se na seguinte estrutura:

– Projetos integrados por ações físicas e sociais, que incluíam o controle da questão ambiental e a regularização fundiária;

– Conteúdo mínimo exigido para o trabalho social voltado para os eixos de mobilização e organização da comunidade, educação sanitária e ambiental, geração de trabalho e renda;

– Trabalho Social exigido na fase antes das obras, na fase de obras e na fase do pós-obras;

– Objetivos claros;

– Transparência a respeito dos assuntos do projeto integrado;

– Equipes multidisciplinares;

– Definição de recursos de repasse por família, corrigíveis pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA);

– Monitoramento do projeto;

– Exigência da avaliação do projeto, após um período de doze meses de sua conclusão, que indicaria os primeiros resultados obtidos com o projeto, através de uma Matriz de Indicadores consensuada entre todos os atores que participaram do Programa e que envolveu todas as dimensões do projeto integrado.

A partir de 2003, a exigência do trabalho social estende-se a todos os programas em que o Ministério das Cidades concedesse recursos a fundo perdido e naqueles obtidos através de empréstimos a Estados e Municípios.

A partir de então, a orientação para o trabalho social vem sendo desenvolvida em diversos organismos públicos, nos mais diferentes programas de habitação, onde se destacam: o respeito às conquistas importantes dos movimentos sociais de moradia, como o direito das famílias em permanecerem na área ocupada, minimizando ao máximo o número de famílias a serem removidas, a necessária infraestrutura urbana e a participação durante a execução do empreendimento.

2 A contribuição do Serviço Social para o trabalho social em habitação

A profissão de assistente social no Brasil existe há mais de 70 anos. As primeiras Escolas de Serviço Social datam de 1936 e 1937, em São Paulo e Rio de Janeiro, respectivamente, sob influência católica européia (conservadorismo) e, posteriormente, na década de 1940 e 1950, sob influência norte-americana (com base na sociologia positivista e funcionalista/sistêmica).

O Serviço Social Tradicional, que emerge desse período, deu origem ao chamado método clássico, composto por 'Serviço Social de Caso', 'Serviço Social de Grupo' e 'Serviço Social de Comunidade'. Essa concepção, conservadora, foi marcada pela defesa da pseudo-neutralidade técnica-científica e por orientações de ajustamento social.

É a partir dos anos 1960 e 1970 que ocorre um movimento de crítica ao pensamento conservador na profissão, liderado por acadêmicos e profissionais que atuavam na 'ponta', na relação direta com os grupos e população, e são influenciados pelas correntes teóricas críticas das Ciências Sociais, pelos movimentos operários e sindicais e pelas mudanças na Igreja Católica (especialmente pela Teologia da Libertação). Na América Latina foi chamado de 'Movimento de Reconceituação' e no Brasil, por conta do período ditatorial, o professor José Paulo Netto (1991) cunhou a expressão 'Movimento de Renovação', com diferentes vertentes internas, a modernização conservadora, a reatualização do tradicionalismo profissional e a intenção de ruptura com o conservadorismo e constituição de novas bases teóricas.

O debate sobre a ética profissional instaura-se na profissão nos anos 1980, buscando romper com a ética da neutralidade e com o tradicionalismo, afirmando pela primeira vez, em 1986, o 'compromisso com a classe trabalhadora', através da aprovação do novo Código de Ética Profissional. No âmbito da formação profissional, busca-se a ultrapassagem do tradicionalismo teórico-metodológico e ético-político, com a revisão curricular de 1982 e, no campo da atuação política, inúmeros profissionais engajam-se nas lutas por democracia e melhores condições de vida.

O trabalho social em habitação recebeu aportes teóricos dessas diferentes orientações. O chamado 'Desenvolvimento de Comunidade' (DC), estratégia de agências internacionais adotada pelos governos nacionais, foi um campo de formação e trabalho de inúmeros profissionais. Originalmente com base conservadora, o DC foi um espaço para os primeiros

questionamentos políticos e para a afirmação de compromissos profissionais vinculados aos interesses da população. No entanto, é da vertente que buscou a ruptura com o conservadorismo no Serviço Social brasileiro, que se têm as principais bases teóricas de sustentação do trabalho técnico dos assistentes sociais em habitação, em especial a vertente marxista. Experiência importante, que se tornou referência nacional, desenvolveu-se na Escola de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de Belo Horizonte (PUC-MG), que realizou estudos e intervenções em bairros operários, elaborando uma metodologia conhecida como 'Método BH'.

Nessa direção, têm-se em todo o Brasil experiências exemplares de trabalho social nos INOOCOPs, nas prefeituras das capitais, junto aos movimentos de favelas, loteamentos clandestinos, mutuários, ocupações, associações de bairro e inúmeras formas de organização popular.

A partir de 1993 constrói-se na profissão um novo projeto ético-poltico profissional, que se expressa no novo Código de Ética Profissional (1993) e nas Diretrizes Curriculares. O Código expressa o amadurecimento teórico-político do Serviço Social, representa a dimensão ética da profissão, define parâmetros para o exercício profissional, nas relações com usuários, outros profissionais, com a Justiça, com empregadores, buscando a legitimação social da profissão e a garantia da qualidade dos serviços prestados.

O Código de Ética do Assistente Social (Resolução CFESS n. 273, de 13 de março de 1993) , em linhas gerais, estabelece como princípios fundamentais da profissão: o reconhecimento da liberdade, da autonomia e emancipação; a defesa intransigente dos direitos humanos e recusa do arbítrio e do autoritarismo; a ampliação e consolidação da democracia e da cidadania; a defesa da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços públicos e a gestão democrática; o empenho na eliminação de todas as formas de preconceito, incentivando o respeito à diversidade, à participação de grupos socialmente discriminados e à discussão das diferenças; a garantia do pluralismo; o apoio a construção de uma nova ordem societária, sem dominação-exploração de classe, etnia e gênero; a articulação com os movimentos de outras categorias profissionais e com a luta geral dos trabalhadores; o compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população; o exercício do Serviço Social sem discriminação (classe social, gênero, etnia, religião, nacionalidade, opção sexual, idade e condição física).

O Serviço Social é uma profissão de intervenção, inserida na divisão sociotécnica do trabalho coletivo, que se apóia em instrumental científico multidisciplinar das Ciências Humanas e Sociais e atua nas diversas expressões da "questão social", nos diferentes espaços socioocupacionais, com o papel de planejar, gerenciar, administrar, executar e assessorar políticas, programas e serviços sociais. A intervenção dos assistentes sociais orienta-se para os processos emancipatórios, por meio de ações de cunho socioeducativo e organizativo e de prestação de serviços.

Cabe destacar, ainda, a participação dos assistentes sociais no Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e no Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), além de assessoria a diversos movimentos locais, através de organizações não governamentais, somando-se a outras categorias profissionais e movimentos sociais, na defesa do direito à cidade e a moradia digna.

Considerações finais

Extraem-se dessa reflexão, que o trabalho social no seu cotidiano apresenta várias dimensões, política, ética, técnica e educativa, que se combinam na prática profissional, configurando-se em uma contribuição fundamental para a efetividade da política habitacional e para o atendimento das demandas por moradia.

A trajetória do trabalho social em habitação revela momentos importantes de protagonismo e de contribuição dos profissionais com a construção de uma política habitacional e urbana conectadas com a democracia, cidadania, participação e atendimento as demandas da população, um processo permeado de contradições, limites e desafios.

Referências

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Código de Ética Profissional**. Resolução N.123/93. Brasília, 1993.

FREITAS, Clarissa F.S. O novo modelo de gestão urbana estratégica em Fortaleza: aumento das desigualdades socioambientais. In: UniCEUB. **UNIVERSITAS FACE**. V.2. N.2. Fortaleza, Ceará, 2006. Disponível em: http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/face/article/viewFile/37/105. Acesso em: 27/01/2010.

GOMES, Maria de Fátima C. M. Política de Habitação e Sustentabilidade Urbana. In: _____; PELEGRINO, Ana Izabel de C. (orgs). **Política de Habitação Popular e Trabalho Social.** Coleção Espaços do Desenvolvimento. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2005.

IAMAMOTO, Marilda Vilela & Carvalho, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. Esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez; CELATS, 1982.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social**. Uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. São Paulo: Cortez, 1991.

Secretaria Nacional de Habitação

Ministério das Cidades

Aula 4

CONCEITOS BÁSICOS PARA INTERVENÇÕES HABITACIONAIS

Rosangela Dias Oliveira da Paz
Kleyd Junqueira Taboada

INTRODUÇÃO

Nas aulas anteriores do nosso curso, abordamos as desigualdades sociais e seus impactos nas cidades e nos territórios urbanos, discutimos também sobre a trajetória da política habitacional e do trabalho social e a necessária intersetorialidade e integração de políticas públicas.

Retomaremos alguns desses conceitos que são centrais para pensar o trabalho social e as intervenções habitacionais, entre eles as noções de vulnerabilidade, cidadania, participação, controle social, e refletiremos também sobre o público a quem se destinam os projetos habitacionais de interesse social e sobre o direito à cidade e a gestão pública e democrática.

A proposta dessa aula é que cada aluno possa se apropriar desses conceitos e ampliar suas reflexões sobre a prática social desenvolvida.

1 Desigualdade e Cidadania

Como vimos, a noção de desigualdade social é inerente ao sistema capitalista e está fundamentada numa leitura da sociedade de classes, em que os diferentes segmentos sociais possuem diferentes possibilidades e oportunidades, conforme a posição que ocupam e pelas relações sociais que se estabelecem nos diferentes períodos históricos.

> *[...] A pobreza é urbana não apenas porque a maioria dos pobres vive nas cidades e zonas metropolitanas, ou porque a reprodução da pobreza é mediada pela reprodução do modo urbano das condições de vida, através da dinâmica do mercado de trabalho, da natureza do sistema de proteção social e do pacto de coesão social que é, na verdade, o que estrutura o conjunto de relações e interações entre a sociedade civil, o Estado e o mercado. Ela também é urbana porque desafia a governabilidade urbana, exige dos governos locais soluções rápidas e efetivas, inscreve no território da cidade marcas indeléveis das contradições sociais que a reconfiguram e recontextualizam a cada momento. Ela é urbana porque cada vez mais as formas de regulação de pobreza são mediadas por compromissos instituídos no processo de construção da cidadania urbana (LAVINAS, 2003, p.2).*

A pobreza é assim, produzida e reproduzida no interior das relações sociais, e não se

caracteriza apenas pela ausência de renda, mas pela impossibilidade de usufruir de bens e serviços da sociedade e pela falta de acessos a cidade e a espaços de participação e ao poder. Nesse sentido, a pobreza é multidimensional.

Raquel Rolnik (2002) considera que o "quadro de contraposição entre uma minoria qualificada e uma maioria com condições urbanísticas precárias relaciona-se a todas as formas de desigualdade, correspondendo a uma situação de exclusão territorial, que reproduz a desigualdade num círculo vicioso. Para enfrentar esse quadro é preciso uma política urbana, com distribuição de investimentos, regulação urbanística e gestão urbana participativa.

O professor Lúcio Kowarick (2002), discutindo sobre as vulnerabilidades do Brasil urbano, destaca o cerceamento do acesso aos bens da cidadania, relacionados ao emprego, aos serviços de proteção social, e também ao aumento da violência, que levam a uma fragilização da cidadania, entendida como perda ou ausência de direitos e como precarização de serviços coletivos. (KOWARICK, 2002, p.15). O crescente processo de favelização, o empobrecimento da população, o desemprego e o trabalho informal são expressões da vulnerabilidade urbana no Brasil.

Observa-se que há uma estreita relação entre as péssimas condições de moradia, o acesso a serviços públicos e os riscos ambientais, como se ocorresse nos territórios um encontro, perverso, de vulnerabilidades - urbana, social e ambiental. Assim, os territórios com pouco ou nenhum investimento público, concentram população em situação de maior pobreza e são áreas com grande degradação ambiental. Os locais de moradia podem exercer um papel central sobre as condições de vida e sobre o grau de vulnerabilidade destes indivíduos. Assim, é preciso articular a noção de risco e vulnerabilidade social com a de segregação socioespacial.

Para Castel (2005, p.61), "um risco no sentido próprio da palavra é um acontecimento previsível, cujas chances de que ele possa acontecer e o custo dos prejuízos que trará podem ser previamente avaliados". Ou seja, o risco não é uma imprevisibilidade a que todos os cidadãos de uma sociedade estão sujeitos.

Os conceitos de vulnerabilidade e risco são utilizados na academia em diversas áreas do conhecimento (geografia, demografia, saúde, serviço social, etc.). Cunha destaca que "ao contrário do enfoque da pobreza, este caminho analítico permite trabalhar não apenas com as necessidades das pessoas carentes, mas também com os recursos e ativos de que elas dispõem para enfrentar os riscos impostos pelas privações vivenciadas" (CUNHA, 2006, p.12).

A partir dos anos 1990, o conceito de vulnerabilidade passa a ser usado pelas agências internacionais e pelas políticas públicas brasileiras. Exemplo recente é o da Política Nacional de Assistência Social, aprovada em 2004, que adotou essas terminologias para elaborar diagnósticos, definir critérios, público usuário e linhas de financiamento.

> *Trata-se de riscos a que estão expostos indivíduos, famílias, coletividades que se encontram fora do alcance da "rede de segurança" propiciada pela proteção social pública e que, por isso, se encontram em situações de vulnerabilidade e risco social gerados por uma cadeia complexa de fatores: a ausência ou precariedade da renda, o trabalho informal, precário e o desemprego; o frágil ou inexistente acesso aos serviços sociais públicos; a perda ou fragilização de vínculos de pertencimento e de relações sociais e familiares; as discriminações e estigmas sociais, o não-direito, que engendram múltiplas situações de desproteção social (RAICHELIS (Coord.) 2008, p.56).*

Na perspectiva aqui adotada, as desigualdades e vulnerabilidades sociais configuram-se como o não direito, a não cidadania. De maneira oposta, o conceito de cidadania é fortemente

atrelado à noção de direitos, especialmente aos direitos políticos, seja ao votar, ao concorrer a cargo público, ou ao direito de participar das esferas públicas, de se organizar, reivindicar e lutar por direitos. Diversos autores[1] e várias correntes teóricas chamam a atenção de que a noção de cidadania é estabelecida a partir dos diferentes projetos de sociedade e processos históricos e conjunturais.

Nessa direção, a gestão pública relaciona-se diretamente com a construção da cidadania, à medida que possibilita o trânsito do não-atendimento das necessidades básicas e vitais de sobrevivência para a construção de acessos a serviços, a cidade e a espaços coletivos de pertencimento, equidade, autonomia e emancipação.

Na Política Nacional de Habitação, a prioridade de atendimento para a população de baixa renda e para os assentamentos precários das cidades expressa-se no Sistema Nacional de Interesse Social (SNHIS) e nos recursos e subsídios para financiar a moradia, mas que ainda são insuficientes para responder ao déficit acumulado e a dívida social com a grande maioria da população.

[1] Entre outros consultar: Wanderley (2000), Telles (1994), Dagnino (1994), Benevides (1991), Covre (1991).

[2] A partir de 2010 o então Instituto de Estudos Especiais (IEE) da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) passou a se denominar Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais (CEDPE/ PUCSP).

Públicos dos programas habitacionais de interesse social

No geral, os Programas de Habitação de Interesse Social definem seus destinatários pela renda do individuo ou de sua família. No entanto, sabemos que por detrás da denominação 'baixa renda' há uma série de dimensões da vida social, onde o desemprego, a informalidade, a precarização das relações de trabalho, as precárias condições de vida, são as marcas mais frequentes na trajetória das famílias demandatárias de programas de habitação de interesse social.

O Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP (IEE-PUC-SP)[2] ao tratar do tema da pobreza chamou a atenção para necessidade de análise multidimensional do fenômeno.

> *A pobreza produzida e reproduzida no seio das relações sociais depende não apenas da renda, mas também, do acesso ou a falta de acesso aos serviços sociais, a espaços de participação, poder e à possibilidade de usufruir da riqueza material e imaterial socialmente construída. A mensuração de pobreza, em termos de renda, é elemento indispensável para a elaboração de diagnósticos, mas está longe de esgotar a análise dos fenômenos nela contidos, daí seu inerente caráter multidimensional e a indispensável utilização de uma grade analítica que dê conta das inter-relações existentes (IEE, 2003, p.78).*

É importante olhar para a população que acessa os programas habitacionais e perceber a diversidade de situações, as diferenciações internas, as formas de sociabilidade e pertencimento, os percursos individuais e coletivos, os padrões de mobilidade cotidiana e o repertório de acesso à cidade. Somente a partir desse olhar é possível evitar estigmatizações, identidades negativas e segregações.

Conforme Raichelis, Oliveira e Paz (2006), a população moradora em assentamentos precários geralmente é,

> *[...] Constituída por indivíduos e grupos sociais pobres, inseridos socialmente através do trabalho precário, dos serviços de curta duração, do trabalho doméstico e de limpeza (quase sempre não regularizado e de baixa remuneração), do pequeno comércio de rua (vendedores ambulantes, marreteiros), do bico e do trambique, do setor de serviços mal pagos ou, até mesmo, escusos. Trata-se cada vez menos de situações provisórias e transitórias, e cada vez mais de uma condição social que se estabiliza para transformar-se num modo de vida (RAICHELIS, OLIVEIRA e PAZ, 2006, p.16)*

Os dados censitários e estudos sobre a população brasileira têm revelado mudanças significativas no padrão e na composição das famílias e em suas e relações internas e externas, acompanhando as transformações societárias, as mudanças no trabalho, as relações econômicas e sociais e as mudanças na comunicação, mídia e tecnologia. Não há um único padrão de família, mas uma diversidade de arranjos familiares que envolvem relações de parentesco, de afinidades e solidariedades, como as uniões livres, famílias monoparentais com chefia feminina ou masculina, mães/adolescentes solteiras que assumem seus filhos, mulheres que optam por ter filhos sem envolvimento com o pai da criança, avós que assumem os netos, famílias formadas por homossexuais, etc., entre tantos outros arranjos possíveis que colocam em questão a hegemonia da família nuclear.

Mioto (2004) observa que o consenso na sociedade sobre as transformações da família refere-se apenas aos aspectos de estrutura e composição, no entanto, "as expectativas sociais sobre suas tarefas continuam preservadas", espera-se um "padrão funcional das famílias", calcado em referências tradicionais sobre os papéis maternos e paternos (p.47).

A autora chama a atenção para a relação histórica entre a família e as instituições, na qual "a marca da relação entre a família e educação tem sido o caráter disciplinador dos agentes, do estado ou da Igreja, no sentido de normatizar e moralizar a vida e as relações das famílias pobres" (MIOTO, 2004, p.46).

A discussão sobre trabalho com famílias aponta em duas direções. A primeira em que se reitera a educação disciplinadora e controladora, na qual o trabalho centra-se em mudanças no interior da família e, a segunda direção que busca desenvolver um processo emancipatório, que insere e fortalece a família e seus membros na participação coletiva local por melhores condições e qualidade de vida.

Um dado importante é o significativo o crescimento de famílias chefiadas por mulheres, como também de famílias, que apesar da presença do chefe masculino, as mulheres são as responsáveis pelo domicílio, ou a única fonte de renda, arcando sozinhas com os cuidados dos filhos e com a manutenção da casa. Uma consequência desse dado para o trabalho social é de que é preciso rever o termo 'chefe da família', atribuído ao responsável pela maior renda e provisão dos recursos, na maioria das vezes ao homem, marido ou companheiro.

Por outro lado, as famílias e domicílios que dependem exclusivamente do trabalho feminino são mais vulneráveis, em função das atividades de baixa remuneração e a alta incidência de trabalho informal e precário e da discriminação da mulher no mercado de trabalho, incidindo sobre a feminização da pobreza.

> *[...] Esses domicílios que dependem do trabalho feminino, chefiados, via de regra, por jovens mães solteiras, viúvas ou mulheres separadas dependem cada vez mais das políticas públicas e do apoio da rede de serviços de proteção social que, no entanto, ainda não se estruturaram para direcionar programas e serviços para essas mulheres em situação de maior vulnerabilidade, na dupla condição de mulher e chefe de família (RAICHELIS, OLIVEIRA e PAZ, 2006, p.66)*

A presença significativa das mulheres nos projetos habitacionais e nos territórios gera a importância de se considerar no trabalho social as relações de gênero e as manifestações de dominação, discriminação, machismo e violência doméstica.

Alguns cuidados devem ser observados pelas políticas e ações públicas que focalizam o atendimento às famílias. Um primeiro cuidado é o de não responsabilizar as famílias pelos seus problemas e dificuldades, sem relacionar com os fatores estruturantes que estão na raiz da sociedade e das cidades, como se a responsabilidade fosse dos indivíduos e não do próprio sistema. Um segundo cuidado a ser tomado é o de achar que as soluções dos problemas são individualizadas (das pessoas e das famílias) e não coletivas. Essas são

posturas conservadoras que não contribuem para a cidadania ativa. Não se pode perder a perspectiva coletiva, que aponta para a organização da população para reivindicar e lutar por direitos e melhores condições de vida.

Da mesma forma que o conceito de família tem novos significados, as pesquisas e estudos sobre a juventude têm revelado transformações importantes nessa faixa geracional.

No Brasil existem cerca de 31 milhões de jovens na faixa etária de 16 a 24 anos, representando 18% da população total do país (IBGE, 2002). As condições de vida dos jovens nas cidades, em particular dos segmentos de menor renda, expressam uma falta de horizontes profissionais, e de projetos de vida. As altas taxas de desemprego juvenil, a precariedade dos equipamentos esportivos, culturais e de sociabilidade, o baixo acesso a serviços de educação, profissionalização e inclusão digital, são alguns dos déficits por que passam os jovens pobres das cidades brasileiras. Nesse cenário, a mídia e a academia têm destacado o envolvimento dos jovens com a violência e com o consumo e tráfico de drogas.

> *Não é possível reproduzir visões homogeinizadoras sobre os jovens pobres que vivem nas metrópoles, já que nem todos estão necessariamente envolvidos em práticas de criminalidade e de violência, embora para a maioria se coloquem situações adversas aos seus processos de socialização e emancipação (RAICHELIS, OLIVEIRA e PAZ, 2006, p.70).*

A noção de juventude não é uma abstração, implica olhar para adolescentes e jovens inseridos nos territórios, em grupos particulares, na hierarquia de classes, e olhar também para sua origem étnica, posição de gênero, pertencimento familiar, escolaridade, condições de moradia, acesso à cidade, mobilidade urbana, consumo cultural, midiático e tecnológico, etc. A falta de perspectiva de futuro atinge mais fortemente os jovens das famílias pobres, trazendo ao debate a importância de políticas públicas específicas para essa faixa da população.

Destaca-se para leitura complementar, o Projeto Juventude e Prevenção da Violência do Governo Federal em parceira com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que desenvolveu estudos e o Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência, com o apoio metodológico da Fundação Seade, de São Paulo. A proposta é reunir, num único índice, uma série de variáveis que são mobilizadas na explicação da associação e envolvimentos de jovens com a violência e organizá-las de modo a dar um retrato da situação encontrada em municípios com mais de 100 mil habitantes.

Outro segmento populacional importante de se destacar são os idosos, Segundo o IBGE (Censo, 2000), a população de idosos representa um contingente de quase 15 milhões de pessoas com 60 anos ou mais de idade (8,6% da população brasileira), as mulheres são maioria, 8,9 milhões (62,4%) dos idosos são responsáveis pelos domicílios e têm, em média, 69 anos de idade e 3,4 anos de estudo. A proporção de idosos vem crescendo mais rapidamente que a proporção de crianças. Em 1980, existiam cerca de 16 idosos para cada 100 crianças; em 2000, essa relação praticamente dobrou, passando para quase 30 idosos por 100 crianças.

Cabe ainda nesse item fazer menção a outros segmentos presentes no público a quem se destinam os programas habitacionais: pessoas com deficiência e comunidades quilombolas.

Segundo o Censo 2000/IBGE, no Brasil existem 24,6 milhões de pessoas com algum tipo de deficiência ou incapacidade, o que representa 14,5% da população brasileira. A inclusão da pessoa com deficiência nas políticas setoriais de educação, saúde, trabalho, assistência social, transporte, cultura, turismo, desporto, lazer e política urbana e habitacional é um objetivo público e deve estar na pauta das três esferas de governo. O Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (CONADE) é um órgão superior de deliberação colegiada criado para acompanhar e avaliar o desenvolvimento da inclusão da pessoa com deficiência nas políticas setoriais.

Desdobra-se desse olhar sobre o segmento de população com deficiência de que os programas habitacionais devem atentar para a adequação dos projetos urbanísticos e habitacionais e o trabalho social deve identificar e promover a inclusão desse segmento, sendo a acessibilidade um tema central.

Com relação as comunidades quilombolas (comunidades remanescentes de quilombo), levantamentos dos movimentos sociais apontam que existem mais de duas mil espalhadas pelo território brasileiro que lutam pelo direito territorial étnico de propriedade de suas terras consagrado pela Constituição Federal desde 1988.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o governo federal já mapeou 3500 comunidades quilombolas.

> *São grupos étnicos, predominantemente constituídos pela população negra rural ou urbana, que se autodefinem a partir das relações com a terra, o parentesco, o território, a ancestralidade, as tradições e práticas culturais próprias.*

(http://www.mda.gov.br/portal/aegre/programas//lt_Comunidades_Quilombol)

A visibilidade das comunidades quilombolas relaciona-se a crescente organização dos trabalhadores do campo e do movimento negro. Esta luta expressa a imensa dívida do Estado brasileiro para com a população negra.

Em março de 2004 o Governo Federal criou o Programa Brasil Quilombola, abrangendo um conjunto de ações integradas entre diversos órgãos governamentais. O direito à terra e ao desenvolvimento econômico dos quilombolas entraram na agenda pública, sob a coordenação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), por meio da Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais.

Cabe lembrar a Comissão Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), criada em maio de 1996, após a realização do I Encontro Nacional de Quilombos, cujo objetivo é lutar pela garantia de propriedade de terra e pela implementação de políticas públicas e implantação de projetos de desenvolvimento sustentável, levando em consideração a organização pré-existente das comunidades de quilombo.

3 Cidadania, participação e controle social[3]

A trajetória dos movimentos sociais a partir dos anos 1970 do século XX, revelou um processo de reorganização da sociedade civil brasileira na luta por melhores condições de vida e pela redemocratização do país.

Considera-se que os movimentos sociais são ações coletivas organizadas, de resistência, enfrentamento e proposição, presentes nas diferentes conjunturas nacionais e locais. No período da ditadura militar, os movimentos sociais, com forte influência das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), assumiram um caráter de resistência ao regime autoritário e de reivindicação pela melhoria das condições de vida (água, luz, creches, transporte, etc).

Os anos 1980 foram marcados pelas lutas pela redemocratização, nas quais os movimentos sociais constituíram-se em importante articulação para mobilizar, organizar e propor mudanças. Essa década caracterizou-se pelo ressurgimento na cena pública dos movimentos de massa, chamados de “novos movimentos sociais”, sobretudo no espaço urbano. O professor Eder Sader (1988), ao estudar e escrever sobre os movimentos sociais da época, cunhou a expressão ‘novo sujeito coletivo’, no qual foi possível compreender que as novas práticas recriavam identidades políticas e culturais, organizando grupos anteriormente dispersos, conferindo pertencimento social a seus participantes. Os movimentos sociais mobilizaram-se e participaram ativamente na conquista de novos direitos sociais que foram inscritos na Constituição Brasileira de 1988.

[3]Esse item reproduz parte do texto Participação e controle social do Curso à Distância: Ações Integradas de Urbanização e Assentamentos Precários (MCidades, 2008), de autoria de Rosangela Dias Oliveira da Paz e Renata Milanesi.

Esse processo trouxe a discussão do conceito de sociedade civil, ou de uma 'nova sociedade civil', incluindo todas as formas de organização autônomas da sociedade, que lutam por direitos e democracia (sindicais, profissionais, populares, estudantis, acadêmicas). As análises recentes passaram a apontar que a sociedade civil é heterogênea e plural, composta por organizações das diversas classes sociais que incidem na cena pública, com contradições e disputas internas, que se relacionam com Estado, partidos políticos e o mercado e com uma série de fragilidades políticas e institucionais[4].

[4]Para aprofundar o tema da sociedade civil indicamos DAGNINO, Evelina (Org). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

Estado e sociedade civil, movimentos sociais e governos estabelecem relações permeadas de contradições, conflitos e tensões e de permanentes disputas de projetos políticos nos espaços públicos. Estado e sociedade civil não são dois blocos apartados, estão em permanente relação.

De acordo com Teixeira (2001), a participação cidadã passa a se configurar como um "processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil, mediante a atuação organizada de indivíduos, grupos e associações" (p.30).

O período constituinte foi marcado pelo amplo movimento 'Participação Popular na Constituinte', responsável pela mobilização e difusão das emendas populares à Constituição, trazendo um salto qualitativo na prática até então desenvolvida pelos movimentos, da reivindicação para a proposição. Na área do desenvolvimento urbano, foi exemplar a mobilização em torno da emenda pela Reforma Urbana, que reuniu diversos atores sociais, como movimentos sociais, sindicatos, associações, Organizações Não Governamentais (ONGs), intelectuais etc, gerando redes de articulação como o Fórum da Reforma Urbana.

Com a Constituição de 1988, também chamada de Constituição Cidadã, inscreve-se o paradigma a democracia participativa, período de institucionalização de espaços públicos de participação nas cidades e nas políticas públicas. A participação ganha a dimensão de direito de cidadania, ou seja, participar na elaboração, definição, gestão e na execução das políticas públicas, particularmente no âmbito local, inserida no contexto da democracia direta e representativa.

A Constituição prevê a participação direta dos cidadãos, através dos chamados institutos de democracia direta ou semi-direta, como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei e os conselhos de gestão de políticas e sociais.

Instrumentos de democracia semi-direta

1. Plebiscito: instrumento de consulta popular, no qual o a decisão tem como objetivo apoiar ou rejeitar determinada norma ou lei. O plebiscito foi realizado no Brasil em 1993, quando os cidadãos e cidadãs votaram sobre a forma de governo que deveria ser adotada no país: presidencialismo, parlamentarismo ou monarquia.

2. Referendo: instrumento no qual o povo é chamado a ratificar determinada norma já estabelecida. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), realizou-se um referendo em 2005, sobre a proibição da venda de armas no Brasil, no qual os eleitores decidiram por não proibir a comercialização.

3. Iniciativa Popular: direito que a população tem de apresentar projetos de lei para serem votados pelo Congresso Nacional. A CF/88 impõe que é necessária a assinatura de 1% dos eleitores (cerca de 1,2 milhão), distribuídos em pelo menos cinco estados. O Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP) foi o primeiro projeto de iniciativa popular apresentado pelos movimentos de moradia, em 1991.

Com a democracia, amplia-se o significado da participação a partir da configuração de um novo campo de articulação social e da conquista de espaços públicos. Os movimentos sociais e organizações populares passam a ser reconhecidos como interlocutores legítimos, com direitos de cidadania e de participar na elaboração, definição, gestão e na execução das políticas públicas. Para além das ações de protesto e reivindicações, os movimentos sociais passam a atuar de forma propositiva face às diferentes políticas públicas e desenvolveram a aprendizagem da negociação com outros atores da sociedade civil e com o Estado.

Diversos espaços institucionais de participação são criados, como os Conselhos de Políticas Setoriais (por exemplo, a Constituição estabeleceu conselhos para as áreas da saúde, assistência social e de defesa e direitos das crianças e dos adolescentes). São criados também outros canais de participação pela relação de pressão e negociação entre os setores organizados da sociedade civil e os órgãos governamentais através de legislações específicas (como o Orçamento Participativo, Planos Diretores, políticas setoriais, etc.), e ainda, comissões, grupos de trabalho, fóruns de debate e negociação, e de implementação de projetos e programas.

[5]Para aprofundamento consultar Raichelis, 2005.

Esses espaços significam a construção de esferas públicas não-estatais e o estabelecimento de mecanismos de partilha de poder que favorecem a organização da sociedade e o controle social. O conceito de esfera pública passou a ser compreendido enquanto espaços públicos, independentes das estruturas de governo e dos partidos políticos, constituídos por representações de governos, movimentos sociais, ONGs, organizações da sociedade civil, movidos pelo interesse público, e que estabelecem a conexão entre as instituições políticas e as demandas coletivas, condição necessária para a democracia[5].

Dentre as instâncias participativas existentes no Brasil, destacam-se os milhares de conselhos de gestão de políticas, nas mais diversas áreas, implantados nos municípios, estados e no âmbito federal. Os conselhos gestores de políticas sociais são esferas públicas, órgãos colegiados, com representação da sociedade civil organizada e dos órgãos governamentais, criados por lei, com caráter permanente, deliberativos ou consultivos. Representam uma nova institucionalidade democrática, aprofundando os instrumentos democráticos de participação e controle social sobre as políticas públicas. Os conselhos enfrentam o desafio de criar novos parâmetros para a gestão pública democrática e transparente.

Entretanto, nos anos 1990, o modelo de ajuste neoliberal que orientou a política econômica e o processo de reestruturação das políticas sociais, condicionou uma reforma do Estado que limitou o conjunto das políticas públicas e os ciclos dos programas governamentais, e introduziu obstáculos ao exercício da gestão democrática e do controle social, retardando a tramitação da legislação complementar e da regulamentação de grande parte dos artigos constitucionais que dependiam de legislação infraconstitucional. Essa conjuntura teve impacto direto na participação e no controle social, à medida que a questão do desemprego levou a uma busca individualizada de alternativas de sobrevivência pessoal e familiar e desmobilizou vários movimentos sociais. No caso das políticas urbanas, o Estatuto das Cidades só foi regulamentado em 2001, treze anos depois da Constituição de 1988.

> *Nesse contexto, a constituição e identidade social dos movimentos sociais é mais complexa, não é construída exclusivamente pelo recorte de classe social, pela inserção no processo produtivo ou pela situação socioeconômica, mas por um conjunto de fatores como raça, sexo, nacionalidade, idade, religião, culturas territoriais, e também pela mídia, novas tecnologias e pela relação com partidos políticos e governos locais (RAICHELIS, OLIVEIRA e PAZ, 2006, p.77).*

Pode-se afirmar que há uma nova configuração dos sujeitos sociais, marcada pela

diversidade e pluralidade de projetos. Há também novas formas de organização e articulação, como as redes sociais, que ampliam as bases dos movimentos, potencializando as lutas através da comunicação permanente e construção de agendas políticas.

3.1 Movimentos de Moradia

No âmbito local, há diversas formas de expressão dos movimentos sociais. O modo de se organizar, suas estratégias e ações são diversos, de acordo com a realidade, a organização do grupo, a correlação de forças internas e a própria cultura local. Assim, encontramos em algumas cidades, territórios, assentamentos, grupos muito organizados e com experiência de luta, e em outras áreas, grupos com baixíssima organização local ou ainda dominados pelo clientelismo político e pelas 'práticas do favor'.

As principais expressões de movimentos de moradia são:

– **Movimentos de favelas originários das lutas por água**, energia elétrica e taxas sociais dos anos 1970, e da resistência contra as remoções, que avançaram para reivindicações por instrumentos de garantia da posse da terra e pela urbanização das áreas;

– **Movimentos dos sem teto**, por terra e casa,

– **Movimentos e associações de moradores** que lutam por projetos de mutirões habitacionais;

– **Movimentos de loteamentos clandestinos**, que lutam pela regularização dos loteamentos, urbanização e serviços urbanos;

– **Movimentos de moradores de cortiços**, nascidos também das lutas por água, luz e taxas sociais, e da luta contra os despejos violentos e as péssimas condições das habitações, e que a passaram a reivindicar projetos habitacionais nas áreas centrais das cidades;

– **Movimentos por moradia** das áreas centrais da cidade;

– **Movimentos dos mutuários** do Sistema Financeiro da Habitação.

Na esfera nacional, os movimentos locais articularam-se na segunda metade dos anos 1980, em torno da crítica à política habitacional que excluiu as famílias de baixa renda do acesso aos recursos e pela reivindicação de linhas de financiamento e programas habitacionais. No final dos anos 1980, articularam-se pela proposição de políticas e programas habitacionais e defesa de projetos de leis, como a Reforma Urbana, o Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP), o Estatuto da Cidade, e a Lei de Desenvolvimento Urbano.

A partir de 1988 nasceram duas importantes articulações nacionais de movimentos de moradia, o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM), formado em 1990, e a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), criada em 1994. Outros sujeitos coletivos presentes neste processo são a Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM), fundada em 1982, e a Central de Movimentos Populares (CMP), criada em 1993 (que reúne movimentos sociais de várias áreas temáticas com predominância dos movimentos de moradia).

"Caravanas à Brasília"

Desde 1989, os movimentos de moradia, em conjunto com a CMP, realizam as "Caravanas à Brasília", estratégia de mobilização, articulação, reivindicação e proposição, que dá visibilidade às propostas dos movimentos.

Entre as diversas propostas dos movimentos de moradia, a defesa da participação popular na política habitacional é uma das principais bandeiras de luta, com destaque para

a participação na discussão e implementação dos projetos e programas, para a criação de conselhos gestores para definição das diretrizes da política habitacional e a destinação dos recursos nas três esferas de governo; a realização de conferências de habitação, enquanto um espaço de discussão e negociação de propostas entre os diversos grupos e o poder público; e também a implantação de programas autogestionários, ou de cogestão, nos quais as associações de moradores assumem a gestão do empreendimento.

Nesta trajetória de lutas e resistências, foi muito importante a criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), consequência da articulação em torno da Emenda Constitucional da Reforma Urbana, formado por movimentos populares, ONGs, instituições de pesquisa, associações de classe e organizações sindicais, que mantiveram durante todos estes anos, a luta por uma plataforma da reforma urbana, com ênfase na discussão da Lei de Diretrizes Urbanas e no Estatuto da Cidade.

4 Direito à cidade e a gestão pública e democrática

Os marcos legais que alicerçam o direito à cidade e a gestão pública e democrática são:

- **A Constituição Federal** que define no artigo 6º o direito à moradia digna como direito social e os mecanismos de participação e de democracia direta; e
- **O Estatuto da Cidade** que objetiva ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, considerando que o direito à moradia é o núcleo central do direito a cidades sustentáveis, supondo o acesso à terra urbana, habitação adequada, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos e estabelece a gestão pública, democrática e participativa.

Partindo desses referenciais, entende-se que o direito à cidade engloba o direito à moradia, ao trabalho e renda, à educação, à saúde, ao transporte e a mobilidade urbana, à cultura e ao lazer, à preservação do patrimônio e do meio ambiente, à infância, à juventude, à aposentadoria, à participação e o controle social.

A concepção de gestão pública e democrática traz dois elementos centrais:

- **Pública** porque se direciona para o atendimento das necessidades da maioria da população, da coletividade, nesse sentido para o interesse público;
- **Democrática** porque está submetida às regras do sistema democrático, que exige participação da sociedade e transparência nos procedimentos e recursos, tornando a gestão permeável às demandas emergentes da sociedade.

Nessas duas direções a gestão pública e democrática é de responsabilidade do Estado nas três esferas de governo, sendo primazia do governo municipal a condução da política de habitação, com participação ativa da sociedade civil nos processos de definição e controle de sua execução.

Nesse sentido, é de responsabilidade estatal a regulação da política pública habitacional, definindo diretrizes, programas, recursos, que devem ser discutidos pelas instâncias de controle social como o Conselho das Cidades e os Conselhos de Habitação. Os serviços, programas e projetos podem ser operacionalizados pela ação direta dos órgãos públicos (prefeituras e companhias habitacionais), ou pela intervenção de agentes contratados para este fim (terceirizados), mas sob estrita regulação estatal, o que implica em supervisão, fiscalização e controle.

A terceirização é um tema polêmico e de tensionamento das relações que se estabelecem entre órgãos públicos, empresas ou organizações não governamentais contratadas para prestar serviços e a população envolvida. Tensionamento que envolve interesses públicos e privados, recursos e financiamentos, responsabilidades, papéis e atribuições na política

habitacional. Não pretendemos aqui desenvolver esse debate, entretanto é preciso reafirmar a responsabilidade pública estatal e a noção de agentes públicos, na qual todo aquele que passa a executar um serviço público torna-se um agente público com extensão de responsabilidades.

5 Considerações finais

Nessa aula pontuamos os principais conceitos que devem ser conhecidos por todo trabalhador social para embasar o seu trabalho: desigualdade, vulnerabilidade; públicos e segmentos sociais; cidadania, participação e controle social; direito à cidade e a gestão pública e democrática.

Desse debate podemos extrair dois pressupostos para as intervenções em programas habitacionais:

– O reconhecimento da função social e do direito à cidade deve estar presente na gestão pública, articulando política habitacional, com política urbana e demais políticas sociais. O desenvolvimento de projetos integrados, através de ações intersetoriais é fundamental para a concretização dos direitos sociais.

– O reconhecimento da legitimidade da participação da sociedade civil organizada na definição, gestão e controle da política habitacional através da criação de espaços institucionais e das organizações próprias e autônomas dos movimentos sociais.

O trabalho social tem, como principal direção, o fortalecimento da cidadania, da participação e da democracia, no sentido da construção de uma nova cultura política, democrática e cidadã. Portanto, são premissas para o trabalho social:

– A participação da população deve-se dar em todos os momentos do ciclo de implementação das políticas públicas: no planejamento, na execução e na avaliação.

– O reconhecimento das organizações populares como interlocutoras legítimas, respeitando sua autonomia e capacidade de tomar decisões.

– Investimentos e estímulos na participação das organizações locais e no surgimento e a capacitação de lideranças locais.

– Investimentos em processos de informação, diálogo e discussão das alternativas habitacionais para as diferentes áreas.

– Respeito à cultura local e aos padrões construtivos e estéticos.

Referências

BENEVIDES, Maria Victoria de M. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular.** São Paulo. Ática. 1991.

CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão. In: Wanderley, Luiz. E. e Wanderley, Mariângela B. (Orgs.). **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: EDUC, 1997.

_____. **A insegurança social** – O que é ser protegido? Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2005.

COVRE, Maria de Lourdes M. **O que é cidadania**? S. Paulo. Brasiliense. 1991. (Primeiros Passos)

CUNHA, José Marcos Pinto da (Org). **Novas Metrópoles Paulistas**. População, vulnerabilidade e segregação. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp, 2006.

DAGNINO, Evelina (Org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. Os movimentos sociais e uma nova noção de cidadania. In: _____ (Org). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

KOWARICK, Lúcio. Viver em risco - Sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano. In: **Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP. N. 63. Jul/2002, p. 9-30.

LAVINAS, Lena. Luta Contra a Pobreza Urbana. Rede Urbal: Documento Base URBAL 10. Documento de Guia, In: **Rede Urbal**. São Paulo: PSP/Sec. Rel. Internacionais, 2003. [texto].

MIOTO, Regina C. T. In: WANDERLEY, Mariangela B., OLIVEIRA, Isaura I. de M. C. (Org). **Trabalho com famílias**. V.2. IEE/PUCSP, 2004.

PAZ, Rosangela D.O. da e MILANESI, Renata. Participação e controle social. In: **Ações Integradas de Urbanização e Assentamentos Precários**. Curso à Distância. Módulo I. Disciplina 3. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

PAZ, Rosangela D. O. da. Dimensões e Indicadores de Participação Social na Avaliação de Programas Habitacionais. Tese de Doutorado. PUCSP, 2002.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social** – Caminhos da construção democrática. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

_____, MESTRINER, M. L., NERY, V., PAZ, Rosangela D. O. da. Configurando os eixos da mudança. In: Caderno SUAS. V.1. Brasília: MDS, 2008.

_____, OLIVEIRA, Isaura I. M. C., PAZ, Rosangela D. O. **Metodologia /Plano de Trabalho Social**. Programa de Locação Social (PLS). Relatório Final. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - IEE/PUCSP. São Paulo, abr./2006.

ROLNIK, Raquel. É possível uma política urbana contra a exclusão? In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. N. 72. São Paulo: Editora Cortez, 2002.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

TEIXEIRA, Ana Cláudia. Até onde vai a participação cidadã? In: **Le Monde Diplomatique Brasil**, fev/ 2008.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

TELLES, Vera S. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (org). **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. Educação para a cidadania. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 62, São Paulo: Cortez, 2000.

Sítios consultados:

http://portal.mj.gov.br/conade/

http://www.pnud.org.br/unv/projetos.php?id_unv=15

http://www.conaq.org.br/

http://www.mda.gov.br/portal/aegre/programas//lt_Comunidades_Quilombol

http://www.portaldaigualdade.gov.br/

http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/25072002pidoso.shtm

Secretaria Nacional de Habitação

Ministério das Cidades

Aula 5

METODOLOGIAS DO TRABALHO SOCIAL EM HABITAÇÃO

Rosangela Dias Oliveira da Paz
Kleyd Junqueira Taboada

INTRODUÇÃO

O foco central dessa aula é a reflexão sobre as metodologias de trabalho social em programas de habitação de interesse social.

Metodologia é o estudo dos métodos, palavra grega que significa, literalmente, 'caminho para chegar a um fim'. Em Filosofia, o método delimita o *modus* da obtenção do conhecimento. Assim, o método científico é o caminho percorrido para a produção de determinado conhecimento. Método e metodologia estão entrelaçados e implicam em escolhas de pressupostos analíticos, conceituais e operacionais, não havendo neutralidade nos propósitos e ações.

No trabalho social falamos em metodologias de intervenção ou metodologias de ação, pois têm objetivos de atuação em determinado contexto social, para transformá-lo. Diferem das metodologias de pesquisa pelos seus objetivos, estratégias e procedimentos, mas também produzem um conhecimento específico a partir da experiência concreta e em muitas vezes se utilizam das metodologias de pesquisa, por exemplo, para elaborar diagnósticos, perfil socioeconômico, etc.

Utilizamos metodologias no plural de maneira intencional. Não há apenas uma metodologia de intervenção, muito menos um receituário, 'um passo a passo', a ser seguido em todos os projetos e aplicável a qualquer situação ou contexto.

As estratégias, procedimentos e processos gerais que compõem as metodologias de intervenção devem ser particularizados para as realidades onde a intervenção profissional irá ocorrer, e devem ainda estar fundamentados em quadros referenciais teórico-metodológicos e ético-políticos, como também na experiência acumulado dos profissionais e da própria população com a qual se vai trabalhar.

Toda metodologia de intervenção deve combinar estudos e pesquisas com a intervenção concreta, num movimento dialético entre teoria e prática, de reflexão–ação–reflexão. "Definir uma metodologia de intervenção significa exercer a difícil arte de transformar os pressupostos teóricos escolhidos em diretrizes operacionais e, detalhar processos e técnicas de abordagem no seio das relações sociais que se pretende alterar" (WANDERLEY e OLIVEIRA, 2004, p.17).

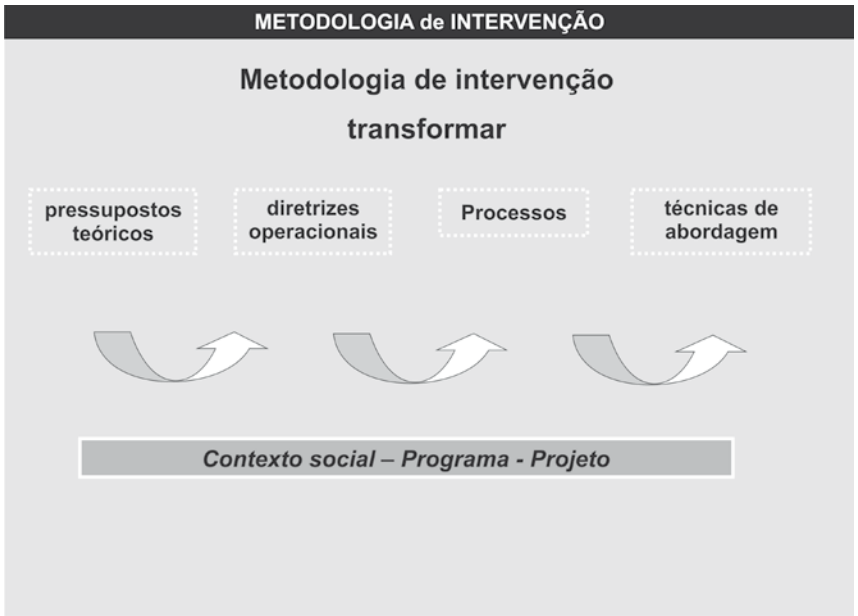

Figura 04: Esquema ilustrativo da metodologia de intervenção social
Fonte: elaborado por Paz, 2008, s/p.

Desenhar uma metodologia para o trabalho social em um programa ou projeto habitacional, em um território determinado, significa escolher um caminho que indique os objetivos, os principais passos, a forma de operação, as ações e os conteúdos a serem desenvolvidas. Mas essa escolha de caminho deve ser orientada pelos princípios e diretrizes da política de habitação.

A construção de uma metodologia específica pressupõe um amplo conhecimento da realidade territorial; um conhecimento sobre o perfil da população e de suas relações no território; um amplo levantamento dos serviços, programas relativos às várias políticas públicas.

Assim, metodologias de intervenção social não são neutras, são escolhas, representam um conjunto de intencionalidades, conhecimentos e experiências que se convertem em princípios, diretrizes, estratégias fundamentais na condução da ação. Por sua vez, essas metodologias encontram respaldo nos diversos projetos políticos societários, sejam eles conservadores, neoliberais, democrático-populares ou revolucionários.

Quando nos deparamos com alguma 'metodologia pronta' cabe se perguntar: qual o objetivo dessa proposta?; a quais interesses atende?; ela possibilita a participação da população?; qual projeto político orienta a proposta?

1 Trabalho Social em Habitação de Interesse Social

O trabalho social em habitação de interesse social é um componente essencial da política habitacional e urbana. Configura-se como processo de trabalho em territórios determinados, que efetiva um amplo leque de ações, permeado por uma perspectiva socioeducativa e política, pautado nos valores democráticos e de justiça social. O horizonte do trabalho é a melhoria da qualidade de vida das pessoas, a defesa dos direitos sociais, o acesso à cidade, à moradia, aos serviços públicos e o incentivo e fortalecimento da participação e organização autônoma da população. O trabalho social deve estar articulado e conectado às diretrizes da política urbana e habitacional.

> *De acordo com estudo elaborado no Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP, em 2006:*
>
> *O trabalho social é concebido como um conjunto de ações inclusivas de natureza socioeducativa, adequadas à realidade socioeconômica e cultural da população e às características da área de intervenção, afinadas com os*

princípios da Política Pública de Habitação, com as diretrizes dos programas e desenvolvidas em articulação com todos os agentes sociais envolvidos nos processos de decisão, implantação e controle social dos programas de moradia (RAICHELIS, OLIVEIRA e PAZ, 2006, p.24).

Nessa perspectiva, o trabalho social possui uma orientação ética e política: democrática, educativa e organizadora, que incentiva a participação, a ação coletiva da população, o exercício cotidiano do protagonismo cidadão, socializando informações, investindo na capacitação dos sujeitos na apropriação de novos valores e conceitos de morar e conviver no espaço urbano (RAICHELIS, OLIVEIRA e PAZ, 2006).

A execução do projeto do trabalho social tem natureza político-institucional e socioeducativa, englobando múltiplas dimensões complementares: planejamento, articulação e integração das ações públicas, trabalho direto com a população e no território, supervisão, monitoramento e avaliação (RAICHELIS, OLIVEIRA e PAZ, 2006).

Nessa direção, os diferentes desenhos metodológicos deverão levar em consideração os objetivos do programa, o perfil da população, as características dos territórios, os recursos humanos e financeiros disponíveis e a intersetorialidade com os demais componentes do projeto de intervenção. Para isso, é fundamental o planejamento do trabalho entendido como processo técnico-político, composto por uma intencionalidade e uma instrumentalidade, que se materializa no projeto e na sua execução.

Destacam-se dois elementos chaves no trabalho social: o socioeducativo e o fortalecimento da cidadania através da construção de sujeitos coletivos.

É preciso distinguir o socioeducativo de práticas chamadas de 'educativas', mas que estão impregnadas de sentidos disciplinadores, voltadas para o enquadramento social dos trabalhadores pobres às novas necessidades criadas pela modernização capitalista. Entende-se o socioeducativo como desenvolvimento de processos de reflexão crítica sobre o contexto vivido, de indivíduos, famílias, grupos e de atividades coletivizadoras que reforcem a necessidade de organização. Assim, o conjunto de processos e atividades socioeducativas apresentam potenciais criativos, incentivam a autonomia, recuperam a auto-estima, a reflexão e discussão das possibilidades de inserção no mundo do trabalho e de alternativas, partindo sempre da experiência individual e coletiva.

Os temas e questões subjetivos (valores, vínculos, afetos, crenças e expectativas) devem ser trabalhados e articulados com o fortalecimento da participação social de associações de moradores e movimentos sociais, apontando para objetivos de enfrentamento à desigualdade social, melhoria da qualidade de vida e exercício da cidadania. A cidadania é considerada como o reconhecimento de acesso a um conjunto de bens e serviços produzidos pela sociedade e a participação nos espaços públicos de construção e controle da política social.

Nesse sentido, são diretrizes gerais para o trabalho social em habitação de interesse social:

– A cidadania, a defesa dos direitos sociais, em particular, o direito à moradia digna;

– A participação e organização da população em movimentos sociais e outras formas associativas;

– O território entendido como espaço de relações sociais e de disputas.

– O respeito às diferenças e diversidades.

– A capacitação daqueles que vivem nos territórios de intervenção.

Portanto, as intervenções públicas na área de habitação devem ser acompanhadas por um trabalho social sistemático e contínuo que objetive a promoção da inclusão social, do acesso à cidade e aos serviços públicos, e que estimule a participação cidadã. Os processos e ações implementados pela via do trabalho social dão ancoragem e direção a programas de enfrentamento à desigualdade social e sustentabilidade dos programas de (Habitação

de Interesse Social (HIS). Apesar da sua relevância, o trabalho social não é o único responsável pelas ações e resultados dos programas, há inúmeros fatores intervenientes e responsabilidades compartilhadas pelos diversos agentes públicos e privados e contextos sociais e políticos determinados.

Como vimos na aula n. 01 a integração e articulação entre as políticas e serviços é um imperativo para que as intervenções públicas nos territórios obtenham melhores resultados.

O ciclo das políticas públicas envolve: conhecer, decidir, executar e avaliar. São momentos essenciais do planejamento público que deve contar com a participação da sociedade organizada e com as instâncias de controle social.

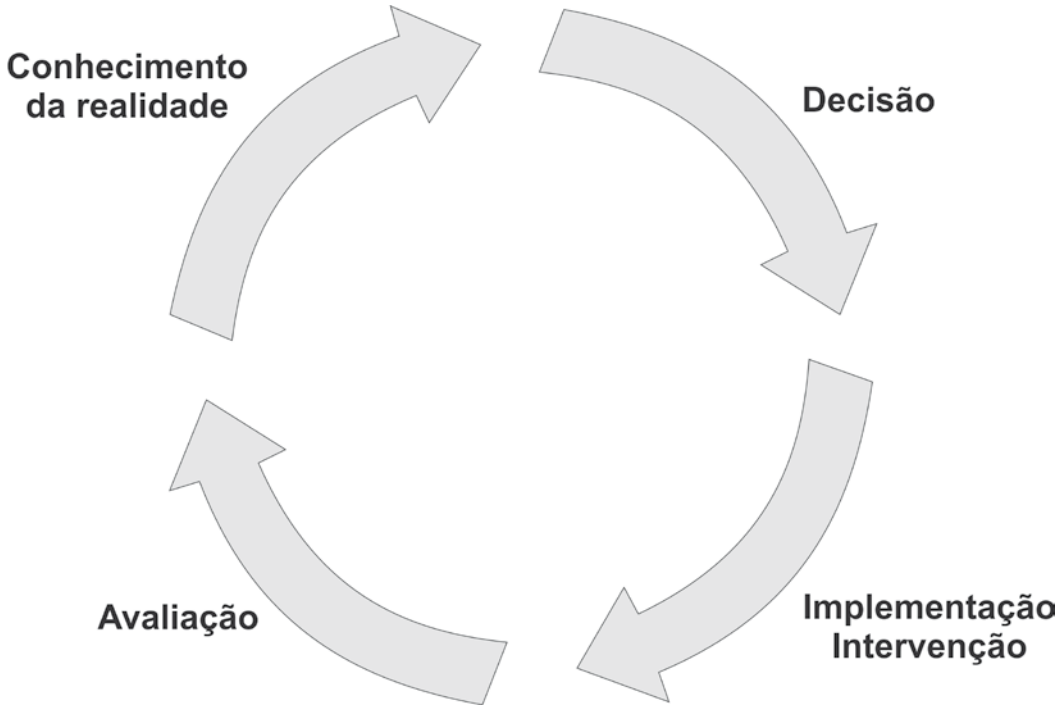

Figura 05: Ciclo das políticas públicas
Fonte: elaboração própria

O trabalho social nos territórios precisa ser planejado em todas as fases desse ciclo, envolvendo um conjunto de estratégias que devem ser articuladas em um processo contínuo e sistemático.

2 Tempos e elementos metodológicos do trabalho social

Na aula n. 09 desenvolveremos os tempos metodológicos do trabalho social e as estratégias para implementação dos projetos sociais.

Há três grandes momentos para o trabalho social: anterior as obras, durante as obras e posterior as obras, também chamada de pós-ocupação. Em cada um desses momentos há especificidades para o desenvolvimento do trabalho social.

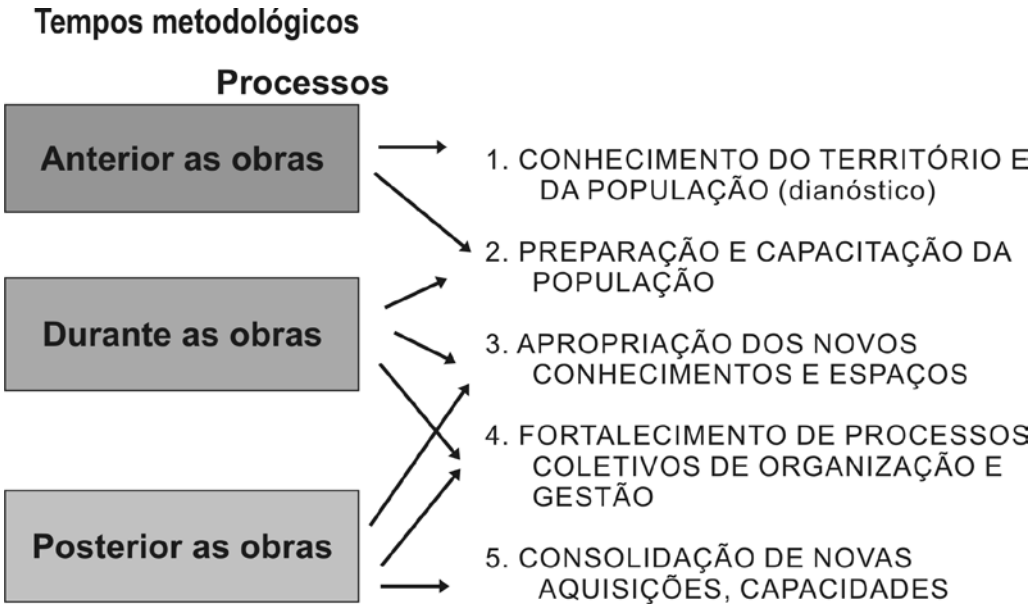

Figura 06: Tempos metodológicos do trabalho social
Fonte: Raichelis, Oliveira, Paz, 2006.

O trabalho social realizado na habitação de interesse social ou na urbanização de favelas desenvolve-se em fases ou momentos, que compreende a evolução da implementação do empreendimento ou do projeto integrado, o que lhe confere a necessidade da interlocução cotidiana entre os técnicos de engenharia e arquitetura e como os técnicos do social, interlocução esta que deve se transformar na integração do trabalho entre estes atores.

Destacamos os elementos básicos das metodologias de trabalho social em HIS.

a) **Conhecimento da realidade local (diagnóstico)**: o trabalho social parte do conhecimento de cada realidade específica envolvendo as características do grupo de população, o perfil socioeconômico das famílias, origem, cultura, histórico de ocupação e de luta, principais reivindicações, formas de organização e de convivência interna, principais problemas, presença de grupos ligados ao crime organizado, etc. O conhecimento da realidade é dinâmico e se dá em todos os momentos do trabalho social, devendo conter estudos específicos como: socioeconômicos, organizativos, estudos do território (serviços, equipamentos, e organizações sociais) e deve se articular com os estudos físicos, urbanísticos, jurídicos e ambientais.

b) **Participação e organização da população**: refere-se ao conjunto de ações sociais que buscam estimular a participação da população, através de estratégias de envolvimento, mobilização e de construção de organizações autônomas e representativas. O desenvolvimento e fortalecimento da participação e organização interna dos moradores implicam num projeto social que estimule a participação, investindo na educação para a cidadania, descentralizando e apoiando o surgimento de novas lideranças e organizações locais. Implica ainda no estabelecimento de articulações com outros grupos, movimentos, para além do território do projeto, como também a participação em conselhos gestores de

políticas setoriais e em processos de orçamentos participativos.

c) **Negociação e pactuação**: o trabalho social deve promover o diálogo permanente e a construção de pactos de convivência e solidariedade entre os moradores.

d) **Formação e capacitação**: conjunto de ações educativas que combina atividades informativas e formativas, que ocorrem durante todo o processo de implantação dos programas e projetos, envolvendo lideranças locais e o conjunto de moradores, com objetivo de desenvolver a noção de direitos sociais, socializar a informação, promover a apropriação de novos conceitos, valores e provocar mudanças de postura e o exercício cotidiano da prática cidadã, como exemplo: cursos, palestras, oficinas, seminários, dos mais diversos temas e assuntos, como cidadania, participação, políticas e programas sociais, educação ambiental, relações de gênero, etc.

e) **Articulação e integração das diversas intervenções públicas**: a dispersão e a fragmentação das políticas públicas devem ser enfrentadas no sentido de se buscar conhecer e integrar as diversas ações, das diversas áreas (saúde, educação, assistência social, cultura, esporte e lazer, etc.), somando esforços e potencializando os resultados. Destaca-se também a importância de uma rede de parcerias, com outras organizações, como as Organizações Não Governamentais (ONGs), escolas, igrejas, fundações empresariais, que podem contribuir com o trabalho e dar continuidade ao trabalho social, ao término das intervenções.

f) **Acompanhamento social**: o trabalho social deve estar articulado com as outras intervenções propostas e deve acompanhar as ações desenvolvidas de maneira que seja possível interpretar e mediar as relações entre os vários agentes e a população local.

g) **Avaliação**: a avaliação do trabalho desenvolvido deve se dar durante todo o processo mas deve também incluir o estabelecimentos de indicadores de avaliação de resultados e impactos sociais do trabalho. A avaliação deve envolver a população, adotando-se métodos de avaliação participativa.

3 Considerações finais

Destaca-se nessa aula, a compreensão sobre trabalho social em habitação e as metodologias enquanto ferramentas que operacionalizam a intencionalidade e direção política.

Na perspectiva abordada as metodologias são essencialmente participativas, devendo buscar garantir a participação durante todo o processo, o que implica em:

a) Acesso às informações;

b) Discussão dos projetos;

c) Participação nas decisões sobre os diferentes projeto;

d) Controle e fiscalização das ações públicas;

e) Explicitação de conflitos e diferenças;

f) Negociação e pactuação de interesses coletivos.

Os profissionais têm se defrontado com uma série de dificuldades e possibilidades à efetivação do trabalho social em projetos habitacionais. Vamos debatê-los no nosso Fórum!

Referências

PAZ, Rosangela D. O. da. **Dimensões e Indicadores de Participação Social na Avaliação de Programas Habitacionais.** Tese de Doutorado. São Paulo: PUCSP, 2002.

_____. Intervenções urbanas e trabalho social. In: ARREGUI, Carola Carbajal; BLANES, Denise Neri (Orgs). **Metodologias de Trabalho Social**. São Paulo: IEE/PUCSP, 2008.

PAZ, Rosangela D. O. da, RAICHELIS, R., OLIVEIRA, I. I. M. C. E. Intervenções urbanas e trabalho In: GOMES, M. de Fátima Cabral; FERNANDES, Lenise Lima; MAIA, Rosemere Santos (Orgs). **Interlocuções Urbanas**: Cenários, enredos e atores. 1. ed. Rio de Janeiro: Arco-Iris, 2008, p. 237-248.

PEREIRA, William César C. **Nas trilhas do trabalho comunitário e social**: teoria, método e prática. Belo Horizonte. Vozes/PUB Minas, 2001.

RAICHELIS, Raquel, OLIVEIRA, Isaura I. M. C., PAZ, Rosangela D. O. **Metodologia /Plano de Trabalho Social**. Programa de Locação Social (PLS). Relatório Final. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - IEE/PUCSP. São Paulo, abr./2006.

WANDERLEY, Mariangela B., OLIVEIRA, Isaura I. de M. C. (Org). **Trabalho com famílias**. V.1. IEE/PUCSP, 2004.

Secretaria Nacional de Habitação

Direito à Moradia

Ministério das Cidades

Módulo 3

O terceiro e último módulo de nosso curso discutirá as diretrizes do Trabalho Social nos diversos programas da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. Discutiremos a importância do diagnóstico social na intervenção habitacional, da metodologia de elaboração de projetos, das estratégias de implementação do trabalho social nos projetos de habitação de interesse social e do monitoramento e da avaliação nas intervenções habitacionais e nos projetos de trabalho social.

MÓDULO III

TRABALHO SOCIAL EM HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Aula 6 – Diretrizes do Ministério das Cidades para o Trabalho Social

Aula 7 - Diagnóstico social

Aula 8 - Elaboração de projeto social

Aula 9 – Estratégias de implementação de projetos sociais em habitação

Aula 10 - Monitoramento e Avaliação

Secretaria Nacional de Habitação

Ministério das Cidades

Aula 6

DIRETRIZES DO MINISTÉRIO DAS CIDADES PARA O TRABALHO SOCIAL

Rosangela Dias Oliveira da Paz
Kleyd Junqueira Taboada

INTRODUÇAO

Esta aula, a primeira do Módulo - TRABALHO SOCIAL EM HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - apresenta as diretrizes e principais orientações para o Trabalho Social editadas pelo MCIDADES, auxiliando a compreensão dos alunos para a elaboração de projetos e desenvolvimento do trabalho social.

Em janeiro de 2007, o Governo Federal anunciou a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com o objetivo de superar os gargalos de infra-estrutura do País, mediante planejamento estratégico de médio e longo prazo, fortalecimento da regulação e da competitividade, adequação dos instrumentos financeiros, parcerias entre o setor público e o investidor privado e articulação entre os entes federativos.

Os projetos de infra-estrutura priorizados foram reunidos em três eixos com destaque para Infraestrutura Social e Urbana, onde se incluíram os Projetos Prioritários de Investimentos – PPI para intervenções em favelas.

As intervenções propostas têm como objetivo precípuo a implantação de ações necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia, visando a sua permanência ou realocação, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social.

As diretrizes gerais para seleção dos projetos do PAC para urbanização de favelas priorizam "projetos de grande porte com impacto na articulação e integração do território; recuperação ambiental; eliminação de gargalos da infra-estrutura logística; prevenção/mitigação do impacto de grandes instalações de infra-estrutura nacional; complementação de obras já iniciadas". (http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/pac)

Nessa direção, avaliamos que o PAC na área habitacional possibilitará:

- Assegurar a adoção de medidas efetivas para a estabilização da expansão da ocupação da área;
- Atender exclusivamente a área de intervenção definida;
- Adequar ou melhorar as relações funcionais da área de intervenção em relação ao tecido urbano em que se insere;
- Contemplar o atendimento a todas as necessidades básicas diagnosticadas na área, especialmente em relação à eliminação de riscos, medidas de desadensamento com reordenamento da ocupação;
- Eliminar a subnormalidade habitacional;

• Regularizar, do ponto de vista jurídico-fundiário, o assentamento, em favor das famílias moradoras;
• Adequar o sistema viário, de forma a possibilitar acesso a serviços públicos e atendimentos emergenciais, e
• Assistir a população com trabalho social. (TABOADA, 2007, s/p.)

Para o desenvolvimento do trabalho social nos programas habitacionais, o Ministério das Cidades tem buscado definir diretrizes, orientações, estabelecer normas gerais e definir percentuais de financiamento do trabalho, a partir do acúmulo de experiências de diversos programas habitacionais, em especial as advindas do Programa Habitar Brasil, que representou um marco institucional sobre trabalho social em habitação de interesse social.

A Instrução Normativa nº08, de 26 de março de 2009, com seus anexos I e II, trata especificamente do desenvolvimento do trabalho social nos projetos de habitação de interesse social incluídos no PAC. Nela encontram-se a definição de Trabalho Social utilizada pelo Ministério; seus objetivos e diretrizes principais; a metodologia de desenvolvimento do trabalho através das suas fases; temas e conteúdos principais; os itens constitutivos para a elaboração de projetos de Trabalho Social e indica os elementos para o monitoramento e avaliação dos projetos e ou programas. A leitura da IN n.º08/ 2009 e dos anexos I e II é obrigatória para a compreensão dessa aula e pode ser encontrada na Plataforma do Curso.

1 A concepção de Trabalho Social do Ministério das Cidades

As diretrizes e normativas do MCIDADES partem de uma determinada concepção sobre trabalho social:

> *O Trabalho Social na urbanização de assentamentos precários ou de favelas é um conjunto de ações que visa promover a autonomia, o protagonismo social e o desenvolvimento da população beneficiária, de forma a favorecer a sustentabilidade do empreendimento, mediante a abordagem dos seguintes temas: mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda. (MCIDADES, IN08/2009, p.3)*

Essa citação explicita a compreensão de que o trabalho social é um processo que congrega um conjunto de ações que busca o atendimento das necessidades da população (autonomia e desenvolvimento) e de seu protagonismo social e a sustentabilidade do empreendimento (social, ambiental, construtiva e financeira).

Como vimos na aula Nº4, há aqui noções centrais para o trabalho social: autonomia, protagonismo social, desenvolvimento da população.

O termo autonomia significa independência ou autodeterminação, é a possibilidade ou a capacidade que tem uma pessoa ou uma organização de se auto-regular. Essa capacidade é uma construção histórica, configura-se como alternativa de grupos, segmentos, classe social, que resistem, lutam, propõem e constroem alternativas de vida. Nesse sentido, relaciona-se diretamente com as noções de protagonismo social e desenvolvimento da população.

Para Amartya Sen (2000) a noção de liberdade é fundamental para a autonomia e o desenvolvimento dos homens. Para ele, superar a privação, a destituição e a opressão é elemento central do processo de desenvolvimento, que não tem um enfoque restrito ao crescimento econômico, mas “o desenvolvimento tem de estar relacionado, sobretudo com a melhoria de vida que levamos e das liberdades que desfrutamos” (SEN, 2000, p.29).

Retomamos aqui o conceito de cidadania, presente na aula n.4, enquanto processo permanente de luta por direitos e de recriação de novos direitos, no qual os movimentos

sociais desempenham um importante papel. A cidadania refere-se à garantia de direitos sociais, econômicos e políticos, mas também a conquista de novos direitos e ao exercício da participação dos sujeitos sociais na esfera pública. A noção de cidadania implica no aprofundamento da democracia, na transformação da cultura política paternalista, clientelista e autoritária presente nas relações que se estabelecem na sociedade brasileira.

Essa concepção de trabalho social presente nas normativas do MCidades traz ainda as principais abordagens ou estratégias de intervenção: a mobilização e organização comunitária, a educação sanitária e ambiental e a geração de trabalho e renda.

O principal objetivo do trabalho social é:

> *Viabilizar o exercício da participação cidadã e promover a melhoria de qualidade de vida das famílias beneficiadas pelo projeto, mediante trabalho educativo que favoreça a organização da população, a educação sanitária e ambiental, a gestão comunitária e condominial e o desenvolvimento de ações que, de acordo com as necessidades das famílias, facilitem seu acesso ao trabalho e a melhoria da renda familiar. (MCIDADES, Anexo II, IN 08/2009, p.3)*

Destacam-se ainda objetivos específicos do trabalho social:

> *a) garantir condições para o exercício da participação comunitária;*
>
> *b) promover atividades para a elevação da qualidade de vida das famílias beneficiárias para que se expressem e se desenvolvam através de um conjunto de intervenções técnicas sociais;*
>
> *c) fomentar e valorizar as potencialidades dos grupos sociais atendidos;*
>
> *d) fortalecer os vínculos familiares e comunitários;*
>
> *e) viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens e serviços, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade local; e*
>
> *f) promover a gestão participativa, com vistas a garantir a sustentabilidade do empreendimento. (MCIDADES, Anexo II, IN 08/2009, p.4)*

O conjunto de objetivos reforça a compreensão sobre o trabalho social enquanto componente essencial para a política habitacional e urbana, à medida que possibilita o exercício da participação e do protagonismo social, o desenvolvimento de potencialidades dos grupos sociais, o diálogo entre os diferentes agentes e a população beneficiária dos projetos. Como vimos na aula No. 05 o objetivo maior do trabalho social é a melhoria da qualidade de vida das pessoas, a defesa dos direitos sociais, o acesso à cidade, à moradia, aos serviços públicos e o incentivo e fortalecimento da participação e organização autônoma da população.

Diretrizes do Ministério das Cidades para Trabalho Social

Diretriz é um conjunto de princípios que orientam as intervenções e devem ser levadas em consideração na elaboração e desenvolvimento dos projetos sociais. Expressam as recomendações mais gerais da Política e as orientações específicas a serem seguidas pelos executores.

Para o MCIDADES há uma grande diretriz para o trabalho social: "a participação da comunidade deve ser entendida como um processo pedagógico de construção de cidadania e um direito do cidadão" (MCIDADES, Anexo II, IN 08/2009, p.5)[1], que se desdobra em três aspectos:

> • Deve-se promover a capacitação dos moradores, através de suas organizações representativas para a autonomia na gestão democrática dos processos implantados. Em se tratando de intervenções com habitação verticalizada, deverá ser dada ênfase aos processos de gestão condominial em que as regras de convivência coletiva sejam discutidas e expressas pelos

[1]Essa diretriz encontra-se nos Anexos I e II da IN 08/2009.

grupos de moradores que serão usuários desta construção.

• Deve-se viabilizar o processo permanente e constante de informação da população sobre o desenvolvimento do projeto físico, sendo a transparência um elemento essencial na construção do processo participativo e na relação de confiança entre técnicos e população.

• O Trabalho Social deverá promover parcerias para o atendimento das necessidades dos beneficiários e para a implantação das políticas sociais na área de intervenção, contribuindo para o acesso das famílias a serviços de educação, saúde, esporte, lazer, cultura, assistência social, segurança alimentar e segurança pública, dentre outras. (MCIDADES, Anexo II, IN 08/2009, p.5)[2]

[2]*Idem.*

As palavras chaves presentes nas diretrizes são: capacitação dos moradores, participação, cidadania, transparência, informação, organização e parcerias e intersetorialidade.

A IN 08/2009, em seu Anexo I, estabelece que o trabalho social junto aos programas e projetos de intervenções para a provisão habitacional deve ser iniciado na Fase de Obras.

Já o Anexo II da IN 08/2009, destinado aos projetos de intervenções em urbanizações de assentamentos precários, estabelece diretrizes específicas para o remanejamento e reassentamento de famílias. Estas diretrizes destinam-se também à equipe responsável pela formulação do projeto físico.

A definição do Ministério das Cidades sobre o reassentamento e remanejamento de famílias é o ponto de partida para a compreensão das diretrizes:

• Reassentamento: alteração do local de moradias de famílias, implicando na sua remoção para outro terreno, fora do perímetro da área da favela ou assentamento precário que está sendo urbanizado.

• Remanejamento: alteração do local da moradia de famílias, implicando na reconstrução da sua unidade habitacional no mesmo perímetro da favela ou assentamento precário que está sendo urbanizado. (MCIDADES, Anexo II, IN 08/2009, p.5)

O entendimento do impacto das mudanças para as famílias e os cuidados que os agentes públicos devem ter ao planejar projetos que prevejam a remoção das famílias de áreas ocupadas irregularmente em beiras de córregos, mangues, encostas, ou seja, em áreas protegidas ou que coloquem em risco a vida das famílias e a salubridade dos corpos hídricos é fundamental para planejar as intervenções físicas e sociais.

Da mesma forma, é preciso considerar que todas as ações e atividades pertinentes ao reassentamento e/ou remanejamento de famílias deverão fazer parte de um plano de reassentamento a ser apresentado no Projeto de Trabalho Social, mesmo que algumas de suas ações sejam de responsabilidade de outros técnicos que não os do trabalho social, como por exemplo, a mudança propriamente dita das famílias, o desmanche das antigas casas e outras ações.

Destaca-se a preocupação que devem ter as equipes integradas dos projetos, em buscar as necessárias parcerias no sentido de estender à população beneficiária as políticas públicas locais, em especial, aqueles voltados ao atendimento da saúde, educação, esporte, lazer, cultura, assistência social e outros.

Há duas grandes diretrizes específicas para os projetos que envolvam reassentamento ou remanejamento.

A primeira define que não se pode considerar isoladamente uma situação de remanejamento ou reassentamento, apenas como um projeto de obras, ‘uma vez que afeta não somente a vida das famílias envolvidas e a área objeto de intervenção, mas também todo

o entorno social e urbanístico' (MCIDADES, Anexo II, IN 08/2009, p.5).

A segunda diretriz estabelece conteúdos e procedimentos para minimizar a extensão do impacto social de um remanejamento/reassentamento.

a) estudo de todas as alternativas que minimizem a necessidade de remanejamento/reassentamento de famílias;

b) o remanejamento/reassentamento só será admitido quando as famílias estiverem enquadradas nos seguintes casos: expostas a riscos de incêndio, inundação, desabamento, deslizamento, tremores de terra, sob fios de alta tensão, próximas a áreas insalubres, em áreas de preservação ambiental ou em áreas imprescindíveis à regularização urbanística do bairro, para implantação de infra-estrutura ou sistema viário, áreas não passíveis de regularização;

c) o custo do remanejamento/reassentamento deverá ser incluído no projeto, devendo ser avaliada sua viabilidade econômica;

d) é necessário que as famílias a serem remanejadas/reassentadas participem de todo o processo de elaboração e aprovação da proposta e que as regras para o remanejamento/reassentamento tenham sido pactuadas com os envolvidos;

e) o local de reassentamento deverá ser, sempre que possível, próximo à área original, em respeito aos laços de vizinhança e trabalho já estabelecidos;

f) quando o ENTE FEDERADO, por razões que deverá justificar, tiver que reassentar famílias em locais mais distantes, não estará desobrigado de estudar a melhor forma de respeitar os laços de vizinhança existentes na área de origem;

g) a área receptora deverá ser servida de infra-estrutura básica e equipamentos comunitários, já existentes ou a serem executados com recursos do Termo de Compromisso ou Contrato atual, que atendam à demanda da comunidade;

h) o sistema de compensação ou indenização às famílias afetadas por ações de remanejamento/reassentamento deverá estar claramente explicitado no projeto, sendo que esses custos serão sempre de contrapartida do ENTE FEDERADO;

i) deverão estar previstas medidas compensatórias, de projeto ou indenização, às famílias que na área original possuíam unidades habitacionais de uso misto (residência e comércio), para que não haja diminuição de suas condições de sobrevivência;

j) o Projeto de Trabalho Social deverá contemplar atendimento específico aos casos de remanejamento/reassentamento, levando às famílias afetadas informações claras e precisas de todo o processo, em tempo adequado, que permita um grau de conhecimento e entendimento satisfatório para a tomada de decisões. (MCIDADES, Anexo II, IN 08/2009, p.6)

O que se quer destacar nessa reflexão é que as diretrizes, o conjunto de princípios do MCidades para as intervenções em habitação de interesse social se pautam pelo direito dos moradores a informação, a participação, à soluções habitacionais adequadas, como também ao respeito e a convivência comunitária.

3 O desenvolvimento do Trabalho Social

3.1. A constituição das equipes

Para o MCidades a participação da equipe social deve se iniciar na fase de planejamento do projeto. Para isso, é necessário que esteja constituída antes da contratação do projeto e que haja integração entre os técnicos das áreas social, de engenharia, ambiental e fundiário com os projetistas, para que sejam ouvidos e discutidos nas proposições do projeto.

A responsabilidade técnica atribuída ao profissional assistente social ou sociólogo, não impede que a equipe seja multidisciplinar, constituída de profissionais de várias formações, ou seja, pedagogos, biólogos, geógrafos, psicólogos, educadores em geral, arquitetos, economistas, que têm contribuições significativas a dar ao projeto e à equipe.

Para cumprir a orientação de integração de cronogramas físico e social é necessária a interação entre as ações de engenharia, do social e dos demais componentes do projeto. Para evitar o descompasso nos cronogramas é necessário que as equipes se reúnam sistematicamente para discutir o andamento do projeto integrado.

Como abordamos no item 1 dessa aula, o trabalho social é processual, envolve a presença dos técnicos sociais nas várias fases ou momentos da intervenção - Período Pré-Obras, Período de Obras, Período de Pós-Ocupação, sendo que algumas delas podem ocorrer concomitantemente. Lembramos ainda, que dependendo do programa, seja de Produção Habitacional ou de Urbanização de Assentamentos Precários, há especificidades para a atuação da equipe social que devem ser observadas.

3.2. Atividades, temas e conteúdos principais

As atividades e os conteúdos a serem propostos nos projetos devem responder às realidades locais, como por exemplo, o acompanhamento de obras, que envolve uma série de atividades e ações específicas para as equipes sociais.

Para o Ministério das Cidades há um tripé de eixos que busca centrar esforços na mobilização para a organização social, na educação ambiental e na geração de trabalho e renda, pois parte da compreensão de que são complementares entre si.

As equipes devem lembrar que estes conteúdos, especialmente os de educação ambiental e de geração de trabalho e renda, devem fazer parte do esforço de integrar o projeto de urbanização às outras políticas e setores da cidade. Assim as entidades parceiras, sejam elas públicas ou privadas, serão as responsáveis pela execução de muitas das atividades que serão propostas no projeto, cabendo a equipe social do projeto a articulação, a mobilização de recursos e o apoio na execução.

No caso do trabalho social em projetos do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) a PORTARIA No. 93, de 24 de fevereiro de 2010, estabelece objetivos e diretrizes específicos.

> *O trabalho técnico social terá como objetivo viabilizar o exercício da participação cidadã, mediante trabalho informativo e educativo, que favoreça a organização da população, a educação sanitária e ambiental e a gestão comunitária, visando promover a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas.*
>
> *O trabalho técnico social será implementado de acordo com as seguintes diretrizes:*
>
> *a) divulgação de informações sobre o Programa;*
>
> *b) estímulo à organização comunitária visando à autonomia na gestão democrática dos processos implantados;*
>
> *c) discussão, planejamento e implantação de gestão condominial; e*
>
> *d) disseminação de conceitos de educação patrimonial e educação ambiental, que internalizados pelos beneficiários favorecem a correta ocupação e manutenção dos imóveis e dos espaços comuns. (MCIDADES, PORTARIA No. 93/2010, p.6)*

Destaca-se nessa Portaria elementos centrais para o trabalho social nos empreendimentos

do PMCMV: a socialização das informações; a organização comunitária; a gestão democrática; a gestão condominial; a educação patrimonial e a educação ambiental.

Considerações finais

Essa aula centrou-se nas diretrizes, orientações e procedimentos operacionais previstos no Ministério das Cidades, entendendo que os patamares estabelecidos são o ponto de partida e não o ponto de chegada dos projetos sociais.

As normatizações sobre trabalho social do Ministério das Cidades representam grandes avanços para a intervenção das equipes profissionais, respaldando o trabalho que prioriza a mobilização, a participação e organização dos moradores, a educação sanitária e ambiental, a gestão comunitária e os projetos de geração de renda que buscam promover a autonomia das famílias.

É necessário que as equipes, a partir dos diagnósticos, discutam, planejem e criem novas abordagens de trabalho que melhor respondam as demandas e realidades locais, ampliando as possibilidades de estratégias e alternativas para o enfrentamento dos problemas de cada realidade.

Referências

ARREGUI, C.C, PAZ, Rosangela D. O. da, WANDERLEY, M. B. Gestão de programas sociais - Referenciais teóricos para monitoramento e avaliação In: **Trabalho com famílias**.1 ed.São Paulo : Instituto de Estudos Especiais - IEE/PUC-SP, 2004.

BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Instrução Normativa n.º 08/2009**. Brasília, DF, 2009.

_____. **PORTARIA No. 93/2010.** Brasília, DF, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TABOADA, Kleyd J. I**ntervenção em Assentamentos Precários** – Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Apresentação elaborada para o Ministério das Cidades. Brasília, DF, 2007. [Material didático]

Secretaria Nacional de Habitação

Ministério das Cidades

Aula 7

DIAGNÓSTICO SOCIAL

Rosangela Dias Oliveira da Paz
Kleyd Junqueira Taboada

INTRODUÇÃO

Elemento fundamental para o desenvolvimento do trabalho social, o diagnóstico social, ou conhecimento da realidade, pode ser realizado de diversas maneiras. Esta aula pretende abordar algumas estratégias de elaboração de diagnóstico social.

O diagnóstico social é o conhecimento, que envolve a informação, o levantamento de dados e o posicionamento que uma equipe social possui sobre o objeto do seu trabalho. É a principal ferramenta para delinear uma fotografia do território, da dinâmica social e das famílias que nele vivem.

O diagnóstico é uma leitura da realidade, ponto de partida para o processo de planejamento do trabalho, considerado também como o marco zero para o monitoramento e avaliação dos resultados e dos impactos das ações. A elaboração do diagnóstico se baseia em diferentes informações primárias e secundárias, que relacionadas, permite chegar a uma compreensão e uma síntese de determinada situação e contexto.

Por outro lado, essa leitura da realidade deve partir não apenas dos dados estatísticos e informações objetivas, mas também deve considerar as dinâmicas sociais, os conflitos e disputas, a cultura local e, especialmente, o que pensam, sentem e propõem os sujeitos que vivem no território.

Portanto, não se deve restringir a coleta de informações apenas a estudos estatísticos. O depoimento de usuários e da população pode revelar outras faces dos problemas e atendimentos oferecidos. Por exemplo, o testemunho de antigos moradores pode ser interessante, principalmente no resgate do histórico do município, trazendo novas luzes sobre a conformação da questão social local e as formas tradicionais de seu enfrentamento (RAICHELIS, MESTRINER, PAZ, NERY, 2008,p.34).

Então, podemos afirmar que o diagnóstico social é conhecimento da realidade, início de todo o trabalho social. Não é estático, pelo contrário, é dinâmico, participativo, configurando-se num processo cumulativo, um movimento contínuo de investigação, interpretação e análise da realidade socioterritorial e das demandas sociais, que não se encerra na elaboração de um documento chamado 'diagnóstico social'.

Nos Programas de Habitação de Interesse Social, o diagnóstico social abarca informações diversas que se entrecruzam e dialogam na análise dos dados.

De um lado, o diagnóstico parte do conhecimento sobre as famílias envolvidas naquele projeto ou intervenção, qual sua composição, perfil de renda e de trabalho, escolaridade, situação de saúde, organização comunitária, perfil das lideranças, vocação produtiva, histórico das conquistas sociais e identificação dos valores e tradições culturais presentes na área. De

outro lado, o diagnóstico social busca compreender a dinâmica territorial na qual está inserido o projeto, partindo da identificação da área, das suas características físicas e urbanísticas, dos serviços e equipamentos públicos existentes, identificando seu raio de abrangência e sua capacidade de atendimento à demanda, conhecendo o histórico de ocupação da área, sua densidade populacional. Indica-se ainda que as equipes levantem junto a outras secretarias ou órgão públicos informações, dados, pesquisas, mapeamentos da área de intervenção que possam ser utilizados para conhecimento do território e do perfil da população.

Como vimos na aula No. 01, os territórios são espaços de relações sociais, de construção da sociabilidade e de convivência, portanto, o diagnóstico social deve procurar captar o movimento social, as relações, conflitos, limitações e potencialidades presentes nos diversos espaços.

Lembramos ainda que em projetos habitacionais, para atender às exigências do projeto básico ou executivo para a contratação de obras e serviços, é exigida a elaboração de Diagnóstico Integrado, ou seja, aquele que articula outros levantamentos e informações de natureza físico-urbanísticas, ambientais, geológicas e jurídico-fundiárias, que se somarão aos levantamentos da equipe social para compor o conhecimento do território.

Assim, o diagnóstico social constitui-se em uma matriz básica de dados e informações que deverá ser complementado e enriquecido durante a execução do trabalho e orientará as escolhas metodológicas e as atividades a serem realizadas. Como dissemos anteriormente, os dados obtidos no diagnóstico constituem o “marco zero” para o monitoramento e avaliação dos projetos sociais.

1 Elaboração de Diagnóstico Social

Para elaborar o diagnóstico social das famílias e do território, procede-se ao cadastramento das famílias, ao levantamento dos serviços públicos e comunitários existentes, ao levantamento da história da área através de entrevistas com as organizações para conhecer as suas estruturas, propostas e lutas e, busca-se também conhecer e observar as manifestações culturais e os valores presentes no território.

1.1. O cadastramento das famílias

Entende-se que o cadastramento das famílias é um dos instrumentos do Diagnóstico Social que permite conhecer o perfil social, econômico, cultural e organizativo das famílias a serem beneficiadas pelos projetos. Conhecer as necessidades e demandas da população é o ponto de partida e o alicerce do trabalho social.

Esse levantamento de dados implica no estabelecimento de uma relação de confiança com as famílias, que abrem suas moradias para visitas, contam particularidades de suas vidas, muitas vezes dramáticas, que devem ser respeitadas em seu direito à privacidade. Importante lembrar que o sigilo das informações sobre as famílias é um direito social à privacidade que está expresso no Código de Ética do assistente social.

O cadastramento das famílias requer várias ações estratégicas e alguns passos são desenvolvidos neste trabalho. Algumas dessas ações são concomitantes e foram divididas somente para facilitar o processo didático do curso.

Fundamental lembrar a necessidade de dimensionamento de equipe para a realização deste cadastro, que deve ser compatível com o tamanho do projeto. Em grandes projetos, é necessário contar, durante a elaboração do cadastramento com o supervisor de pesquisa em campo.

Destacamos a seguir alguns passos para a elaboração do cadastramento das famílias, com vistas à elaboração do Diagnóstico Social.

a) Reconhecimento do Território

A equipe social deve fazer, em conjunto com as demais equipes, o reconhecimento da área, esclarecendo e delimitando a poligonal de intervenção. A produção de mapas para a coleta de dados, apoiando-se, sempre que possível, em ferramentas de georeferenciamento ou de fotografias aéreas são facilitadores e tornam mais preciso o trabalho da equipe. O foco do reconhecimento do território está na delimitação geográfica e em suas características e diferenciações internas.

Em muitos casos, os limites de uma área de intervenção pública, não coincidem com a dinâmica social observada no território, por exemplo, a fronteira de municípios, na qual a população se relaciona, transita e acessa serviços nos diversos municípios, ou ainda, áreas de assentamentos precários que serão contemplados com serviços e obras que são vizinhos de outros assentamentos, também precários, mas que não serão atendidos nesse projeto. Essas situações devem ser observadas pelas equipes técnicas.

b) Setorização da área

A setorização da área de intervenção é uma técnica que facilita a organização do trabalho de cadastramento das famílias e é particularmente indicada para as áreas com grande abrangência territorial e com muitas famílias envolvidas.

Essa tarefa deve respeitar as divisões internas do território, a dinâmica socioterritorial, a partir do contato informal e escuta das lideranças locais ou moradores, devendo ainda ser feita em conjunto com a equipe de engenharia ou equipe física.

c) Divulgação do cadastramento e/ou recadastramento na comunidade

A entrada da equipe na área para desenvolver a atividade de cadastrar e/ou recadastrar as famílias, é sempre um momento permeado de diferentes reações como estranhamento, desconfiança, curiosidade, gerando sentimentos controversos nas famílias. Por isso é importante que o cadastramento e/ou recadastramento seja amplamente divulgado, explicando-se aos moradores os seus objetivos em reuniões, assembléias, boletins e outras formas de comunicação. A atividade de cadastramento de famílias gera expectativas que precisam ser discutidas e esclarecidas.

Na divulgação do cadastramento das famílias é importante informar aos moradores, o que o poder público quer para a área, de onde vêem os recursos e os passos do projeto de urbanização. Esse é um direito da população. A transparência das informações é um pré-requisito para o estabelecimento de relações de confiança e democráticas.

Essa atividade precisa contar com o apoio das pessoas de referência na área, ou mesmo suas representações e lideranças. Esse apoio precisa ser construído através de visitas, contatos anteriores, como também através de reuniões e assembléias, nas quais é importante ouvir, dar a palavra aos representantes locais, pois eles poderão dizer das suas lutas e demandas pelo projeto que ora se inicia e demonstrarão o apoio às atividades e, muitas vezes, serão essas lideranças que possuem o domínio e o conhecimento do território, que acompanharão a equipe no desenvolvimento do trabalho.

Da mesma forma, a presença de representantes governamentais, autoridades ligadas ao projeto, nas assembléias de comunicação do início do cadastramento, demonstrará à população a importância do projeto para o poder público.

d) Selagem das Casas

Selagem das casas é um procedimento que ocorre no momento do cadastramento das famílias. Em cada visita de cadastramento, atribui-se uma marca a moradia que a identifique e localize nos mapas de cadastramento. O 'selo' pode ser um número pintado na casa, uma plaqueta pregada, um adesivo, ou qualquer outra forma definida pela equipe do projeto.

Nos casos de recadastramento, esse é o momento em que se verificam as mudanças nas informações sobre a família e se registram essas alterações. Os procedimentos para com as novas famílias que chegaram à área e que não possuíam um cadastro anterior, dependerão no disposto nas diretrizes e normas do setor de habitação do município.

e) Coleta de dados dos moradores

A coleta de dados dos moradores abarca o universo total das moradias, podendo ser feita através de visita domiciliar, ou de atendimento individual em local pré-determinado, prática adotada especialmente em áreas marcadas pela violência urbana. Esta definição deverá ser tomada pela equipe, junto com os representantes locais.

O importante é que os pesquisadores tenham sido treinados para a execução das tarefas e sejam orientados em relação a como se conduzir em caso de dúvida, ou mesmo junto às famílias que não queiram ser cadastradas. Neste caso, sugere-se que elas sejam orientadas a procurar o plantão do trabalho social, para que obtenham melhores informações para uma decisão sobre o cadastramento.

f) Retorno para ouvir os ausentes

É necessário prever o retorno da equipe, em dias diferentes daqueles em que foi realizado o cadastramento, por exemplo, sábados e domingos, ou dias alternados durante a semana, para permitir o cadastro das famílias ausentes.

A partir de dois retornos, na mesma residência, recomenda-se que seja deixado sob a porta, um aviso comunicando que a equipe já esteve naquela casa por três vezes e que a família deverá procurar orientação junto ao plantão social ou a outro local que seja o recomendado.

g) Conferência das fichas ou questionários

Concluído o trabalho de cadastro, executa-se a checagem das fichas ou questionários, prestando atenção em erros de preenchimento, ou dados ausentes, que precisam ser completados para que se possa passar ao passo seguinte.

Normalmente este trabalho de conferência é feito por alguém que não faz o trabalho de campo, geralmente o supervisor da equipe ou coordenador o trabalho.

h) Digitação dos dados e inserção no banco de dados do projeto

Após a conclusão da coleta dos dados, inicia-se a digitação das informações contidas nas fichas ou questionários, já checados e corrigidos, no banco de dados do projeto.

O banco de dados é uma ferramenta que deve ser construída por profissionais da área tecnológica a partir dos instrumentos de coleta de dados em diálogo com a equipe social.

1.2. Levantamento dos serviços públicos e comunitários existentes

Para realizar o levantamento dos equipamentos de uso comunitário existentes na área e no entorno, é necessário que se defina, em primeiro lugar, um raio de abrangência ao redor da área, como por exemplo, o bairro, a região administrativa, ou outro parâmetro que tenha significado na cidade e para a população.

A partir desta definição, inserem-se na planta do local, as escolas, as creches, unidades básicas de saúde, hospitais, delegacias, centros de cultura e arte, as principais vias comerciais, as sedes de clubes, agremiações, igrejas, e associações, e as entidades de prestação de serviços públicos e/ou comunitários. Também é conveniente indicar neste mapa e neste levantamento os serviços de transporte público, indicando as paradas de ônibus, e os de comunicação (telefone público/correio/centros de acesso à Internet).

Então, com os serviços públicos e comunitários, iluminados em planta, pode-se sair a campo para realizar as entrevistas necessárias para conhecer os equipamentos, suas dependências, seu público alvo, sua capacidade de atendimento e também a procura da população pelo atendimento daquela instituição.

Para facilitar o trabalho, e uniformizar a busca dos elementos, é preciso montar um formulário, questionário ou ficha que indique o que se quer conhecer para catalogar o equipamento.

No caso dos equipamentos de educação e de saúde, é muito importante conhecer a capacidade de atendimento da demanda atual e as possibilidades de expansão.

Deve-se aproveitar o momento destas entrevistas para estabelecer um primeiro contato com os dirigentes destes organismos, visando futuras parcerias e a articulação de ações no território.

1.3. Entrevistas com as representações comunitárias, líderes e representantes de movimentos sociais para conhecer a história da área

Finalmente, para completar o estudo do território e para a elaboração do diagnóstico social é importante ouvir as pessoas do lugar.

Pode-se fazer essa escuta através de entrevistas, de conversas informais, de reuniões especialmente convocadas. De qualquer forma, o que se está buscando é conhecer como e quando as famílias chegaram ali, como se organizaram, como buscaram ou buscam por seus direitos, a quem procuram para o encaminhamento de assuntos mais complexos, o que pensam da área e de seus moradores, como é viver naquele lugar, o que sonham para a área, o que pensam que pode melhorar na vida das pessoas, o que pensam da idéia do projeto proposto para a área.

2. Análise dos dados e elaboração do Diagnóstico Social

Concluída as atividades de levantamento de dados e conhecimento do território e das

famílias, chega o momento de analisar os dados coletados e elaborar um Relatório sobre os assuntos e temas estudados.

A sistematização dos dados e a sua correlação entre si é que indica as necessidades daquelas famílias e daquele território, para os projetistas do projeto físico e do social.

O Relatório do Diagnóstico Social deve, além de descrever a área e seus habitantes, suas condições de vida, suas carências e necessidades, apontar os caminhos de superação e de mudança desta situação, através das alternativas de atendimento do ponto de vista físico urbanístico e social.

Devemos também indicar no Relatório do Diagnóstico Social, as parcerias que serão necessárias para o melhor cumprimento das metas e objetivos do projeto integrado.

Indica-se que um Relatório de Diagnóstico Social deve conter, no mínimo:

1) Introdução – onde se explica o porquê do diagnóstico e a metodologia utilizada na sua realização.
2) A descrição da área e a sua localização na cidade;
3) As características gerais dos responsáveis pelos domicílios;
4) Dados socioeconômicos dos moradores;
5) As características gerais das habitações;
6) Informações sobre os equipamentos públicos e privados de atendimento à população e sua capacidade de atendimento à demanda;
7) Informações sobre a existência de entidades e/ou organizações na área, sua historicidade, e principais demandas;
8) Análise qualitativa das entrevistas realizadas; e
9) Recomendações para o projeto.

3 Difusão dos resultados e debate das possibilidades e diretrizes do projeto para a área

Considera-se fundamental a devolução das informações e análises para os moradores, através da apresentação, discussão dos resultados do diagnóstico da área e do debate dos encaminhamentos e diretrizes iniciais para o projeto integrado. Esse é um direito da população.

Para difundir o diagnóstico e iniciar a discussão do projeto, pode-se utilizar de alguns instrumentos, como plantas, apresentações, mapas, filmes, fotos, primeiros projetos, etc., que possibilitam aos moradores visualizar o que o poder público pretende para a área.

Do ponto de vista do trabalho social, a partir da discussão do diagnóstico é possível apresentar as metas, os objetivos mais gerais do trabalho que será realizado.

Observa-se que as assembléias ou reuniões mais gerais devem dar espaço para ouvir os presentes, sobre o que estão achando das propostas, o que ainda está faltando, que demandas não estão previstas. Isto dará oportunidade de perceber a aceitação ou resistências ao projeto físico e social. Sugere-se que em projetos com mais de 100 famílias, sejam realizadas várias reuniões ou assembléias, para possibilitar a fala dos moradores em grupos menores.

Estas reuniões são muito importantes para estabelecer com as famílias uma relação de confiança; garantindo a transparência sobre as informações, e sobre o porquê de determinadas propostas de projetos, que às vezes mexem muito com a vida das famílias, como por exemplo, os remanejamentos. As informações devem sempre serem prestadas com clareza e demonstrado o porquê desta escolha técnica.

Indica-se ainda, que além de assembléias e reuniões, a manutenção de um plantão de atendimento e de esclarecimento de dúvidas sobre as ações e o projeto a ser executado.

Exemplos de outras metodologias de elaboração de diagnóstico

Há diversas metodologias para a elaboração de diagnóstico social. Para a definição da equipe sobre qual alternativas metodológicas é preciso considerar o tempo e recursos que se dispõem para a elaboração de projetos. De qualquer forma o fundamental é de que a metodologia seja a mais adequada para as características da área e do projeto.

A seguir, muito resumidamente, apresentamos o relato de duas metodologias, utilizadas com êxito na área de saúde e do meio ambiente.

4.1 Diagnóstico Participativo em Programa de Desenvolvimento Local Integrado, com foco na promoção da saúde[1]

[1]Extraído do documento "Diagnóstico Participativo em Programa de Dlis, com foco na promoção de saúde, de Edmundo, Katia (principal) – Centro de Promoção de Saúde – CEDAPS - RJ

a) Introdução

Na Iniciativa de Vila Paciência, o diagnóstico comunitário participativo foi utilizado para ampliar o conhecimento sobre a comunidade, a identificação de seus problemas e recursos.

Desenvolvido de modo dinâmico e interativo, pautou-se no diálogo entre diferentes saberes de uma equipe técnica multiprofissional, em conjunto com moradores qualificados como Agentes de Desenvolvimento Comunitário e Promoção da Saúde, pensando e discutindo sua própria realidade social.

b) Metodologia

O Diagnóstico Comunitário Participativo desenvolve-se em fases que interagem entre si:

1) Levantamento de percepções dos moradores sobre sua realidade e visão de futuro.

2) Oficinas de Mapeamento - para conhecer o território foi necessário identificar suas ruas, comércio, instituições diversas e problemas do cotidiano. Os "desenhos" dos Agentes foram inseridos em um mapa oficial e confrontados no campo, formando um mapa temático, tornando graficamente visíveis problemas e recursos da comunidade;

3) Pesquisa domiciliar - a partir do levantamento e mapeamento estruturou-se um questionário contendo:

– Informações sobre os moradores;

– Opiniões do entrevistado sobre comunidade. A aplicação foi feita em uma amostra de 20% do total de 1700 casas.

c) Resultado

Vila Paciência possui um mapa temático "real", desenhado em parceria com a comunidade que participou ativamente de um processo de autoconhecimento; o método exercita uma relação direta de cooperação como produtora de conhecimento e se qualifica no processo de busca de soluções sustentáveis para a problemática local.

Os dados obtidos e analisados contribuirão para a elaboração da Agenda de Desenvolvimento da comunidade e para a avaliação e divulgação do programa.

d) Discussão

O diagnóstico comunitário é essencial em programas de Promoção de Saúde e Desenvolvimento Local (PS/DLIS), contribuindo para o envolvimento dos excluídos ao processo de desenvolvimento e para o empoderamento comunitário.

[2]*Extraído do documento: Os Educadores – e o Parque Nacional da Serra do Itajaí –Coordenação Geral de Karin Schacht e Carlos Augusto Krieck*

4.2 Mapa Falado[2]

a) Definição

O mapa falado, como técnica educativa, é a representação gráfica de uma situação problematizada de uma realidade comunitária. É elaborado coletivamente pelas pessoas que habitam uma área, interessadas em participar de um processo de mobilização, conhecendo e buscando a resolução de problemas identificados por elas mesmas.

b) Objetivos

Realização do diagnóstico da situação geral (características geoecológicas, infraestrutura de serviços, localização das moradias e instituições, etc) e das situações específicas (saúde, saneamento, trabalho, etc.) da comunidade; formulação de planos de ação visando mudar a situação diagnosticada.

c) Desenvolvimento

Na etapa de realização do mapa falado, os mediadores colocarão papel para desenho de mapa nas paredes do local de reuniões, para que os participantes possam trabalhar em grupos sobre eles.

Os participantes, à medida que desenham a sua comunidade, bairro ou escola, identificam os principais problemas socioambientais existentes vinculados ao tema que originou o processo de mobilização.

Além da identificação dos problemas, os participantes contam a história do local, contribuindo para um maior conhecimento do perfil dessa população.

Depois de desenhado o mapa da localidade, os participantes aprofundam, em plenária, a reflexão sobre as causas e consequências do problema.

O mediador deverá estimular a discussão do tema objeto do mapa falado, enquanto um participante vai anotando as conclusões à medida que são formuladas. Estas devem ser escritas no quadro negro ou em folhas grandes expostas na parede, explicitando em colunas:

– Aspectos positivos (causas e consequências);
– Aspectos negativos/problemas (causas/consequências).

A leitura destas conclusões finaliza a reunião.

5 Utilização do CadÚnico

Nos projetos contratados com recursos do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), o Ministério das Cidades estabeleceu a utilização do CadÚnico, como instrumento de diagnóstico social e de inserção das famílias nos benefícios ofertados.

Estão envolvidos no Cadastramento Único (CadÚnico) o Ministério do Desenvolvimento

Social e Combate à Fome, o estado, o município e a Caixa Econômica Federal (CEF/ CAIXA).

O MDS é responsável pela Coordenação Nacional do CadÚnico e ao Governo Estadual cabe motivar e capacitar os gestores municipais, incentivar e acompanhar o processo de cadastramento, além de estimular a utilização do Cadastro para os programas das Secretarias Estaduais e Municipais.

Às prefeituras cabe o importante papel de executar o processo de coleta, inclusão, exclusão e atualização sistemática de dados do CadÚnico.

A CAIXA fornece os aplicativos de entrada e transmissão de dados, presta apoio operacional aos municípios, estados e ao Governo Federal, treina e capacita os agentes de cadastramento, identifica as pessoas cadastradas, atribuindo o Número de Identificação Social (NIS) e distribui os formulários de cadastramento, com autorização do Ministério da Educação (MEC).

O MDS, gestor dos programas de transferência de renda, é responsável pela articulação com os municípios das ações integradas para a coleta dos dados das famílias de baixa renda, em formulário específico para esse fim. Às Secretarias Municipais de Assistência Social ou congêneres compete o papel de elaborar o CadÚnico.

Considerações finais

O Diagnóstico social é ferramenta essencial para o trabalho social. Ponto de partida para o planejamento e o marco zero para o monitoramento e avaliação dos resultados e dos impactos das ações.

Implica em adotar a abordagem territorial como referência para a construção de estudos e conhecimentos da realidade social e para a proposição das ações.

O conhecimento da população e o reconhecimento da rede prestadora de serviços, nos diversos territórios é pré-requisito para elaboração do projeto social, devendo ser analisada em face às demandas sociais, quanto à natureza das atenções oferecidas, cobertura e padrões de qualidade.

Referências

EDMUNDO, Katia (coord.). **Diagnóstico Participativo em Programa de Dlis, com foco na promoção de saúde**. Rio de Janeiro: Centro de Promoção de Saúde – CEDAPS, [s/d].

FALEIROS, Vicente de Paula. **Metodologia do Diagnóstico Social**. Brasília (DF): Editora Brasília, 1978.

RAICHELIS, R., MESTRINER, M. L., PAZ, R. D. O. da, NERY, V. **Planos de Assistência Social: Diretrizes para Elaboração**. Brasília: MDS, 2008.

REGINO, Tássia. **Trabalho Social e Participação**. Curso à Distância: Ações Integradas de Urbanização e Assentamentos Precários. Módulo 3 , Disciplina 8. Ministério das Cidades, 2008.

SCHACHT, Karin e KRIECK, Carlos Augusto. **Os Educadores e o Parque Nacional da Serra do Itajaí**. (cartilha) [s/l]: Associação Catarinense de Preservação da Natureza –ACAPRENA , [s/d].

Secretaria Nacional de Habitação

Ministério das Cidades

Aula 8

ELABORAÇÃO DE PROJETO SOCIAL*

Rosangela Dias Oliveira da Paz
Kleyd Junqueira Taboada

*Este texto contou com a contribuição de Tássia de Menezes Regino, professora visitante da aula 8.

INTRODUÇAO

Na aula passada, vimos algumas alternativas para a elaboração do Diagnóstico Social, passo inicial para a elaboração de projetos. Nessa aula, como seguimento, vamos discutir a elaboração de projetos para o atendimento das necessidades sociais, dificuldades e problemas encontrados no território, área de ação do nosso trabalho.

Sugerimos que os alunos retomem o roteiro de projeto proposto pelo Ministério das Cidades na Instrução Normativa n.º 08 /2009, discutida na sexta aula e tenham como referência os conceitos estudados e expressos nas aulas anteriores sobre cidade e território; intersetorialidade e integração; participação, cidadania e protagonismo; representações e movimentos sociais.

1

Projeto Social: definições e conceitos

O projeto social é instrumento de um processo, não um fim em si mesmo. Baptista destaca que,

> *O projeto é o documento que sistematiza e estabelece o traçado prévio da operação de um conjunto de ações. É a unidade elementar do processo sistemático de racionalização de decisões. [...] É o instrumento mais próximo da execução, devendo detalhar as atividades a serem desenvolvidas, estabelecer prazos, especificar recursos humanos e materiais e estruturar receitas e custos (BAPTISTA, 2000, p.101).*

As principais características dos projetos são:

– Temporários, com início e um fim definidos;
– Planejados, executados e controlados;
– Produzem serviços ou resultados específicos;
– Desenvolvidos progressivamente;
– Realizados por pessoas;
– Com recursos limitados, ou pré-definidos.

Para Armani (2006, p.18), um projeto é uma ação social planejada, estruturada em objetivos, resultados e atividades baseados em uma quantidade limitada de recursos (humanos, materiais e financeiros) e de tempo. Os projetos não existem de maneira isolada, só fazem sentido na medida em que fazem parte de programas e/ou políticas mais amplas, e sua utilidade está em colocar em prática as políticas e programas de modo a que se transformem em unidades concretas de intervenção. Organizam as ações sociais, uma vez que 'capturam' a realidade complexa em pequenas partes, tornando-as mais compreensíveis,

planejáveis e manejáveis. O autor vê inúmeras vantagens em atuar através de projetos sociais, destacando-se:

– Ações sociais seriamente formuladas, com objetivos e atividades bem definidos, gerenciados de forma sistemática e participativa têm muito mais chance de "funcionarem" (eficácia);

– Ações deste tipo mobilizam mais gente para participar, promovem parcerias e motivam o grupo participante, facilitando a administração mais racional e transparente dos recursos (eficiência);

– As ações sociais através de projetos com melhores resultados a menores custos geram confiança por parte da sociedade (legitimidade e credibilidade);

– Uma contínua e progressiva reflexão coletiva sobre a experiência durante a sua execução é condição importante para o seu êxito. Dessa forma, podem-se testar, de forma sistemática, hipóteses sobre a temática em questão, produzindo-se conhecimento relevante para este e outros projetos similares (produção coletiva de conhecimentos/ sistematização da experiência);

– Ações sociais, planejadas e estruturadas, favorecem a participação efetiva de todos os setores envolvidos com a ação, especialmente daqueles que serão beneficiados, na medida em que exige objetivos, metas e critérios de avaliação bastante claros. Surge, então, espaço para expressão de interesses e visões diferentes e de negociação e construção de consensos, assim como o fortalecimento do protagonismo dos setores excluídos (processo de empoderamento);

– Por fim, ações sociais desenvolvidas através de projetos têm maior consistência técnica, aumentando a chance para parcerias e o envolvimento organizado dos beneficiários, resultando em mudanças mais duradouras e sustentáveis. (impacto). (ARMANI, 2006, p.19)

Tomando como base estes conceitos, suas principais características e vantagens, vamos, no próximo item, esmiuçar os elementos que constituem um projeto de trabalho social. Para facilitar o entendimento do assunto, desenhamos o fluxo a seguir:

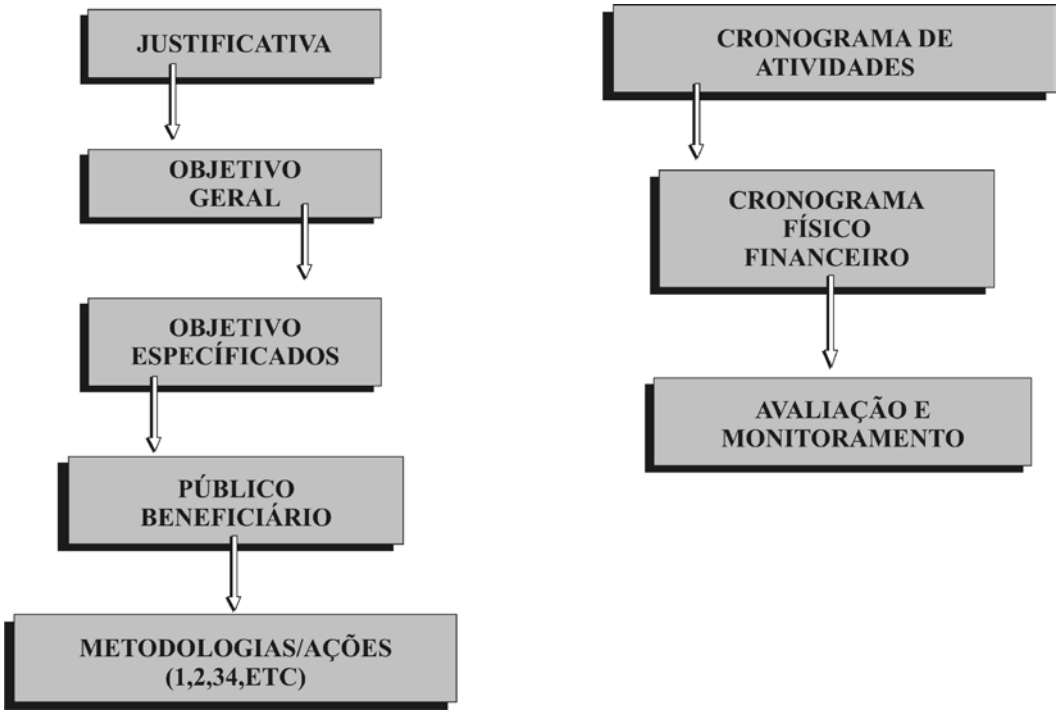

Figura 07: Fluxo de um Projeto
Fonte: elaboração própria

Este fluxo ilustra a lógica de construção do projeto, os elementos centrais e os passos que

se deve percorrer. A partir da apreensão dessa lógica iremos construir o roteiro do projeto.

Elaboração de projetos sociais

O planejamento do trabalho social em um projeto específico tem como ponto de partida a intervenção de natureza habitacional a ser desenvolvida numa determinada área e junto a uma determinada população. Este planejamento concretiza-se no projeto social que faz parte de programas e/ou políticas mais amplo, neste caso, a Política Nacional de Habitacional e seus programas e projetos habitacionais.

Neste sentido, os projetos sociais colocam em prática a dimensão social dos programas e projetos da Política Nacional de Habitação, planejando o conjunto de atividades a serem desenvolvidas junto à população como parte da ação habitacional.

Esta intervenção, que é de natureza interdisciplinar, tem no trabalho social um dos seus componentes constitutivos. Como colocam CARVALHO e PAZ:

> ...um programa habitacional de interesse social ganha eficácia quando implementado por meio de um competente trabalho social. É possível afirmar que o trabalho social compõe-se de um conjunto de processos e estratégias de informação, mobilização, advocacy social, organização e participação da população, animação comunitária. São todos eles processos que dão ancoragem as intervenções habitacionais propriamente ditas. Por isso mesmo ele representa a costura estratégica das várias dimensões e variáveis que integram o propósito principal; isto é, o fim último do programa habitacional de interesse social (2006).
>
> Esse amplo leque de ações tem algumas dimensões específicas, também chamadas de eixos temáticos nos quais se organizam o trabalho social. Esses eixos estão presentes na IN 08/2010, no item Conteúdos para o Desenvolvimento do Trabalho Social (a IN 08/2010 está na bibliografia complementar da aula 06) e serão debatidos na próxima aula – Estratégias de implementação de projetos sociais em habitação.

Para a definição do projeto de trabalho social, no caso da política habitacional, que tem interface com outras áreas da política pública, considera-se fundamental a interlocução com as secretarias afins. No caso dos projetos habitacionais do PAC, que têm objetivos explícitos relacionados à ampliação do acesso a outras políticas, o planejamento deve abranger as secretarias vinculadas às políticas sociais, de modo a evitar vícios comuns da formulação de projetos, tais como: formular objetivos para os quais não se desenha ações ou cujas ações estão fora da governabilidade da equipe de projetos; e ainda, propor ações que dependem em termos de recursos humanos e materiais de outros atores, os quais não estão comprometidos com as mesmas.

Da mesma forma, a participação dos beneficiários diretos do projeto também é fundamental no processo de elaboração do projeto, especialmente porque estamos falando de intervenções inseridas em um Programa e uma Política que preconizam a adoção de metodologia que garanta a participação da população em todo o processo.

Assim, sugere-se adotar um processo de elaboração do projeto que já envolva desde o seu início os atores que serão relevantes no processo de enfrentamento dos problemas sociais da área, bem como, no fortalecimento de suas potencialidades. Isto implica em planejar alguns momentos chaves, que variam conforme o contexto de cada área, mas dentre os quais podemos destacar:

a) Atividades de planejamento institucional participativo envolvendo tanto a dimensão interdisciplinar da intervenção habitacional (os pontos de vista físico-ambiental, fundiário e social), como os agentes das demais políticas sociais.

b) Elaboração e consolidação do diagnóstico social compartilhado com os atores sociais institucionais e com a população,

c) Discussão e das diretrizes de ações com as secretarias municipais e instituições parceiras e com a população.

2.1. Elementos do projeto de trabalho social em projetos habitacionais

Um dos primeiros elementos na elaboração do projeto é a ***contextualização ou situação do tema do projeto***. Incluir no início do projeto, o diagnóstico sobre o território em que ele se insere e as famílias que ele pretende atender é uma boa maneira de fazer essa contextualização!

Já tratamos do tema diagnóstico na aula 07, sintetizando ele deve trazer a sistematização das informações de natureza social, política, econômica e outras que sejam relevantes para caracterizar a área e a população. Deve apresentar os resultados do conjunto de dados levantados e também trazer a análise que norteará a proposta de intervenção. Como vimos, o diagnóstico é fundamental para o planejamento do trabalho social e para a elegibilidade da intervenção.

A seguir temos que elaborar as ***justificativas*** para a nossa intervenção. Neste tópico devem-se ressaltar as fragilidades e potencialidades da área do projeto, apontando, através de uma sequência lógica, o como e o porquê, ou seja como a proposta de intervenção poderá contribuir na resolução dos problemas existentes. Na justificativa é importante destacar as questões e argumentos que levaram a escolha de uma determinada proposta de intervenção, sua compatibilidade com as características da área e a ligação entre o projeto proposto.

O ***objetivo geral*** é aquele que expressa maior amplitude e indica como o projeto irá contribuir para a redução dos problemas apontados no diagnóstico e como poderá causar impacto no território. Para a redação deste objetivo é sempre mais fácil responder às três perguntas básicas: o que?, qual a expressão da questão social a ser enfrentada?, onde? Observamos também que pelas características dos programas de financiamento necessariamente ele abarca os objetivos institucionais dos programas para o trabalho social.

Os ***objetivos específicos*** são os desdobramentos do objetivo geral e expressam mais diretamente os resultados esperados. São um conjunto de ações, que ao serem tomadas, fazem com que se chegue ao objetivo geral. Estabelecer um objetivo é expressar nossa intenção transformadora, que deverá ser monitorada e avaliada. Para a construção dos objetivos específicos, respondemos a três indagações: Que mudanças esperamos ver? De quanto será a mudança? Quando a mudança ocorrerá? Portanto, um objetivo é: mensurável, atingível num tempo limitado e relacionado às necessidades do público beneficiário.

Apesar de já estar definido no diagnóstico social é importante deixar explícito o público ***beneficiário do projeto***. Este tópico apresenta a quem exatamente se destina o conjunto de ações planejadas. Em algumas intervenções, é importante destacar o público beneficiário direto e indireto.

A metodologia de ação é o desmembramento dos objetivos específicos. Deve-se descrever o caminho escolhido, de que forma ele vai se desenvolver, as estratégias que vamos utilizar para cada um dos objetivos propostos. Aqui cabe responder a questão: como eu vou chegar aos meus objetivos?

O planejamento das atividades neste momento diz respeito diretamente à implementação do projeto, envolvendo atividades e prazos. Neste momento do projeto é muito importante

deixar explícito tudo o que se pretende fazer, para posteriormente se ter como dimensionar a estrutura necessária à sua execução.

Estas ações devem compor um cronograma, com definição de prazos, que é o ***Cronograma de Atividades do Projeto*** – este é um desmembramento da metodologia. Nele se apresentam todas as atividades que serão desenvolvidas, ou que estão previstas para serem desenvolvidas, nas diferentes etapas do projeto. Recomenda-se que nesse cronograma também esteja definido a responsabilidade pela execução da atividade.

É importante observar que os cronogramas dos projetos de trabalho social devem estar articulados com o cronograma físico de implantação das obras e com os tipos de intervenção a serem desenvolvidos nas áreas. Como veremos na próxima aula, há três momentos básicos para pensarmos o cronograma de atividades do projeto:

– Trabalho Social anterior as obras: deve iniciar no mínimo 3 meses antes do início das obras, coincidindo com a fase de licitação das obras;

– Trabalho social durante as obras: durante todo o período de execução das obras

– Trabalho Social posterior as obras: inicia-se após a conclusão das obras, segue por no mínimo 6 meses. Após este período deve ser prevista a avaliação final.

O projeto deve possuir um **Orçamento** com um ***Cronograma físico/financeiro*** e um tópico que indique a previsão dos custos do projeto, por item de despesa e a participação financeira dos entes envolvidos na sua execução. Este cronograma físico financeiro deve apontar o volume de desembolso mensal do projeto por item.

O que se leva em consideração para construir o custo de um projeto?

– Listar todos os recursos necessários para todas as atividades;

– Descrever os recursos, de acordo com cada categoria: recursos humanos, materiais, despesas operacionais e logísticos;

– Recursos Humanos: listar o pessoal permanente envolvido com o projeto e os que serão contratados através de terceirização;

– Indicar custos com treinamento e capacitação da equipe que podem ser cursos, viagens, estágios, oficinas;

– Indicar a contratação de consultorias, que é a ajuda externa de profissionais;

– Recursos materiais: aquisição de equipamentos, material didático / pedagógico;

– Recursos operacionais e logísticos: gastos contínuos e previsíveis, material de consumo, combustível, conta telefônica, etc;

– Definir a base de cálculo, por exemplo: custo hora trabalhada/mês para a contratação de consultoria;

– Fazer a memória de cálculo: que é o cálculo dos custos para cada atividade. Essa memória não deve constar do documento final do projeto, mas deve ser arquivada junto com o projeto, para eventuais consultas ou negociações com os financiadores;

– Finalmente, deve estar definida a participação do Agente Financiador, e do executor, ou seja, os valores de repasse e de contrapartida;

Estes elementos devem compor um quadro de custos do projeto, atendendo o disposto nas instruções do financiador.

No caso dos projetos do PAC, o orçamento do projeto de trabalho social compõe o Quadro de Composição do Investimento (projeto integrado) e não pode ser inferior a 2,5% do valor total de investimento contratado. Considerando que as atividades da área social se iniciam antes e seguem após as obras, o cronograma de desembolso deverá ser adequado a tal situação. Por exemplo, é necessário prever, no primeiro desembolso os gastos com a implantação do trabalho social.

Lembramos também que é fundamental fornecer elementos que permitam analisar os

custos previstos, explicitando o que é serviços contínuo (o qual deve ser calculado a partir do cronograma global do projeto), o que são produtos e atividades específicas, bem como, o que é equipamentos, material de consumo, etc.

A Instrução Normativa do Ministério das Cidades estabelece ser ainda necessário para finalizar o projeto, indicar a equipe técnica, o plano de reassentamento e ou remanejamento da população, se for o caso, e as formas de avaliação. No próximo item trataremos do plano de reassentamento e ou remanejamento das famílias.

A seguir, apresentamos o roteiro básico de projeto, presente na Instrução Normativa 08/2009, que pode ser adaptado de acordo com cada realidade:

1 – Identificação do Projeto
2 – Diagnóstico Socioeconômico
3 – Justificativa das intervenções propostas
4 – Objetivos gerais e específicos do Projeto de Trabalho Social
5 – Forma de implementação do projeto
6 – Custos do projeto - orçamento
7 – Cronograma de Atividades
8 – Cronograma de Desembolso
9 – Equipe técnica
10 – Avaliação e Monitoramento

3 Considerações sobre a elaboração de planos de reassentamento e ou remanejamento de famílias

O reassentamento ou remanejamento das famílias é um procedimento que merece estudos e cuidados, além de um olhar interdisciplinar, pois está afeto às várias disciplinas no projeto integrado, ou seja: obras, social, jurídico e fundiário, e especialmente tem a ver com os direitos do cidadão.

Consideramos importante destacar os seguintes tópicos, no momento da elaboração dos planos:

a) Indicar quantas famílias serão remanejadas e ou reassentadas, explicitando em cada um dos tipos as justificativas do projeto para o deslocamento das famílias. Este tópico deverá ser acompanhado de uma planta da área, em que estejam localizadas as famílias a serem reassentadas e/ou remanejadas e da listagem dessas famílias (endereço e nome do responsável).

b) Indicar se as famílias reassentadas e/ou remanejadas tiveram direito a outras opções de atendimento.

c) Indicar se o proponente está se utilizando de alguma forma de indenização de benfeitorias, para aquelas famílias que possuíam uma unidade habitacional superior à oferecida;

d) Informar se o deslocamento das famílias se dará antes do início das obras, para

possibilitar que elas ocorram e neste caso, qual o atendimento está sendo oferecido às famílias (moradia provisória, aluguel, troca interna, compra assistida ou outro);

e) Indicar as formas de discussão do projeto e de esclarecimento às famílias da necessidade de sua mudança e a oferta de alternativas para desocupação da área necessária ao início das obras;

f) Explicitar como será desenvolvido o trabalho com as famílias que sairão da área durante a execução das obras;

g) No caso de utilização de alojamentos provisórios, explicitar como se dará a discussão de suas normas e regras internas e quais são as suas instalações;

h) No caso dos projetos, que reassentarão as famílias, após execução das obras, apresentar: a previsão de mudança das famílias, a sua logística e a forma de preparação das famílias para a mudança;

i) Explicitar as condições mínimas para a execução de remoções reassentamentos: prazos de abordagem das famílias, compromissos de segurança institucional de como se dará a execução dos reassentamentos, quando a mudança se der diretamente para unidade pronta, o padrão de entrega, incluindo vistoria prévia.

j) Indicar os papéis a desempenhar pela equipe social e de engenharia ou da construtora, na tarefa conjunta de remanejamento e/ou reassentamento de famílias.

Consideramos importante destacar também as múltiplas formas de atendimento às famílias que serão afetadas por remanejamento e ou reassentamento de sua moradia.

Moradia provisória ou alojamento provisório é o local em que são abrigadas as famílias, por um curto período de tempo, até que suas unidades habitacionais estejam prontas. Na maioria das vezes, essas construções são feitas em madeirite, com espaços mínimos de uso privado da família e com espaços de uso coletivo para algumas funções, o que gera conflitos e tensões entre os moradores, além de riscos à saúde. A precariedade dessas situações fere o direito da população e está vedado nos projetos do PAC abrigar pessoas em alojamentos provisórios.

Aluguel ou aluguel social é a verba destinada pelo promotor do projeto para que as famílias procurem casas nas proximidades, até que suas unidades habitacionais estejam prontas. Essa solução transitória para o remanejamento e ou reassentamento de famílias têm se mostrado positiva e menos problemática para as necessidades dos projetos e das obras.

Troca interna é a possibilidade que tem uma família de ficar na área de intervenção, entre as moradias que não sofrerão remanejamento e ou reassentamento. Essa alternativa depende de negociação entre as famílias interessadas, como mediação da equipe social e de engenharia.

Compra assistida é a busca por uma unidade habitacional pela família interessada, fora do projeto e paga pelo poder público local. Chama-se de assistida, pois depende de avaliação da casa atual e da pretendida pela família, e é passível de solução fundiária.

Finalmente, para concluir o projeto é necessário indicar a forma como será desenvolvido o seu monitoramento e sua avaliação. Esses dois tópicos serão temas de discussão da aula no. 10.

Considerações finais

Como vimos, os projetos sociais em Programas de Habitação de Interesse Social são instrumentos de trabalho que têm como ponto de partida o conhecimento da realidade e do território.

Diante da complexidade da realidade social, é condição indispensável a articulação da intervenção habitacional com as várias políticas setoriais, na perspectiva de superar fragmentações e buscar respostas integradas.

A definição de objetivos, metas, recursos financeiros e humanos, estratégias de ação, bem como os processos e procedimentos de monitoramento e avaliação são os elementos centrais dos projetos sociais.

Referências

ARMANI, Domingos. **Como elaborar projetos**? Guia prático para elaboração e gestão de projetos sociais. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2006.

BAPTISTA, Myrian Veras. **O Planejamento Social** – Intencionalidade e Instrumentação. 2 ed. São Paulo: Veras Editora, 2002.

CARVALHO, Maria do Carmo B. e PAZ, Rosangela D. O. da. **Conceitos básicos avaliação, indicadores, descritores e procedimentos metodológicos**. Apresentação no Seminário Técnico sobre pós-ocupação nos projetos integrados de urbanização de assentamentos subnormais - UAS/HBB do Programa Habitar Brasil. Brasília, 2006. Ministério das Cidades. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao

REGINO, Tássia de M., SANCHES, Karla e PASTRO Débora. **Trabalho Social e Participação** (Projeto de Trabalho Técnico Social), Curso à Distância: Ações Integradas de Urbanização e Assentamentos Precários. Módulo I, Disciplina I. Ministério das Cidades, 2008.

Secretaria Nacional de Habitação

Ministério das Cidades

Aula 9

ESTRATÉGIAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS SOCIAIS EM HABITAÇÃO

Rosangela Dias Oliveira da Paz
Kleyd Junqueira Taboada

INTRODUÇAO

Pretende-se com esta penúltima aula, debater as estratégias de implementação do trabalho social. A execução do trabalho é realizada através de um conjunto de ações e de atividades, que se estabelece para se chegar a um objetivo ou a um fim, num processo dinâmico, no qual o conhecimento da realidade, o contato e diálogo com os moradores, a análise e reflexão da equipe alimentam a ação.

Na definição das estratégias, leva-se em consideração a fase, o momento ou a etapa em que se situa o trabalho, pois disto depende a escolha da melhor alternativa para alcançar os resultados que se pretende com o projeto.

Nossa abordagem levará em consideração esta questão. Para facilitar a compreensão, vamos trabalhar através dos tempos metodológicos do trabalho social em habitação de interesse social.

1 Tempos metodológicos do trabalho social

O trabalho social realizado na habitação de interesse social ou na urbanização de favelas desenvolve-se em fases ou momentos, que compreende a evolução da implementação do empreendimento ou do projeto integrado, o que lhe confere a necessidade da interlocução cotidiana entre os técnicos de engenharia e arquitetura e como os técnicos do social, interlocução esta que deve se transformar na integração do trabalho entre estes atores.

Assim, trabalha-se com a população no momento anterior às obras, durante as obras e posterior as obras, também chamada de pós-ocupação (após a conclusão das obras).

1.1. Trabalho Social anterior as obras

Este é um momento de grande dinamismo para o trabalho social, pois é nele que ocorre as primeiras aproximações no território, se estabelecem as primeiras relações entre equipe social e a população, se executa e aprofunda o diagnóstico social e inicia-se o debate dos projetos com os moradores.

Como vimos na aula n. 07, o diagnóstico social é uma ferramenta que desencadeia o trabalho social. Os elementos de conhecimento que ele traz à equipe sobre as famílias,

sua forma de vida, suas relações e aspirações, bem como os elementos sobre o território, serviços e as organizações sociais presentes são importantes para o planejamento do Projeto Integrado e para o planejamento do trabalho social e especialmente para conduzir a discussão dos objetivos mais específicos do trabalho que se quer realizar.

Importante destacar que a apresentação da equipe, física e social, na área de intervenção requer alguns cuidados. Os trabalhos poderão ser realizados por equipes próprias das prefeituras, ou podem ser terceirizados para empresas privadas. Em qualquer dessas situações o caráter da intervenção é público, o que significa entender que as ações e projetos foram definidos a partir de estudos e decisões de órgãos estatais e são financiados com recursos públicos. Assim, a apresentação da equipe nas áreas deve ser clara para os moradores, os técnicos podem ser funcionários públicos ou prestadores de serviços públicos e devem portar algum tipo de identificação, como por exemplo, um crachá.

Este é um momento de grande mobilização no trabalho, e é desse trabalho bem realizado, que depende o grau de conhecimento da população sobre o projeto e o seu engajamento com a proposta de mudanças para o território e para as famílias.

O envolvimento, a motivação e mobilização dos moradores para participar das ações propostas é condição básica para o prosseguimento do trabalho social. São necessários investimentos de comunicação e informação e abordagens de visitas e diálogos. O trabalho social incide diretamente nas relações sociais e culturais do grupo social em questão, assim é preciso observar e respeitar as manifestações culturais do grupo e adaptar as estratégias e conteúdos.

Como vimos na aula n. 07, o cadastramento das famílias presentes na área de intervenção e a identificação daquelas passíveis de remoção são atividades centrais nessa etapa.

Após a conclusão do diagnóstico social, a equipe precisa decidir de que maneira fará a exposição pública de seus resultados. É importante lembrar que a difusão destes elementos é uma estratégia de comunicação, mas também objetiva o engajamento das pessoas ao projeto, facilitando a discussão das propostas do projeto integrado. Por exemplo: se a comunidade visualizar as dificuldades de mobilidade e de circulação numa transparência ou mapa, será possível discutir e compreender a necessidade de abertura de ruas, vielas ou escadas que venham a facilitar circulação de pessoas e, portanto, possibilita a visualização da necessidade de remoção de casas para que estas vias de circulação sejam abertas. Outro exemplo: os dados de crianças fora da escola, ou sem creche, ou dos pais analfabetos, indicarão a necessidade desse atendimento e de que esses elementos constem do projeto do trabalho social, especialmente no que se refere a articulação dos serviços públicos oferecidos nesse território.

A difusão do resultado do diagnóstico pode ser realizada através de assembléias com a participação de um grande número de pessoas, ou por reuniões por setores da área ou quadras com um número menor de participantes.

Estas reuniões ou assembléias para a discussão dos elementos do diagnóstico devem ser aproveitadas para se iniciar a construção em conjunto com os moradores do projeto de intervenção.

Outra alternativa é a discussão dos projetos com as representações e/ou lideranças comunitárias e com as representações das instituições públicas presentes nas áreas (direção de escolas, creches, unidades básicas de saúde, organizações não governamentais e outros), pois assim já se inicia uma relação de troca que pode se transformar numa parceria futura.

Dependendo do grau de complexidade e do tamanho da área em que se pretende atuar, o tempo de realização das ações anteriores às obras é de aproximadamente de três a seis meses.

Lembramos que a proximidade do início das obras atrai novos moradores para as áreas,

o que acarreta uma série de problemas, pois se o 'inchaço', ou adensamento, da área for muito grande, pode inviabilizar o projeto. Então, regras devem ser discutidas, acordadas, pactuadas, entre os gestores do projeto e os representantes e a população em geral, no sentido do 'congelamento da área'. Na medida do possível, essas regras devem estar amparadas na legislação municipal, para que possam ser generalizadas para outras áreas.

O Ministério das Cidades lançou em 2010 a Cartilha Regularização fundiária: como aplicar a Lei Federal No. 11.977/2009, que disponibilizamos como leitura complementar, que auxilia os técnicos na discussão com a população desse tema que deve estar presente durante toda a intervenção.

Síntese das Estratégias desta Fase - realização do diagnóstico do projeto integrado e debate de seus resultados com vistas à elaboração do projeto, através de técnicas variadas que permitam o debate e a participação das pessoas convidadas.

Foco na mobilização das famílias - na transparência das informações, e no estabelecimento de parcerias com as instituições presentes na área.

Articulação interna – momento importante para a interação entre as equipes de engenharia, ambiental, fundiária e social.

Importante: monitorar os resultados desta fase de trabalho!

1.2. Trabalho social durante as obras

Esta fase tem a duração das obras, dependendo da complexidade do projeto físico, portanto é necessário exercitar a capacidade de planejamento, propondo as atividades no cronograma levando em consideração o 'tempo de obras'.

Este é o momento em que se constituem os grupos de acompanhamento da obra e do projeto, e de interesses diversos (mulheres, crianças, jovens), para a discussão dos temas destes segmentos.

Conhecer o universo de relações, vínculos e expressões culturais dos vários grupos de moradores é uma das condições básicas para o desenvolvimento do trabalho. A existência de vínculos sócio-comunitários, de relações solidárias e de companheirismo, de atividades culturais, esportivas e lúdicas influencia a vida cotidiana dos indivíduos, da mesma forma que a presença de grupos ligados ao crime organizado, narcotráfico inspiram medo e o isolamento social. O processo de convivência deverá ser fortalecido dentro de grupos de interesse. O trabalho previsto deverá informar a população quanto à existência no entorno de redes e serviços, equipamentos públicos – escolas, bibliotecas, museus, cinemas, parques, etc.

No momento de constituição dos grupos é importante a construção de pactos de convivência e solidariedade, pois esses são indicadores importantes de sustentabilidade dos projetos. Significa colocar em discussão os pontos polêmicos, ouvir, debater, contrapor, negociar e definir pontos em que a maioria tenha concordância. Regras não podem ser impostas, devem ser resultado de negociação e pactuação, e devem ser flexíveis e revistas de tempo em tempo.

Ressaltamos a importância do atendimento individual, através do plantão social, um espaço privilegiado de acolhimento e de escuta da população. No plantão social, são dadas as informações e esclarecimentos sobre o andamento das obras e do projeto como um todo, sobre os direitos de cada morador e sobre como cada grupo familiar será atendido no projeto de urbanização da área. Além das informações sobre o projeto, é no plantão que as pessoas procuram a equipe social para tratar de seus problemas individuais e por isso, este espaço também deve ser protegido com o sigilo e com a confiabilidade profissional.

Várias são as atividades e ações ligadas diretamente às obras. A constituição de grupos de acompanhamento do projeto ou das obras é uma maneira interessante de se exercitar a transparência e engajar a comunidade no projeto. Os participantes desta comissão e/ou grupo, serão os replicadores das informações aos demais moradores da área. Portanto, é importante a seleção destes participantes através de um debate com a comunidade, em que se estabeleçam e se esclareçam os papéis destes grupos e comissões.

Quando o território é dividido por setores e/ou quadras, costuma-se constituir grupos respeitando essas divisões, pois isso facilita a comunicação entre a equipe e os moradores.

É importante que as comissões e/ou grupos criados sejam capacitados para que desenvolvam o seu trabalho. Essa capacitação compreende entre outras coisas, a reflexão dos objetivos do trabalho, do que se espera do grupo, como ele deve operar e se relacionar. Inclui-se nessa capacitação, a discussão mais aprofundada do projeto físico e dos seus 'porquês', os cronogramas de obras, e a visita ao canteiro para conhecer o desenvolvimento dos trabalhos.

Outros grupos, de interesse da comunidade, como por exemplo, de jovens, de mulheres, de crianças, podem e devem ser criados e acompanhados pela equipe social nesta fase do projeto. A cada grupo constituído devem-se ter claros os objetivos, sua composição, os conflitos internos e a forma de operar. Podem-se constituir grupos de crianças ou de jovens, por exemplo, para realizar alguma atividade cultural, esportiva e/ou recreativa com o objetivo de elevar a autoestima dos integrantes dos grupos, propiciar a sociabilidade dos seus membros e organizar interesses coletivos.

Pode-se também objetivar com esses grupos, a redução da influência negativa dos grupos de poder paralelo, como por exemplo, o crime organizado, o tráfico e outros, e a redução de sua exposição à violência. O importante é que o objetivo esteja claro para a equipe e se possível seja expresso para o grupo.

Mulheres, chefes de domicílios e de família, são importantes elementos para a mobilização e organização da comunidade, são interessadas nas obras e nos detalhes dos projetos, pois são elas quem vive a maior parte do tempo na casa e se responsabilizam por sua conservação.

Durante a fase de obras, estabelecem-se outras formas de comunicação com a população, que não tão somente através de comunicados nas reuniões. Constituir grupos heterogêneos, que misture jovens, mulheres e homens em geral, pode ser importante para a interação e trocas. É possível ainda aproveitar o momento para capacitações, como para realizar pesquisas, fotografar o andamento das obras, escrever os boletins, fazer a divulgação dos acontecimentos do projeto, etc. Nesse sentido, é interessante estabelecer parcerias com universidades para que seus alunos possam desenvolver estes conteúdos, através de técnicas e ferramentas que estão estudando em seus cursos.

Também podemos iniciar, com os grupos já constituídos, a discussão das questões ambientais imprescindíveis, ou seja: o acondicionamento do lixo doméstico, a deposição deste lixo para a coleta, o aspecto geral da comunidade em relação a esta questão, podendo-se utilizar várias técnicas de investigação para conhecimento do problema, entre elas, o "Mapa Falado" que tem demonstrado muita eficiência nos seus resultados.

Com os jovens, podemos começar a analisar o que temos hoje e quais as expectativas para o futuro, ou seja, após a conclusão das obras. Podemos aproveitar estes debates para capacitar os interessados e formar Agentes Ambientais e/ou Comitês Ambientais que poderão auxiliar na difusão de novas práticas.

Ao mesmo tempo, já devemos nessa fase, iniciar o reconhecimento das capacidades de trabalho da comunidade e, ao menos, àquela parcela com renda muita baixa ou desempregada, ofertar oportunidades de qualificação ou requalificação profissional.

Será necessária a revisitação dos dados do diagnóstico, se ele tiver sido feito há algum tempo, para conhecer as condições atuais de emprego e renda da população. É importante conhecer as necessidades de trabalho e de mão de obra da região onde se insere nosso projeto, para pensar nas capacitações que podem ser ofertadas e nas parcerias que precisarão ser estabelecidas. É importante nesse momento, abrir um leque de possibilidades de atuação, atuação que supõe ações conjuntas com outras secretarias e ou departamentos do município ou do estado, com organizações não governamentais e com a rede privada.

No momento da execução das obras é muito importante manter a mobilização da comunidade e o foco do projeto!

Para isso, é estratégico realizar eventos lúdicos, esportivos, recreativos e culturais, que ajudam a manter a mobilização e são instrumentos para se trabalhar a organização, nessa linha indica-se que essas atividades sejam desenvolvidos e organizados pelos grupos já constituídos no território.

Em alguns projetos de urbanização de áreas degradadas, é na fase de obras, que acontece a remoção das famílias, liberando então o terreno para que as obras se iniciem.

No caso em que o projeto físico preveja o remanejamento ou reassentamento de famílias, este grupo deverá ser especialmente esclarecido sobre as condições em que se darão estas mudanças.

É no final da fase de obras, que se inicia a preparação da população para a mudança para as novas unidades habitacionais.

Esta preparação inclui a discussão de relações de vizinhança, a forma de atribuição da unidade habitacional e, em se tratando de intervenções com habitação verticalizada, deverá ser dada ênfase aos processos de gestão condominial em que as regras de convivência coletiva sejam discutidas e expressas pelos grupos de moradores que serão usuários desta construção.Faz parte do trabalho social assessorar a comunidade na formação e constituição do condomínio, assim como orientar sobre o seu funcionamento, que deverá ser consolidado na.fase de pós ocupação.

Finalmente, como a mudança para uma nova moradia é, na maioria das vezes, seguida de um aumento dos gastos da família, é importante a discussão do orçamento doméstico, especialmente os dispêndios com água e energia elétrica e a sua racionalização e a oferta de atividades capacitadoras que auxiliem na administração do orçamento da família e no aumento da renda familiar.

Síntese das estratégias - Constituir grupo ou comissão de acompanhamento de obras; instalar o plantão social para o atendimento das famílias; constituir grupos e comissões temáticos (jovens/mulheres/crianças) e trabalhar os conteúdos da organização, meio ambiente e trabalho e renda.

Foco na mobilização das famílias - na transparência das informações, e no estabelecimento de parcerias com as instituições presentes na área e no entorno.

Possibilitar a divulgação de notícias do projeto e da comunidade; capacitar grupo para este assunto.

Articulação interna - manter a integração com a equipe de engenharia, especialmente acompanhando o desenvolvimento das obras do projeto e possibilitando que os conhecimentos sobre o andamento da obra e do projeto cheguem ao conhecimento da população, através de seus grupos de representação e de acompanhamento da obra.

Monitorar o desempenho dos grupos e do projeto social!

1.3. Trabalho Social posterior as obras (pós-ocupação)

O trabalho social nesta fase deve buscar consolidar as conquistas já obtidas. O que isto quer dizer? Fomentar a continuidade do trabalho dos grupos, agora revendo com eles, os seus propósitos e metas imediatas.

É importante observar, que após a conclusão das obras, as famílias estão voltadas para seus interesses pessoais e/ou familiares, ou seja, morar na nova casa, ou frequentar os novos espaços construídos, e isso pode trazer um decréscimo de participação, que deve ser compreendido pela equipe.

Envolver as pessoas, através da realização de assembléias ou reuniões para que se ocupem com a denominação de ruas, de condomínios pode se transformar numa estratégia de mobilização das famílias.

Em relação à organização local, é preciso observar qual o seu grau de representatividade e verificar se é necessário reforçar as capacidades dos grupos nessa questão. É sempre importante lembrar que comunidades organizadas, que lutam por seus direitos são melhor atendidas pelo poder público!

Portanto uma tarefa a executar em relação a esta questão é apoiar a constituição de formas de organização (associações de moradores/sociedade amigos e outros) ou capacitar e preparar as entidades existentes, para desempenhar melhor os papéis que lhe são atribuídos.

Conhecer outros grupos e fóruns de discussão e decisão e trocar experiências, perceber que as lutas na sociedade são maiores que aquelas enfrentadas no microterritório, sentir-se participante de outros movimentos e reforçado em suas propostas, significa um salto de qualidade para a organização local.

Levar estes grupos a se engajar e iniciar a sua participação em outros fóruns de debates das causas públicas e lutas por direitos, ou seja, audiências, assembléias e ou debates para discussão de orçamento da cidade, de Conferências Municipais de Habitação, de Saúde e outras, é um dos propósitos na pós-ocupação.

Se as novas unidades forem verticais, indica-se aprofundar a discussão e preparação das famílias para viver em condomínio e para cuidar do novo patrimônio construído, inclusive observando os cuidados para não haver alterações construtivas que possam oferecer riscos estruturais. É importante que todos tenham noção do patrimônio público e do privado. Como conservar, a quem se dirigir no caso de danos, quebras, etc.

Cursos de gestão condominial são importantes e podem facilitar a organização e eleição do representante para cada bloco de apartamentos na gestão do coletivo. É fundamental que a equipe discuta com a população envolvida que a comunidade precisa ser preparada para a gestão de seu espaço, pois a equipe social, após o período estabelecido no projeto, deverá se retirar do campo.

As questões relacionadas ao meio ambiente devem ser aprofundadas e novos parceiros podem ser adicionados ao trabalho. O que importa nessa fase é agregar à discussão ambiental, o uso dos equipamentos e espaços coletivos, sua conservação, a quem pertencem?

As parcerias com as Secretarias Municipais de Meio Ambiente, Saúde e Concessionárias de Serviços Públicos são importantes para que os moradores saibam e conheçam novos interlocutores do poder público e privado.

Em relação à geração de renda, indica-se a continuidade da capacitação de moradores, como também iniciar a discussão e o apoio às formas de produção coletivas, com a constituição de associações e ou cooperativas de produção. As experiências de cursos de

empreendedorismo, mesmo na simplicidade do fazer artesanal, podem ajudar e estimular projetos coletivos de geração de renda.

As parcerias com outros setores do município e com as instituições ou empresas privadas representam um potencial para abrir espaços de trabalho para os interessados.

Aspecto importante é a divulgação junto à população sobre os recursos ofertados pelo poder público e pela cidade em geral. O uso dos espaços e projetos de outros territórios da cidade é um exercício de mobilidade e de reconhecimento dos direitos à cidade e à cidadania. É importante fazer a divulgação dos serviços e espaços existentes por meios e técnicas que sejam de fácil compreensão à população beneficiária do projeto, como por exemplo, folder ou cartilha de serviços para ser distribuída entre os moradores.

Nesta fase do trabalho também se intensifica as ações de apoio à regularização jurídico fundiária. É importante possuir todas as informações e difundi-las de maneira que as famílias possam conhecer seus direitos e usufruí-los.

A fase do pós-obras ou a pós-ocupação é assim a consolidação dos resultados para garantir a sustentabilidade do empreendimento do ponto de vista físico e social, o que garante a obtenção dos resultados positivos de uma ação integrada.

Ao final das ações e atividades desenvolvidas nesta fase é necessário avaliar os resultados do projeto.

A avaliação não é uma atividade isolada, e sim um processo que teve início no momento do diagnóstico social da área e das famílias, marco zero desse processo. E são os resultados observados no diagnóstico que se pode comparar ao final deste processo de trabalho. Sobre este tema será a próxima aula.

Síntese das Estratégias - Consolidar as conquistas, divulgar resultados positivos, realinhar os conteúdos do trabalho social! Expandir as redes de comunicação das famílias e ampliar as parcerias. Extrapolar o território!

Foco na vivência comunitária e condominial - no uso e na apropriação pelos grupos e famílias dos espaços coletivos, no relacionamento de vizinhança, no sentimento de pertencimento.

Articulação interna - Integrar o trabalho aos parceiros naturais, como por exemplo: educação, saúde, meio ambiente, desenvolvimento social. Avaliar o tempo do projeto e os seus resultados imediatos visando cumprir metas ainda não atingidas. Preparar o desligamento da equipe social.

Avaliar os resultados!

Ferramentas para o desenvolvimento do Trabalho Social

As principais ferramentas utilizadas no trabalho social são:

- Cadastro de famílias: permite conhecer o universo das famílias, seu perfil socioeconômico e necessidades.
- Mapeamento de recursos e serviços: permite conhecer os recursos sociais existentes e as futuras possibilidades de parcerias.
- Visitas: destinam-se ao conhecimento de área, da população local, recursos e forças sociais, mas também para a sensibilização e mobilização da população e dos recursos sociais.
- Reuniões e assembléias com os moradores: para garantir a socialização das informações sobre o andamento das obras, discussão dos problemas e dificuldades

enfrentadas, alternativas de solução, como também as formas de participação e organização.

- Cursos e oficinas: momentos de capacitação e formação.
- Dinâmicas de Grupo: permite a dinamização do grupo, a explicitação dos conflitos e divergências a busca do consenso.
- Plantão Social: espaço de acolhimento, escuta, informação e orientação da população.
- Parcerias: Interlocução com órgãos e entidades afins para viabilizar atendimento das necessidades da população.

Materiais pedagógicos e instrumentais para registro do trabalho:

- Materiais de comunicação (cartas, panfletos, boletins e cartilhas): contribuem para a maior informação da população, devendo ter um tratamento na sua linguagem e na sua imagem de fácil compreensão.
- Audiovisuais (filmes, slides, transparências e fotos): permitem observar, divulgar e registrar situações ocorridas em lugares e fatos diferentes que contribuem para a reflexão e aprendizado.
- Maquete/ Mapa: é a representação concreta de uma realidade física ou de um projeto. Por este meio, facilita-se a aprendizagem de conhecimentos que estejam fora do alcance da comunidade, tornando concreta a perspectiva do projeto.
- Documentação de registro do trabalho (relatórios, atas, listas, fichas de controles, etc) permitem o registro cotidiano do trabalho desenvolvido e contribuem para a memória da intervenção, o monitoramento e avaliação do projeto.

3 Considerações finais

São múltiplas as estratégias possíveis para o trabalho social. Não há receitas prontas aplicáveis a toda e qualquer realidade! Cada vez mais é preciso refletir e escrever sobre o cotidiano profissional, pois só assim podemos compartilhar nossas experiências e difundir nossas práticas.

É preciso desenvolver um 'novo olhar' para velhas práticas, através do compartilhamento entre a equipe de experiências, avaliações, sentimentos de impotência e/ou frustração diante de situações, para avançar na busca de estratégias. É preciso ainda que as equipes devem ser fortalecidas através de estudos, reflexões e capacitações.

Referências

BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO e SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS. **Regularização fundiária: como aplicar a Lei Federal No. 11.977/2009**. Cartilha. Brasília, DF, 2010.

LEÃO, Elzira M. e TABOADA, Kleyd J. Intervenções urbanas e trabalho social. In: **Metodologias de Trabalho Social**. IEE-PUCSP, 2008.

PAZ, Rosangela D. O. Intervenções urbanas e trabalho social. In: **Metodologias de Trabalho Social**. IEE-PUCSP, 2008.

PAZ, Rosangela D. O. da, RAICHELIS, R., OLIVEIRA, I. I. M. C. E. Intervenções urbanas e trabalho In: GOMES, M. de Fátima Cabral; FERNANDES, Lenise Lima; MAIA, Rosemere Santos (Org.). **Interlocuções Urbanas**: cenários, enredos e atores. 1 ed. Rio de Janeiro: Arco-Iris, 2008, p. 237-248.

Secretaria Nacional de Habitação

Ministério das Cidades

Aula 10

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Rosangela Dias Oliveira da Paz
Kleyd Junqueira Taboada

INTRODUÇÃO

Nosso objetivo nesta reflexão sobre avaliação e monitoramento não é de abarcar o debate teórico sobre o tema, mas dar as bases conceituais para o exercício da avaliação, exigido a todos aqueles que atuam em projetos sociais na área de habitação.

Avaliação e monitoramento são processos sistemáticos e contínuos, que têm início antes do início das ações, percorrem e atravessam toda a execução e se estendem por períodos após a finalização do projeto. Nesse sentido, acompanham a implementação do projeto e tem que ser planejada junto com as ações.

Esses dois termos não são sinônimos, cada um tem particularidades de sentido, metodologias e estratégias que possibilitam medir a efetividade das intervenções de um programa ou projeto e auxiliam a tomada de decisões políticas e gerenciais.

A avaliação é um conceito mais amplo e engloba o monitoramento. Dizemos que para avaliar é preciso monitorar. A palavra avaliação já traz um significado em si mesma, implica na atribuição de um valor ou no julgamento de determinada ação, programa, projeto e política pública que nos leva a tomar posições, formular e reformular os programas e políticas.

Dessa forma, avaliar é julgar a importância de uma ação em relação a um determinado parâmetro, conjunto de diretrizes e valores. Assim compreendida, a avaliação identifica processos, resultados, impactos e compara dados de desempenho, julga, informa e propõe. Avaliação é a análise crítica dos objetivos, da implementação, dos resultados e do impacto social de um projeto, programa ou política.

Nas políticas públicas a avaliação é uma obrigação pública, um dever ético, pois envolve recursos que são da coletividade, exigindo a maior probidade no gasto e maior distributividade social. Por isso, está relacionada à relevância social, ao desempenho, eficiência, resultados e impactos do projeto no contexto dos objetivos estabelecidos, sendo um instrumento de gestão pública e de controle social das políticas públicas.

1 Avaliação e Monitoramento

Draibe (2000) classifica as avaliações pelo tipo e a natureza da avaliação, havendo dois tipos básicos: a avaliação ex-ante e a avaliação ex-post. A primeira é realizada durante as fases de preparação e formulação do programa ou projeto, e a segunda é feita durante ou

após a realização do programa ou projeto. Quanto à sua natureza, as avaliações podem ser classificadas como de resultados e de processos.

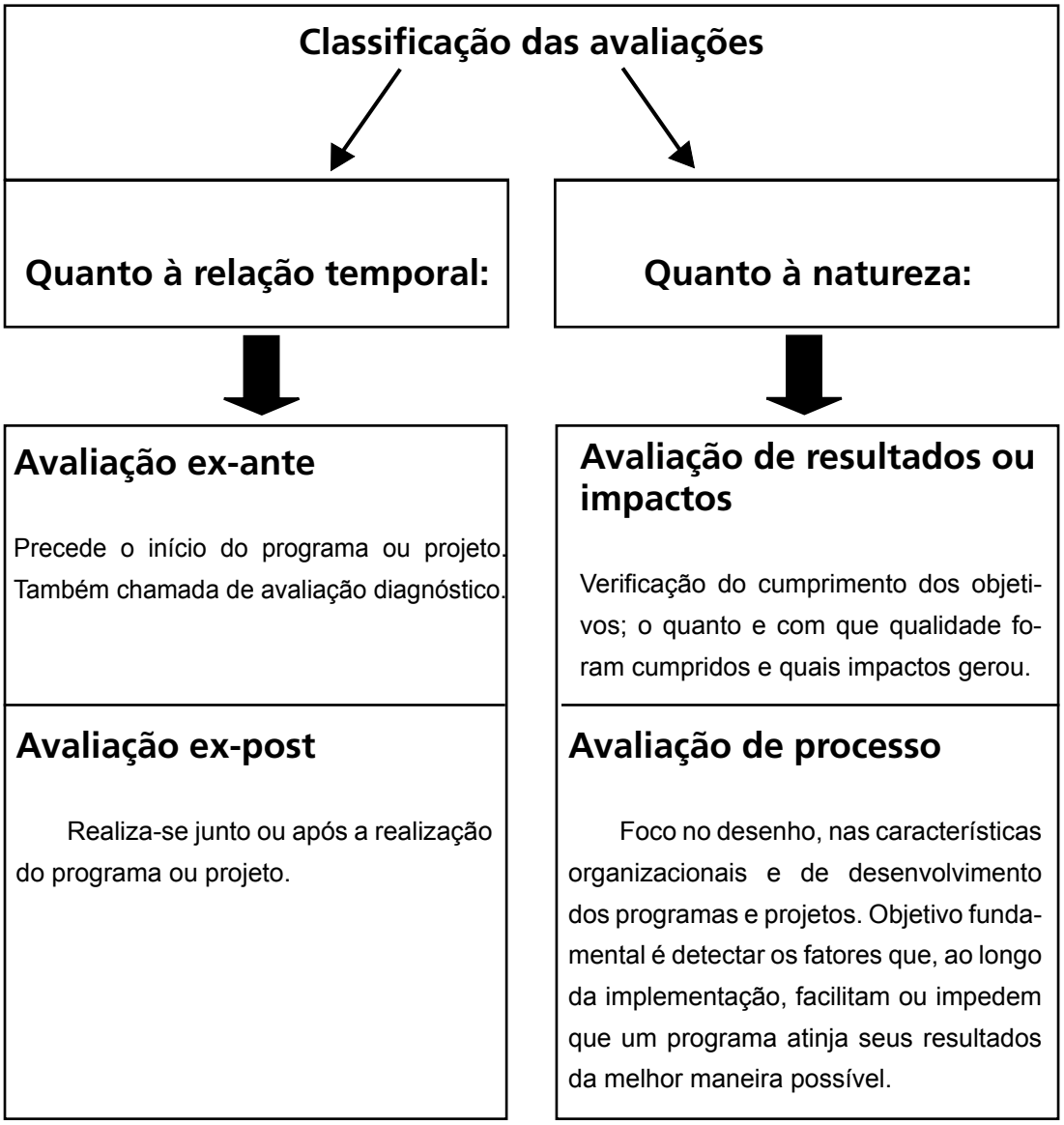

Figura 08: Classificação das Avaliações
Fonte: elaboração própria, segundo (DRAIBE, 2000)

As avaliações chamadas de ex-ante têm por objetivos conhecer a realidade local, o perfil do público a ser atendido, montar um diagnóstico sócio-territorial (incluído o ambiental) e estabelecer um quadro referencial da situação para comparação na avaliação ex-post.

Avaliações de resultados e impactos são avaliações ex-post. Buscam compreender a efetividade do projeto, identificar ganhos, analisar objetivos, processos metodológicos, e, propriamente os resultados e impactos obtidos. Por impacto entende-se as mudanças significativas na vida das pessoas e grupos sociais, que vão além dos efeitos imediatos do projeto (efeitos previstos e não previstos). De acordo com Figueiredo e Figueiredo (1986) os impactos podem ser objetivos, mudanças quantitativas nas condições materiais; subjetivos, mudanças subjetivas na percepção da população sobre o seu bem-estar (grau de satisfação) e substantivos, mudanças qualitativas nas condições de vida.

As avaliações de processo focalizam o desenho do projeto ou programa, as características organizacionais, os modos de operação, objetivando identificar os fatores que facilitam ou impedem que um projeto ou programa atinja seus resultados. A análise se concentra na documentação, nos procedimentos, fluxos e tempos de implementação, assim, o registro de

todas as atividades são matérias primas para esse tipo de avaliação.

Por sua vez, o **monitoramento** identifica-se com o acompanhamento da implementação do programa ou projeto, registrando e armazenando dados e informações substantivas durante a ação, portanto é sistemático e contínuo. Faz parte da gestão, é construído por dentro do projeto e ocorrer durante a sua execução, permitindo ajustes nos objetivos e ações. O monitoramento tem que ser planejado previamente à execução das ações.

O monitoramento é entendido como um processo de avaliação permanente que permite coletar, armazenar, analisar e utilizar informação do projeto, retroalimentando o próprio projeto desenvolvido. Como parte integral do projeto, subsidia a tomada de decisão política quanto a propósitos, processos de ação e alocação de recursos. Um sistema desses deve prover um registro contínuo de informações e dados. O que registrar e como registrar é a base de um sistema definido previamente e de acordo com os objetivos do programa e dos gestores. Essa base de dados e o pleno funcionamento do sistema permitirão elaborar sínteses e relatórios analíticos de monitoramento e oferecer informações para futuras avaliações. (ARREGUI, PAZ e WANDERLEY, 2004, p.172).

O monitoramento e a avaliação pressupõem um planejamento e estruturação de um banco de dados ou de um sistema de informação, incluindo a pesquisa, a definição de: indicadores, métodos e técnicas de coleta de dados, instrumentos e ferramentas de armazenamento das informações, desenvolvimento de tecnologias apropriadas, fluxos de monitoramento, instrumentos de interpretação e análise dos dados.

Alguns conceitos básicos:

EFICIÊNCIA: Relação custo - benefício	► Menor custo, menor prazo, melhor qualidade, menor esforço, melhores resultados imediato; ► Boa utilização dos recursos financeiros, materiais e humanos. Critérios: rendimento técnico e administrativo, capacidade de atender à demanda, adequação e otimização do uso do espaço e equipamentos.
EFICÁCIA: Objetivos X Metas	► Adequação da ação aos objetivos e metas; ► Alcançar os resultados previstos e os objetivos; ► Congruência entre intenção e projeto planejado ou realizado. Critérios: mudanças correspondentes aos objetivos e metas do projeto.
EFETIVIDADE: Resultados e Impactos	► Resultados de mais longo prazo; ► Impacto do planejado e do não planejado; ► Benefícios ou mudanças gerados; ► Incorporação permanente dos resultados. Critérios: cobertura, relevância, abrangência, capacidade de influenciar políticas públicas, de alterar estruturas

Figura 9: Quadro de Conceitos Básicos em Avaliação
Fonte: a autora.

O registro de todas as atividades, ações, procedimentos, informações, etc., são fundamentais para que se possa avaliar e monitorar projetos e programas!

2 Construção de indicadores

O que são indicadores? São sinalizadores, funcionam como um "termômetro" da situação, do que esta ocorrendo, dos seus resultados e impactos. São medidas indiretas, consistentes, específicas, conjunto de variáveis, e sensíveis, que possibilitam captar e medir os processos e resultados relativos a uma dada ação planejada. Entretanto, indicadores sociais somente têm significado se inseridos nas relações sociais e práticas sociais que o determinam.

Os indicadores são concebidos a partir de parâmetros, padrões, concepções presentes nos programas e projetos. São definidos com base nos objetivos/resultados e estratégias de condução do projeto e orientam a coleta de informações, a escolha de instrumentos (roteiros de observação, fichas, questionários, testes, provas, etc), os modos de coleta (observação, registro fotográfico, reunião, depoimentos, entrevistas, etc) e a escolha dos sujeitos privilegiados (coordenadores, moradores, lideranças, famílias, organizações, etc.).

A escolha de indicadores deve considerar a disponibilidade e facilidade na obtenção de informações, a clareza de significado (autoexplicativo), a pertinência e consistência, a universalização e a constância do uso.

Os indicadores são usados para monitorar e avaliar projetos, orientando a coleta de informações e a escolha de instrumentos ou meios de verificação (observação, registro fotográfico, reunião, depoimentos, entrevistas, etc.).

O acompanhamento (via indicadores) é feito com base nos dados qualitativos e quantitativos coletados, num diálogo constante entre todos os parceiros. Só assim, será possível a construção de um quadro articulado de representações que sinalizem as diferentes formas pelas quais se compreende o plano de ação, se incorpora seus pressupostos e se planejam e replanejam ações para viabilizar resultados pretendidos.

Indicadores devem ser consistentes, específicos e sensíveis para captar o real, as mudanças e o movimento, com objetividade. Entretanto, não têm significado em si mesmos, dependem de sua contextualização, da atribuição de valores ou parâmetros, para adquirirem sentido e validade.

3 Monitoramento em Habitação de Interesse Social

Em Programas Habitacionais de Interesse Social o monitoramento deve ser planejado previamente pela equipe, com a definição de indicadores, variáveis e instrumentos de coleta de informações. Dessa forma, os dados coletados no diagnóstico social devem se configurar como o "marco zero" do banco de dados.

A equipe deve eleger que indicadores irão monitorar, com que frequência, com que ferramentas, com que recursos humanos e financeiros. Essa escolha de aspectos centrais e indicadores deve estar centrada no projeto físico e social, nos objetivos e metas estabelecidos.

Alguns elementos devem ser considerados nos processos de monitoramento e avaliação. Por exemplo, o monitoramento das famílias deve incluir, além do conjunto de indicadores de renda, trabalho, acesso a serviços públicos, indicadores que possibilitem analisar a adequação das unidades habitacionais para as famílias, as formas de organização local, a participação cidadã, os mecanismos de sociabilidade e as redes de solidariedade, a inserção urbana do empreendimento, a dinâmica inclusão/exclusão social, as manifestações de violência,

como também o grau de satisfação dos moradores com a moradia, serviços públicos e a vida comunitária.

A avaliação do trabalho social realizada com as famílias, indivíduos e junto às organizações locais deve levar em consideração as condições institucionais para o trabalho, os recursos disponíveis, a composição da equipe, as atividades realizadas, a metodologia utilizada e o tempo de implementação das ações.

Sendo o foco do trabalho social a participação, que elementos podemos monitorar durante o processo e avaliar ao final do trabalho?

No quadro abaixo, retirado da tese de doutorado de Paz (2002), é possível visualizar alguns indicadores de participação social a serem observados em projetos sociais:

ASPECTO GERAL	DIMENSÃO	INDICADOR	VARIÁVEL COMPOSTA
PARTICIPAÇÃO SOCIAL	**1. Sociabilidade**	1. Vínculos sociais	**Vínculos primários:** Familiares e de amizade
			Vínculos secundários: Grupos de ajuda mútua Atividades comunitárias
	2. Organização local dos moradores	2. Associativismo local	Organização comunitária
			Presença de grupos/ comissões de base
			Movimentos reivindicatórios
			Organizações partidárias
		3. Consolidação da organização local	Institucionalização da organização
			Representatividade
			Infra-estrutura
			Comunicação
			Democracia interna
			Gestão da organização local, nos projetos e obras de habitação
		4. Protagonismo dos sujeitos sociais	Protagonismo de lideranças locais
			Protagonismo da juventude
			Protagonismo das mulheres
	3. Articulação da organização local	5. Articulação da organização local	Fóruns, redes de movimentos: municipais, estaduais ou nacional
			Órgãos públicos
			Conselhos de Gestão de políticas setoriais Fóruns de Orçamento Participativo
	4. Capacitação para a cidadani	6. Práticas educativas de participação	Efetivação de processos e ações educativas

Figura 10: Quadro de Indicadores de Participação Social

Fonte: (PAZ, 2002, p.195).

4. Avaliação da Pós-ocupação

A Matriz de Avaliação da Pós-ocupação que faz parte das normativas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi construída no Programa Habitar Brasil (HBB) e seus textos estão disponibilizados em nosso curso como leitura complementar.

A fase de pós-ocupação é caracterizada pela conclusão das obras e pela ocupação das novas unidades habitacionais (quando o caso), prevendo ainda, a continuidade do trabalho social por mais um período, com o objetivo de propiciar a sustentabilidade do empreendimento em todos os seus aspectos, físico, ambiental e social.

As avaliações da pós-ocupação são classificadas como ex-post, pois revelam os resultados imediatos das ações e o grau de satisfação da população beneficiada. Podem ser definidas como avaliações de resultados e de primeiros impactos. Para tanto, deve-se definir indicadores e descritores de acordo com os objetivos da avaliação e do que se busca conhecer. Esse tipo de avaliação não se confunde com medições de encerramento de obras e é fundamental considerar o nível de satisfação da população beneficiária.

As avaliações de pós-ocupação não se confundem com as avaliações da política ou do programa/projeto, nas quais estão presentes elementos de concepção e desenho da gestão pública, focalizam essencialmente os resultados e os primeiros impactos das ações implementadas, onde a satisfação da população beneficiária deve ter um lugar privilegiado. Não estamos avaliando o programa no seu todo, nem a gestão local que o implementou, mas através da visibilidade dos resultados, impactos e da manifestação de satisfação ou não da população, dialoga-se com a política, o programa e a gestão local, a medida que propicia uma reflexão sobre as intencionalidades, os mecanismos de implementação e efetividade dos resultados obtidos.

A avaliação da pós-ocupação insere-se em um determinado momento do ciclo avaliativo. Cada momento do ciclo avaliativo apresenta objetivos, foco e limites próprios que influenciam a escolha dos indicadores e de descritores.

A ênfase da avaliação de pós-ocupação é a satisfação do morador, assim ele deve ser ouvido sobre a moradia, os serviços públicos e sociais a que tem acesso, as possibilidades de organizar e ampliar sua vida social e comunitária. O olhar do morador será um contraponto à avaliação objetiva dos eixos moradia e inserção urbana e inclusão social.

O desenho da matriz avaliativa para a avaliação da pós-ocupação dos projetos HBB destinados a Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS) requer recuperar a dimensão fim principal sobre a qual se abrem e se desdobram dimensões dependentes e interdependentes. Com esse raciocínio, deve-se perguntar: qual a dimensão fim principal? Quais são as dimensões dependentes que a escolha de indicadores deve revelar? Quais são os indicadores e seus descritores mais adequados?

Dimensão Fim Principal	→	Eixos	→	Dimensões dependentes e interdependentes	→	Indicadores	→	Descritores (ou variáveis)

Figura 11: Desenho da Matriz Avaliativa/HBB

Fonte: Ministério das Cidades. Matriz de indicadores para avaliação do pós-ocupação dos projetos piloto de investimento intervenção em favelas. 2006.

A dimensão fim principal neste caso, é a efetividade e sustentabilidade dos projetos em pós-ocupação, referidas à moradia, inserção urbana e inclusão social. A matriz avaliativa indica as dimensões a serem avaliadas, os indicadores pertinentes a cada dimensão e descritores/ variáveis correspondentes a cada indicador.

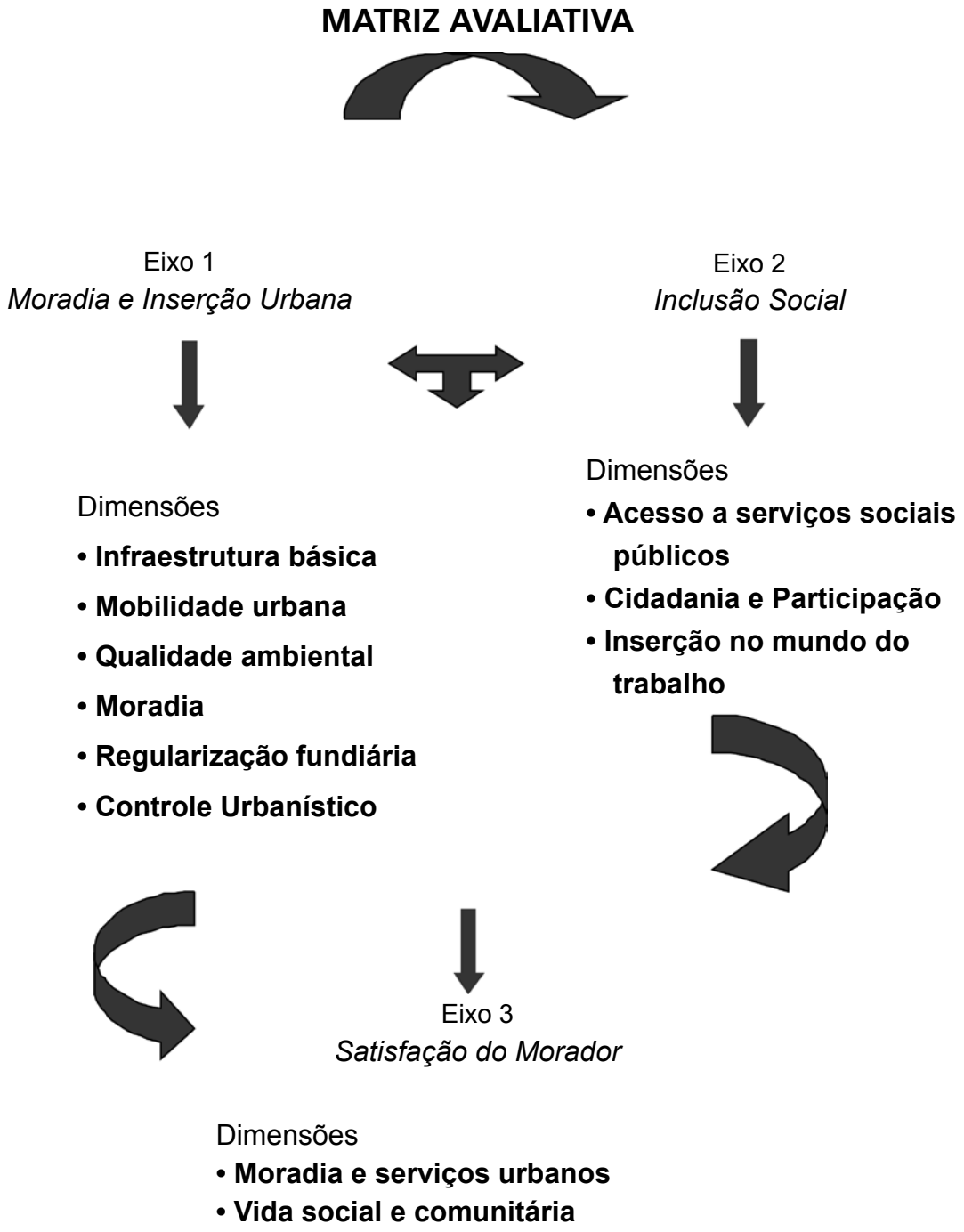

Figura 12: Matriz Avaliativa HBB
Fonte: Ministério das Cidades. Matriz de indicadores para avaliação do pós-ocupação dos projetos piloto de investimento intervenção em favelas. 2006.

Os eixos, Moradia e Inserção Urbana, Inclusão Social e Satisfação do Morador compõem a totalidade dos aspectos a serem avaliados em projetos habitacionais em fase de pós-ocupação. Cada um desses eixos é composto por dimensões, indicadores e descritores, que devem ser conceituados, para delimitar com precisão o foco da avaliação.

5. Considerações finais

O acompanhamento e a avaliação de políticas públicas são uma exigência democrática. Seus resultados devem ser amplamente divulgados para que a sociedade possa exercer o necessário controle sobre as ações dos governos, contribuindo para o melhor uso dos recursos públicos e para a consolidação da cidadania.

As intervenções habitacionais devem estabelecer sistemas de monitoramento e avaliação que possibilitem detectar resultados e impactos e corrigir as ações. Para isso é fundamental o estabelecimento de um "marco zero", um conjunto de dados e indicadores anteriores as intervenções, que permitam comparações e análises com os resultados obtidos.

Referências

ARREGUI, C.C, PAZ, Rosangela D. O. da, WANDERLEY, M. B. Gestão de programas sociais - Referenciais teóricos para monitoramento e avaliação In: WANDERLEY, Mariangela B., OLIVEIRA, Isaura I. de M. C. (org). **Trabalho com famílias** v.1. IEE-PUCSP, 2004.

BARREIRA, M. C. R. N; CARVALHO, M. do C.B. (orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo. IEE/ PUC-SP. 2000.

BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Matriz de indicadores para avaliação do pós-ocupação dos projetos piloto de investimento intervenção em favelas**. Brasília: 2006.

CARVALHO, Maria do Carmo B. de, Avaliação participativa – uma escolha metodológica. In Rico, E.M. (org.) **Avaliação de Políticas Sociais**. 2 ed. São Paulo: IEE/PUC-SP, 1999, p.87-94.

_____ e PAZ, Rosangela D. O. da. C**onceitos Básicos sobre Avaliação, Indicadores, Variáveis e Procedimentos Metodológicos**. Texto de apoio para Avaliação de Pós-ocupação Habitar Brasil/BID. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2006.

DRAIBE, Sônia. Avaliação da implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N; CARVALHO, M. do C.B. (orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo. IEE/ PUC-SP. 2000.

FIGUEIREDO, Argelina M.C. e FIGUEIREDO, Marcus. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. Texto IDESP Nº 15, São Paulo. IDESP. 1986.

PAZ, Rosangela D. O. da. **Dimensões e Indicadores de Participação Social na Avaliação de Programas Habitacionais**. Tese de Doutorado, PUCSP, 2002.

LISTA DE ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CCFGTS	Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
CEF	Caixa Econômica Federal
ConCidades	Conselho Nacional das Cidades
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
DI	Desenvolvimento Institucional de Municípios
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FICAM	Programa de Financiamento da Construção, Aquisição ou Melhoria da Habitação de Interesse Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IPEA	Instituto de Pesquisas Aplicadas
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
OGU	Orçamento Geral da União
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PIB	Produto Interno Bruto
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLANHAP	Plano Nacional de Habitação Popular
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH	Plano Nacional de Habitação
PNH	Política Nacional de Habitação
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROMORAR	Programa de Erradicação da Sub-Habitação
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEDU	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SM	Salário Mínimo
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UAS	Urbanização de Assentamentos Subnormais
UBS	Unidades Básicas de Saúde
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 01 - Evolução da população urbana no Brasil..... 01/15
Figura 01 - Distribuição da população urbana no Brasil..... 01/20
Figura 02 - Organograma do Sistema Nacional de Habitação..... 02/33
Figura 03 - Fluxograma do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).....
.....02/35
Figura 04 - Esquema ilustrativo da metodologia de intervenção social.....05/70
Figura 05 - Ciclo das políticas públicas.....05/72
Figura 06 - Tempos metodológicos do trabalho social.....05/73
Figura 07 - Fluxo de um projeto.....08/98
Figura 08 - Classificação das avaliações.....10/118
Figura 09 - Quadro de conceitos básicos em avaliação..... 10/119
Figura 10 - Quadro de indicadores de participação social.....10/121
Figura 11 - Desenho da Matriz Avaliativa/HBB.....10/122
Figura 12 - Matriz Avaliativa HBB..... 10/123

** A localização das ilustrações refere-se ao 'número da aula/página'.*