

O Trabalho Social em Programas Habitacionais: O Programa Minha Casa Minha Vida em Teresina

The Social Work in Habitation Programs: The my House my Life Program in Teresina

Talita Kelly de Sousa Passos

Mestrado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí.

Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí.

E-mail: talitakelly18@hotmail.com

Antônia Jesuíta de Lima

Doutorado em Ciências Sociais Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Professora associada da Universidade Federal do Piauí

E-mail: a.je.l@uol.com.br

Endereço: Talita Kelly de Sousa Passos
Universidade Federal do Piauí, Bairro Ininga, Cidade:
Teresina-PI, CEP: 64.049-550.

Endereço: Antônia Jesuíta de Lima
Universidade Federal do Piauí, Bairro Ininga, Cidade:
Teresina-PI, CEP: 64.049-550.

Editor Científico: Tonny Kerley de Alencar Rodrigues

Artigo recebido em 10/03/2017. Última versão recebida em 03/04/2017. Aprovado em 02/04/2017.

Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review (avaliação cega por dois avaliadores da área).

Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação

RESUMO

Este artigo tem por objetivo analisar o processo de implantação do Trabalho Social (TS) nos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), no município de Teresina, identificando suas particularidades. Busca-se evidenciar o formato assumido pelo TS, auxiliando na compreensão dos problemas surgidos no desenvolvimento dessa intervenção. O estudo, de abordagem qualitativa, traz resultados do levantamento preliminar de dados de pesquisa de pós-graduação, em nível de mestrado. Trata-se de pesquisa realizada nos anos de 2015 a 2016, cuja metodologia compreendeu pesquisa documental e pesquisa de campo, com realização de entrevistas semiestruturadas com técnicos e gestores da Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social (SEMTCAS) e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEMDUH). Utilizou-se a técnica análise de conteúdo para interpretação dos dados. Infere-se que houve um avanço significativo do TS na PNH quando sua execução se torna obrigatória nessa área, com o intuito de promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias. Todavia, na atual dinâmica capitalista, constata-se que o mesmo aparece com uma legitimação das ações desenvolvidas nesse campo que, ao invés de promover o direito à cidade amplia as segregações e diferenças.

Palavras-Chave: Habitação de Interesse Social. Programa Minha Casa Minha Vida. Trabalho Social. Teresina.

ABSTRACT

This article aims to analyze the process of implantation of social work in the enterprises of the My House My Life Program in Teresina, identifying its peculiarities. It is sought to highlight the shape assumed by this work, assisting in understanding of the problems encountered during the development of this intervention. This study of qualitative approach brings about preliminary survey of postgraduate research data the master's level. It is a research realize in the years from 2015 to 2016, whose methodology comprised documentary field research, with realization semistructural interview with technicians and managers of the municipal secretariat of labor. Citizenship and social work and municipal secretariat of urban development and housing used technique content analysis for data interpretation. It is inferred that there was a significant advancement of social work in National Habitation Policy phn when its implementation becomes obligatory in this area, in order to promote the exercise of participation and social inclusion of these families. However, in the current capitalist dynamics, it appears as a legitimization of the actions developed in this area, which instead of promoting the right to the city, extends the segregation and differences.

Key words: Social Interest Habitation. My House My Life Program. Social Work. Terezina.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo analisar o processo de implantação do Trabalho Social (TS) nos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no município de Teresina, e suas particularidades, com o intuito de evidenciar o formato assumido pelo TS, o que auxilia na compreensão dos problemas surgidos no desenvolvimento dessa intervenção. Destarte, vislumbram-se os descompassos entre o que é proposto nas normativas do TS e o que é executado, bem como ressalta-se a importância dessa dimensão na Política Nacional de Habitação (PNH).

Parte-se do entendimento de que o referido trabalho, além de considerar as normativas específicas e o escopo legal do PMCMV, orienta suas ações sob a ótica dos princípios da PNH, de 2004, que concebe a moradia para além da unidade habitacional e reconhece o direito a cidade.

O TS, ao longo da história de sua inserção na habitação, assumiu perspectivas distintas, adaptando-se aos diversos contextos históricos do país e, com a nova Política, ganha reconhecimento e valorização, constituindo-se como parte obrigatória dos projetos de intervenção habitacional. Esse trabalho se configura como atividade essencial a ser realizada com as famílias beneficiadas pelos projetos e envolve várias ações, as quais se iniciam antes da obra e continuam após a mudança dos moradores. Atualmente, conforme as orientações da Portaria n° 21, de 22 de janeiro de 2014, o TS é definido como:

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

As intervenções estatais no campo da habitação de interesse social se estendem desde épocas mais remotas – com o processo de urbanização brasileiro, em meados dos anos de 1950 – reforçando a estratégia dos diversos governos que a adotaram, no que se refere ao amortecimento dos conflitos sociais. Assim, o que se observa sobre o TS no campo da habitação de interesse social, nos tempos atuais do capitalismo, é que ele retrocede em suas ações primeiras, legitimando as ações nesse campo e reforçando aqui o que chamamos da “fábrica de consensos”.

Diante dessa compreensão, partindo de levantamento preliminar de dados de pesquisa de pós-graduação, em âmbito de mestrado, identificou-se que, no município de Teresina, o TS contraria alguns pressupostos das normativas vigentes, influenciando o resultado da intervenção.

A pesquisa, de abordagem qualitativa, se realizou entre os anos de 2015 a 2016 e teve como objeto empírico os empreendimentos do PMCMV que contemplaram a faixa salarial de 0 a 3 SM, na zona urbana de Teresina e nos quais tenha sido desenvolvido o TS, quais sejam: Vila Nova, Teresina Sul I, Teresina Sul II, Tabajaras, Bem Viver, Miriam Pacheco e Cidade Sul.

O processo de pesquisa compreendeu três momentos: o primeiro tratou-se da revisão bibliográfica, que acompanhou todo o processo de pesquisa; o segundo compreendeu o estudo documental de normativas relacionadas à PNH e ao TS, em nível nacional e local, e de documentos relativos à sua implementação (projeto técnico do trabalho social, relatórios e avaliação de pós-ocupação). O terceiro momento da pesquisa envolveu o trabalho de campo, em que a entrevista semiestruturada foi o instrumento principal de coleta de dados junto a sujeitos qualificados: Gestores da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e de Habitação (SEMDUH) e da Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social (SEMTCAS); Técnicos da SEMTCAS e da SEMDUH, responsáveis pelo acompanhamento do TS realizado por empresas licitadas; Profissionais das equipes técnicas do TS das empresas licitadas; Presidentes das associações comunitárias ou representantes dos moradores dos empreendimentos em que o TS foi executado.

Nesse terceiro momento da pesquisa, realizou-se também a observação direta intensiva, entendida por Lakatos e Marconi (2003) como aquela realizada através das técnicas de observação e entrevista. A observação foi importante para possibilitar a evidência de dados não contidos nos roteiros das entrevistas e foi utilizada durante as entrevistas e nas visitas *in loco* nos empreendimentos.

Como envolve seres humanos, a pesquisa atendeu as exigências das normas da resolução 196/96, datada de 10 de outubro de 1996, do Conselho Nacional de Saúde - CNS, que dispõe sobre as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. As respostas dos sujeitos foram coletadas e analisadas de forma fidedigna, portanto, registradas mediante o uso do gravador, após autorização do entrevistado. Para a interpretação dos dados qualitativos obtidos nas entrevistas, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo.

O presente artigo procura elencar os principais dados referentes ao processo de implantação do TS no PMCMV no município de Teresina. Assim, encontra-se sistematizado

em duas partes: na primeira, realiza-se um resgate da intervenção estatal no campo da habitação, destacando a trajetória do trabalho social nos distintos contextos históricos desta política. Pontua-se ainda uma reflexão teórica sobre o PMCMV, em seus aspectos gerais de surgimento e caracterização. Na segunda parte caracteriza-se a implantação do PMCMV em Teresina e a execução do TS nesses empreendimentos, destacando o seu processo de implantação, através da análise das entrevistas, bem como com a análise dos Projetos Técnicos do Trabalho Social (PTTS) e dos relatórios de execução do TS.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A Trajetória Histórica Da Intervenção Estatal E Do Trabalho Social No Campo Da Habitação Social No Brasil

O processo de urbanização no Brasil, de acordo com Maricato (2001), começou a se consolidar entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX, favorecido pela emergência do trabalhador livre, pela Proclamação da República e pela indústria ligada à cafeicultura e às necessidades do mercado interno. As reformas urbanas realizadas nesse período, concebidas pela autora de urbanismo moderno “à moda” da periferia, tinham um caráter excludente, uma vez que visavam, ao mesmo tempo, ao embelezamento paisagístico, à eliminação de epidemias e implantavam as bases legais para o mercado imobiliário capitalista, excluía também grande parte da população, que era expulsa para os morros e para as franjas da cidade.

É nesse período que as cidades ganham nova dimensão e o problema da habitação adquire visibilidade, com a constituição do espaço urbano segregado e os reflexos da questão urbana que vinham se impondo. Bonduki (1999) destaca que as precárias condições de vida nas cidades, ocasionadas pela situação de trabalhadores mal remunerados ou desempregados, a falta de habitação popular e a expansão descontrolada da malha urbana, obrigaram o Estado a intervir na produção e no consumo de habitações. O autor destaca que, mesmo considerando a ótica liberal de não intervenção no setor privado, que permeava as ações do Estado sob a Primeira República (1889-1930), a sua interferência se fez necessária, pois a (i)racionalidade capitalista de produção dos edifícios, o loteamento indiscriminado e a precariedade dos serviços de água e esgoto, de responsabilidade de empresas privadas, começaram a se constituir uma ameaça à saúde pública.

Estudos que analisam a configuração do espaço urbano brasileiro e o papel do Estado nesse processo ressaltam que as ações do poder público se voltaram de forma majoritária ao campo da habitação, uma vez que esta intervenção possibilitava o atendimento dos interesses de acumulação capitalista, com a produção de novas moradias, beneficiando os setores privados do mercado imobiliário e, concomitantemente, permitia o atendimento de uma grande demanda da população brasileira, a provisão de moradia. É o que evidenciam Bonduki (1994) e Azevedo e Andrade (1982), quando se referem à produção de moradias para a população de baixa renda nos períodos do governo Vargas (1930-1945) e dos militares (1964-1985).

Nessas primeiras iniciativas no âmbito da habitação popular, o TS, conforme Paz e Taboada (2010), já se fazia presente, sobretudo, a partir dos anos de 1950, quando o processo de urbanização se intensifica. De acordo com Gomes e Pelegrino (2005), as equipes do TS atuaram nesse período, principalmente, nos programas voltados às favelas, áreas que mais receberam a população de outras regiões mais pobres do país, motivados pelo processo de industrialização. Nesse contexto, esse trabalho se dava por meio de ações educativas e prestação de serviços concretos de assistência, reforçando seu papel de disciplinar os cidadãos.

Com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), durante o governo militar, as cidades foram o centro de uma política que recebeu vultosos investimentos, resultando na transformação do padrão de produção do ambiente construído e alterando o perfil das grandes cidades, em que os condomínios de apartamentos acabaram se consolidando como principal forma de moradia da classe média (MARICATO, 2001).

Contudo, ressalta que o poder público, apesar das iniciativas, nessa época, em construir conjuntos habitacionais para a população de menor poder aquisitivo que não encontrava abertura no mercado imobiliário, não enfrentou a questão fundiária urbana, uma vez que os governos municipais e estaduais desviavam sua atenção dos vazios urbanos e jogavam a população em áreas inadequadas para o desenvolvimento urbano racional, o que penalizava tanto os moradores, como todos os contribuintes que arcavam com as despesas de extensão da infraestrutura.

Essa lógica reproduziu-se até a extinção do BNH, em 1986, quando a política de habitação passa por instabilidade, sendo gerida por diversos órgãos. Com os primeiros resultados das ações do BNH, ainda nos anos de 1970, estudiosos já criticavam seus efeitos e ajudaram a construir um conjunto de elementos importantes para se pensar a política de

habitação atual. Dentre eles, a incapacidade do BNH em atender à população de mais baixa renda (entre zero e três salários mínimos), resultante da contradição entre os dois grandes objetivos da política habitacional: o de alavancar o crescimento econômico e o de atender à demanda habitacional da população de baixa renda (CARDOSO, 2008).

Sob a égide do BNH, o TS se desenvolvia nas Companhias de Habitação (COHABs) e, segundo Paz e Taboada (2010, p. 40), à época, este:

[...] 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 [...].

Da mesma forma que nas COHABs, o TS, nos Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs), tinha como atribuição o acompanhamento aos mutuários, desde a constituição da Cooperativa Habitacional até a mudança para a nova unidade habitacional. Conforme Pimentel (2012), o TS refletia a ausência de uma ação politizada, restringindo-se à adaptação dos mutuários às novas residências (que, em sua maioria, eram verticalizadas) e ao acompanhamento dos moradores para evitar a inadimplência.

Com a dificuldade de atender aos estratos de baixa renda, Cardoso (2008) assinala que a política passou a incorporar os chamados “programas alternativos”, a partir da segunda metade da década de 1970, baseados na autoconstrução, considerada mais eficaz e largamente disseminada pelos organismos internacionais de fomento, como o Banco Mundial, tendo em vista que tais programas davam uma resposta política imediata às necessidades habitacionais das famílias de baixa renda.

Nesse período, as discussões sobre o TS no campo da habitação ganharam densidade quando, no 1º Encontro dos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs), em 1972, o TS constituiu-se ponto de pauta, resultando na estruturação das equipes e definição de diretrizes e metodologia.

Outra importante iniciativa nesse momento foi a contratação de equipe técnica própria, em 1975, por meio do Subprograma de Desenvolvimento Comunitário (SUDEC), a partir do

qual se instituiu o TS nos programas geridos e ofertados pelo BNH a estados e municípios, passando a ser exigência nos programas habitacionais das COHABs e INOCOOPs e, a partir de 1975, nos Programas voltados às famílias de baixa renda, como o Programa de Erradicação da Sub-Habitação (PROMORAR), o João de Barro e o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) e nos Programas de Saneamento para População de Baixa Renda (PROSANEAR) (PAZ; TABOADA, 2010).

Os programas citados se constituíram em uma nova realidade para a habitação no país, tendo em vista que não objetivavam a construção de moradias, mas a urbanização de favelas, opondo-se, assim, às remoções até então realizadas. Nesse período, o TS caracteriza-se por intervenções diretas nas favelas e suas comunidades, assumindo uma perspectiva crítica (PIMENTEL, 2012).

O TS configurou-se, a partir de então, com uma proposta de participação e protagonismo social do mutuário. Na segunda metade dos anos de 1970, começaram a ser executados programas habitacionais destinados à população com renda mensal inferior a três salários mínimos. Os técnicos do TS tiveram um importante papel na organização dos movimentos de moradias, incentivando e capacitando a população para as ações de reivindicação. Na década de 1980, os profissionais se posicionam contra as remoções, tendo em vista que as famílias eram deslocadas para áreas distantes, desrespeitando todas as formas de efetivação de direitos dos beneficiários (PAZ; TABOADA, 2010).

Com a extinção do BNH, os investimentos na área habitacional são reduzidos significativamente como forma de conter os gastos públicos, porém, sem a elaboração de estratégias eficientes voltadas para essa área. Consequentemente, o TS perdeu expressividade a partir desse período.

Em 1994, foi criado o Programa Habitar Brasil, no governo do presidente Itamar Franco (1992-1995), o qual possibilitou que o TS passasse a ser contrapartida de estados e municípios. No final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, o TS, executado junto aos programas e/ou projetos com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), passou a ser também uma exigência, em que a diferença estava no fato de o governo federal passar a incluir, nos custos do empreendimento a ser contratado, os recursos para o seu desenvolvimento, sendo que, parte destes, era a fundo perdido. A principal dificuldade, porém, residia na dependência de aprovação dos recursos por meio de emendas parlamentares (PAZ; TABOADA, 2010).

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001 favorecem o entendimento ampliado acerca da moradia, que passa a ser concebida como um direito social

e se reconhece a função social da cidade. Ancorada nesses dois marcos regulatórios, a PNH, formulada em 2004, amplia a concepção de moradia para além da unidade habitacional.

Conforme ressalta Bonduki (2009), com a nova política se elucida a concepção de que o enfrentamento da problemática da habitação se realiza efetivamente não apenas com a construção de moradias, mas por meio de uma forte intervenção no mercado fundiário e sua articulação com a questão urbana.

Para efetivar o direito social à moradia, a PNH prevê a organização do Sistema Nacional de Habitação (SNH), que se divide em dois subsistemas que operam com diferentes fontes de recursos, formas, condições de financiamento e, de forma complementar, estabelece mecanismos para a provisão de moradias em todos os segmentos sociais: o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (BRASIL, 2010).

Bonduki (2010) destaca o papel dos Programas de Integração Urbana de Assentamentos Precários, de Provisão de Habitação para Famílias de Baixa Renda e os inúmeros avanços no campo da habitação, registrados durante o governo Luís Inácio Lula da Silva, dentre eles, a aprovação da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o SNHIS e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Conselho Gestor do FNHIS, possibilitando o comprometimento do governo no investimento de um bilhão por ano para os programas habitacionais, valor até então nunca alcançado.

Já Cardoso (2012) afirma que, desde a extinção do BNH, em 1986, até 2008, a política habitacional permaneceu em segundo plano na agenda das políticas sociais, agravando o problema da habitação. Para sustentar sua avaliação, o autor traz dados da Fundação João Pinheiro, segundo a qual o déficit habitacional era cerca de 5,5 milhões de unidade habitacionais em todo país, sendo 1,5 milhões destas nas regiões metropolitanas. Desse total, 90% se referiam à população de renda de zero a três salários mínimos (SM).

Os dados acima permitem inferir que, apesar dos resultados iniciais, que mostravam a abertura para a produção de habitação de interesse social, a PNH continuou priorizando o mercado e reproduzindo a lógica adotada pelo BNH.

Com a criação do Ministério das Cidades (MCidades) em 2003, reconheceu-se a necessidade do TS na área, por meio da Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014, que aprova o Manual de Instruções do TS nos programas e ações do Ministério das Cidades, nas intervenções de habitação e saneamento, objetos de operações de repasse ou financiamento firmadas com o setor público, nas intervenções de habitação, objetos de operações de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos, nas intervenções inseridas no Programa de

Aceleração do Crescimento (PAC) dos demais programas que envolvam o deslocamento involuntário de famílias e aquelas em todas as modalidades do PMCMV (BRASIL, 2014).

O trabalho social deve desenvolver suas ações de forma a promover a participação dos beneficiários em todas as etapas de construção das unidades habitacionais, atendendo a suas demandas em consonância com a realidade local. Cita-se também a articulação com as diversas políticas públicas (educação, saúde, assistência social etc.), o que possibilita a efetivação dos direitos e o desenvolvimento local (BRASIL, 2014).

2.2 O Programa Minha Casa Minha Vida: Contexto Histórico De Surgimento E Caracterização

De acordo com Bonduki (2009), entre os anos de 2007 e 2008 ocorre, no país, um *boom imobiliário*, o qual, afetado pela crise internacional, passa a enfrentar, em 2008, um processo de contrafluxo, já que estava em plena aceleração de produção. O setor, nesse período, passa a conviver com a dúvida e a paralisação. Para reverter tal situação, o governo federal decide investir com vigor no setor habitacional, como uma medida emergencial de apoio ao setor privado, para evitar o desemprego.

Bonduki (2009) ressalta que a intervenção da Secretaria Nacional de Habitação com o processo de elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) visava trazer conteúdo social nessa intervenção anticíclica. O PlanHab, um dos componentes centrais da nova PNH, objetivava planejar as ações dos entes públicos e privados a médio e longo prazo, para minimizar as demandas habitacionais do país em quinze anos, contando com a participação de todos os segmentos da sociedade que participavam do Conselho das Cidades, durante um período de 18 meses.

No entanto, antes da aprovação e divulgação do plano, o governo de Luís Inácio Lula da Silva optou por investir no setor habitacional, por meio do PMCMV, ação de iniciativa do Ministério da Fazenda como medida contra a crise e seus efeitos nefastos, demonstrando, mais uma vez, a prevalência dos interesses econômicos sobre a política habitacional e sobre os programas dela decorrentes.

O referido Programa surgiu com a oferta do subsídio direto e proporcional à renda dos beneficiários, além de aumentar o volume de crédito para a produção e aquisição de moradias, com redução dos juros. Outro aspecto do programa se refere à criação do Fundo Garantidor da Habitação, que aportou recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência, que pudesse ser gerada por desemprego e outras situações. Com essas iniciativas, procurava-

se desenvolver o setor imobiliário e reaquecer a construção civil, que apresentava crescimento desde 2006, mas começava a sentir os efeitos da crise financeira de 2008 (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

O PMCMV é constituído pelo Programa Nacional de Habitação Urbana, (PNHU) e pelo Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), sendo executado segundo a disponibilidade orçamentária e financeira prevista no Decreto nº 7.499/2011 (BRASIL, 2011, p. 1).

Bonduki (2009), Cardoso e Aragão (2013), Rolnik e Nakano (2009) apontam para os efeitos negativos da construção massiva de unidades habitacionais que não proporcionam à população de baixa renda o acesso à cidade, já que os beneficiários são transferidos para áreas distantes dos centros a empreendimentos sem a infraestrutura necessária e satisfatória para uma vida digna. Em regra, os equipamentos públicos não dão cobertura adequada à demanda da população.

Com o PMCMV, houve uma padronização nos projetos das unidades habitacionais em todo o país, não respeitando as singularidades de cada realidade. Normalmente, as várias composições familiares não são compatíveis com o padrão da moradia, dentre elas, as famílias estendidas que não são contempladas para a casa que deve atender a um casal e dois filhos. Outro aspecto limitador trata-se da impossibilidade de alterar a estrutura da unidade habitacional, em virtude da adoção de sistemas de vedação autoportantes, utilizados para acelerar a produção. Prezou-se, desde o início, pela redução dos custos e a padronização foi a estratégia em obtê-la (RUFINO, 2015).

Aos governos locais, por sua vez, compete a tarefa de agilizar os processos de aprovação e isenção dos tributos, bem como alterar os perímetros urbanos, legislações e normas urbanísticas para a possibilidade de produção em áreas rurais. Até mesmo a regulamentação das Zonas de Interesse Social (ZEIS) foi definida em muitos municípios para a implantação do PMCMV, não obedecendo aos critérios de planejamento (RUFINO, 2015).

Dentre inúmeras dificuldades apontadas nas diversas realidades do PMCMV, ressalta-se, ainda, a falta de transparência na definição da demanda, na realização dos sorteios e na demora da entrega das listas dos beneficiários à Caixa Econômica Federal (CEF), logrando os municípios pouco êxito na execução do TS (RUFINO, 2015).

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 Particularidades Do Programa Minha Casa Minha Vida No Município De Teresina

Com o PMCMV, o município de Teresina passou a receber vultosos investimentos que procuravam atender principalmente, à população de baixa renda, contabilizando, até 2012, o montante de R\$ 313.540.715,69. Conforme mostra a tabela 1, destinou-se à faixa 1 (R\$ 222.512.599,67), à faixa 2, o valor de R\$ 57.791.677,05 e, para a faixa 3, R\$ 33.236.438,97. Dos 37 empreendimentos finalizados até aquele ano, 15 (quinze) destinaram-se à faixa 1, 16 (dezesseis) à faixa 2 e 6 (seis) à faixa 3.

Tabela 1 – Investimentos do PMCMV em Teresina-PI até 2012

Faixa de Renda	Nº de Empreendimentos	UH	Valor da Operação (R\$)
01 (0 a 3 SM)	15	5.965	222.512.599,67
02 (3 a 6 SM)	16	1.140	57.791.677,05
03 (6 a 10 SM)	06	550	33.236.438,97
TOTAL	37	7655	313.540.715,69

Fonte: Brasil (2012).

Os dados demonstram que os recursos foram destinados, prioritariamente, à população de zero a três salários mínimos e, conforme a tabela 2, estes estão distribuídos nas zonas norte, sul e leste da cidade.

Tabela 2 – Empreendimentos financiados do PMCMV em Teresina-PI na faixa de zero a três SM até 2012

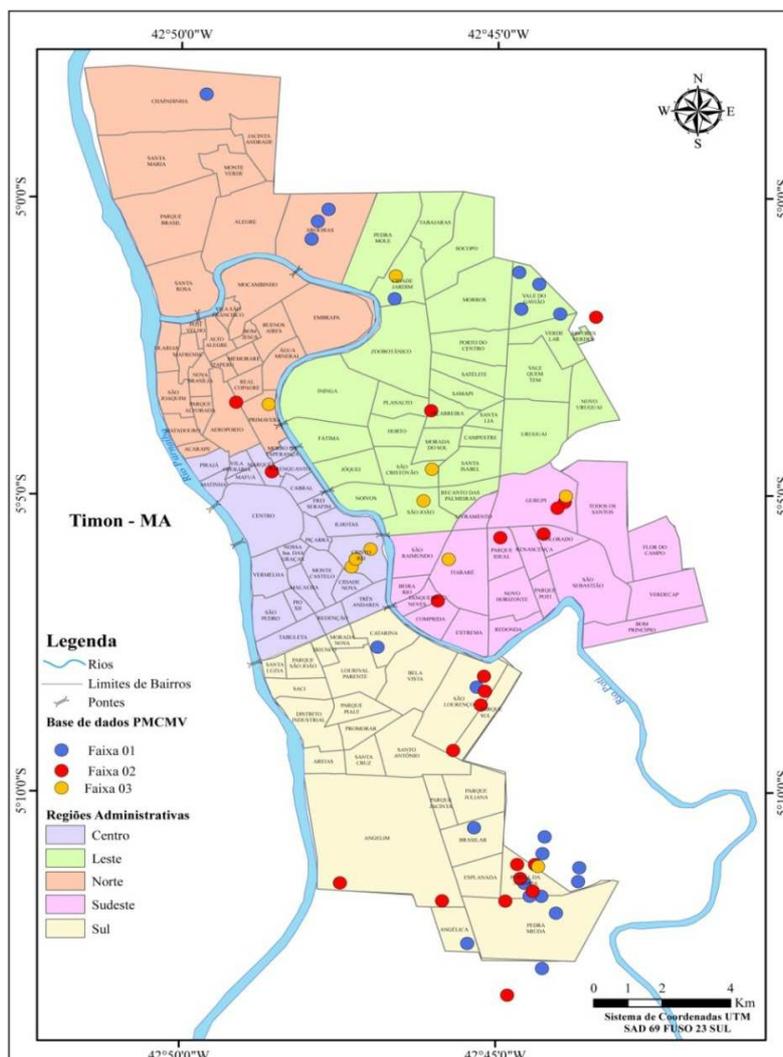
Empreendimento	Unidades Contratadas	Zona	Recursos Investidos (R\$)
Conj. Hab. Inglaterra	350	Norte	12.949.996,59
Conj. Hab. Vila Nova	487	Norte	18.018.802,72
Conj. Hab. Jorn. Paulo de T. Moraes	263	Norte	9.728.365,21
Res. Nova Alegria II	500	Sul	18.497.500,00
Res. Cidade Sul	250	Sul	9.250.000,00
Res. Portal da Alegria III	450	Sul	16.649.132,10
Res. Portal da Alegria IV	450	Sul	16.649.132,10
Res. Teresina Sul I	500	Sul	18.499.542,00
Res. Teresina Sul II	500	Sul	18.499.542,00
Res. Bem Viver	400	Sul	16.327.813,04
Res. Sigefredo Pacheco I	500	Leste	18.497.500,00
Res. Sigefredo Pacheco II	500	Leste	18.497.500,00
Res. Wilson Martins Filho	455	Leste	16.832.725,00
Res. Mirian Pacheco	219	Leste	8.102.999,98
Conj. Res. Tabajaras	141	Leste	5.512.048,93
TOTAL	5.965		222.512.599,67

Fonte: Brasil (2012).

A figura 1 evidencia, entretanto, que esses empreendimentos estão localizados, majoritariamente, nas franjas da malha urbana, existindo uma distribuição espacial diferenciada entre os empreendimentos das três faixas. Pesquisas que analisam o PMCMV, segundo Bonduki (2009), Cardoso e Aragão (2013), Rolnik e Nakano (2009), constatam que os empreendimentos são construídos em áreas cada vez mais distantes das áreas centrais das cidades, sem a presença de serviços e equipamentos públicos que efetivem esse direito à cidade.

A localização desses empreendimentos do PMCMV reforça a segregação socioespacial, onde as condições vivenciadas pelos moradores colocam em discussão os próprios pressupostos da política de garantir o direito à moradia e impõem uma indagação sobre o desempenho do TS no seu papel de contribuir para a melhoria da qualidade de vida das famílias e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados.

Figura 1 – Distribuição dos empreendimentos construídos pelo PMCMV na zona urbana. Teresina - PI. Período: 2009-2012



Fonte: Lima (2015).

3.2 Os Impasses Na Execução Do Ts Nos Empreendimentos Do Pmcmv Em Teresina

Em Teresina, embora o PMCMV tenha sido implantado no ano de 2010, a execução do TS iniciou-se apenas em 2012, por meio de processo licitatório, aberto pela Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social (SEMTCAS), em 27 de abril de 2012, com a modalidade tomada de preço do tipo menor preço, com prazo de execução de seis meses, conforme termo de referência nº 26/2012, que previa o investimento de R\$ 1.183.505,29, nos empreendimentos Vila Nova, Teresina Sul I e II, Tabajaras e Bem Viver (TERESINA, 2012).

Outra licitação realizou-se em 2014 para a execução do TS em mais dois empreendimentos do PMCMV (Miriam Pacheco e Cidade Sul), com o valor de investimento de R\$ 240.492,00 (TERESINA, 2014; TERESINA, 2014a), pelo período de um ano. Essa execução tardia do TS evidencia uma particularidade na sua forma de operacionalização, uma vez que ocorreu após a construção dos empreendimentos, contrariando as normativas que orientam a sua realização, conforme já citado.

De acordo com edital de licitação Tomada de Preço nº 26/2012 (TERESINA, 2012) e projetos técnicos do TS no PMCMV, disponibilizados pela SEMDUH (TERESINA, 2014, 2014a), dos quinze empreendimentos na faixa salarial de zero a três SM, em apenas sete foi executado o TS, envolvendo um total de R\$ 1.423.997,29, como mostra a tabela 3.

Tabela 3 – Investimentos no TS em empreendimentos do PMCMV, faixa 1. Período: 2012-2014

N.	Empreendimento	Valor Investido (R\$)	Ano
1.	Vila Nova	270.282,04	2012
2.	Teresina Sul I	277.493,13	2012
3.	Teresina Sul II	227.493,13	2012
4.	Tabajaras	82.680,73	2012
5.	Bem Viver	325.556,26	2012
6.	Miriam Pacheco	116.522,00	2014
7.	Cidade Sul	123.970,00	2014
Total		R\$ 1.423.997,29	

Fonte: Teresina (2012, 2014, 2014a).

A princípio, o órgão responsável pelo TS foi a Secretaria Municipal de Trabalho, Cidadania e Assistência Social (SEMTCAS). A escolha desta Secretaria, segundo depoimento de profissional envolvida nesse processo de implantação, deu-se pela exigência do Ministério das Cidades de que as famílias beneficiárias estivessem inseridas no Cadastro Único (CadÚnico). Como o órgão possuía esse acesso nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), a Prefeitura entendeu que haveria uma facilidade na realização dos cadastros das famílias via SEMTCAS.

Nessa perspectiva, de acordo com Paz (2015), em muitos municípios brasileiros reforça-se a concepção conservadora que habitação popular é um favor, um tipo de ajuda aos pobres ou uma ação emergencial para áreas de risco, definindo todo trabalho voltado para essa área como uma responsabilidade do campo da assistência social (que, por sinal, ainda é vista por muitos gestores como sinônimo de assistencialismo). O TS normalmente é executado sob a perspectiva da assistência social, permitindo que a habitação não tenha um *locus* de política pública, ficando marcada por ações pontuais e imediatistas, sobrecarregando a área da

assistência social com funções que não lhe competem. Esse aspecto foi posto em destaque por Técnica da SEMTCAS,

Nós discutimos isso mesmo internamente, primeiro, porque a política de assistência social, nossa defesa na época era, a política de assistência social ela não tem que cuidar das condições de habitação, nós tínhamos uma luta muito grande, inclusive, internamente, nós técnicos e gestão porque nós entendíamos que aquele processo estava... ele não era para tá dentro da SEMTCAS, nem o processo de seleção das famílias, nem o processo de trabalho técnico social, que nós estávamos nos desvinculando da nossa missão institucional e o nosso objeto de trabalho que é a Política de Assistência Social, embora ela mantenha uma relação e precisa, inclusive, porque o trabalho que é feito pelas equipes da assistência social ele precisa também do acesso ao serviços de outras políticas, mas precisar do acesso não quer dizer que é assumir responsabilidade de outras políticas, das outras políticas públicas. Então nós tínhamos internamente essa discussão muito forte, mas é uma decisão de gestão, foi uma decisão maior, nós não conseguimos nos contrapor por mais argumento que os técnicos daquela secretaria e aí não foi só eu, mas as demais pessoas nos circuitos de decisão e discussão sobre essa perspectiva de assumir o trabalho no minha casa minha vida, os demais técnicos não tiveram forças suficientes para barrar esse processo, então assim, é... nós... pelo menos isso nós conseguimos, não termos que executar via CRAS, via CREAS, com as equipes que nós temos ia ser um caos, até porque as equipes já estavam incompletas, nós temos pouco números de equipamentos públicos e não era função deles, ia se perder totalmente do que era uma função de um CRAS e de um CREAS, então nós conseguimos convencer que esse trabalho ficasse com uma empresa contratada, inclusive, nós fizemos algumas pesquisas e vimos que outros municípios é... em outros estados, eles também estavam optando por essa questão da contratação. A prefeitura de imediato não tinha como chamar servidor público para assumir para a gente estruturar e montar um setor, então, isso era totalmente, pelo menos como foi bno posto, que era inviável, então, nós conseguimos convencer pela contratação de uma equipe (TÉCNICA DA SEMTCAS, 2016).

Outra razão para a contratação da empresa também se refere à parte burocrática da administração pública. Como o TS possui um prazo para ser desenvolvido, a lentidão nos processos administrativos do órgão proponente poderia resultar em atrasos, considerando a exigência da realização de licitação para aquisição dos materiais. Outro fator se refere à impossibilidade de pagamento aos servidores concursados da SEMTCAS, com o recurso do TS, conforme evidenciado pela gestora do período,

É... na verdade, assim, isso foi um processo de discussão longo né? Onde a equipe da Secretaria foi, os técnicos também foram consultados em relação a essa questão do trabalho social e aí entrava uma série de questões, sobre questão de possibilidade e impossibilidade de remuneração extra para esses profissionais que são do quadro da Prefeitura, de não ser uma atribuição da Política de Assistência Social, de que os profissionais que estão lá, foram contratados, estavam na gestão da Política de Assistência, então, seria uma sobrecarga a mais de um trabalho que em princípio não é da área da Assistência e aí a impossibilidade legal de pagar esses profissionais diretamente para fazer o trabalho foram alguns, dentre outros, alguns dos argumentos que foram levantados que eu me lembre à época para essa questão (GESTORA SEMTCAS, 2016).

Para o início desse processo licitatório, a SEMTCAS disponibilizou uma técnica para elaborar os Termos de Referência, que se reunia frequentemente com o setor da Gerência de Habitação (GIHAB), antiga Gerência de Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal (GIDUR/CEF), para orientações sobre o trabalho técnico social. Reconhecendo o pouco prazo disponível para a execução do trabalho, a CEF esclareceu sobre as principais ações, nas quais o TS deveria se concentrar e, com base nelas, a Secretaria elaborou o Termo de Referência.

Na primeira licitação, a empresa vencedora foi a WR – Consultoria e Planejamento, empresa piauiense, criada no ano de 1991, especializada em estudos ambientais, planos diretores municipais participativos, execução e acompanhamento de projetos técnicos sociais, e elaboração. No que se refere à execução do TS, a equipe responsável para sua execução foi constituída por uma assistente social, responsável pela coordenação, uma assistente social responsável pela execução, uma socióloga e um administrador (TERESINA, 2012a, 2012b, 2012c, 2012d, 2012e).

Antes da execução das atividades pela equipe técnica do trabalho social da empresa, é válido ressaltar que, a prefeitura já havia iniciado o TS com a aprovação do projeto preliminar e com a seleção das famílias, tratando-se, portanto, de um trabalho misto. A empresa vencedora após a licitação elaborou um segundo PTS, tendo por base aquele da prefeitura, acrescentando e detalhando informações, inclusive do diagnóstico.

As ações previstas no escopo do Projeto subdividiam-se em duas fases: pré-contratual e pós-contratual. Na fase pré-contratual, que envolve a preparação para a contratação e ocupação do empreendimento e gestão de condomínio, destacou-se que, embora os empreendimentos já estivessem ocupados, faziam-se necessárias reuniões informativas sobre o programa para salientar aspectos importantes, como as noções básicas sobre o PMCMV e informações sobre os equipamentos sociais e serviços no entorno do empreendimento. Já na fase pós-contratual as atividades previstas se referiam à reunião de integração, de apresentação do PTTS; Educação para uso do espaço construído; Noções de educação financeira; Organização comunitária; Orientação para a gestão participativa e legalização do condomínio, no caso do Residencial Bem Viver, que se tratava de condomínio (TERESINA, 2012a, 2012b, 2012c, 2012d, 2012e).

Os projetos previam uma metodologia participativa com a valorização das experiências e vivências do grupo, que possibilitassem a reflexão e a construção de novos referenciais de convivência e a incorporação de novos conceitos. De acordo com os documentos, as

atividades e estratégias foram definidas, levando em consideração o perfil do grupo de beneficiários e o porte do empreendimento. As reuniões informativas estavam previstas para ser realizadas com no máximo 100 beneficiários, agrupados de forma preferencial pelo critério de proximidade de unidades habitacionais (TERESINA, 2012a, 2012b, 2012c, 2012d, 2012e).

O desenho institucional do Programa em Teresina revela incompatibilidade no que se refere ao período de construção dos empreendimentos e de execução do Trabalho Social, bem como no cumprimento das exigências do período de execução do TS, previstas nas normativas. Somente quando os empreendimentos estavam com o andamento das obras avançado ou, até mesmo, quando já estão finalizados é que a CEF solicitava à Prefeitura a seleção da demanda dos beneficiários. Foi o que aconteceu com a primeira etapa do TS no PMCMV, conforme evidenciado pela gestora do órgão,

Houve o atraso e houve interrupção, né? Também na questão do trabalho social, né? De quando foi feito os procedimentos licitatórios e aí depois a empresa foi contratada é... as coisas não se deram com muita agilidade, né? Então assim, as famílias... Porque que eu considero atraso? As famílias já estavam morando lá nos empreendimentos que do meu ponto de vista, o trabalho social ele, inclusive, se inicia muito antes das famílias ocuparem os empreendimentos, né? Porque ele se inicia a partir do próprio processo de seleção, que isso sempre ficou a cargo das equipes da prefeitura, então, o trabalho social aí contratado ele já foi para o processo de afirmação e consolidação da moradia e de trabalhar, né? As questões do uso dessa moradia, do uso qualitativo pelas famílias, então, quando foi iniciado muitas famílias já estavam morando nos empreendimentos, outras nem estavam morando, outras já tinham morado e já havia saído e eu acho que isso prejudica, eu acho não, isso prejudica o processo de consolidação do empreendimento (GESTORA SEMTCAS, 2016).

É importante ressaltar que, logo após o início das atividades pela empresa contratada houve a mudança de gestão, no ano de 2013, e o Programa passou para a responsabilidade da SEMDUH, órgão recém-criado por meio da Lei Complementar nº 4.359, de 22 de janeiro de 2013, com atribuições nas áreas da gestão pública do Orçamento Popular, Asfaltamento, Limpeza Pública, Iluminação Pública, Projetos; Habitação e Regularização Fundiária (TERESINA, 2013).

Assim, na segunda etapa de execução do TS, que envolvia os empreendimentos Cidade Sul e Mirian Pacheco, realizou-se outra licitação, agora sob gestão da SEMDUH, do tipo Pregão eletrônico, no qual a empresa vencedora foi a Pública Consultoria, Contabilidade e Projetos, no ano de 2014. A equipe de execução do TS foi uma equipe multidisciplinar composta por duas assistentes sociais – uma coordenadora e uma executora, uma socióloga e um pedagogo (TERESINA, 2014, 2014a).

A atual diretora da Coordenação Especial de Habitação e Regularização Fundiária da SEMDUH já ocupava o cargo no período da transição SEMTCAS – SEMDUH e apontou que não foi discutida uma nova possibilidade de condução do trabalho social, considerando que a secretaria ainda insipiente não possuía recursos humanos para a execução do TS.

De acordo com a técnica da SEMDUH, desde o início da gestão do órgão, a prefeitura apresentava o interesse de o trabalho ser executado por equipe própria, porém, as questões burocráticas poderiam atrapalhar os prazos estipulados para o TS:

[...] sempre o interesse da prefeitura era de executar com a sua equipe, no entanto, como existem normativas e uma legislação da caixa, principalmente, essa questão de prestação de contas são questões burocráticas que dificultariam muito o nosso processo de ressarcimento do recurso porque existe um recurso destinado para fazer isso, então, tudo isso foram questões que dificultaram o processo de execução pela prefeitura, então chegou, a gente realmente resolveu permanecer com esse processo de contratar uma empresa terceirizada, por conta das questões burocráticas financeiras... São prestações de conta, na verdade, que a gente tem que fazer. A prefeitura não pode emitir uma nota fiscal, então, tudo isso são questões que dificultavam, né? A execução (TÉCNICA DA SEMDUH, 2016).

Nessa segunda etapa do TS, a execução do mesmo se realizou sob as orientações da portaria nº 21/2014-MCidades, também houve atraso no que se refere ao início do Trabalho Social. Assim como na primeira etapa, esse trabalho foi iniciado por equipe da Prefeitura com a inscrição e seleção de famílias, com a aprovação do PTS – Preliminar, antes da contratação da empresa.

Este último instrumento inicial de planejamento do TS, de acordo com a portaria nº21/2014, deve ser apresentado à Instituição Financeira pelo agente público para assinatura do Convênio no período máximo de 4 (quatro) meses após a notificação do Ente Público pela Instituição Financeira, ou até 15% (quinze por cento) da obra.

A portaria específica que a notificação deve ocorrer imediatamente após o início das obras, porém isso não aconteceu no município de Teresina. Conforme relata a gestora da SEMDUH, as obras ocorreram em ritmo acelerado e o TS não conseguiu acompanhar essa etapa inicial,

O certo é acontecer dessa forma, o problema é que todas essas contratações elas já estavam previstas anteriores, aí esses convênios acabaram sendo assinados com prejuízo de prazo. Então ficou um descompasso entre a obra. Porque o ideal é... o Programa diz o seguinte quando você tiver trinta por cento de obra prontas você tem que selecionar as famílias. Isso basicamente não aconteceu em lugar nenhum porque as obras estavam todas acontecendo, teve um momento que elas foram muito rápidas e os processos administrativos de licitação, de repasse de recursos, eles não conseguiram acompanhar e aí é onde eu digo que o prejuízo aconteceu porque se tivesse acontecido tudo passo a passo, você tinha começado ainda o trabalho social

ainda na fase... sorteou as famílias, o trabalho social já começava a acontecer com aquele com aquele pessoal que foi sorteado, então, isso não aconteceu, esse trabalho [...] é... anterior, acabou sendo feito pela nossa equipe mesmo, que é esse trabalho de seleção e “tarará” e o trabalho social com as famílias passou a acontecer após as pessoas já estarem lá no local, então, isso se deu muito em função desse descompasso entre assinatura de convênio, construção de obras e seleção de famílias, o prejuízo que eu vejo nesse sentido, mas tudo funcionando bacaninha, tudo andando no seu tempo, tem tudo para dar certo (GESTORA SEMDUH, 2016).

A técnica de acompanhamento da SEMDUH também elencou um atraso no processo de seleção das famílias,

[...] as famílias já estavam morando né? Quando esse prazo iniciou. Nisso, realmente, descumpriu um pouco o que diz a portaria, né? A portaria diz que quando existe já uma demanda, mas isso tudo, essa questão toda nem se deu por conta do trabalho técnico propriamente dito, foi por conta da seleção da demanda, a gente precisou nesse intermédio é...refazer um processo de seleção que tinha sido feito anteriormente, aí tivemos que elaborar, fazer um novo sorteio, né? Pra isso precisou, tudo isso dificultou o processo e por isso o atraso (TÉCNICA DA SEMDUH, 2016).

Entre as dificuldades encontradas pelas duas empresas na execução do TS cita-se a aproximação com a CEF no início das primeiras atividades do TS no acompanhamento dos relatórios, os quais eram devolvidos pelo agente financeiro para correção e/ou alteração. As Gerências de Habitação da CEF recebem instruções para manter contato direto com o agente público proponente, evitando contato com empresas que são contratadas para a execução do TS, o que causou ainda mais atrasos na condução desse trabalho, de acordo com as coordenadoras das equipes do trabalho social das empresas envolvidas bem como da gestora da SEMTCAS,

Depois da elaboração a gente teve vários momentos com a prefeitura de Teresina e aí nos dois primeiros relatórios, no plano de trabalho e no primeiro relatório foi muito complicado chegar até a Caixa porque a Caixa eles têm um, tipo assim, um receio de atender empresa, eles não querem atender empresa, né? Licitada no caso, eles só queriam tratar com a prefeitura de Teresina e aí isso aí nos custou muitas idas a Caixa [...] é aí a partir desses primeiros contatos, com muita insistência nossa, né? Em tratar com eles, em tirar dúvidas, ela cedeu e tornou assim durante todo o processo uma amiga assim porque tudo ela chamava a gente e dizia, olha isso aqui não tá assim, vamos fazer assim, não é desse jeito, vamos melhorar, então foi muito bom porque assim, ela contribuiu muito só que a gente “penou”, assim, para chegar até ela [...] Porque isso até é complicado porque os técnicos tanto da prefeitura como da caixa, cada um, tem uma interpretação diferente não é? Então assim... para a gente chegar a um acordo entre as três partes que foi a gente que tava executando, a fiscal da Caixa, a fiscal da prefeitura, a gente passou por dois ou três meses para tentar essa aproximação (COORDENADORA DO TS - EMPRESA PÚBLICA, 2016).

[...] a caixa quer tratar diretamente com, com o órgão proponente, que é quem ela tem um convênio. Só que como é a gente que elabora o projeto e pelo meu relacionamento com a Caixa também, no sentido de até participar de empresa que acompanha os projetos de quem elaborou o projeto, às vezes, facilita muito mais

rápido você chamar “olha me explique bem aqui”, do que voltar para a prefeitura. Para ganhar tempo eu fui várias vezes na Caixa, no sentido, de esclarecer alguma coisa, mas assim, o ideal é que seja em conjunto com alguém da prefeitura e é o normal. Hoje, principalmente, é uma postura que a Caixa adota, mas de vez em quando estamos lá “me mostre bem aqui esse relatório que eu não tô entendendo nada”. Porque daqui que chegue na prefeitura, que ela devolva, para agilizar nesse sentido (COORDENADORA DO TS - EMPRESA WR, 2016).

Olha a Caixa Econômica é... sempre é cobrou, mas a Caixa Econômica também é... foi responsável pelo atraso do processo, desde o próprio processo de licitação entendeu? Porque, assim, a gente, nós elaboramos um termo em conjunto, um termo de parceria que seria a base, aliás, o termo de referência que seria a base para a licitação e este ia para a Caixa Econômica, a Caixa analisava, voltava, então, a própria Caixa Econômica tem sua parcela de responsabilidade com relação ao atraso em todo o processo, desde a licitação até o início em si do trabalho social (GESTORA SEMTCAS, 2016).

Diante disso, revela-se o papel centralizador e autoritário do agente financeiro, que acabou por burocratizar as ações relativas ao TS, no que se refere ao cronograma e ações. Corroborando com Pimentel (2012), a padronização realizada nas ações do TS, por meio das normativas instituídas pelo Ministério das Cidades, acaba tornando a CEF uma espécie de controle à equipe técnica do TS, que limita suas ações aos eixos previstos e se torna vulnerável, à medida que não levam em consideração os avanços na trajetória histórica do TS na habitação.

Com a análise dos PTTS e os relatórios de execução do TS nos empreendimentos citados, observa-se a realização das mesmas ações em cada localidade. Apesar de ter sido elaborado um diagnóstico territorial para cada empreendimento, com as respectivas características da população atendida e da região de cada empreendimento, as empresas licitadas procuraram efetivar suas ações de acordo com as especificações dos anexos dos Termos de Referência. Isso nos leva a questionar os resultados da ação do TS se fosse executado por equipe própria, tendo em vista que esta não limitaria suas ações por um determinado período e o acompanhamento poderia estender-se no período pós-ocupação.

Houve uma preocupação da equipe do TS em ouvir a demanda dos moradores e realizar os devidos encaminhamentos, conforme exposto nos relatórios, porém, a maior parte delas, que se referia à infraestrutura e ao acesso aos serviços públicos urbanos, não obteve uma resposta no tempo de execução do TS. Não se realizou a integração entre a execução do PTTS e o projeto de ações de engenharia. Como se tratou de obra concluída, não houve diálogo com as equipes do TS e de engenharia.

Inobstante, as maiores demandas dos moradores tratavam-se de instalações de serviços públicos e equipamentos urbanos nos empreendimentos, como áreas de lazer, escolas, unidades de saúde. No Residencial Bem Viver, por exemplo, os moradores reclamavam da

localização dos equipamentos sociais e da rede de serviços que se encontravam distantes do residencial, bem como da dificuldade de acesso ao transporte público, já que a rota de circulação obteve, na avaliação de pós-ocupação, 100% de insatisfação referente ao acesso ao transporte público (TERESINA, 2013a).

No que se refere à participação dos moradores, a equipe do TS, da primeira etapa, reforçou que, apesar dessa participação ser reduzida, houve assiduidade e envolvimento nas atividades. Dentre os motivos apontados pela equipe técnica, ressaltam-se as casas desocupadas, pessoas que residem que não são os mutuários e até mesmo a falta de água, no caso do Residencial Vila Nova, onde essa situação é constante (TERESINA, 2013b). Como alternativa para promover uma maior participação, realizaram-se várias formas de mobilização: convites, anúncios em carros de som, visitas periódicas, envolvimento com a Associação de Moradores existentes (TERESINA, 2013c).

Diante dessa realidade, o TS passou a ser elemento fundamental para essa teia de interesses capitalistas, nos projetos de intervenção urbana, uma vez que é gerador de consensos e traz legitimidade às ações desenvolvidas. A concepção de participação popular e comunitária não é de questionamento, mas de uma perspectiva que cria consentimento e despolitização da população-alvo que perde a noção de luta e de reivindicação (PIMENTEL, 2012). Nessa situação, o TS acaba se constituindo uma verdadeira “fábrica de consensos”.

Cardoso, Mello e Jaenisch (2015) discutem o papel do TS a partir das normativas e constatam uma contradição, pois, ao tempo em que tais normativas reconhecem o TS como direito do cidadão, também reforçam o papel assistencialista das ações, tendo em vista que se objetiva, pelas ações fragmentadas, a manutenção do patrimônio construído e a adaptação dos moradores à nova realidade habitacional, mesmo vindo de uma cultura e de uma realidade diferente daquela ofertada.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme visualizado no decorrer deste artigo, a implantação do TS no PMCMV em Teresina sofre os rebatimentos da concepção e implementação do programa que, segundo já indicado por autores como Bonduki (2009), Cardoso e Aragão (2013), Rolnik e Nakano (2009), norteia suas ações sob a ótica econômica de produzir unidades habitacionais em quantidades massivas, sem levar em consideração a perspectiva de acesso à cidade, bem como os equipamentos e serviços públicos nela inseridos, dispostos na PNH.

Há um avanço significativo do TS na PNH, quando esta o reconhece como importante e o torna obrigatório nas ações já citadas, com o intuito de promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias. Todavia, na atual dinâmica capitalista, constata-se que ele aparece com uma legitimação das ações desenvolvidas nesse campo, e, ao invés de promover o direito à cidade, amplia as segregações e diferenças.

Não se trata de atribuir ao TS uma visão messiânica ou de resolução dos problemas das famílias beneficiárias as quais, por sinal, extrapolam a aquisição de uma unidade habitacional e que não dependem apenas desse trabalho, mas o TS, que já havia obtido avanços no tocante à ação politizada nas atividades desenvolvidas, vem apresentando retrocessos que não permitem alcançar os objetivos presentes no escopo da PNH, tendo em vista que o próprio programa no qual se insere já nasceu contrariando a perspectiva de inserção social da política.

Em Teresina, o TS no PMCMV não efetivou a participação dos beneficiários. Por mais que a própria equipe de execução do TS das empresas licitadas e da equipe de acompanhamento do TS da prefeitura reconhecessem a importância da participação, o prazo estipulado para a execução do trabalho prejudicou a realização de ações participativas, que demandam um tempo maior e não atendem aos prazos impostos pela CEF.

No município, desde o ano de 2013, a gestão do programa está sob a responsabilidade da SEMDUH e o TS já foi executado em duas etapas, porém não se demonstrou iniciativas de estruturação de uma equipe e setor do TS, para que este pudesse ser executado por equipe própria. Não se trata apenas de executar ações no âmbito no programa, mas de ter uma equipe fixa para desenvolver ações nos programas e serviços municipais de habitação, regularização fundiária e outros campos relacionados, que possibilitem uma continuidade das ações e não apresentem tanta rotatividade, como aquelas executadas por empresas licitadas.

Um exemplo dessa rotatividade pode ser observado em 2013, com a mudança da gestão, que resultou na alteração do quadro de funcionários responsáveis pelo acompanhamento do TS no programa. Os novos funcionários não conheciam o trabalho que já vinha sendo executado, nem a realidade das famílias beneficiárias, o que interferiu no acompanhamento que estava sendo realizado.

Por fim, é um grande desafio pensar o TS, sobretudo, no PMCMV, no atual cenário capitalista de desmonte das políticas sociais e de regressão dos direitos sociais. Como possibilitar participação, inserção social e melhoria da qualidade de vida dos beneficiários, se a lógica em que o programa é operacionalizado se dirige em sentido antagônico da PNH?

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e Poder**: Da fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

BONDUKI. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Teoria e Debate**. Mai/jun. 2009. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf>>. Acesso em: 29 de abr. 2016.

_____. Origens da habitação social no Brasil. *Análise Social*, vol. 127, p. 711-732, 1994.

_____. **Origens da habitação social no Brasil**: Arquitetura Moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. Estação Liberdade – FAFESP: São Paulo, 2. ed. 1999.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Avanços e Desafios**: Política Nacional de Habitação – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/id_submenu/230/avancos.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2016.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011. Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o **Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011_2014/2011/Decreto/D7499.htm>. Acesso em: 16 abr. 2016.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 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.

_____. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Empreendimentos do PMCMV contratados no Piauí**. 2012. Período 2009-2012.

CARDOSO, A. L. **Política Habitacional no Brasil**: balanço e perspectivas. 2008. Disponível em <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/adauto_polhab_brasil.pdf> Acesso em: 15 abr. 2016.

_____; ARAGÃO, T. A. **Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida**: 25 anos da política habitacional no Brasil. CARDOSO, A. L. (org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

_____; MELLO; I. Q.; JAENISCH, S. T. **A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro**: agentes, processos e contradições. In: AMORE, C. S; SHIMBO, L. Z; RUFINO, M. B. C. R. (Orgs). *Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/mcmv_nacional2015.pdf>. Acesso: 14 out. 2016.

COORDENADORA DO TS - **EMPRESA PÚBLICA**. [nov. 2016]. Entrevista 5. Entrevistadora: Talita Kelly de Sousa Passos. Teresina, 2016. Arquivo amr (43 min e 51 seg).

COORDENADORA DO TS – EMPRESA WR. [dez. 2016]. Entrevista 6. Entrevistadora: Talita Kelly de Sousa Passos. Teresina, 2016. **Arquivo amr** (01h 00min e 04seg).

GESTORA DA SEMTCAS. [dez. 2016]. Entrevista 2. Entrevistadora: Talita Kelly de Sousa Passos. Teresina, 2016. **Arquivo amr** (22 min e 56 seg).

GESTORA DA SEMDUH. [dez. 2016]. Entrevista 4. Entrevistadora: Talita Kelly de Sousa Passos. Teresina, 2016. **Arquivo amr** (20 min e 17 seg).

GOMES, M. F. C. M.; PELEGRINO, A. I. C. **A política de habitação popular e trabalho social**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

LAKATOS, E. M. e MARCONI, M. A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. Disponível em: <https://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india>. Acesso: 18 jun. 2016.

LIMA, A.J. Relatório de pesquisa “**O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) nos municípios de Teresina – PI e Timon-MA: avaliação do impacto social e econômico nas famílias beneficiárias**”. 2015. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0B-aO5mAL-if_R0RMcHZ2cWd6R00/view?pref=2&pli=1> . Acesso em: 26 mai. 2016.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

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

_____; TABOADA, K. J. **Trajетória do Trabalho Social em habitação**. In: TS em programas e projetos de habitação de interesse social – Ensino a distância (EAD). Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

PIMENTEL, J. R. **O Trabalho Social no contexto da atual Política Nacional de Habitação: a difusão de um modelo e as implicações para o exercício profissional do assistente social**. *Convergência Crítica*, v. 1º, nº 1, p. 1-34, 2012.

ROLNIK, R.; NAKANO, A. K. **Direito à moradia ou salvação do setor?** Folha de São Paulo, São Paulo, 14 mar. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1403200909.html>>. Acesso em: 3 fev. 2016.

RUFINO, M. B. C. **Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos**. In: AMORE, C. S; SHIMBO, L. Z; RUFINO, M. B. C. R. (Orgs). *Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/images/abook_file/mcmv_nacional2015.pdf> Acesso em: 14 mar. 2016.

TÉCNICA DA SEMDUH [nov. 2016]. Entrevista 3. Entrevistador: Talita Kelly de Sousa Passos. Teresina, 2016. **Arquivo mp3** (42 min e 38 seg).

TÉCNICA DA SEMTCAS [out. 2016]. Entrevista 1. Entrevistador: Talita Kelly de Sousa Passos. Teresina, 2016. **Arquivo mp3** (40 min e 27 seg).

TERESINA. Lei Complementar nº 4.359, de 22 de janeiro de 2013. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 2.959, de 26 de dezembro de 2000 (Organização Administrativa do Poder Executivo Municipal), com modificações posteriores, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Teresina**. Disponível em: <file:///C:/Users/LG/Downloads/dom-1498.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2016.

_____. Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos. Comissão Permanente de Licitação de Obras e Serviços de Engenharia. **Tomada de Preços n.º 26/2012 (relançamento)**. Contratação de serviços referente ao trabalho técnico social para conjuntos habitacionais minha casa minha vida. Teresina, 2012. Disponível em: <http://srvapp.tce.pi.gov.br/licitacao/lcw_muralfinalizadacon.do?evento=y>. Acesso em: 20 out. 2016.

_____. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. **Projeto de Trabalho Social Residencial Teresina Sul I**. Teresina, 2012a.

_____. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. **Projeto de Trabalho Social Residencial Teresina Sul II**. Teresina, 2012b.

_____. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. **Projeto de Trabalho Social Residencial Tabajaras**. Teresina, 2012c.

_____. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. **Projeto de Trabalho Social Residencial Bem Viver**. Teresina, 2012d.

_____. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. **Projeto de Trabalho Social Residencial Vila Nova**. Teresina, 2012e.

_____. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. **Relatório de Pós Ocupação do Residencial Bem Viver**. Teresina, 2013a.

_____. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. **II Relatório do Trabalho Técnico-Social do Residencial Vila Nova**. Teresina, 2013b.

_____. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. **III Relatório do Trabalho Técnico-Social do Residencial do Teresina Sul I**. Teresina, 2013c.

_____. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação. **Projeto de Trabalho Social Residencial Cidade Sul**. Teresina, 2014.

_____. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação. **Projeto de Trabalho Social Residencial Mirian Pacheco**. Teresina, 2014a.

Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:

PASSOS, T. K. S; LIMA, A. J. O Trabalho Social em Programas Habitacionais: O Programa Minha Casa Minha Vida em Teresina. **Rev. FSA**, Teresina, v.14, n.3, art. 12, p. 209-235, mai./jun. 2017.

Contribuição dos Autores	T. K. S.	A. J. Lima
	Passos	
1) concepção e planejamento.	X	X
2) análise e interpretação dos dados.	X	X
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.	X	X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.	X	X