



Bianca Camargo Martins
(Organizadora)

Arquitetura e Urbanismo: Planejando e Edificando Espaços

Atena
Editora
Ano 2019

Bianca Camargo Martins

(Organizadora)

Arquitetura e Urbanismo: Planejando e Edificando Espaços

Atena Editora
2019

2019 by Atena Editora
Copyright © Atena Editora
Copyright do Texto © 2019 Os Autores
Copyright da Edição © 2019 Atena Editora
Editora Executiva: Prof^a Dr^a Antonella Carvalho de Oliveira
Diagramação: Geraldo Alves
Edição de Arte: Lorena Prestes
Revisão: Os Autores

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores. Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Conselho Editorial

Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof^a Dr^a Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Prof^a Dr^a Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof^a Dr^a Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Prof^a Dr^a Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof^a Dr^a Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof^a Dr^a Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Ciências Agrárias e Multidisciplinar

Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Alexandre Igor Azevedo Pereira – Instituto Federal Goiano
Prof^a Dr^a Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof^a Dr^a Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas

Ciências Biológicas e da Saúde

Prof. Dr. Benedito Rodrigues da Silva Neto – Universidade Federal de Goiás
Prof.^a Dr.^a Elane Schwinden Prudêncio – Universidade Federal de Santa Catarina
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. José Max Barbosa de Oliveira Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará

Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

Ciências Exatas e da Terra e Engenharias

Prof. Dr. Adélio Alcino Sampaio Castro Machado – Universidade do Porto
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista

Conselho Técnico Científico

Prof. Msc. Abrãao Carvalho Nogueira – Universidade Federal do Espírito Santo
Prof. Dr. Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos – Ordem dos Advogados do Brasil/Seccional Paraíba
Prof. Msc. André Flávio Gonçalves Silva – Universidade Federal do Maranhão
Prof.ª Drª Andreza Lopes – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Acadêmico
Prof. Msc. Carlos Antônio dos Santos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Msc. Daniel da Silva Miranda – Universidade Federal do Pará
Prof. Msc. Eliel Constantino da Silva – Universidade Estadual Paulista
Prof.ª Msc. Jaqueline Oliveira Rezende – Universidade Federal de Uberlândia
Prof. Msc. Leonardo Tullio – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof.ª Msc. Renata Luciane Polsaque Young Blood – UniSecal
Prof. Dr. Welleson Feitosa Gazel – Universidade Paulista

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)	
G345	Arquitetura e urbanismo [recurso eletrônico] : planejando e edificando espaços / Organizadora Bianca Camargo Martins. – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2019. – (Arquitetura e Urbanismo. Planejando e Edificando Espaços; v. 1) Formato: PDF Requisitos de sistemas: Adobe Acrobat Reader Modo de acesso: World Wide Web Inclui bibliografia ISBN 978-85-7247-452-8 DOI 10.22533/at.ed.528191007 1. Arquitetura. 2. Planejamento urbano. 3. Projeto arquitetônico. I. Martins, Bianca Camargo. II. Série. CDD 711
Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422	

Atena Editora
Ponta Grossa – Paraná - Brasil
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

Um dos principais problemas estruturais do Brasil é a desigualdade social. O abismo existente entre as classes sociais é resultado de um sistema desigual que massacra e exclui a população de menor renda de modo contínuo desde o período colonial.

Hoje, quando olhamos para as cidades brasileiras, vemos claramente a materialização da desigualdade na paisagem urbana. Os efeitos nocivos da especulação imobiliária e a valorização do preço da terra se manifestam de diversas formas no urbano, seja na expansão desenfreada, nos vazios urbanos ou na multiplicação das ocupações. Os diferentes modos de habitar mostram que a segregação socioespacial está enraizada no cotidiano da população, desde os endereços mais privilegiados até aos assentamentos informais.

O foco da presente edição do livro “Arquitetura e Urbanismo: Planejando e Edificando Espaços” mostra a importância da discussão sobre o direito à boa arquitetura, o direito à moradia e, sobretudo, o direito à cidade.

Os textos aqui contidos são um convite à reflexão e reúnem autores das mais diversas instituições de ensino superior do Brasil, sejam elas particulares ou públicas, distribuídas entre vários estados, socializando o acesso a estas importantes pesquisas.

Certamente os trabalhos aqui apresentados são de grande relevância para o meio acadêmico.

Aproveite a leitura!

Bianca Camargo Martins

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
A ARQUITETURA CONTEMPORÂNEA E SUA INFLUÊNCIA EM RESIDÊNCIAS DE SANTO CRISTO/RS	
Tais Elisa Schmitt Cornelia Kudiess Graciele Hilda Welter	
DOI 10.22533/at.ed.5281910071	
CAPÍTULO 2	11
RESSIGNIFICAÇÃO DA LINGUAGEM COMPOSITIVA	
Rômulo Abraão Lima dos Santos Rodrigues	
DOI 10.22533/at.ed.5281910072	
CAPÍTULO 3	26
PERMANÊNCIAS E INOVAÇÕES TÉCNICAS E ORNAMENTAIS EM CASAS SENHORIAIS URBANAS CONSTRUÍDAS PELOS BARÕES DO CAFÉ EM CAMPINAS – SP	
Renata Baesso Pereira Ivone Salgado	
DOI 10.22533/at.ed.5281910073	
CAPÍTULO 4	42
EXPERIMENTAÇÕES ARQUITETÔNICAS COMO PROCESSO PROJETUAL E DE APRENDIZAGEM	
Sasquia Hizuru Obata Carolina de Rezende Maciel Milton Vilhena Granado Júnior	
DOI 10.22533/at.ed.5281910074	
CAPÍTULO 5	59
REPENSANDO O ESPAÇO CONSTRUÍDO DA EDIFICAÇÃO ESCOLAR COM AS PRÁTICAS PEDAGÓGICAS INOVADORAS	
Roberta Betania Ferreira Squaiella Roberto Righi	
DOI 10.22533/at.ed.5281910075	
CAPÍTULO 6	71
CLASSE HOSPITALAR E BRINQUEDOTECA: PLANEJAMENTO NA INTERNAÇÃO PEDIÁTRICA	
Joceline Costa de Almeida	
DOI 10.22533/at.ed.5281910076	
CAPÍTULO 7	84
MÉTODO DE AVALIAÇÃO E ANÁLISE PARA REFORMAS EM UNIDADES DE SAÚDE MUNICIPAIS SEGUNDO PRIORIDADES DE EXECUÇÃO	
Carlos Eduardo Gomes Engelhardt Edison Luiz Leismann Ana Paula Vansan	
DOI 10.22533/at.ed.5281910077	

CAPÍTULO 8	96
EFICIÊNCIA E SUSTENTABILIDADE NOS AMBIENTES DE SAÚDE	
Eleonora Coelho Zioni	
DOI 10.22533/at.ed.5281910078	
CAPÍTULO 9	107
ARQUITETURA E SUSTENTABILIDADE: OS “SELOS VERDES”	
Mônica Santos Salgado	
DOI 10.22533/at.ed.5281910079	
CAPÍTULO 10	119
UMA ANÁLISE DIACRÔNICA DO TECIDO URBANO: O ESTUDO DE CASO DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO-SP	
Rafael Augusto Silva Ferreira Renata Baesso Pereira	
DOI 10.22533/at.ed.52819100710	
CAPÍTULO 11	140
HETEROGENEIDADE DA FORMA DE UM SETOR URBANO NO DISTRITO DO TREMEMBÉ	
Adilson Costa Macedo Rodrigo Luz Damasceno	
DOI 10.22533/at.ed.52819100711	
CAPÍTULO 12	156
GOIÂNIA EM AGLOMERADOS: DESAJUSTES ENTRE O PLANEJADO E O CONCRETO	
Lídia Milhomem Pereira Ricardo Alexandrino Garcia Carlos Fernando Ferreira Lobo Paulo Eduardo Alves Borges da Silva Nayhara Freitas Martins Gomes	
DOI 10.22533/at.ed.52819100712	
CAPÍTULO 13	168
ENTRE CIDADE E CIDADANIAS: UMA REFLEXÃO SOBRE REFUGIADOS URBANOS NO RIO DE JANEIRO A PARTIR DA ÓTICA TERRITORIAL	
Natália da Cunha Cidade Marize Bastos da Cunha João Guilherme Casagrande Martinelli Lima Granja Xavier da Silva	
DOI 10.22533/at.ed.52819100713	
CAPÍTULO 14	180
INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E A PRODUÇÃO NEOLIBERAL DO ESPAÇO: O TRATAMENTO DA QUESTÃO HABITACIONAL NAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS DA CIDADE DE SÃO PAULO/SP	
Aline de Lima Zuim Carolina Maria Pozzi de Castro	
DOI 10.22533/at.ed.52819100714	

CAPÍTULO 15	196
TRABALHO SOCIAL NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: EVOLUÇÃO NORMATIVA E DESAFIOS	
Maria Gabriela Bessa Ruth Jurberg	
DOI 10.22533/at.ed.52819100715	
CAPÍTULO 16	208
A CONSTRUÇÃO DA CIDADE PELAS LUTAS DOS MOVIMENTOS SOCIAIS DE HABITAÇÃO: O CASO IZIDORA E A RESPOSTA DO PODER PÚBLICO	
Mariza Rios Renata Cristina Araújo	
DOI 10.22533/at.ed.52819100716	
CAPÍTULO 17	226
A POBREZA INVISÍVEL	
Tales Lobosco	
DOI 10.22533/at.ed.52819100717	
SOBRE A ORGANIZADORA	240

TRABALHO SOCIAL NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: EVOLUÇÃO NORMATIVA E DESAFIOS

Maria Gabriela Bessa

Socióloga, Mestranda Pelo Instituto de Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio De Janeiro, IPPUR/URFJ

Ruth Jurberg

Arquiteta e Urbanista
Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, PROURB/UFRJ

RESUMO: Com a implantação da Política Nacional de Habitação a partir de 2008, o Trabalho Social (TS) passou a ser componente obrigatório nos projetos de intervenção pública no setor habitacional, e tem ampliado suas atribuições desde então, passando por diversas revisões e atualizações a fim de atender as necessidades específicas. As ações relativas ao TS foi também uma exigências colocadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), e em seu escopo ficaram responsabilidades que poderiam definir o sucesso do programa. O presente artigo tem o objetivo de realizar uma breve discussão sobre a evolução dessas normativas orientadoras do TS, a partir do olhar de duas profissionais que vivenciaram essa evolução no campo prático. Por se tratar de um artigo estará limitado a levantar somente algumas das principais questões, não sendo possível esgotar o tema, mas levantando alguns

desafios impostos a execução do TS.

PALAVRAS-CHAVE: Trabalho Técnico Social, Política Habitacional, Urbanismo.

ABSTRACT: With the implementation of the National Housing Policy since 2008, the Social Work (TS) became a mandatory component in public intervention projects in the housing sector, and has expanded its attributions since then, undergoing several revisions and updates in order to specific needs. The Social Work actions were also a requirement by the My House My Life Program (PMCMV), and within its scope were responsibilities that could define the success of the program. The present article has the objective to make a brief discussion about the evolution of these norms of the Social Work, from the perspective of two professionals who have experienced this evolution in the practical field. Because it is an article, it will be limited to raising only some of the main issues, not being possible to exhaust the theme, but raising some challenges imposed on the implementation of this social component.

1 | INTRODUÇÃO

O Trabalho Social realizado junto a famílias beneficiadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) Faixa I, é responsável por

promover a participação social, melhoria das condições de vida, efetivação dos direitos sociais e a sustentabilidade da intervenção. (BRASIL, 2014)

Existem demandas importantes para promover a plena integração dos beneficiários do programa ao novo ambiente social em que ele vai ser inserido. É nesse contexto que é importante a atuação do TS. Ele surge dentro do PMCMV a partir da necessidade de considerar as famílias que estarão sendo assentadas nesse espaço e as relações advindas da nova moradia, do empreendimento que vai morar, do entorno e da cidade como um todo, levando em conta as reais necessidades da população a ser atendida. O TS busca minimizar eventuais impactos negativos desse processo e contribuir para a melhor fixação desses beneficiários nas unidades habitacionais e fortalecer o seu sentimento de pertencimento em relação ao coletivo (TCU, 2013)

Na trajetória recente traçada pelo TS já é possível qualificar sua história, ponderar sobre os erros e acertos, a fim de que se possa propor o aperfeiçoamento constante da política através da prática reflexiva.

Considerando a importância do papel estratégico do TS para o sucesso da intervenção, o presente artigo tem como objeto de estudo o Trabalho Social no Programa Minha Casa Minha Vida, sua evolução normativa e discutir brevemente alguns desafios.

Considerando que passaram-se 10 (dez) anos do lançamento do PMCMV - o programa foi lançado oficialmente em 25 de Março de 2009, pelo então Presidente Lula com o objetivo de reduzir o déficit habitacional no país. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi uma das regiões com o maior número de unidades habitacionais financiadas pelo programa, no entanto, durante esse período muitas análises foram realizadas, mas poucas se debruçaram exclusivamente sobre o escopo específico do TS.

O objetivo do presente artigo é no âmbito do TS:

- a) analisar a sua evolução a partir das alterações normativas ocorridas desde a implementação do programa;
- b) compreender a sua realidade e limitadores através da avaliação produzida pelo Tribunal de Contas da União em 2011;

A metodologia adotada para que os objetivos propostos neste artigo sejam alcançados foi de realizar uma breve análise das instruções normativas que norteiam o TS, apresentando o contexto político e econômico da Política Nacional de Habitação e do surgimento do PMCMV, seus objetivos e metas, seguindo de uma análise da evolução do TS no programa enfatizando as principais alterações ocorridas ao longo dos anos.

A segunda parte do artigo pretende apresentar uma avaliação do desenvolvimento do TS realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), com o objetivo de verificar seus principais limitadores e entraves, para com isso, compreender as questões e motivações por detrás das alterações normativas ocorridas ao longo do tempo.

2 | CONTEXTO DA POLÍTICA NACIONAL DA HABITAÇÃO E O SURGIMENTO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

No Brasil, as iniciativas de políticas no campo da habitação de interesse social, na última metade do século XX, caracterizaram-se pela descontinuidade e, sobretudo, foram implementadas sem ancoragem em políticas de desenvolvimento urbano. Elas pouco atenderam as populações urbanas de baixa renda, revelando-se inócuas frente à expansão das periferias das grandes cidades com seus assentamentos informais e o crescimento descontrolado de suas favelas e cortiços. (CARVALHO, 2014)

A ruptura com as velhas políticas de habitação foi alavancada com a Constituição Federal de 1988 que definiu a moradia como direito e, com o Estatuto das Cidades lançado em 2001, que passou a regular a gestão urbana. Contudo, a ruptura só ganhou concretude com a criação do Ministério das Cidades (MCIDADES), em 2003, e do Conselho das Cidades, em 2004, que estabeleceram as condições para uma nova Política Nacional de Habitação. (CARVALHO, 2014)

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi lançado em 2009 com um amplo leque de estratégias para aumentar o acesso das famílias de baixa renda à casa própria. Ao mesmo tempo, com o aumento da produção e da aquisição de novas unidades habitacionais, o PMCMV visava à geração de emprego e renda, através do investimento no setor da construção civil. (BRASIL, 2014)

Dentro desse volumoso contexto da recente política de produção habitacional no nosso país é que surge o TS que será analisado. Veremos a seguir a construção desse componente e sua aplicabilidade dentro do PMCMV.

3 | O TRABALHO SOCIAL NO PMCMV: CONJUNTURA E EVOLUÇÃO

O ponto fundamental da questão do trabalho social é o de dar possibilidade para que essas famílias percebam que têm direitos e reforçar sua capacidade de organização e de reivindicação, sedimentando, assim, ações mais profundas de desenvolvimento social. (MAGALHÃES, 2010)

O TS foi assumido como parte integrante do projeto habitacional desde o desenvolvimento do Programa Habitar Brasil/BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), iniciado em 1999. Em 2003, com a criação do MCIDADES, o TS passou a ser componente básico da Política Nacional de Habitação, estendendo esta exigência aos demais programas em que o MCIDADES concedesse recursos a fundo perdido e àqueles obtidos por meio de empréstimos a estados e municípios. Ratificou-se, então, essa determinação e generalizou-se a inclusão do TS nos programas habitacionais de interesse social. (CARVALHO, 2014)

O TS no formato planejado e direcionado pelo MCIDADES nasce em meio a uma ausência de bibliografias e poucas referências para que estados e municípios

pu-dessem se orientar. Em 2010 é lançado o primeiro curso de Educação à Distância (EAD) que visava trazer acesso - pela internet e de forma didática - aos técnicos de todo o país, a fim de multiplicar conhecimentos acerca da principal normativa reguladora do TS até então, a Instrução Normativa (IN) 08 de 2009.

“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 empreender uma ação nacional de capacitação a distância voltada para o diálogo e aperfeiçoamento de práticas de trabalho social”. (BRASIL, 2010)

Essa foi a apresentação do curso a distância promovido pelo Portal Capacidades, e assinado pela secretária nacional de habitação, Inês Magalhães, em um reconhecimento do esforço de equalização das informações, fornecendo conteúdos mínimos para o planejamento e execução do TS nas diferentes regiões brasileiras.

O material didático apresentado visava nivelar o conhecimento dos técnicos em todo o país quanto o contexto de construção da PNH que o governo estava empreendendo, trazendo um resgate histórico e discutindo o acelerado crescimento das cidades, dos programas habitacionais pré-existentes e mais do que isso, creditando a formulação da política habitacional à luta dos movimentos sociais pela Reforma Urbana, que culminaram com a criação do Estatuto da Cidade e do Ministério das Cidades, assim como a possibilidade de se construir políticas voltadas a solucionar de forma efetiva a questão da expansão desordenada das cidades.

A outra parte do curso de EAD debruçou-se na ampliação da discussão do conceito de TS na concepção do MCIDADES, que a tinha como norteadora a IN 08/2009, que possuía a seguinte concepção sobre o TS:

“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.” (BRASIL, 2009)

Essas diretrizes indicavam a atribuição do TS em promover o empoderamento dos beneficiários, ativar ou resgatar seu protagonismo e ainda desenvolver ações que fossem capazes de gerar sustentabilidade social, ambiental, da construção e financeira do beneficiário.

O objetivo principal do TS pela IN 08/2009 era, portanto de:

“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.” (BRASIL, 2009)

As diretrizes da IN 08/2009 se desdobram nos seguintes objetivos específicos:

- 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. (BRASIL, 2009).

Considerando os objetivos acima transcritos, cabe dizer, que o seu atendimento, durante a atuação do TS, estava metodologicamente dividido em duas fases: período de obras e pós ocupação.

O PMCMV foi criado em um contexto de formulação de políticas específicas, aprimoramento e adaptação das existentes e concomitante execução de projetos. E a expressão usada pelos técnicos na época era: “o MCIDADES está trocando os pneus com o carro em movimento”. Isso porque o PMCMV surgiu sem que houvesse um instrumento específico do TS para dar conta dessa especificidade. Foi então que sucessivas portarias foram lançadas a fim de suprir as necessidades oriundas e específicas ao Programa. Neste sentido, foram lançadas algumas portarias a fim de nortear as atividades, cito por exemplo:

- Portaria 93/2010 - definia que o TS deveria ser executado por empresas credenciadas da CEF, e com o acompanhamento direto da mesma.
- Portaria 325/2011 – determinava que a execução do TS fosse responsabilidade do Poder Público Local, permitindo a execução do Projeto de Trabalho Social (PTS) com equipe própria ou terceirizada.

Citamos ainda o lançamento das Portarias 465/2011, Portaria 168/2013, e a Portaria 518/2013 que instituiu regras para Gestão Condominial e Patrimonial. Após longo tempo de construção coletiva a partir de reuniões com técnicos, gestores e consulta pública realizada no *site* do MCIDADES, foi então lançada a Portaria 21/2014 em janeiro de 2014, que consolidou e ampliou as ações do TS, e o definiu dentro do PMCMV.

4 | PORTARIA 21/2014: MANUAL DE INSTRUÇÕES DO TRABALHO SOCIAL

A partir de 2014, através da Portaria 21/2014, o TS passa a ser definido da

seguinte forma:

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

É importante compreender que as mudanças buscaram incorporar as complexidades do território e não somente a concepção técnica do TS. Tais mudanças decorreram, portanto, dos enunciados trazidos também pelas equipes de campo. E o Trabalho Social de hoje é pautado nas lições aprendidas das execuções passadas.

Apresentaremos, a seguir, um quadro comparativo para demonstrar de forma clara as mudanças ocorridas na estruturação do Trabalho Social a partir da Portaria 21/2014, levando em consideração os eixos fundamentais tal como descritos.

Antes da Portaria 21 Conteúdos mínimos	Após a Portaria 21 Eixos
Organização Comunitária: a) instituição e/ou consolidação das organizações de base; b) identificação e capacitação de lideranças e grupos representativos em processos de gestão comunitária; c) estímulo à promoção de atitudes e condutas sociais vinculadas ao novo morar; d) articulação com as políticas públicas locais; e) estabelecimento de parcerias com os órgãos governamentais e não governamentais para encaminhamento e respostas às demandas identificadas.	Mobilização, organização e fortalecimento social: Prevê processos de informação, mobilização, organização e capacitação da população beneficiária visando promover a autonomia e o protagonismo social, bem como o fortalecimento, a constituição e a formalização de novas representações e novos canais de participação e controle social.
Educação Ambiental: a) difusão de noções sobre higiene, saúde e doenças individuais e da coletividade; b) divulgação de informações sobre o uso racional dos recursos naturais Educação Patrimonial: a) estímulo à correta apropriação e uso dos espaços e equipamentos de uso comum; b) repasse de informações básicas sobre manutenção preventiva da moradia e dos equipamentos coletivos.	Educação ambiental e patrimonial: Visa promover mudanças de atitude em relação ao meio ambiente, ao patrimônio e à vida saudável, fortalecendo a percepção crítica da população sobre os aspectos que influenciam sua qualidade de vida, além de refletir sobre os fatores sociais, políticos, culturais e econômicos que determinam sua realidade, tornando possível alcançar a sustentabilidade ambiental e social da intervenção.

<p>Geração de Trabalho e Renda: a) mapeamento de vocações dos beneficiários e produtivas do entorno do empreendimento e região; b) encaminhamento aos serviços de intermediação de mão de obra e aos serviços de formação de núcleos associativos de produção e de microcrédito produtivo; c) promoção de projetos de capacitação para o trabalho e de geração de trabalho e renda.</p>	<p>Desenvolvimento Socioeconômico: Objetiva a articulação de políticas públicas, o apoio e a implementação de iniciativas de geração de trabalho e renda, visando à inclusão produtiva, econômica e social, de forma a promover o incremento da renda familiar e a melhoria da qualidade de vida da população, fomentando condições para um processo de desenvolvimento socioterritorial de médio e longo prazo.</p>
<p>Planejamento e Gestão do Orçamento Familiar: divulgação de informações sobre organização e planejamento do orçamento familiar, e sobre a racionalização dos gastos com moradia.</p>	<p>Noções básicas sobre organização e planejamento do orçamento familiar (Não é caracterizada como um eixo): é prevista como uma atividade a ser realizada na etapa pré-contratual com os beneficiários.</p>
<p>Não existia conteúdo semelhante</p>	<p>Acompanhamento e gestão social da intervenção: Visa promover a gestão das ações sociais necessárias para a identificação, encaminhamento e solução de problemas construtivos ou de manutenção referentes ao empreendimento, em articulação com a construtora, os Entes Públicos e as concessionárias de acordo com as respectivas competências.</p>

Quadro 1 – Comparativo dos eixos TS – Antes x após Portaria 21

Fonte: Elaborado pelas autoras.

A partir da portaria 21 esses eixos passaram a ser trabalhados segundo os instrumentos de planejamento e as fases de execução. São eles:

1) Instrumento de planejamento: Projeto de Trabalho Social Preliminar (PTS-P) / Fase de execução: Pós-assinatura do convênio TS

O Projeto de Trabalho Social Preliminar (PTS-P) é o instrumento onde se desenha o planejamento inicial das ações necessárias para o cumprimento de todas as fases do TS. Neste documento estão contidos os dados do empreendimento, número de famílias a serem beneficiadas, tipologia das unidades habitacionais, além dos itens mínimos categorizados na portaria que devem estar incluídos: identificação, justificativa, objetivo, regime de execução, custo, metas e cronograma físico-financeiro.

Na fase de execução do PTS-P, chamada de *pós-assinatura do convênio do TS*, o ente público deverá realizar as atividades de cadastro, seleção e hierarquização da demanda, assim como de elaboração e aprovação do Projeto de Trabalho Social (PTS).

2) Instrumento de planejamento: Projeto de Trabalho Social (PTS) / Fase de execução: Pré-contratual com o beneficiário

O Projeto de Trabalho Social (PTS) terá um conteúdo mais completo e próximo

à realidade local, pois deverá contar com o diagnóstico das famílias beneficiárias e a caracterização da macroárea.

Durante a fase de execução do PTS, nomeada de *pré-contratual com o beneficiário*, as principais atividades a serem executadas no período são repasse de informações do PMCMV, oferta e localização dos equipamentos públicos, acesso às tarifas sociais, noções básicas sobre organização comunitária e planejamento do orçamento familiar e elaboração do Plano de Desenvolvimento Socioterritorial (PDST).

3) Instrumento de planejamento: Plano de Desenvolvimento Socioterritorial (PDST)/ Fase de execução: Pós-contratual com o beneficiário ou Pós-obra

Essa fase está inserida no período pós-obra, e é essencial para assegurar o sucesso da intervenção, após a entrega das Unidades Habitacionais.

A execução do PDST é a fase mais importante de todo o processo, uma vez que ocorre a implementação de todos os eixos fundamentais do TS. O seu objetivo principal se concentra em contribuir para a sustentabilidade da intervenção, a ser alcançada por meio da permanência das famílias no novo habitat, da adequada utilização dos equipamentos implantados, da garantia de acesso aos serviços básicos, da conservação e manutenção da intervenção física. Neste sentido, observa-se a complexidade e responsabilidade atribuída ao TS, colocando em suas atividades a expectativa do sucesso do empreendimento.

Vale ressaltar que um aspecto marcante da Portaria é a forma com que é tratada a intersectorialidade com as outras ações de governo no território, nas áreas de educação, saúde, geração de renda e outras. Como sendo fundamental que as ações sejam articuladas e planejadas de forma conjunta.

Outro fator significativo a ser considerado pelo TS é o conceito de macroárea, que compreende um território com abrangência maior no qual deverão ser considerados os equipamentos públicos, serviços, organizações locais e mercado de trabalho para o planejamento das ações. Através da compreensão do entorno do empreendimento é que será possível planejar a integração dos beneficiários a esse novo habitat.

Na reformulação do TS ocorrida em 2014 é possível identificar que alguns conceitos ficam fortemente marcados como é o caso do planejamento. Cada etapa está bem definida no tempo e com objetivos claros, como se fosse uma espécie de manual ao qual o país inteiro deveria seguir na construção das ações do TS, mas que visava fornecer instrumentos capazes de identificar as particularidades de cada população beneficiária do programa.

A Portaria 21/2014, embora enseje uma projeção conceitual mais ampla para o TS, ainda permanece com alguns entraves. Um deles é que embora tenha seu escopo ampliado, o percentual mínimo de aplicação dos recursos permaneceu o mesmo. O valor do TS permaneceu sendo 1,5% do investimento total do empreendimento, recurso que deverá ser distribuído para todas as etapas do planejamento.

Outra questão importante da portaria 21 é a orientação de que a execução poderia ser direta, ou seja, executada pelo ente público que detém algumas atribuições

exclusivas, como por exemplo, a seleção e hierarquização de demanda. A execução poderia também ser feita de forma mista permitindo a terceirização de parte dos serviços, o que mais tarde foi alterado conforme veremos adiante.

Em uma análise mais atenta é possível observar que diversas portarias foram publicadas desde o lançamento do PMCMV, até a Portaria 21/2014, mas essa última antecipou os tempos e ampliou os prazos de execução, e definiu as etapas do planejamento na tentativa de tornar o TS adequado e exequível a realidade dos municípios.

No entanto, seria fundamental aprofundar as pesquisas no sentido de compreender melhor como se deu sua aplicabilidade no campo prático, mas mesmo sendo necessário uma avaliação empírica é possível imaginar algumas das dificuldades técnicas encontradas pelos municípios para operacionalização do que ficou estabelecido pela Portaria 21.

Diante das dificuldades de operacionalização da Portaria 21, foi recentemente lançada a Portaria 464 de 25 de Julho de 2018 que demonstra uma tentativa de enfrentar os problemas de execução do TS, ampliando a capacidade operacional do agente financiador, e atribuindo a ele um novo caráter.

5 | A PORTARIA 464/2018

A Portaria 464/2018 dispõe sobre Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades, e revoga a Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014, no entanto, metodologicamente poucas alterações foram realizadas. Uma importante inovação ocorreu com a criação de um novo eixo de trabalho, que parece tentar contribuir para minimizar as dificuldades apresentadas nos empreendimentos condominiais no que diz respeito a gestão condominial, que talvez seja, um dos maiores problemas a serem enfrentados, uma vez que perpassam diversas questões, desde problemas de adaptações, falta de identidade com o novo habitat, problemas de relacionamentos, ampliação dos custos financeiros, e denúncias de apropriação indevidas, se tornaram problemas comuns a diversos condomínios do PMCMV.

Foi criando um novo eixo, intitulado como “assessoria à gestão condominial”, e foi inserido a partir da extinção do eixo “Acompanhamento e gestão social da intervenção”, e passou a se apresentar da seguinte forma:

“Assessoria à Gestão Condominial - visa orientar e assessorar as famílias beneficiárias para a constituição do condomínio e implantação da gestão condominial no intuito de promover a autogestão e organização dos processos representativos, quando for o caso.” (BRASIL, 2018)

Além da criação deste novo eixo a portaria consolida a criação de grupos como o Grupo de Governança Local – GGL que visa à articulação dos atores para o desenvolvimento local sustentável, e consolida o Grupo de Análise e Acompanhamento

de Empreendimentos – GAEE.

No entanto, a alteração mais significativa do ponto de vista operacional produzida pela Portaria 464/2018, se concentra no fato de transferir ao gestor operacional do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, a execução do TS nos casos descritos abaixo:

a) empreendimentos com 30% de execução física da obra sem convênio para execução do Trabalho Social; b) empreendimentos com 80% ou mais de execução física da obra em que o primeiro relatório do Trabalho Social não tenha sido encaminhado ao Agente Financeiro; c) empreendimentos com Trabalho Social iniciado e sem envio de relatórios há seis meses ou mais; d) empreendimentos entregues sem execução das ações de Trabalho Social; e) empreendimentos com Trabalho Social concluído sem execução do eixo assessoria à gestão condominial.

Esta medida evidencia a recondução do processo operacional com vistas a possibilitar a execução diretamente, por quem antes tinha a atribuição estritamente de acompanhamento (operadores financeiros), a fim de garantir o cumprimento do que estava estabelecido no manual técnico da Portaria 21/2018, e que estados e municípios não conseguiram atender.

As normativas demonstradas de forma muito breve no presente artigo, refletem um esforço por parte do governo federal em de alguma maneira ir realizando adaptações e ajustes ao longo da implementação do PMCMV, este movimento de readequações é reflexo de um programa pioneiro no país e que precisa ser repensando de modo a atender, sobretudo aos beneficiários finais e garantir sustentabilidade das famílias nos empreendimentos.

Ao longo deste artigo com a proposta inicial de analisar a evolução, a realidade e os desafios do TS junto às intervenções do PMCMV, podemos constatar o esforço do MCIDADES, no desenvolvimento e amadurecimento do programa, em criar instrumentos e mecanismos que pudessem auxiliar os entes envolvidos a cumprirem satisfatoriamente seu papel no contexto do TS.

As inúmeras portarias lançadas, as capacitações, os estudos e avaliações, refletem a aspiração do MCIDADES em dirimir os entraves e dificultadores que impactam na execução e que constituem hoje um desafio para o sucesso do TS.

Seria urgente, mas infelizmente não coube neste artigo, realizar uma pesquisa sobre como tem sido a implementação do TS na ponta, se está sendo possível sua plena execução, e se a destinação do recurso tem sido suficiente para implementação de todas suas etapas e objetivos.

Ainda de forma preliminar, identificamos alguns desafios a serem enfrentados pelo TS. Listamos, a seguir, os mais críticos, que carecem de uma atuação tempestiva dos entes envolvidos.

1. É preciso ser revisto o modelo condominial direcionado para os beneficiários do Faixa I, sobretudo no que diz respeito à cobrança de taxas condominiais, pela incompatibilidade do perfil socioeconômico das famílias, como pela dificuldade de

gestão de um modelo de administração e gestão que impacta na formação cultural desses indivíduos.

2. Faz-se necessário também, um empenho maior de todos os envolvidos com as propostas de elaboração, aprovação e licitação dos projetos, a fim de que sejam cumpridos os tempos determinados na Portaria. Haja vista que, quando as etapas não são executadas dentro dos prazos previstos, o maior impacto no TS concentra-se na pós-ocupação, etapa fundamental para a sustentabilidade dos empreendimentos.

3. Outra questão que não faz parte do escopo do TS mas interfere diretamente na sua efetividade diz respeito à violência e aos grupos criminosos que dominaram parte dos empreendimentos. Trata-se de um problema de segurança pública que deve ser tratado como prioridade pelas autoridades, considerando a situação em que estes beneficiários se encontram ao serem submetidos à supressão de seus direitos.

Embora muitas questões não são próprias do escopo do TS, algumas delas afetam diretamente sua atuação, mas é preciso estar permanentemente atento ao fato de que escopo do social é limitado, e que muitas questões que o social enfrenta são de ordem estrutural ou do programa de forma mais ampla. Algumas dessas questões impactam muito diretamente ao TS, como por exemplo, problemas de projeto ou da obra em si, ou da precariedade dos serviços públicos ofertados ou ausência de equipamentos públicos para servir aos beneficiários, ou até mesmo os impactos do mercado imobiliário e as pressões da cidade como expressão do capitalismo que produz processos de gentrificação também para esta população.

Ainda que haja diversos desafios a serem superados faz-se necessário aprofundar a discussão, e reflexão de modo a contribuir para aprimoramento do TS, e sua consolidação no cenário da Política Habitacional no âmbito Nacional. O PMCMV escreve um capítulo recente sobre a política de Habitação de Interesse Social no país, onde o sonho da casa própria se tornou realidade para milhões de famílias. E neste contexto o TRABALHO SOCIAL tem a responsabilidade de contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários e a sustentabilidade da intervenção, para isso é preciso continuar avançando.

REFERÊNCIAS

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional de Habitação. Cadernos MCidades** Habitação. Brasília, 2004.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Instrução Normativa 08**, de 26 de Março de 2009. Regulamenta o trabalho social executado em intervenções de provisão habitacional e de urbanização de assentamentos precários, no âmbito das Ações e Programas geridos pelo Ministério das Cidades. Brasília, 2009.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Portaria 21**, de 22 de Janeiro de 2014. Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. Brasília, 2014.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Portaria 464**, de 25 de Julho de 2018. Dispõe sobre Trabalho

Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. Brasília, 2014.

_____.MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social**. Manual Temático. Brasília, 2013.

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. **Caderno de Orientação Técnico Social – COTS**, 2010.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Trabalho Social na Habitação, conceitos básicos e novas diretrizes do Ministério das Cidades para o Trabalho Social**. Em Curso de capacitação: trabalho social em programas de habitação de interesse social. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. ed. Brasília: MCidades/SNH; Florianópolis: NUTE/UFSC, 2014.

MAGALHÃES, Inês. **A Consolidação do Trabalho Social**. In: Trabalho Social e Intervenções Habitacionais. Brasília: Seminário Internacional, realizado de 31/08 a 02/09/2010.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-7247-452-8

