



Marianne Oslay Cortes Alonso

SERVIÇO SOCIAL E SANEAMENTO
Uma análise do componente “Trabalho Social”
nos empreendimentos de abastecimento de água e
esgotamento sanitário do PAC no Rio de Janeiro

Tese de Doutorado

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Serviço Social.

Orientador: Prof^a. Valéria Pereira Bastos

Rio de Janeiro
Setembro de 2016



Marianne Oslay Cortes Alonso

SERVIÇO SOCIAL E SANEAMENTO
Uma análise do componente “Trabalho Social”
nos empreendimentos de abastecimento de água e
esgotamento sanitário do PAC no Rio de Janeiro

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Profª Valéria Pereira Bastos

Orientador

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Profª Inez Terezinha Stampa

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Prof Rafael Soares Gonçalves

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Profª Maria Auxiliadora Ramos Vargas

Universidade Salgado de Oliveira (Juiz de Fora/MG)

Profª Valéria Lucília Forti

UERJ

Profª Mônica Herz

Vice-Decana de Pós-Graduação do
Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 06 de setembro de 2016

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Marianne Oslay Cortes Alonso

Graduou-se em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense, em 2008. Especializou-se em Serviço Social Organizacional, pela Universidade Veiga de Almeida no ano de 2010. Tornou-se mestre em Serviço Social pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro, em 2012 e doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, em 2016. Atuou como assistente social do Departamento Geral de Ações Socioeducativas (DEGASE). Desde outubro de 2012 atua como assistente social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE), no Rio de Janeiro, atuando na equipe de coordenação do Trabalho Social das obras do PAC.

Ficha Catalográfica

Alonso, Marianne Oslay Cortes

Serviço social e saneamento - uma análise do trabalho social nos empreendimentos de abastecimento de água e esgotamento sanitário do PAC no Rio de Janeiro / Marianne Oslay Cortes Alonso; orientadora: Valéria Pereira Bastos. – 2016.

287 f.: il. color.; 30 cm

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2016.

Inclui bibliografia.

1. Serviço social – Teses. 2. Saneamento básico. 3. Programa de Aceleração do Crescimento. 4. Trabalho social. 5. Serviço social. I. Bastos, Valéria Pereira. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

CDD: 361

Agradecimentos

O encerramento deste importante ciclo acadêmico não teria sido possível sem os suportes que tive para sua conclusão e, por isso, devo meus sinceros agradecimentos.

A Deus, pela força e resiliência e anjos enviados ao longo deste percurso.

À família, pelo suporte em todos os momentos necessários, pela base que me sustentou.

Aos amigos, pela paciência com minha ausência, sensibilidade e nervosismo permanente.

Aos meus amigos e colegas de trabalho, pela forma generosa com que me apoiaram nessa caminhada, pelas trocas realizadas e que contribuíram com a realização desse estudo.

Aos profissionais que aceitaram participar dessa pesquisa e que tornaram possível sua concretização com as importantes contribuições que seguem.

À minha gestora, Marcia Rúbia, pelos aprendizados como pessoa e profissional, paciência e suporte para a finalização desse estudo.

À Patrícia, pelo apoio nos momentos difíceis, “empurrões” ao longo do processo e auxílio na reta final.

Ao Flavio, pela presença e ausência nas horas certas.

À PUC e seu corpo de funcionários e professores, pela oportunidade, acolhimento e demonstração do real significado da palavra respeito.

Aos membros da banca examinadora, pelas contribuições que me deram em etapas dessa trajetória e por aceitarem integrá-la nesse momento.

À minha orientadora Valéria Bastos, por quem tenho profundo respeito e admiração, por ter me dado todas as condições e incentivos para concluir esse estudo e não ter me deixado desistir inúmeras vezes.

Resumo

Alonso, Marianne Oslay Cortes; Bastos, Valéria Pereira. **Serviço Social e Saneamento - Uma análise do componente “Trabalho Social” nos empreendimentos de abastecimento de água e esgotamento sanitário do PAC no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2016. 287p. Tese de Doutorado - Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

No atual contexto de disputas em torno do projeto de cidade, no qual perspectivas privatistas e democráticas se tensionam, as obras de infraestrutura social e urbana do Programa de Aceleração do Crescimento se tornam importante palco desses embates. O Trabalho Social — enquanto componente obrigatório de parte desses empreendimentos — assume uma função mediadora entre os serviços implantados e a sua apropriação pela população “beneficiária”, sendo um espaço sócio-ocupacional no qual se insere o assistente social, que imprime uma direção social nesse processo. O objetivo dessa pesquisa foi analisar a inserção do Serviço Social nesses empreendimentos e identificar as possibilidades e limites para materialização da direção social crítica. Delimitou-se como campo de estudo os empreendimentos de saneamento do PAC, nas modalidades de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado do Rio de Janeiro. Deste modo, buscamos identificar as expectativas institucionais em relação ao trabalho a partir de pesquisa documental, bibliográfica e discursos presentes em um seminário avaliativo e prospectivo do Trabalho Social; e confrontamos com sua materialização no cotidiano, a partir de questionários e grupo focal. Com a pesquisa, foi possível apreender que, no âmbito do saneamento, tanto as expectativas institucionais quanto a sua objetivação apresentam limites ao fortalecimento do projeto democrático de cidade. Contudo, apesar do claro distanciamento entre o que se espera do trabalho e condições históricas, sociais culturais e institucionais para a sua materialização, foi possível identificar aproximações entre o Trabalho Social e o Projeto Ético-Político do Serviço Social.

Palavras-chave

Saneamento Básico; Programa de Aceleração do Crescimento; Trabalho Social; Serviço Social.

Abstract

Alonso, Marianne Oslay Cortes; Bastos, Valéria Pereira (Advisor). **Social Services and Sanitation - An analysis of the component "Social Work" in water supply projects and sewage PAC in Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2016. 287p. Doctoral Thesis – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

In the current context of disputes around the project of the city, in which privatist and democratic prospects are fighting against the other, the works of urban and social infrastructure of the PAC becomes an important stage of these clashes. Social Work - as an obligatory component of these projects - assumes a mediating role between the deployed services and their appropriation by the population "beneficiary", being a sociocupacional space which incorporates the social worker who prints a social direction in this process. The purpose of this research was to analyze the inclusion of social services in these developments and identify the possibilities and limits to materialisation of critical social direction. Delimited as a study field sanitation projects of PAC, in water supply and sanitation arrangements in the State of Rio de Janeiro. Thus, we seek to identify the institutional expectations regarding work from desk research, literature and discourses present in an evaluative and prospective seminar of Social Work; and faced with its materialization in daily life, from questionnaires and focus groups. Through the research it was possible to learn that under the reorganization, both institutional expectations, as its objectification, have limits to the strengthening of the democratic project of the city. However, despite the clear gap between what is expected of work and historical, cultural and institutional social conditions for its realization, it was possible to identify similarities between the Social Work and Ethical-Political Project of Social Work.

Keywords

Basic Sanitation; Growth Acceleration Program; Social Work; Professional Social Work.

Sumário

1.	Introdução	16
2.	Desenvolvimentismo, meio ambiente e cidades: a “questão ambiental” e “urbana” no Brasil contemporâneo	28
2.1.	A mercadificação da natureza e das cidades na reestruturação capitalista	51
3.	A inserção do Serviço Social no Trabalho Social dos projetos de infraestrutura urbana	73
3.1.	Surgimento e consolidação do Serviço Social: as bases para institucionalização do Trabalho Social	73
3.2.	A institucionalização do Trabalho Social como componente da política urbana	83
3.3.	Antecedentes do Trabalho Social no Saneamento – experiências no Estado do Rio de Janeiro	91
4.	O Trabalho Social no âmbito do Ministério das Cidades: a consolidação jurídico-institucional do componente socioambiental e comunitário nas obras de saneamento	102
4.1.	As normativas do Trabalho Social no saneamento sob gestão do Ministério das Cidades	117

5.	Serviço social e Saneamento: Uma análise do Trabalho Social nos empreendimentos de abastecimento de água e esgotamento sanitário do PAC no Rio de Janeiro	173
5.1.	O Trabalho Social em Programas de habitação e Desenvolvimento Urbano: entre o ideal e o concreto - avaliação e desafios Trabalho Social em debate	174
5.2.	A inserção do Serviço Social no Trabalho Social, no Saneamento: entre as expectativas institucionais e o cotidiano de trabalho	206
5.3.	O Serviço Social e as “balizas institucionais”: entre as condições objetivas e o compromisso ético-político profissional	232
6.	Considerações finais	252
7.	Referências Bibliográficas	259
8.	Apêndices	268
8.1.	Apêndice 1 – Termo de consentimento livre e esclarecido	268
8.2.	Apêndice 2 – Questionário N°	270
8.3.	Apêndice 3 – Roteiro – Grupo Focal	277
8.4.	Apêndice 4 – Empreendimentos no RJ - setembro 2015	278

Lista de quadros

Quadro 1-	Distribuição das atribuições do BNH para CEF, MDU e Conselho Monetário	90
Quadro 2-	Empreendimentos vinculados ao PAC no RJ, conforme órgão gestor	114
Quadro 3-	Empreendimentos vinculados ao PAC no RJ, conforme proponentes	115
Quadro 4-	Diferenças – Diretrizes e Objetivos da legislação	127-128
Quadro 5-	Condições operacionais dos empreendimentos	130
Quadro 6-	Macroprocesso de acesso aos recursos federais	138
Quadro 7-	Fases, marcos temporais, instrumentos de planejamento e atividades do Trabalho Social	146
Quadro 8-	Educação ambiental nas orientações do Trabalho Social	154
Quadro 9-	Exemplo de Quadro de Composição do Investimento	158
Quadro 10-	Recursos destinados ao Trabalho Social conforme normativa	159
Quadro 11-	Dados do PAC UAP e PMCMV	177
Quadro 12-	Síntese dos aspectos atuais e desafios do Trabalho Social	179
Quadro 13 -	Síntese dos aspectos atuais e desafios do Trabalho Social	179
Quadro 14-	Déficit de atendimento em abastecimento de água e esgotamento sanitário	218

Lista de gráficos e figuras

Gráfico 1-	Distribuição dos Projetos de Trabalho Social nos empreendimentos de saneamento no Brasil	135
Gráfico 2-	Vínculo empregatício das participantes	209
Figura 1-	Instâncias de fomento à participação Social na Política de Saneamento	222

Lista de abreviaturas e siglas

ACAR	Associações de Crédito e Assistência Rural
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNDS	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEAPG	Centro de Estudos em Administração Pública e Governo
CEDAE	Companhia Estadual de Águas e Esgotos
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CMMAD	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
COMPERJ	Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro
COTS	Cadernos de Orientação Técnico Social da Caixa
CRAS	Centros de Referência da Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializada em Assistência Social
ESPES/ TREINAT	Estudos e Pesquisas/ Treinamento e Assistência Técnica
ETA	Estação de Tratamento de Água
ETE	Estação de Tratamento de Esgoto
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FICAM	Financiamento da Construção, Aquisição ou Melhoria da Habitação de Interesse Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
GIGOV	Gerência de Governo
GMAT	Grupo de Monitoramento e Assistência Técnica
IN	Instrução Normativa
INOCOOPs	Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais
IPCC	Intergovernmental Painel on Clime Change

MBES	Ministério do Bem-Estar Social
MCIDADES	Ministério das Cidades
MHU	Ministério de Habitação Urbanismo e Meio Ambiente
MRP	Mapeamento Rápido Participativo
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Ações Unidas
ONU- HABITAT	Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAT-	Projeto de Assistência Técnica - PROSANEAR
PROSANEAR	
PDRAE	Plano Diretor da Reforma Administrativa do Estado
PDST	Plano de Desenvolvimento Socioterritorial
PEBS	Programa de Saneamento Básico da Baixada Fluminense e São Gonçalo
PIB	Produto Interno Bruto
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMCMV/FAR	Programa Minha Casa Minha Vida/Fundo de Arrendamento Residencial
PMCMV/Rural	Programa Minha Casa Minha Vida em áreas rurais
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa Nacional das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PROFACE	Programa de Favelas da Cedae
PROFILURB	Programa de financiamento de Lotes Urbanizados
PROMORAR	Programa de Erradicação da Sub-habitação
ProNEA	Programa Nacional de Educação Ambiental

PROSANEAR	Programa de Saneamento para as Populações de Baixa Renda
PTS	Projeto de Trabalho Social
PTSP	Projeto de Trabalho Social Preliminar
PDST	Plano de Desenvolvimento Socioterritorial
RTS	Rede de Tecnologia Social
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupanças e Empréstimos
SDI	Slums Dwellers International
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNIS	Sistema Nacional de Informação em Saneamento
SUDEC	Subprograma de Desenvolvimento Comunitário
TAC	Taxa de Apoio Comunitário
UNMP	União Nacional pela Moradia Popular

1 Introdução

O encerramento do ciclo de doutoramento, materializado na tese que ora se apresenta, não significa o encerramento da análise sobre o tema escolhido para pesquisa, tampouco a finalização dos nossos estudos sobre o objeto analisado. Trata-se de um momento de exposição de um conjunto de sistematizações realizadas ao longo dos últimos quatro anos, possibilitado pelo amadurecimento acadêmico e profissional.

Para situar a escolha do objeto desta investigação, importa mencionar inicialmente que esta pesquisa trata-se de um “desvio de percurso” da proposta apresentada preliminarmente para o doutoramento. Um desvio condicionado pela inserção profissional no campo da política urbana, após etapas de dedicação à pesquisa acadêmica com foco na formação profissional e no trabalho do assistente social no contexto de alteração das relações entre Estado e Sociedade Civil.

Uma contradição foi decisiva no processo de construção dessa tese: de um lado, encontramos no nosso momento de maior maturidade intelectual propiciada pelo investimento teórico e político realizado ao longo desses anos, somado ao exercício profissional, experiência fundamental para a compreensão dos limites e possibilidades do exercício da profissão. De outro, o vínculo empregatício que possibilitou a realização dessa pesquisa, foi também o que criou diversos obstáculos para realização da mesma.

Quando falamos em obstáculos, devemos lembrar os riscos assumidos nessa trajetória. O primeiro deles foi a opção pela mudança do tema de pesquisa, após dois anos do início do doutoramento, resultando em uma redução de tempo para o aprofundamento analítico; o segundo foi a opção por um tema com pouca produção intelectual e sistematização, o que significou a necessidade de diversas alterações metodológicas, buscando obter dados e informações básicas sobre o objeto, consumindo grande parte do tempo da pesquisa; o terceiro foi a decisão tardia em romper com um dos dois vínculos profissionais que tivemos durante o doutoramento; por fim, o fato da pesquisa prever inicialmente a participação de profissionais com os quais nos relacionamos no cotidiano — o que não ocorreu,

como será explicado posteriormente — exigiu constantes refinamentos na definição dos procedimentos metodológicos com vistas a não expô-los ou por em risco suas condições de trabalho ou vínculo empregatício.

Como resultado, vimo-nos diante de um tema com vastas possibilidades de investigação, um tempo reduzido para fazê-lo e com a precaução norteando as análises. Contudo, conforme sinalizamos no projeto de qualificação, optamos por assumir os riscos tendo em vista que o campo escolhido é profícuo de questões a serem estudadas e de possibilidades e desafios profissionais, sendo importante socializar informações e reflexões sobre o mesmo, ainda que tenha sido prejudicado pelos fatores mencionados.

Apesar dos limites enfrentados à produção do conhecimento no espaço ocupacional no qual estamos inseridos, a experiência profissional como assistente social de uma empresa pública de grande porte na área de saneamento, no estado do Rio de Janeiro, possibilitou que — à luz do conhecimento teórico acumulado — captássemos elementos que teriam sido pouco elucidados se a pesquisa se restringisse à aplicação de técnicas sem a vivência profissional cotidiana.

Não estamos afirmando a impossibilidade de se produzir conhecimento comprometido com a aproximação da realidade sem essa vivência, mas ressaltando a importância que os anos dedicados ao trabalho profissional nesse campo tiveram no processo de compreensão e crítica do cotidiano. Seguramente podemos afirmar que as reflexões trazidas nessa pesquisa foram estruturadas por um “cimento” fundamental da construção do saber: a práxis.

Por isso mesmo, é importante reforçar que essa tese constitui um produto de muitas trocas, sugestões, críticas, debates e embates, erros e acertos travados no âmbito do cotidiano profissional, seja com a equipe de coordenação, seja com as equipes de campo, com a instituição financeira, empresas licitadas, os gestores e profissionais de outras áreas.

Mantivemos nosso vínculo empregatício com a empresa de saneamento e buscamos tornar o tempo de trabalho em tempo de pesquisa de campo, o que nos possibilitou analisar com mais propriedade os discursos institucionais, bem como realizar a análise do cotidiano desse espaço sócio-ocupacional.

A explicação sobre esse processo deve ser complementada com uma observação que - até os meses finais da elaboração deste documento - não havíamos atentado. Trata-se da dificuldade enfrentada em conduzir uma produção

linear do texto. Durante toda a produção documental da tese, nos víamos diante de fragmentos e observações a partir dos questionamentos realizados durante a experiência profissional e encontrávamos dificuldade em iniciar a escrita. Eram tantas questões a serem respondidas, sendo a primeira: por onde começar?

O percurso tornou-se mais fluido a partir do momento em que optamos por transcrever pequenos trechos sobre o fenômeno analisado, textos sobre o que víamos no dia a dia e que nos instigava. E, assim, o todo foi se revelando na medida em que conseguíamos relacioná-lo às suas múltiplas e complexas determinações, possibilitado pela leitura teórica e institucional realizada no ciclo de doutoramento da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Feitas essas observações preliminares, podemos dizer que a trajetória que nos levou a essa pesquisa se inicia no ano em que ingressamos na universidade, quando, concomitantemente aos estudos, atuamos em uma ONG (no cargo de agente social), em uma associação de moradores (na função de segunda secretária) e, posteriormente, como estagiária de uma instituição filantrópica. Nesse contexto, nosso interesse pelo chamado “terceiro setor”¹ foi despertado.

No período em tela, em que pese a pouca base teórica, já identificamos que havia nesse segmento — que não se apresentava como poder público nem como mercado — alguns problemas, como a precarização nas relações (trabalhistas, institucionais, com o poder público), poucos recursos (ao menos na parte operacional), oferta seletiva e focalizada de serviços, a ausência da concepção de direito social, a sobrevivência pelas parcerias.

Nessas experiências obtidas através de vínculo precário, voluntariado e obrigatório sem remuneração, respectivamente, fizemos essas primeiras observações “cruas” sobre esses espaços, inclusive indagando-nos sobre o trabalho do assistente social nas ONGs e da possibilidade de atuação do Serviço Social na mobilização da sociedade civil.

No entanto foi a aproximação com a teoria social, que embasa o Serviço Social crítico, durante toda nossa formação acadêmica, que nos possibilitou compreender questões que explicavam essas inquietações, tais como a composição de um padrão interventivo marcado pela complexa relação entre o

¹ Na época, não tínhamos compreensão do debate acerca desse universo polêmico que cerca a noção de “terceiro setor”. No Trabalho de Conclusão de Curso e na Dissertação de Mestrado, buscamos problematizar essa noção e sua função na ideologia hegemônica (ALONSO, 2012).

público e o privado, uma das faces dos impactos da reestruturação capitalista para a precarização das políticas públicas e das condições de vida da classe trabalhadora, que também resultou na seletividade em detrimento da universalização, na difusão do voluntariado, na cooptação e fragilização dos mecanismos de participação e controle social, entre outros.

Ainda assim, acreditávamos que - em um espaço sócio-ocupacional vinculado ao poder público - essas questões fossem mais diluídas, menos marcantes, o que vimos não ser tão dissolvido assim. Não imaginávamos que a polêmica relação entre público e privado se fizesse tão presente no cotidiano, principalmente em um trabalho que aparentemente deveria existir na defesa dos direitos e das políticas públicas e universais, tal qual a política de saneamento.

A nossa experiência como profissional de Serviço Social — que perdura até os dias atuais — se iniciou em 2012, quando houve a contratação, via concurso público, de assistentes sociais para compor uma equipe que atuaria com os projetos de Trabalho Social, vinculados às obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Institucionalmente, esse trabalho encontra-se vinculado à Diretoria de Engenharia, em um setor que controla os contratos administrativa e financeiramente.

O estranhamento inicial da necessidade de profissionais para essa área e setor específico logo foi substituído pelo desafio de compor a primeira equipe de coordenação do Trabalho Social do quadro próprio da empresa.² Isso porque, desde 2007 e durante cinco anos, essa função era exercida por uma única profissional terceirizada que - com o suporte recente de outra assistente social, também terceirizada, e de um economista³ - era responsável pela elaboração dos projetos de trabalho social, análise de relatórios, supervisão de campo, muitas vezes execução de atividades, além das demais ações decorrentes desse trabalho, tais como o atendimento aos ofícios da instituição financeira e a coordenação de equipes.

Sem desconsiderar o processo de intensificação de trabalho vivenciado por essa profissional, tal quadro já sinalizava as primeiras das muitas questões que norteiam esse projeto: o que justificaria a presença do Serviço Social vinculado ao

² No ano de 2012, foi realizado o primeiro concurso para o preenchimento de três vagas nessa diretoria, embora a demanda solicitada tivesse sido de dez profissionais. Em 2013, mais duas assistentes sociais foram convocadas para compor a equipe e, em 2015, mais seis.

³ A participação do economista na equipe não foi na área financeira dos projetos, e sim no suporte à construção metodológica e organizativa dos processos, tendo em vista seu interesse pela área.

setor de engenharia e, havendo justificativa, por que somente depois de quatro anos houve a ampliação da equipe, se o cenário encontrado foi de dezenove projetos em execução ou prestes a (re) iniciar?

Não tardaria a entendermos que a obrigatoriedade do Trabalho Social para acesso aos recursos, imposta pelo Ministério das Cidades, responderia a primeira pergunta do ponto de vista da instituição. Ou seja, a liberação de recursos condicionada à realização do Trabalho Social e as limitadas condições de execução que a equipe enfrentava diante do aumento do número de contratos levaram a instituição a ampliar seu quadro de assistentes sociais. No decorrer dos anos, vimos que a obrigatoriedade foi um fato gerador também da necessidade, ou seja, os atores institucionais com poder decisório passaram a compreender a importância desse componente dos empreendimentos, para além da obrigação. Contudo a incorporação do trabalho em obras e processos que não sejam obrigatórios ainda ocorreu, o que nos levou a refletir novamente se, de fato, essa necessidade foi gerada.

Percebemos também, no avançar dos estudos, que essa vinculação do Serviço Social junto à engenharia no setor de saneamento não era uma novidade na instituição, embora os registros sobre as mesmas não estivesse à disposição da equipe, o que nos levou a acreditar, durante muito tempo, que o Trabalho Social integrado às intervenções físicas era inédito na empresa. Soma-se a isso a dificuldade enfrentada na obtenção de dados e informações sistematizadas sobre o Trabalho Social, em especial no saneamento.

Quanto à segunda pergunta, ou seja, o porquê da contratação tardia de profissionais, apesar da intensa demanda, vimos que alguns fatores contribuíram para isso, tais como: a falta de experiência da empresa na área, a política de não ampliar despesas,⁴ a função coadjuvante do trabalho social frente ao protagonismo da engenharia, a dificuldade em valorar⁵ as ações sociais, por um lado, e certa concepção voluntária⁶ do trabalho, por outro.

⁴ A gestão institucional encontrada no momento de nossa inserção no setor foi responsável por levar a cabo o processo de “enxutamento” da empresa, ou, conforme comercial vinculado em mídia de amplo alcance, foi responsável por “sanear a empresa” no processo de gestão da produção e condições de trabalho.

⁵ Uma tendência dos orçamentos do Trabalho Social é a precificação das atividades sociais realizadas e o pagamento ou ateste de contrapartida física destas, através das chamadas “medições” mensais. Este é um tema polêmico que será aprofundado na tese.

⁶ Não estamos nos referindo ao trabalho voluntário, mas a não identificação da necessidade de recursos para a área.

A ampliação das exigências do Ministério das Cidades e da CAIXA, traduzida na possibilidade de alguns destratos, contribuiu para alertar os gestores da instituição sobre a necessidade de oferta de melhores condições para a execução do Trabalho Social, incluindo a ampliação da equipe e a necessidade de licitação do trabalho, visto, à época, como a melhor solução para atender a falta de recursos e entraves burocráticos da administração direta.

Vimo-nos, então, diante da necessidade de qualificação e compreensão da política urbana, e sua expressão ambiental atual, já que esta sustenta o Trabalho Social e contribui com a definição do significado social do Serviço Social nesse âmbito. Vimos, então, a importância em compreender os processos que envolvem esse trabalho para poder analisar, justificar e/ou questionar determinadas ações realizadas que nos incomodavam no cotidiano de trabalho.

Diante desse desafio, nos deparamos com a reduzida produção teórica acerca desse polêmico e contraditório espaço sócio-ocupacional, que tem recrutado um grande número de profissionais particularmente da área de humanas, em especial assistentes sociais, em diversos níveis, da formulação à execução dos projetos. Embora a inserção no âmbito do saneamento não seja um campo tradicional, a nosso ver, esse espaço foi aberto e tem na legislação do setor — que reforça a importância do controle social e da participação — uma âncora para se estabelecer. Por outro lado, tem na conjuntura atual de ajustes e cortes sociais, um obstáculo à sua manutenção.

Da mesma forma que a falta de referências que auxiliem na qualificação dessa inserção nos causou certa inquietação, temos observado nos contatos realizados em função de nossa inserção profissional, que esse sentimento é comum aos profissionais que operacionalizam o Trabalho Social, independente da política a qual esteja vinculado.

Percebemos também que além da escassa produção teórica, existem poucos espaços de troca e formação continuada na área e reduzida sistematização do trabalho pelos profissionais. Se no âmbito das políticas de saúde, assistência e previdência a profissão vem construindo um *know-how*, nas políticas urbanas, em especial na política de saneamento, o conhecimento acumulado sobre a inserção do Serviço Social vem sendo pouco sistematizado e difundido.

Outro fator que nos instigou a pesquisar o tema refere-se a uma dupla culpabilização: de um lado, os profissionais que executam a política atribuem aos

profissionais da instituição financeira os limites que burocratizam e dificultam a realização do trabalho;⁷ do outro, o rigor com o qual são tratados os assuntos do Trabalho Social junto aos proponentes responsabilizam as equipes por questões institucionais e estruturais. No centro deste “cabo de guerra”, a conjuntura, os marcos jurídicos e as condições institucionais, que além de serem condutores de uma ideologia, contribuem para que esses conflitos sejam reduzidos a ações ou falta de ações desses atores.

Diante essas inquietações, questionamos inicialmente o que justificaria a necessidade desse trabalho no âmbito das políticas urbanas e, especialmente, na área de saneamento? Quais os determinantes sociais, econômicos, políticos e culturais que atravessam essas políticas? Quais são as expectativas institucionais em torno do Trabalho Social e as condições de sua operacionalização na prática? Por que o Serviço Social é uma profissão privilegiada nesse espaço e quais os limites e desafios que deve enfrentar?

O amadurecimento acadêmico do Serviço Social tem levado diversos autores, como Iamamoto (2008) e Mota (2014), à reflexão sobre a relativa autonomia profissional e sua intrínseca relação com a dimensão política da prática cotidiana. Nessa perspectiva, as transformações ocorridas nos espaços ocupacionais — tanto os tradicionais como os emergentes — se relacionam mediata ou imediata com os rumos da realidade.

O desafio a ser enfrentado pela categoria deve ser, então, analisar criticamente essa experiência vivida nessas áreas e frente às novas demandas, muitas das quais “nascem das necessidades imediatas da produção capitalistas, mas transitam para a esfera do Estado como necessidade de *toda a sociedade*” (MOTA, 2014, p. 703).

Contudo, não se trata de simplesmente descrever a realidade em suas expressões cotidianas, mas em buscar a relação entre o imediato e mediato, permitindo, assim, que os processos sociopolíticos obscurecidos e que permitem transformar aspectos da realidade — dentro dos limites conjunturais e

⁷ Em entrevistas com assistentes sociais que exercem a profissão em ONGs filiadas à ABONG, na pesquisa realizada para elaboração da dissertação de mestrado da autora, a temática do financiamento apareceu como um grande empecilho à continuidade dos projetos. Na ocasião, a queixa acerca da burocracia para liberação de recursos foi questão recorrente em todas as entrevistas. (ALONSO, 2012) Esse discurso também está presente entre os profissionais que operacionalizam os projetos, inclusive gestores de empresas terceirizadas. Uma frase muito comum nesse campo é a de que “se tiver uma vírgula errada, a Caixa não paga”.

institucionais da prática profissional — sejam desnudados.⁸ Ou ainda, conforme Netto (1996) coloca, entender como o impacto das transformações societárias é traduzido na particularidade prático-social, o que demanda determinar as mediações que conectam as profissões a essas transformações.

O Trabalho Social em projetos de infraestrutura amadurece juntamente com a notoriedade da participação social e que se encontra no mesmo contexto da emergência de uma “consciência ambientalista”, que nos anos 1980 se consolidou como a ideologia de Desenvolvimento Sustentável, advogando o desenvolvimento econômico conciliado com a justiça ambiental. Nas últimas décadas, esta vem sendo difundida face ao modelo altamente destrutivo do sistema de produção capitalista.

O reconhecimento da crise ambiental e dos impactos para o futuro da humanidade — que deveria ter um nítido recorte de classes — torna-se o pontapé para a propagação de discursos e ações direcionadas à reversão ou atenuação desse quadro, ao menos no plano da intenção ou da aparência, sem revelar fundamentos dessa “crise”. Com isso, a própria crise ambiental torna-se objeto de capitulação pelo poder hegemônico e o Trabalho Social, dentro dos limites da atuação para a sensibilização acerca da problemática ambiental, novamente se depara com uma contradição e desafio na materialização de suas diretrizes.

É na leitura da crise estrutural capitalista e dos processos desencadeados para sua reversão, sustentados na mundialização financeira, que identificamos o cerne dessas estratégias.

Na suposta contramão da crise, o Brasil amplia sua visibilidade no cenário mundial enquanto uma potência regional emergente. O investimento em infraestrutura e a atração de grandes empreendimentos e eventos passam a figurar intensamente no cenário brasileiro, principalmente a partir dos anos 2000.

Nesse contexto, algumas cidades brasileiras vêm tornando-se palco de grandes eventos esportivos, políticos, religiosos, culturais e empreendimentos, que impactam de forma significativa as grandes metrópoles e cidades do entorno. Ao processo de desordenada e desigual urbanização, soma-se a redefinição do valor de uso dos espaços urbanos, orientada explicitamente pelos interesses

⁸ Mota (2014) alerta que a ausência dessa reflexão crítica que busca relacionar o singular à totalidade contribui para o fortalecimento da ofensiva neoconservadora no Serviço Social. Expressões desse processo podem ser observadas no recurso ao pragmatismo analítico para lidar com situações cotidianas e no frequente discurso de que a teoria marxista não se aplica à realidade.

privados, à custa de intensos processos de gentrificação⁹ e expropriação social.

O processo de “mercantilização das cidades” se insere em um movimento societário mais amplo, de reprodução da acumulação capitalista com ampla participação do Estado. No atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas, além das intervenções econômicas e investimento em infraestrutura, tal participação se dá tanto pelo uso do aparato repressivo-burocrático, bem como de mecanismos que possibilitem a obtenção do consenso da classe trabalhadora. Os investimentos em infraestrutura, as parcerias público-privada e o monopólio dos meios de violência e a utilização do fundo público no financiamento do capital, são exemplos dessa participação.¹⁰

Sustentando ideologicamente esse contexto, com apoio dos centros de pensamento do capital, passa a ser difundida a ideia hegemônica de que a partir dos anos 2000, o Brasil¹¹ experimentara um novo modelo de desenvolvimento econômico e social, o “neodesenvolvimentismo”¹², que se colocara em oposição ao Estado mínimo neoliberal. Essa formulação protagonizada pelo Banco Mundial diante da crise de governabilidade, decorrente do fracasso das experiências neoliberais, em sua etapa mais radical, sugere que o Estado retome seu protagonismo na regulação e desenvolvimento econômico, bem como nas ações sociais.

O Trabalho Social nas políticas urbanas se situa nesse contexto, sendo reforçado como um mediador entre a população e as políticas públicas. Contudo a hipótese que trabalhamos nessa pesquisa é de que o papel mediador desse componente se coloca em duas situações: de um lado, na contribuição com a formação do consenso em torno desse projeto de cidade/sociedade, permeado pela ideologia “neodesenvolvimentista” e de Desenvolvimento Sustentável, mediando

⁹ Segundo Sanchez (2010, p.61), “a gentrificação dos espaços é um processo de reapropriação deles pelo mercado através de operações urbanas que lhe conferem novo valor econômico e simbólico, geralmente orientados para o consumo — residencial ou de serviços — das camadas médias. Apesar de apresentados, para fins mercadológicos, como espaços ‘revitalizados’, são espaços onde a população original vivencia a revitalização como processo que gera expulsão e apartação social”.

¹⁰ Apesar de o Estado ter se complexificado e ter se tornado espaço também de incorporação de demandas da classe trabalhadora, não deixou de atender aos interesses da classe dominante.

¹¹ Importante destacar que não se trata de algo cujos impactos sejam restritos ao Brasil e à América Latina, mas corresponde à esfera mais ampla, de governabilidade do próprio capitalismo.

¹² Baseada na articulação entre financeirização econômica e políticas sociais redistributivas. Conforme Mota (2012, p. 34) atenta, o “novo desenvolvimentismo” está “fundado no equilíbrio entre crescimento econômico e desenvolvimento social, adjetivados de autossustentáveis econômica, social e ambientalmente”.

os conflitos decorrentes do padrão de reprodução social vigente; de outro, nas contribuições para o fortalecimento da concepção democrática de reforma urbana, possibilitando reflexões e ações que contribuam com a defesa do direito à cidade. Assim, no que tange ao papel pedagógico, o Trabalho Social insere-se nesse processo, a nosso ver, como elemento do campo da mediação de conflitos, tensionado pela demanda histórica da garantia de direitos e a necessidade de formação de consenso em torno do projeto hegemônico.

Nesse sentido, o objetivo dessa pesquisa foi de compreender as expectativas institucionais em torno do Trabalho Social na política de saneamento e os limites e desafios de sua operacionalização no cotidiano.

Trouxemos elementos para compreender a vinculação do Serviço Social com esse componente e as aproximações deste com o Projeto Profissional crítico. Nesse exercício analítico, Mota (2014) sugere a identificação de aspectos que indicam os avanços teóricos-políticos, tais como:

- a) Iniciativas que evidenciem posturas anticapitalistas; b) processos de democratização de decisões; c) conquistas e possibilidades do exercício de direitos; d) mediações pedagógicas, éticas e formativas que contribuam para a formação de consciência crítica da população usuária. Em resumo, é necessário assumir o desafio de responder cotidianamente à questão: quais aspectos da produção e reprodução da realidade foram ou poderiam ser tensionados pela ação do Serviço Social. (MOTA, 2014, p.701-702)

Consideramos importante esta proposta, pois, para além de realizar a crítica ao cotidiano, o objetivo foi também identificar iniciativas, processos e mediações que indiquem possibilidades de ação para o Serviço Social crítico.

Para apreendermos esses elementos, consideramos o Trabalho Social empreendido sob gestão do Ministério das Cidades, especificamente no período do Programa de Aceleração do Crescimento, pois este viabilizou a ampliação do aporte de recursos para a execução dos projetos de infraestrutura social e urbana. Nesse sentido, como recurso metodológico para compreensão das expectativas institucionais — além da revisão bibliográfica que pudesse elucidar e desmistificar as ideologias e processo em curso e resgatar a trajetória histórica do Trabalho Social — optamos pela análise das normativas e publicações lançadas por esse Ministério e pela CAIXA entre 2007 e 2014; e para referenciar a identificação dos limites e desafios para operacionalização no âmbito do

saneamento, tivemos que recorrer às discussões de outras áreas temáticas, uma vez que essa política vem sendo pouco debatida. Assim, consideramos os debates realizados no âmbito do *Seminário Trabalho Social em Programas de Habitação e Desenvolvimento urbano: entre o ideal e o concreto*, realizado em setembro de 2015, na Fundação Getúlio Vargas e que contou com a presença de representantes de diversos segmentos, como Ministério das Cidades, CAIXA, pesquisadores, consultores internacionais, movimentos sociais, profissionais e usuários. Como forma de problematizar essas questões no cotidiano de trabalho do assistente social, aplicamos questionário com três representantes da administração direta e grupo focal com seis profissionais que executam os Projetos de Trabalho Social.

Destarte, no capítulo dois dessa tese, problematizamos o contexto em que os projetos de infraestrutura, aos quais o Trabalho Social se vincula, se insere. Analisamos a conjuntura, sobretudo a partir dos anos 2000, que propagou ideologias de cunho social-liberal, como a do Desenvolvimento Sustentável e o “neodesenvolvimentismo”, demonstrando como que, no contexto de mundialização financeira, o Estado brasileiro empreende amplo apoio ao processo de escoamento dos excedentes capitalistas. Nesse processo, com impulso dos chamados “megaeventos”, as cidades passam a receber investimentos e, conseqüentemente, por uma reestruturação, tendo seus espaços permeados pela lógica mercantil.

Para compreender a inserção do Serviço Social e do Trabalho Social nos projetos de infraestrutura social e urbana que se gestam nesse contexto, no capítulo três, buscamos demonstrar como que essa profissão e esse espaço sócio-ocupacional, que vem sendo ocupado por assistentes sociais, apresentam funcionalidade à ordem monopólica do capital desde os seus surgimentos. Elucidamos a importância da ideologia do Desenvolvimento de Comunidade na construção histórica de ambos e pontuamos a trajetória do Trabalho Social nas políticas urbanas, com destaque para o percurso na política de saneamento no Rio de Janeiro e para a influência dos organismos internacionais.

No capítulo quatro, analisamos as normativas referentes ao Trabalho Social na política de saneamento, já no âmbito do Ministério das Cidades, apontando o que a Portaria nº21/2014 inovou e retrocedeu nesse sentido.

O capítulo que encerra essa tese traz as discussões avaliativas e prospectivas do Trabalho Social no saneamento, identificando os limites, desafios

e questões que sugerem uma necessária agenda de pesquisa sobre esse espaço sócio-ocupacional; bem como uma reflexão que pretende contribuir para a compreensão do significado social do Serviço Social nesse espaço.

2

Desenvolvimentismo, meio ambiente e cidades: a “questão ambiental” e “urbana” no Brasil contemporâneo

Estamos discutindo o tema da sustentabilidade porque o conceito de desenvolvimento está mudando. O conceito de desenvolvimento sustentável tende a substituir o conceito de desenvolvimento (...). No século XX, o Brasil apostou todos os trunfos em uma perspectiva desenvolvimentista. Apostou e ganhou: conseguiu ser a 8ª potência econômica mundial em 1980, a qualquer custo ambiental e social. Era o que a sociedade brasileira estava perseguindo. Estamos mudando depois da crise, até já passamos dela. Hoje uma mudança importante, promissora, é o fato de estarmos em transito para um novo conceito. (ARAÚJO, 2014, p.13-14)

O Brasil adentra o século XXI envolto em uma agenda de compromissos com o desenvolvimento econômico, socialmente justo e ambientalmente sustentável, tendo a participação social um papel de destaque na construção e condução da mesma.

Essa concepção de “nova” política econômica é ilustrada na citação que abre esse capítulo, realizada pela economista integrante da equipe de transição para o governo Lula, Tania Araújo. A visão de que o país estava em transformação, transitando para um novo modelo de desenvolvimento, sustentável social e ambientalmente, desde a entrada do partido dos trabalhadores no poder, é compartilhada por parte dos autores responsáveis pela análise do período de 2003 a 2010, encomendada pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores, que culminou na publicação *O Brasil em Transformação – A nova política econômica, a sustentabilidade ambiental*.

Tendo essa ideologia como horizonte, a partir da década de 1990 e, sobretudo após os anos 2000, o país ganha notoriedade no cenário internacional como uma potência emergente, uma “aposta certa” dos investidores, tornando-se alvo de mega eventos e empreendimentos, alçando as cidades-sede a um patamar de “cidades globais”.

O telespectador que observara os noticiários que cercaram os jogos olímpicos do Rio de Janeiro — o megaevento mais recente, quiçá aquele que encerra um período de atração de grandes eventos, realizado em um cenário de crise econômica e política no país — teve uma amostra-síntese dos fenômenos que conformam esse contexto.

Manifestações contrárias à realização dos eventos e aos processos políticos atuais, denúncias de violação de direitos, de remoções forçadas, de violência urbana, de agravamento das condições de vida e trabalho dos moradores são abafadas pelo discurso harmonizador dos conflitos e unificador das diferenças, especialmente as de classe. Um discurso — expresso em declarações das autoridades, nos noticiários e na própria linguagem cênica hegemônica da cerimônia de abertura do evento — que supõe serem os maiores legados, entre outros, os benefícios das históricas transformações urbanas.

Em que pesem as dificuldades de ocultação dos graves problemas sociais, políticos e econômicos do país, o espetáculo da abertura dos jogos olímpicos tratou de suavizar — aos olhos dos observadores menos atentos às formas de resistência presentes na cerimônia — os “contratempos” enfrentados pela população, difundindo a imagem de um país multicultural, etnicamente democrático, promotor do respeito à diversidade, defensor do meio ambiente e, acima de tudo, um símbolo da superação das dificuldades.

Assim como as olimpíadas, o Brasil atrai nos últimos anos diversos outros megaprojetos — eventos, empreendimentos e investimentos —, tais quais: Copa do Mundo, Copa das Confederações, Jogos Pan-americanos, Rio +20, Jornada Mundial da Juventude, o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, Arcos Metropolitanos, Transposição do Rio São Francisco, Hidroelétrica de Belo Monte, Porto Maravilha, além de torres de escritório e complexos de edifícios voltados para os negócios internacionais e outras construções, para citar alguns dos mais relevantes.

Esses megaprojetos não ocorreriam sem a intervenção estatal, seja com seu aparato burocrático-repressivo, financiando diretamente e garantindo as condições de sua realização, seja com o ideológico, refletindo as ideias da classe dominante, de modo que fossem apropriadas como de interesse comum, garantindo, assim, a hegemonia do projeto em curso. Nesse contexto, as cidades passam por um processo de capitalização, tornando-se “mercadorias de luxo”, “empresas competitivas”, “cidades-espetáculos” e - ao ter seu valor de troca esgotado - são fadadas a tornarem-se “cidades-fantasma”.¹³

¹³ As noções utilizadas para adjetivar a cidade no projeto hegemônico atual, bem como o significado que elas carregam, podem ser encontradas em análises realizadas por diversos autores, tais como Fix (2001), Choay (2003) e Vainer (2000).

Além da efetiva participação do Estado, o direcionamento empresarial na gestão das cidades opera uma verdadeira transformação em seu valor de uso. No caso do Rio de Janeiro, essa participação empresarial é exemplificada na seguinte fala do deputado Marcelo Freixo (2013), no contexto de manifestações urbanas ocorridas em 2013:

Esse modelo de ‘cidade negócio’ tem nas principais empreiteiras a gestão da cidade. A CCR administra a barca, a ponte Rio Niterói, a Via Dutra e Via Lagos; a Delta construiu a Transcarioca, o Parque Madureira, o Morar Carioca e o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro; a OAS construiu o Engenheiro, o Maracanã, o Metrô e a Linha Amarela; a Odebrecht administra o Engenheiro, o Maracanã, o Porto Maravilha, a SuperVia, o Teleférico do Alemão e o Túnel da Grota Funda. Os envolvimento econômico são profundos e caros. Os meios de transporte têm a gestão das empreiteiras. Esse modelo de cidade não tem cidadania plena e essa juventude está sem canal de participação direta. Por isso, a gente entende os gritos que brotam dos asfaltos. (FREIXO, 2013, p.06)

A reificação das cidades aparece acompanhada de discursos em defesa de seus processos — como as revitalizações, privatizações, concessões, parcerias público-privadas, revitalizações, entre outros — embasados, geralmente, no desenvolvimento econômico e social que será deixado de legado. Contudo ela gera um movimento próprio das relações de produção capitalista: a viabilização da acumulação da classe dominante, acompanhada pela intensificação da proletarianização dos trabalhadores — entendida enquanto conjunto de coerções e apropriações de capacidades, relações sociais, conhecimentos, hábitos (HARVEY, 2003) e do processo de “espoliação urbana”, que segundo Kavarick (1979):

É o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho (KOVARICK, 1979, p. 59)

Refere-se a processos que não se dissociam das contradições geradas pela expansão do capital, mas que aparecem de forma agravada no contexto de mundialização financeira. Conforme Iamamoto (2008) sinaliza:

O capital internacionalizado produz a concentração da riqueza, em um polo social (que é, também, espacial) e, noutro, a polarização da pobreza e da miséria, potenciando exponencialmente a lei geral da acumulação capitalista, em que se sustenta a *questão social*. (IAMAMOTO, 2008, p.111)

No contexto mencionado, como exemplo, podemos citar os impactos dos megaeventos esportivos. Os Comitês Populares da Copa, compostos por moradores de comunidades, acadêmicos, movimentos e organizações sociais, denunciam esses processos, entre outros, por meio do primeiro “Dossiê da articulação nacional dos Comitês Populares da Copa: Megaeventos e Violação de Direitos Humanos no Brasil”, lançado em 2011.¹⁴ O dossiê apresenta os impactos dos megaeventos para os seguintes temas: moradia, trabalho, acesso à informação, participação e representação popular, meio ambiente, mobilidade, acesso a serviço e bens públicos, segurança pública. Dentre os casos de violações trazidas pelo documento, podemos citar:

- remoções forçadas de 150 a 170 mil pessoas (dado da época e com a recusa do governo em fornecer estimativas). Os motivos alegados variam do favorecimento à mobilidade urbana, preservação das populações em questão de riscos ambientais, melhoria das condições de vida, desconsiderando a opinião dos afetados;
- violação dos direitos trabalhistas, más condições de trabalho, superexploração dos operários, baixos salários, entre outras violações. Greves e paralisações foram feitas e reprimidas. Restrições aos comerciantes locais das áreas ao entorno dos estádios e vias de acesso. Criminalização e perseguição dos trabalhadores informais;
- sonegação de informações à população, que deixa de participar de processos decisórios referentes às suas vidas. Constituição de instâncias de poder sem controle social (ex. comitês, grupos gestores);
- falta de publicidade e participação no processo de licenciamento ambiental e facilitação desse processo para os megaeventos; legislação ambiental burlada e desconhecimento dos reais impactos ambientais. Favorecimento dos empreendimentos em detrimento das populações ditas

¹⁴ Seguindo a mesma linha, o Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro, até 2014, havia lançado 3 versões do dossiê específico sobre as violações ocorridas no Rio de Janeiro.

vulneráveis, fazendo uso arbitrário da legislação ambiental; redução das áreas de proteção ambiental e alterações urbanísticas sem estudo de impactos;

- suspensão ou não provisão de serviços públicos essenciais (coleta de lixo, água, energia, esgotamento sanitário, etc.). Cerceamento à liberdade de permanência nos espaços públicos e locomoção e “faxina social”. Segregação dos espaços periféricos com a expulsão da população pobre das áreas centrais e valorizadas. O transporte urbano privilegia certos “corredores”, privilegiando parcelas da população já atendida e favorecendo a abertura de novas frentes imobiliárias;
- políticas e agentes fora do serviço público controlando o espaço urbano, através, por exemplo, da privatização de serviços de segurança; perspectiva de militarização das cidades;

Os exemplos citados não encerram o conjunto de espoliações decorrentes das estratégias que rondam as conjunturas dos megaeventos no Brasil, tampouco as violações de direitos decorrem somente deles. Ademais, o Dossiê aponta para um grave processo em curso, que põe em cheque a própria questão democrática:

Tão ou mais grave que esta verdadeira farra privada com recursos públicos é a instauração progressiva do que vem sendo qualificado como cidade de exceção. Decretos, medidas provisórias, leis votadas ao arrepio da lei e de longe do olhar dos cidadãos, assim como um emaranhado de sublegislação, composto de infinitas portarias e resoluções, constroem uma institucionalidade de exceção. Nesta imposição da norma ad hoc, viola-se abertamente o princípio da impessoalidade, universalidade e publicidade da lei dos atos da administração pública. Interesses privados são favorecidos por isenções e favores, feitos em detrimento do interesse público. Empresas privadas nacionais e internacionais submetem a nação e as cidades a seus caprichos — melhor dizer, interesses. Nestas operações, que a linguagem oficial chama de parcerias público-privadas, o público, como é sabido, fica com os custos e o privado, com os benefícios. Afinal de contas, os promotores dos megaeventos falam de esporte, mas tratam de negócios (ANCPC, 2011, p.7)

A importância de destacar esse processo reside no fato, atentado por Menegat (informação verbal)¹⁵, de esses megaeventos serem apenas a “cereja do

¹⁵ Informações apresentadas no evento: “Cidade-mercadoria x Direito à cidade e o Serviço Social no contexto dos megaeventos”, promovido pelo Conselho Regional de Serviço Social/7ª Região, realizado em 15 de maio de 2014. Sinalizamos que todas as informações verbais de Menegat presentes nesta tese referem-se a esta exposição.

bolo” da receita brasileira, que permitiu a postergação, ainda que temporária, da crise estrutural que o mundo enfrentara no período. Seria a “cereja”, pois, após o anúncio do Brasil enquanto sede de importantes eventos esportivos, circulou na imprensa notas produzidas pela Federação Internacional de Futebol Associado (FIFA), Comitê Olímpico Internacional (COI), governos e consultorias privadas, a informação, com base na experiência de outros países, que eventos como esses acrescem ao PIB em torno de 1% a cada ano, ao longo de 4 anos de preparação. Na mesma perspectiva, Maricato reforça que ocorreu um “boom” imobiliário e que:

A “máquina do crescimento” (uma articulação de entidades internacionais, governos e capitais) é posta a funcionar, buscando legitimar, com o urbanismo do espetáculo, gastos pouco explicáveis para um país que ainda tem enorme precariedade nas áreas da saúde, da educação, do saneamento e dos transportes coletivos (MARICATO, 2015, p. 41).

No entanto foi o mercado especulativo criado em cima da exportação de *commodities* (soja, cana de açúcar, ferro, milho, entre outros) e, posteriormente, a investida na capitalização da Petrobrás, via Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), após a descoberta do pré-sal, que possibilitaram a balança comercial superavitária — contrariando a tendência de déficit causado pela perda de competitividade da indústria nacional — permitindo que o país criasse uma “bolha”, sobretudo nos últimos 10 anos, que nos permitiu a subtração da crise mundial e a realização de diversos investimentos (MENEGAT, 2015).

Essa análise pode ser presenciada na visão Amir Khair (2010), que indica a situação do Brasil no contexto de crise:

Sou otimista e vejo a perspectiva do país com tranquilidade, já em fase de recuperação. No mundo todo começou a ter uma inflexão. As *commodities* começaram a subir, as bolsas de valores estão reagindo, e a nossa de uma forma mais intensa, por isso o capital estrangeiro está muito interessado em fazer aqui investimento direto. É surpreendente que, em 2009, estamos com 50% da balança comercial maior do que no ano passado. O mercado e várias pessoas fizeram previsões desastrosas de balança comercial e vão começar a mudar gradualmente sua opinião. (...) O Brasil está aproveitando o momento. (KHAIR, 2010, p.137)

Netto (2006) destaca que, na ordem monopólica do capital, as funções

políticas e econômicas do Estado se imbricam organicamente, atuando como um vetor extraeconômico necessário a garantir os superlucros do monopólio, desempenhando, para isso, uma série de funções. No que diz respeito às funções econômicas diretas, destaca:

A sua inserção como empresário nos setores básicos não rentáveis (nomeadamente aqueles que fornecem aos monopólios, a baixo custo, energia e matérias-primas fundamentais), a assunção do controle de empresas capitalistas em dificuldades (trata-se, aqui, da socialização das perdas, a que frequentemente se segue, quando superadas as dificuldades, a reprivatização), a entrega aos monopólios complexos construídos com fundos públicos, os subsídios imediatos aos monopólios e a garantia explícita de lucro pelo Estado. (NETTO, 2006, p.25)

Referente às funções indiretas, tão significativas quanto as diretas, o autor sinaliza as mais importantes, como aquelas:

Relacionadas às encomendas/compras do Estado aos grupos monopolistas, assegurando aos capitais excedentes possibilidades de valorização; não se esgotam aí, no entanto — recordem-se os subsídios indiretos, os investimentos públicos em meios de transporte e infraestrutura, a preparação institucional da força de trabalho requerida pelos monopólios e, com saliência peculiar, os gastos com investigação e pesquisa. (NETTO, 2006, p.25-26).

Nesse sentido, o superávit sustentado em uma lógica especulativa, propiciou o desencadeamento de três processos no Brasil: a ampliação da oferta de crédito; o crescimento do emprego no setor de serviços; investimentos no campo da assistência/políticas sociais e da infraestrutura.

Os dois primeiros processos contribuíram para que o capital circulasse, contudo, não foi reinvestido em produção para a geração de novo valor. Apesar disso, com esses processos, o Estado e o fundo público tiveram uma pequena folga, a relação entre o PIB e a dívida se tornou mais elástica, o crescimento — apoiado na bolha das commodities — diminuiu o peso do pagamento dos juros da dívida e os produtos brasileiros foram sobrevalorizados independente dos custos da produção. Sobre o papel do fundo público nesse processo, Botelho sinaliza que:

Ele teria se tornado um componente estrutural da reprodução do capital (sendo decisivo na formação da taxa média de lucro das grandes empresas) e da força de trabalho (através do ‘salário indireto’ composto pelos gastos públicos com saúde, educação, moradia, transporte etc. dos trabalhadores [...]). A ele, somam-se o peso de cada classe social no seu controle e os fatores tradicionais de localização industrial, “como a proximidade do mercado consumidor, das fontes de matérias-primas e recursos energéticos, da oferta de mão de obra e a existência de infraestrutura adequada à produção (meios de comunicação e transportes)” (BOTELHO, 2008, p. 26-27).

Quanto ao terceiro processo, como citamos, na verdade tem duas facetas: o investimento em infraestrutura e na assistência - políticas sociais. No primeiro caso, foi nesse contexto de receita superavitária que a economia brasileira, governada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), ganhou fôlego para aplicação dos excedentes, especialmente em projetos de infraestrutura que dessem suporte a esses mercados das *commodities* e da produção de petróleo — além, claro, da superexploração do trabalho. Assim, se no primeiro momento o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi lançado visando reconstruir a infraestrutura de estradas, portos, etc. e reduzir os custos de exportação, no segundo, uma bolha imobiliária interna impulsionada pelos megaeventos esportivos viabilizou o lançamento do PAC 2, promotor de uma série de obras “cosméticas”, em sua visão, “fortalecendo a ilusão de que o aumento repentino e astronômico do preço dos imóveis tinha uma base real” (MENEGAT, 2015, p.15).

É importante reforçar que o PAC surge como conjunto de medidas e investimentos em setores estratégicos considerados como “gargalos” do crescimento econômico, sendo um deles o de infraestrutura social e urbana, no qual o Trabalho Social se insere. Nesse eixo, houve uma “explosão” de investimentos, entre outros, na área habitacional — tendo o Programa Minha Casa Minha Vida como carro-chefe — e de saneamento, com a multiplicação de obras no setor, tendo sido totalizados mais de R\$90 bilhões em investimento neste último, até 2013. Gonçalves (2012) lembra que os investimentos do PAC foram retirados do cálculo do superávit primário, sendo essa uma das medidas do “novo desenvolvimentismo”.

Quanto aos investimentos em assistência/políticas sociais, cabe destacar que a aproximação e investida neoliberal no país potencializou o conjunto de espoliações junto às classes trabalhadoras, sobretudo a partir dos anos 1990, resultando em um estado de “crise social”, quadro que foi enfrentado pelo

governo petista na aplicação de técnicas que Menegat (2015) define como de “gestão da barbárie”, embora ideologicamente essas técnicas apareçam como necessárias à transição para a superação da pobreza e das desigualdades. A despeito da importância que as políticas sociais tenham para os trabalhadores, o que o autor ressalva é que “em toda sua arquitetura as políticas sociais passaram a ser concebidas como uma linha auxiliar da tentativa de reanimação econômica do gigante combalido” (MENEGAT, 2015, p. 15).

Embora estejamos tratando da realidade brasileira, movimento semelhante ocorreu na maioria dos países da América Latina e Caribe, ressalvadas as adaptações às diferentes realidades, as diferenças em termos de cobertura e volume de recursos proporcional ao nível de desenvolvimento humano. A partir de 2002, observa-se a ascensão de governos progressistas na região, e até mesmo os governos conservadores passam a utilizar dos mesmos referenciais teóricos para a formulação de suas políticas sociais e econômicas (SILVA, 2014). É fácil compreender essas ações pelo seguinte:

(...) os mesmos organismos internacionais que vêm levantando indicadores econômicos e sociais, sobre os quais diagnosticam vulnerabilidades, riscos, miséria, desigualdade, etc., são os que propuseram e controlam a execução do ajuste estrutural, que analisam a pobreza e propõem alternativas de sua *erradicação*. (SILVA, 2014, p.53).

Os processos ocorridos no Brasil, sustentados por ideologias e receituários dos organismos internacionais, inserem-se na mundialização da economia, a qual envolve um conjunto articulado de processos econômicos, políticos, sociais e culturais, que vêm viabilizando as diversas estratégias capitalistas de contratendência à crise estrutural, na qual adentrara a partir dos anos 1970. Entre esses processos, podemos citar a reestruturação produtiva, o reordenamento dos Estados Nacionais, a investida neoliberal e sua posterior revisão social-liberal¹⁶ e o avanço da cultura pós-moderna e da noção de desenvolvimento sustentável.

Esses processos gerados a partir da crise dos anos 1970 se materializam em uma série de transformações em diferentes esferas sociais: na esfera produtiva

¹⁶ Em suas diversas teses, tais como “a Terceira Via (Antony Giddens), a Via 2 ½ (Alan Touraine), do pós-Consenso de Washington (John Williamson), da “nova questão social” (Pierre Rosanvallon), do desenvolvimento humano (Amartya Sen) e das informações assimétricas e falhas de mercado (Joseph Stiglitz)”. (CASTELO, 2012, p.47)

(uso da robótica e microeletrônica, produção flexível, heterogênea, horizontalizada, descentralizada, desterritorializada, em pequenos lotes, etc.); no mundo do trabalho (redução do trabalho vivo, desemprego, compressão salarial, polivalência, terceirização, precarização, desmonte dos direitos trabalhistas, enfraquecimento dos sindicatos, aumento do trabalho feminino, estruturação de uma oligarquia financeira global, redução do trabalho industrial e ampliação no setor de serviços); no Estado e na política (desregulamentação, ataque à seguridade social, privatizações, mudanças na relação entre Estado e Sociedade Civil, esvaziamento crítico as representações de classes, nos movimentos sociais, Estado mínimo para o social e, máximo para o capital, etc.); no âmbito da cultura e ideologia (alastramento da lógica mercantil para os processos do espaço cultural, pós-modernismo, cultura do consumo e imediatismo, resgate do individualismo e dissolução de identidades classistas, etc.). (HARVEY, 2005; NETO, 1997)

Destacamos nesse processo, os ventos do pensamento social-liberal, trazidos pelos organismos internacionais — como a Organização das Nações Unidas, o Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) — que chegam ao Brasil em um contexto de crise hegemônica do projeto neoliberal, se contrapondo a este com a perspectiva de promoção do crescimento econômico com desenvolvimento social, sem, contudo, se desvencilhar de suas bases. Trata-se da retomada “repaginada” da ideologia do desenvolvimento, que foi introduzida no país no contexto de expansão do capitalismo monopolista sob condução do imperialismo norte-americano.

Para compreender o movimento que ocorre hoje em torno dessa ideologia, Leher (2012) retoma a discussão original do desenvolvimento, indicando que diversos dispositivos ideológicos, de diferentes linhas teóricas, compromissados com a ordem do capital, contribuíram com a realização de estudos e difusão do tema do desenvolvimento. Entre eles estão o Departamento de Estado dos Estados Unidos, por meio da Usaid, os centros de pensamento das grandes corporações,¹⁷ o Banco Mundial, que após os anos 1960 tornou-se o principal centro mundial de

¹⁷ Leher (2012, p.8) destaca que no Brasil a agenda e os métodos das ciências foram influenciados por diversas fundações privadas corporativas, como “as fundações Ford, John M. Olin, Rockefeller, W. K. Kellogg, entre outras.”.

estudos na área, além da formação de dirigentes com recursos de centrais sindicais pró-sistêmicas e das fundações vinculadas aos partidos socialdemocratas, liberais e democrata-cristãos.

No Brasil, esse movimento somado ao investimento do capital nas universidades, embora tenha acentuado a perda de vigor do pensamento crítico nas mesmas — o que deve ser entendido nos limites do capitalismo monopolista em seu processo de produção material e simbólico —, vem sendo contraposto pelos profícuos legados de intelectuais, grupos de pesquisa, integrantes de “verdadeiras escolas do pensamento crítico” (LEHER, 2012, p.9) que têm dedicado sua trajetória e produção comprometido com os trabalhadores, possibilitando o questionamento dessa teoria.

É nesta perspectiva que Leher situa as obras de Limoeiro (1978) e Fernandes (1981) como cruciais para a leitura dessa ideologia em seu papel operatório para o capital monopolista, realizando o questionamento da mesma, que até então era guiada pela perspectiva evolucionista que entende a passagem do subdesenvolvimento ao desenvolvimento como etapas. Um dos expoentes dessa concepção de desenvolvimento etapista é o economista norte-americano Walt Rostow, que enfatiza os nexos entre a tecnociência e o arranque econômico rumo ao desenvolvimento.

O que os autores desvelam é que essa ideologia, e não conceito, obscurece processos que impedem os países desenvolvidos de alcançarem a condição de desenvolvimento, como, por exemplo, os vultuosos e lucrativos empréstimos realizados pelos setores financeiros, que, em nome do desenvolvimento, “aprofundaram a condição capitalista dependente do país *vis-à-vis* ao núcleo hegemônico do capitalismo”. (LEHER, 2012, p.11) Fernandes elucidada a relação entre subdesenvolvimento e dependência, ou heteronomia econômica, indicando que não se trata de um processo produzido a partir de dentro, pois é gerado, condicionado e regulado por fatores externos, estruturais e de conjunturas do mercado mundial.

Até os anos 1960, essa ideologia foi hegemônica no pensamento ideológico e político na América Latina, tendo como um dos seus pilares a industrialização e o decorrente otimismo em torno da autodeterminação dos povos e nações da periferia, sem, contudo, ter alcançado resultados principalmente em relação à autonomia nacional e modernização dos setores econômicos e sociais

mais atrasados da população. Nas décadas seguintes, esse discurso é suplantado pela agenda política neoconservadora sustentada pelo neoliberalismo — e a defesa da “liberalização e desregulamentação dos mercados, estabilidade dos preços e privatizações dos bens públicos” — e pela emergência do regime de acumulação financeirizado (CASTELO, 2009, p.74). Essas questões se põem na agenda brasileira, especialmente com a contrarreforma do Estado — ideologicamente responsabilizado pela crise — materializada no Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE), tendo como principal mentor Bresser Pereira (BEHRING, 2002).

Ao realizar a avaliação do neoliberalismo após sua implementação, Anderson (1998) afirma que o pacote de medidas neoliberais tinha como objetivo histórico reanimar o capitalismo e restaurar altas taxas de crescimento estáveis. Afirma, também, que o mesmo obteve êxito nos principais itens que deveriam ser utilizados para alcançar este fim. Ou seja, teve sucesso em deter a grande inflação que havia se instaurado nos anos 1970, o que era condição para a retomada dos lucros, que também foi exitoso (graças à derrota do movimento sindical que possibilitou a contenção salarial dos trabalhadores). Os outros itens exitosos, segundo o autor, foram o aumento da taxa de desemprego e o consequente aumento do grau de desigualdade social, ambos necessários e funcionais às necessidades de acumulação capitalista. Apesar das medidas neoliberais terem sido exitosas, não foram suficientes para alcançar o objetivo histórico de reanimação do capitalismo. Anderson (1998) afirma que a recuperação dos lucros não significou a retomada dos investimentos, isto porque a desregulamentação financeira, um dos elementos do programa neoliberal, criou muito mais condições para operações especulativas do que produtivas.

O contexto de generalização das desigualdades sociais provocou diversos níveis de descontentamento e conflitos sociais. O neoliberalismo, em sua versão clássica, não foi capaz, nem era seu objetivo, de dar conta dessa questão. Conforme Petras e Veltmeyer (2008) afirmam, a agenda de privatização, liberalização e desregulamentação associada aos ajustes neoliberais, na direção do desenvolvimento do capitalismo, não ocorreu sem resistências que colocassem em cheque a questão política da governabilidade. Ao final dos anos 1990, alguns movimentos internacionais de resistência ao neoliberalismo e à mundialização financeira entraram em cena, como por exemplo, as manifestações de Seattle e

Washington e a posterior organização do I Fórum Social Mundial.

Deste modo, a revisão ideológica do projeto neoliberal ocorreu diante da crise de hegemonia em diversas regiões do planeta, reforçadas por esse agravamento da “questão social”, em especial do mundo do trabalho e do meio ambiente, que se tornou alvo da intervenção teórica e prática das classes dominantes (CASTELO, 2012). O “social-liberalismo”, conceito fruto dessa revisão, direcionou suas medidas para acoplar ao conjunto de ajustes neoliberais uma agenda social, o que levaria ao enfrentamento das expressões mais explosivas da “questão social” a partir de um sincretismo de medidas de estímulo a intervenções pontuais do Estado e do chamado “terceiro setor”.

Na mesma linha de pensamento, Gonçalves (2012) indica que a noção de “novo desenvolvimentismo” difundida pelos sujeitos políticos do capital, que tem como diretriz estratégica básica o crescimento econômico com menos desigualdades, ganha força no cenário brasileiro em duas agendas: a primeira, na apropriação política no governo Lula para demonstrar supostas inflexões no processo de desenvolvimento econômico, mudanças estruturais e desempenho econômico em relação ao governo anterior; a segunda refere-se às formulações teóricas, cujo conceito vem sendo utilizado para diferenciar das características próprias ao antigo nacional-desenvolvimentismo, ao neoliberalismo e à ortodoxia convencional.

Com relação à primeira agenda, é nítido o posicionamento do governo em reclamar para si a responsabilidade pela condução de uma mudança radical na economia brasileira, como pode ser vista nas diversas exposições presentes na publicação avaliativa do governo (PIETÁ, 2010). Ilustra bem essa concepção o texto de Roberto Saturnino Braga (2010) — que na época era membro do Conselho Curador da Fundação Perseu Abramo¹⁸ e presidente do Instituto Solidariedade Brasil — ao se referir às mudanças profundas e significativas em relação ao governo anterior:

A partir de 2003, houve uma mudança profunda e significativa de modelo econômico, antes da crise atual. Não foi a crise que suscitou uma reação por parte do governo. A mudança de modelo decorreu de uma posição política do governo, e do partido que orientou, o que resultou em determinadas políticas públicas que

¹⁸ Fundação instituída pelo PT em 1996 e que organizou o livro a pedido do Diretório Nacional do PT.

caracterizaram um novo modelo, nitidamente, agora que observamos com a perspectiva de mais de seis anos (...). Destaco cinco pontos de diferenciação introduzidos pelo novo modelo: o papel do Estado; a política distributivista; a política externa; a política de preservação ambiental; e o aperfeiçoamento da democracia. (BRAGA, 2010, p.49)

É destacado por Braga, como ponto positivo, que essa mudança tenha sido gradual, “sem grande prejuízo do relacionamento com as forças tradicionais do capital internacional” (BRAGA, 2010, p.52). Assim, houve continuidade na política monetária e fiscal em relação ao governo anterior, encarada pelo autor como políticas de conjuntura para enfrentar certas situações.

Gonçalves, ao se aprofundar nessa segunda agenda, defende que essa concepção — que ganha força na América Latina nas formulações do pós-Consenso de Washington e da Nova Cepal na última década do século XX — corresponde, na verdade, a mais uma reaparição do liberalismo enraizado (*embedded liberalism*), conjugando as estratégias do liberalismo e a intervenção estatal com ênfase na estabilização macroeconômica, conjugando:

O compromisso entre, de um lado, o livre comércio de produtos, a livre circulação de capitais no sistema econômico internacional e a promoção de uma ordem internacional assentada no multilateralismo; e, de outro, a intervenção do - Estado nas suas funções alocativa, distributiva, reguladora e, principalmente, estabilizadora”. (GONÇALVES, 2012, p.640).

O foco na política macroeconômica desse modelo de desenvolvimento pode ser visto nos dados da auditoria cidadã da dívida,¹⁹ os quais demonstram que, do total de R\$2,268 trilhões do orçamento geral da união executado em 2015, 42% foram direcionados para o pagamento de juros e amortizações da dívida. Por outro lado, o caráter “socialmente justo e ambientalmente sustentável” não parece revelado na destinação de recursos para as políticas de saúde (4,14%), educação (3,91%), assistência social (3,05%), habitação (0,0), saneamento (0,01%), direitos de cidadania (0,03) e gestão ambiental (0,13). Os dados contrariam a fala de Barbosa (2010, p.29), que ao tratar do superávit primário afirma: “nos últimos anos o governo federal tem atuado como um grande Robin Hood, ele é um grande redistribuidor de renda”.

¹⁹ Disponível em <http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2016/07/25/sobraram-r-480-bilhoes-no-caixa-do-governo-em-2015/>, acesso em agosto de 2016.

Poderíamos associar o reduzido investimento nessas áreas ao fato das demandas sociais não necessitarem de um investimento maior, tendo em vista terem se passado 14 anos dessa “nova” política econômica somente considerando o governo do partido dos trabalhadores.²⁰ Contudo estaríamos cometendo um grande equívoco. Tomando como exemplo o caso do saneamento, que, além de estar inteiramente relacionado à saúde, é também uma questão ambiental, dados do Sistema Nacional de Informação em Saneamento (SNIS) revelam a dificuldade que o governo terá para cumprir a meta de universalização do abastecimento de água até 2023 e atendimento de 93% dos domicílios pela rede de esgotamento sanitário até 2033, conforme foi previsto no Plano Nacional de Saneamento Básico - Plansab (BRASIL, 2014,b). O avanço nesses componentes do saneamento de 2013 para 2014 foi irrisório, passando o índice de atendimento de abastecimento de água de 92% para 92,2%, e de esgotamento sanitário, de 56,3% para 57,6%. O próprio governo considera prematuro afirmar que as metas serão alcançadas, mas, conforme pesquisa da Confederação Nacional da Indústria, com o ritmo de investimentos realizados, essas metas só seriam alcançadas em 20 anos.²¹

Isso significa que, apesar da massiva propaganda em torno dos projetos de infraestrutura e do aparente discurso progressista do social-liberalismo, na prática os problemas relacionados à sustentabilidade ambiental e social estão longe de serem sanados, pois encontram um limite estrutural no sistema de produção material vigente.

Como explicar que, passados tantos séculos de avanços tecnológicos e produção de riquezas, ainda não tenha sido possível resolver questões tão elementares de reprodução da classe trabalhadora? Por que, mesmo em um contexto jurídico e institucional tão favorável para os investimentos e avanços,²² os déficits habitacionais e de saneamento, por exemplo, estão longe de serem sanados?

Nesse sentido, considerando que os projetos de infraestrutura social e urbana fomentados pelo Ministério das Cidades inserem-se nesse contexto e que a

²⁰ Não há consenso acerca do período de entrada dessa ideologia no país.

²¹ Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/02/1740104-pais-avanca-pouco-no-saneamento-e-se-distancia-de-meta-de-universalizacao.shtml>. Acesso em fevereiro de 2016.

²² O ciclo dos projetos analisados nessa pesquisa se encerra em 2014, quando o “fantasma” da crise e redução de investimentos ainda não figurava nos meios de comunicação.

problemática ambiental passa a fazer parte da agenda pública, buscamos a compreensão da problemática urbana e ambiental a partir da análise crítica de sua inserção no contexto de reestruturação capitalista.

Os mencionados processos em curso no Brasil não vêm ocorrendo sem resistência. Fato é que o século XXI se inicia com a promessa de rompimento com o passado autoritário, de planejamento autocrático, tendo - no esgotamento do regime autoritário e da ideologia desenvolvimentista - um espaço permeado pelas lutas sociais em torno da redemocratização do país e expansão dos sociais, cujas principais vitórias se materializaram na Constituição Federal de 1988.

Contudo, embora os homens sejam responsáveis pelos rumos da história, não o fazem nas condições que desejam, como Marx (2011) já alertara. As relações sociais contraídas na produção de sua existência balizam as suas possibilidades. Sendo assim, no contexto de crise e reestruturação do capital, não tardou para que esses movimentos sofressem perdas, especialmente pela chegada do projeto neoliberal no país, que, para além dos impactos nos direitos sociais, operou uma verdadeira resignificação da Sociedade Civil. Não se trata de uma retração inédita na história das lutas de classes:

(...) justamente quando parecem estar empenhados em transformar a si mesmos e as coisas, em criar algo nunca antes visto, exatamente nessas épocas de crise revolucionária, eles conjuram temerosamente a ajuda dos espíritos do passado, tomam emprestados os seus nomes, as suas palavras de ordem, o seu figurino, a fim de representar, com essa venerável roupagem tradicional e essa linguagem tomada de empréstimo, as novas cenas da história mundial. (MARX, 2011, p.26)

Com base em Gramsci, Nogueira (2003) analisa o conceito de Sociedade Civil e lembra que, além de ser complexo, carrega um projeto político abrangente e também sofisticado. Na concepção do filósofo italiano, a Sociedade Civil não é um somatório de iniciativas “privadas”, ela possui uma “função estatal”, na medida mesma em que se põe como ‘hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado’” (GRAMSCI *apud* NOGUEIRA. p. 187). Contudo, conforme o autor coloca, essa concepção concorre atualmente com outras vertentes que a despolitizaram, processo decorrente de três processos: a complexificação, diferenciação e fragmentação das sociedades contemporâneas; a integração econômica e diluição do poder dos

Estados nacionais; a crise da democracia representativa, bem como as transformações socioculturais associadas à “globalização”.

A tradição associada a Gramsci, especialmente nos anos 1980, manteve a concepção de Sociedade Civil vinculada organicamente ao Estado, sinalizando que, embora haja especificidades, a análise permanece vinculada a uma totalidade histórico-social. O mesmo não ocorre com as correntes mais recentes, que tendem a isolar a sociedade civil do estado, tratando-a como “um reino à parte”, com potencial criativo e contestador,

Visto ora como base operacional de iniciativas e movimentos não comprometidos com as instituições políticas e as organizações de classe, ora como espaço articulado pelas dinâmicas da “esfera pública” e da “ação comunicativa ora como espaço articulado pelas dinâmicas da esfera pública. (NOGUEIRA, 2003, p.187)

Sobre essas correntes mais recentes, que embora distintas não se contrapõem, Nogueira (2003) destaca duas: a Sociedade Civil liberalista e a Sociedade Civil social. A primeira, de cunho gerencial — e que orientou o PDRE no Brasil — tem como características a prevalência do mercado e a redução da interferência pública estatal na Sociedade Civil.

Como foi falado, o reordenamento dos Estados Nacionais corresponde a uma das estratégias burguesas no contexto de mundialização financeira. Cabe destacar que na contrarreforma do Estado, ocorrida no Brasil no governo Cardoso, as funções estatais também foram remodeladas. Segundo o Plano Diretor (MARE, 1995), o núcleo estratégico, correspondente ao governo em sentido lato, seria responsável pela definição de leis e políticas públicas, além da cobrança de seu cumprimento. O setor de atividades exclusivas do Estado é aquele onde o “poder de Estado” é exercido, ou seja, o poder de legislar e tributar, de regulamentar, fiscalizar, fomentar.²³ No setor de serviços não-exclusivos do Estado, a atuação estatal é simultânea com outras organizações (públicas não-estatais e privadas). Embora não haja poder de Estado nas instituições que executam estas atividades, há o financiamento público em função de estes serviços envolverem os direitos

²³ “Como exemplos, temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc.” (MARE,1995, p.41).

humanos ou economia externa, não podendo ser recompensados pelo mercado através da cobrança de serviços. Por fim, o núcleo de produção de bens e serviços para o mercado é caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro, mas que ainda permanecem no aparelho do Estado, seja por serem atividades naturalmente monopolistas, seja por falta de verba privada para assumir tais atividades. É necessário atentar para o núcleo de atividades não-exclusivas do Estado. É a partir dele que se abrem precedentes para a desresponsabilização do Estado das suas funções, supervalorizando o chamado “Terceiro Setor”.

Nogueira (2003) enfatiza que é nesse contexto que a linguagem do planejamento e da gestão incorporou a tese da participação, em uma nova concepção de cooperação com os governos, gerenciamento de crises e implementação de políticas.

A sociedade civil – locus privilegiado da participação – ingressou assim no universo gerencial, um espaço evidentemente “neutro”, ocupado por associações não-governamentais despojadas de maiores intenções ético-políticas, sede de intervenções sociais “privadas” e sem fins lucrativos, dedicadas a ativar determinadas causas cívicas ou a auxiliar os governos no combate à questão social (TORRES, apud NOGUEIRA, 2003, grifo do autor)

Já na corrente denominada por Nogueira (2003) de Sociedade Civil Social, esta se coloca em esfera autônoma do Estado e do mercado. O Estado, nesse caso, cosmopolita e desenraizado, é concebido voltado para os direitos de cidadania, em um terreno supranacional, e para impor limites ao mercado. Embora haja política nas lutas sociais, nessa concepção esta não está relacionada à questão de poder, da hegemonia, do Estado, e sim à ética, excluindo-se, assim, lutas institucionais e os interesses de classe, que se situariam em outra esfera, não na Sociedade Civil. Deste modo, para o autor, há espaço para a contestação do sistema, mas não para o governo do mesmo.

O que fica explícito é que nessas correntes que ressignificam o conceito de Sociedade Civil, a questão da disputa hegemônica não está em jogo. Aliás, torna-se funcional ao projeto societário em curso, pois, como lembra Nogueira (2003, p.186), “é em seu nome que se combate o neoliberalismo e se busca delinear uma estratégia em favor de uma outra globalização, mas é também com base nela que se faz o elogio da atual fase histórica e se minimizam os efeitos das políticas

neoliberais”.

No âmbito da concepção gramsciana, com a socialização da política e complexificação das sociedades (desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais), modernos mecanismos de conquista da hegemonia são desenvolvidos, os aparelhos “privados” de hegemonia, ganhando autonomia perante o Estado e participando da consolidação e difusão da ideologia dominante, como as escolas, sindicatos, igrejas, meios de comunicação, partidos políticos, etc. Por isso, a pura repressão — como no período histórico vivido por Marx, Engels e Lenin, e que conduziu a outra análise do Estado²⁴ — não garantiria mais a hegemonia política da classe dominante, tendo esta que estabelecer uma base ideológica com a finalidade de reproduzir as suas relações sociais. (COUTINHO, 1992)

Assim, a concepção ampliada de Estado em Gramsci, remete à noção de unidade (sem homogeneidade) entre Sociedade Civil — compostas pelos mecanismos de hegemonia ou consenso — e sociedade política — espaço de coerção e repressão —. As duas funções estatais, de hegemonia ou consenso e de dominação ou coerção, existem em qualquer forma de Estado moderno. É importante destacar que na disputa pelo consenso, os intelectuais são situados por Gramsci como “’pressupostos’ do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político” (GRAMSCI, 2004, p. 21). Assim, é possível entender a questão da supremacia no Estado, a qual:

Aparece como o momento sintético que unifica (sem homogeneizar) a hegemonia e a dominação. As duas funções estatais, de hegemonia ou consenso e de dominação ou coerção, existem em qualquer forma de Estado moderno; mas o fato de que um Estado seja menos coercitivo e mais consensual (ou que se imponha menos pela dominação e mais pela hegemonia), ou vice-versa, isso irá depender, sobretudo, do grau de autonomia relativa das esferas, bem como da predominância no Estado em questão dos aparelhos pertencentes a uma ou a outra. E essa predominância, por sua vez, depende não apenas do grau de socialização da política alcançado pela sociedade em tela, mas também da correlação de forças entre as classes que disputam a “supremacia”. (COUTINHO, 1992, p. 57)

²⁴ Embora não tivessem elaborado uma teoria própria de Estado, a concepção de Marx e Engels (1990) o define como sendo representante de interesses de uma classe dominante, sendo o “comitê da burguesia”, que despolitiza a sociedade civil (esfera das relações econômicas) e usa a coerção, por meio de instituições administrativas/ burocráticas e militares, para exercer suas funções. A luta de classes é simplificada num conflito “bipolar” entre burguesia e proletariado, expressa numa guerra civil oculta, que culminaria numa “explosão (tomada do poder de assalto).

Nogueira (2003) analisa esse processo sinalizando que em Gramsci a Sociedade Civil poderia ser chamada de político-estatal, reforçando que a política direciona e que luta social e institucional se articulam a partir de uma estratégia de poder e hegemonia.

Nessa concepção, portanto, a sociedade civil é considerada um espaço onde são elaborados e viabilizados projetos globais de sociedade, se articulam capacidades de direção ético-política, se disputa o poder e a dominação. Um espaço de invenção e organização de novos Estados e novas pessoas. Um espaço de luta, governo e contestação, no qual se formam vontades coletivas (NOGUEIRA, 2003, p. 191).

A partir dessa análise, é possível situar os processos desencadeados após os anos 1970 — além das transformações societárias ocorridas no âmbito da produção material, as ideologias que lhe dão sustentação — o que Gramsci denomina como “bloco histórico” (GRAMSCI, 1978, p.52). Para o autor, esse bloco complexo, contraditório e discordante, é formado pela estrutura — o conjunto das relações sociais de produção — e superestrutura — o campo das ideologias — sendo esta última reflexo da primeira.

Gramsci sustenta sua argumentação na concepção materialista de história — ou, como nomeia, a *filosofia da práxis* — fundada essencialmente na vida material. Essa concepção foi constituída pelas seguintes premissas²⁵: a existência de indivíduos vivos, sua organização física, sua capacidade de modificação da natureza e que - ao fazê-lo para produzir seus meios de vida - produzem também sua própria vida material. Essa forma de produção depende da natureza dos próprios meios de vidas encontrados e não representa apenas a reprodução de sua existência física, e sim de um modo de vida. (MARX & ENGELS, 2007). Conforme Marx (2008) conclui:

Na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem

²⁵ Premissas apontadas por Marx e Engels (2007) ao criticar a forma de leitura distorcida da realidade realizada pelos filósofos alemães pós-hegelianos. Na verdade, para os autores, não há a leitura da realidade nas produções dos ideólogos, o que leva Marx e Engels a caracterizá-las como charlatanice ideológica, por não fazerem a conexão entre a filosofia alemã e realidade daquele país.

formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência. (MARX, 2008, p.47)

Os estudos de Marx, por vezes em parceria relevante com Engels, culminaram em sua vasta obra que auxilia na compreensão do modo de produção capitalista. Neste, “a riqueza das sociedades (...) configura-se em ‘imensa acumulação de mercadorias’, e a mercadoria é considerada a forma elementar dessa riqueza” (MARX, 1980, p.41).

Na análise dessa forma elementar, o autor esmiúça que, por meio de suas propriedades, a mercadoria em si objetiva satisfazer as necessidades humanas e sua utilidade lhe confere um valor de uso, podendo ser de forma direta, para satisfação das necessidades de subsistência, ou indireta, como meio de produção, de qualquer modo, esse valor de uso só se concretiza por meio do consumo. No capitalismo, contudo, a produção de mercadorias extrapola a pura criação de valores de uso, por meio da exploração da força de trabalho, para a criação de valor de troca, que se revela “na relação quantitativa entre valores-de-uso de espécies diferentes na proporção em que se trocam, relação que muda constantemente no tempo e no espaço.” (MARX, 1980, p.43). Só é interessante ao capitalista produzir algo cujo retorno seja mais alto que a soma dos valores empregados na produção. O valor de troca da mercadoria é determinado pela quantidade de trabalho materializado em seu valor de uso, pelo tempo de trabalho socialmente necessário à sua produção (incluindo o trabalho aplicado na fabricação dos meios e objetos de trabalho). A lógica mercantil se mantém através da acumulação de riquezas à custa do trabalho excedente não pago — a mais-valia — sob o qual a acumulação é viabilizada.

A reprodução desse processo não se encerra nisso, mas envolve um complexo circuito envolvendo produção, distribuição, consumo e troca (circulação), que compõem uma totalidade, embora os processos envolvidos nesse circuito sejam obscurecidos. Uma das conclusões de Marx (2008) é que a forma de produção determina as formas de distribuição, troca e consumo — bem como as relações determinadas destes fatores entre si —, sendo, nesse sentido, o modo de produção da sociedade burguesa a mais complexa e desenvolvida da história.

Ao fazer uma leitura da “carreira histórica do capitalismo”, Harvey (2003)

destaca dois aspectos intrínsecos da acumulação do capital: o primeiro direcionado à produção de mercadorias pautadas na extração de mais-valia — como a fábrica, a mina, a propriedade agrícola —, caracterizado como processo econômico puro; e o segundo aspecto, as relações entre o capitalismo e modos de produção não capitalistas através da “política colonial, um sistema internacional de empréstimos (...) e a guerra”, cujos métodos se pautariam na “força, a fraude, a opressão, a pilhagem” (HARVEY, 2013, p.117).

Nesse processo, incorporam-se contradições poderosas e destrutivas que colaboram com a instabilidade da circulação do capital e a inclinação crônica para crises. A manifestação da crise é vista nos excedentes de capital e trabalho que não podem ser absorvidos pelo capitalismo, mas, por outro lado, são necessários para a sua sobrevivência.

As tendências de crise em função do subconsumo, incapacitando a absorção dos excedentes capitalistas, delineiam o quadro que justifica, para o capital, a atividade imperialista. Mas não basta a abertura ao comércio com os territórios “não capitalistas”, é necessário que o capital “invista em empreendimentos lucrativos usando força de trabalho e matérias-primas mais barata, terra de baixo custo e assim por diante” (HARVEY, 2003, p. 117).

Assim, segundo o autor, a acumulação por espoliação, ou “o novo imperialismo”, teria papel fundamental na resolução do problema da sobreacumulação. Harvey conceitua como acumulação por espoliação o processo definido por Marx seguindo Adan Smith, como acumulação “primitiva” ou “original” em outrora, por entender que muitas das características do processo original permanecem fortemente presentes na geografia histórica do capitalismo até os nossos dias. Como exemplos, o autor cita:

A expulsão de populações camponesas e a formação de um proletariado sem terra tem se acelerado em países como o México e a Índia nas três últimas décadas; muitos recursos antes partilhados, como a água, têm sido privatizados (com frequência por insistência do Banco Mundial) e inseridos na lógica capitalista da acumulação; formas alternativas (...) de produção e consumo têm sido suprimidas. Indústrias nacionalizadas têm sido privatizadas. O agronegócio substituiu a agropecuária familiar. E a escravidão não desapareceu (particularmente no comércio sexual) (HARVEY, 2003, p. 121)

É importante destacar que, conforme Mézaros (2011) reforça, o capital é

uma forma sociometabólica incontrolável com capacidade constituída ao longo da história de adaptar e sujeitar todas as esferas da vida social aos seus interesses, constituindo-se como a mais poderosa força e estrutura totalizadora. Ao desenvolver suas conexões metabólicas reprodutivas mais amplas, fugindo ao controle dos próprios capitalistas, ocorre também difusão universal e potencialização dos problemas e contradições gerados pelo sistema.

Nesse sentido, alguns mecanismos da acumulação primitiva foram aprimorados e outros criados, contando com o poder do Estado para impô-los. No primeiro caso, na onda da financeirização do pós-1970, o sistema de crédito e o capital financeiro se tornaram “grandes trampolins de predação, fraude e roubo” (HARVEY, 2003, p. 122). No segundo, Harvey cita os direitos de propriedade intelectual nas negociações da Organização Mundial de Comércio — colocando o patenteamento e licenciamento de material genético, do plasma de sementes, entre outros, a serviço das indústrias farmacêuticas —; a mercadificação da natureza a todo custo, com a depredação dos recursos ambientais, degradações de habitats; a mercadificação de formas culturais, históricas e da criatividade intelectual; a privatização de bens públicos, como a água e utilidades públicas diversas, indicando “uma nova onda de ‘expropriação das terras comuns’” (HARVEY, 2003, p.123).

A expansão da economia capitalista no período do pós-Segunda Guerra Mundial, impulsionada pelo crescimento industrial em bases tayloristas e fordistas e associada à política keynesiana, possibilitou que a acumulação do capital fosse dinamizada gerando excedentes, cujas partes foram canalizadas pelo Estado para o financiamento de políticas públicas. Esse modelo de produção de bases fordista-taylorista entrou em crise, segundo Harvey (1993), pela sua rigidez em absorver as mudanças nas demandas do mercado, que o próprio capital gera.

Como vimos anteriormente, o pacote de medidas neoliberais não foi suficiente para alcançar o objetivo histórico de reanimação do capitalismo, pois a recuperação dos lucros não significou a retomada dos investimentos, já que foram criadas muito mais condições para operações especulativas do que produtivas. (ANDERSON, 1998).

Nesse sentido, com a crise estrutural do padrão de produção vigente, o capital busca no campo da especulação financeira aquilo que já não era mais capaz de alcançar na produção, ou seja, “foi buscar no campo do capital fictício o

valor que ele não conseguiu mais produzir nas fabricas, na produção direta de mercadorias”. Contudo o “cassino financeiro” tratar-se-ia de uma saída ilusória, que envereda o mundo “em dívidas, em crédito podre, em seguros e especulação de mercadorias”, conforme Menegat, 2014 (informação verbal). A lógica financeira e a expectativa de lucratividade das empresas apostam na extração da mais-valia presente e futura dos trabalhadores, embora esse processo fique oculto. Com a importância que os mercados financeiros adquiriram, a economia se coloca pretensamente como a atividade mais importante da sociedade contemporânea, se impondo às demais esferas sociais que são submetidas às influências do que Marx designava como a forma mais impetuosa do fetichismo (CHESNAIS, 2009).

Entendemos que a mercadificação das cidades e da natureza encontram-se vinculadas à aplicação dos excedentes de capital no contexto de mundialização financeira, dispondo, para isso, de estratégias ideológicas que garantam a hegemonia do projeto em curso. Diante do exposto, considerando que as transformações na infraestrutura urbana e a propagação da cultura ambientalista compõem o cenário de inserção do Trabalho Social, cabe sinalizar como esses processos se situam na reestruturação capitalista.

2.1.

A mercadificação da natureza e das cidades na reestruturação capitalista

Embora nessa pesquisa tenhamos optado por tratar do objeto a partir de suas nuances do saneamento básico, entendemos que não é possível isolar essa discussão da problemática ambiental, uma vez que estão intimamente vinculadas e fazem parte do conjunto de contradições sociometabólicas do capital.

Nas últimas décadas, a preocupação com os problemas ambientais, com o controle social nas políticas públicas, com a vida nas cidades e o futuro da humanidade, passou a compor o pano de fundo de políticas públicas, produções acadêmicas, noticiários e o próprio senso comum. Crise ambiental, efeito estufa, aquecimento global, desastres “naturais”, sustentabilidade, desenvolvimento sustentável e responsabilidade socioambiental são expressões que ganham notoriedade nesses espaços passando a ser concorridos por projetos de interesses

distintos. Dentro desse debate, a questão do saneamento é trazida à tona, por exemplo, através do receio com a escassez de água, com o destino dos resíduos sólidos, a poluição dos mananciais, as enchentes de verão, as doenças advindas da falta de saneamento, entre outros.

Somados a isso, a exclusão de parcelas significativas da população mundial ao acesso à habitação digna, equipamentos públicos, transporte de qualidade, entre outros problemas socioambientais urbanos, vêm figurando na justificativa da agenda política internacional e governamental enquanto demandas de intervenção prioritária, resultando em uma série de eventos e documentos que buscam envolver os diversos segmentos sociais para o enfrentamento desses problemas.

Silva (2010) reúne dados de estudos científicos e discussões sob a temática ambiental — tendo como ponto de partida os estudos do *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*²⁶, apontando que a maior responsabilidade pelo aquecimento global recai sobre a ação humana —, que delineiam um cenário alarmante, que justificaria o enfrentamento da problemática ambiental e que explicita as contradições de classe presentes nessa divisão internacional da “questão ambiental”.²⁷ Compõe esse cenário diversos dados, entre eles que:

- Apesar de aproximadamente 25% da população mundial estar nos países do Norte, 75% dos recursos globais são consumidos por eles;
- Os EUA, responsável por 20% da emissão de gases-estufa, recusam-se a assumir compromissos para a sua redução;
- Entre os próximos 40 e 60 anos haverá a necessidade de profundas adaptações, especialmente entre os países mais pobres, em razão de falta de água em regiões secas e inundações em locais sujeitos a elas. Conseqüentemente, prevê-se a redução de 50% na produção agrícola;
- Em 2010, a previsão era de 50 milhões de “deslocados ambientais” no mundo, majoritariamente mulheres e crianças;²⁸

²⁶Conhecido em português como Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas.

²⁷ Nessa divisão internacional, países da Ásia e África, por exemplo, tornam-se uma “lata de lixo eletrônico”, um “aterro sanitário” do “imperialismo ecológico” protagonizado pelos EUA e Europa (SILVA, 2013, p.115)

²⁸ Como exemplos de processos que acarretarão esse movimento, há previsão de que o Nordeste brasileiro possa perder 70% de seus aquíferos e é possível que 60% dos ecossistemas do mundo não estejam mais em condições de sustentabilidade (SILVA, 2010).

- A cada quinze segundos morre uma criança por falta de acesso à água potável e 40 milhões sofrem por má nutrição extrema, quadro que tende a se agravar. Vale lembrar que esse público é mais exposto também a enfermidades transmitidas por mosquitos (chuvas, inundações, etc.);
- Aproximadamente um bilhão de pessoas vivem em áreas com insuficiência de água;
- 70% da água para a agricultura é descartada;
- Na América Latina, 70% das águas residuais urbanas são despejadas na natureza sem tratamento;
- Há ampliação dos serviços de água e esgotamento, mas pouco alcançou as populações mais pobres: de 34 milhões de pessoas que não tem acesso à água, 24 milhões têm renda de até 3 salários mínimos, no caso do esgotamento sanitário, de 95,6 milhões sem acesso aos serviços, 59,2% encontram-se nessa faixa de renda.
- A produção anual de 730 milhões de toneladas de resíduos sólidos tem revelado a incapacidade de absorção dos dejetos da produção humana. Desse total, 31% são oriundos dos EUA. (SILVA, 2010)

Diante das evidências da chamada “questão ambiental” e das demandas das classes que são impactadas por elas — seja pelo nível das condições de vida e subsistência das classes trabalhadoras ou dos limites impostos à reprodução do capital — a temática entra na cena internacional, passando a ocupar a agenda pública e as ações dos grupos privados.

Deste modo, é no contexto de crise capitalista dos anos 1970 que o debate em torno dos impactos da ação humana, na depreciação da natureza, passa a ser reconhecido por diversos segmentos sociais como um potencial ameaçador do futuro da humanidade, sendo vista não mais como uma questão territorializada localmente, mas uma questão global, conforme Silva (2010) destaca. A autora, que se refere a esse fenômeno como a “questão ambiental”, sinaliza que o mesmo diz respeito:

A um conjunto de deficiências na reprodução do sistema, o qual se originava na

indisponibilidade ou escassez de elementos do processo produtivo advindos da natureza, tais como matérias-primas e energia e seus desdobramentos ideopolíticos.” (SILVA, 2010, p.67).

O que a autora quer dizer é que, em condições históricas marcadas pelo alto nível de produção e consumo, o planeta é incapaz de prover de forma ilimitada os recursos necessários à reprodução da vida. Contudo não é essa concepção que permeia a concepção hegemônica acerca da temática ambiental.

Embora haja certo consenso no reconhecimento da influência da ação humana da depredação do meio ambiente, as discussões, que marcam o início dos anos 1970 e se desdobram até os dias atuais, tiveram interpretações e correntes teórico-ideológicas diferenciadas. Essas correntes contribuíram tanto para a propagação de uma “consciência ambientalista” e do que mais tarde seria difundido no cenário internacional como “Desenvolvimento Sustentável”, quanto com a produção de conhecimento crítico a essa ideologia.

Nos antecedentes históricos da formulação da noção de Desenvolvimento Sustentável — que também se encontra no campo da ideologia —, temos dois importantes marcos: o primeiro, as discussões que culminaram na publicação, em 1972, do documento *Limits to growth — Os limites do crescimento* —, pelo Clube de Roma.²⁹ E, no mesmo ano, a 1ª Conferência das Nações Unidas para o meio Ambiente, a Conferência de Estocolmo.

O relatório *Limits to growth* consiste nos resultados de um estudo no qual, por meio de sistemas de informática, foram realizadas simulações entre a interação do homem com o meio ambiente, tendo em vista o número de habitantes e o esgotamento de recursos naturais. Chegou-se à conclusão de que, caso o consumo da população permanecesse da mesma forma, em menos de 100 anos os recursos naturais se esgotariam.

²⁹ O Clube de Roma é uma organização internacional que analisa em foros de discussão, questões econômicas, políticas e sociais com relação ao meio ambiente. O grupo — que ganhou o nome da cidade na qual ocorreu a primeira reunião — foi fundado em 1968, tendo como seus idealizadores o empresário italiano Aurelio Peccei, presidente honorário da Fiat, e o cientista escocês Alexander King. Atualmente, é formado por cientistas, políticos, acadêmicos, empresários e membros da sociedade civil. O reconhecimento mundial do grupo decorreu da publicação desse estudo — *Limits to Growth* — em parceria com a equipe de cientistas do Instituto de Tecnologia de Massachusetts. O documento foi publicado em cerca de 30 idiomas. Informações disponíveis em <http://puc-riodigital.com.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=148&inford=12080#.V6I_wrgrLIU>. Acesso em ago. 2016.

Silva (2010) avalia que o documento cumpriu o importante papel de dar visibilidade às graves consequências do uso indiscriminado e irracional dos recursos naturais, passando a influenciar diversas áreas de produção do conhecimento, o que antes era limitado a restritos movimentos ecológicos.

Contudo, em que pese esse papel, Silva (2010) conclui que o documento ancora-se no darwinismo social, onde o crescimento populacional é visto como responsável pela miséria e degradação ambiental, e o seu enfrentamento é o elemento central para a humanidade. Conforme destaca, o documento sugere também um progressivo direcionamento dos investimentos econômicos para o setor de serviços, mitigando, assim, utilização de recursos naturais e a poluição.

As teses neomalthusianas do Clube de Roma, criticadas pela autora e por diversos segmentos sociais, responsabilizam os países periféricos pela degradação ambiental, enquanto o padrão de consumo dos países centrais — que não poderia ser estendido a toda humanidade — é defendido e estes são isentos da condição de poluidores. Na análise das contradições capitalistas, o grupo opera uma inversão em sua lógica, segundo a qual a pobreza e a depreciação das condições de vida na sociedade industrial são explicadas a partir das expressões da desigualdade social (por exemplo, as altas taxas de natalidade). Na verdade, os processos de (re)produção dos antagonismos sociais não são postos em debate. Também se contrapondo a essas teses, os próprios defensores do desenvolvimento colocam que a indústria trouxe progresso e o crescimento econômico é condição para a melhoria das condições de vida da população (SILVA, 2010).

Na Conferência de Estocolmo (1972), as teses do Clube de Roma, o contraponto desenvolvimentista, além de temas ambientais passíveis de gerar conflitos internacionais, estiveram presentes, mas na avaliação de Silva (2010, p.172) “não ofereceram uma análise mais contundente às causas da ‘questão ambiental’ e sua relação com o modo de produção burguês”. Apesar disso, as discussões colocaram-na na agenda pública, tendo resultado na chamada Declaração de Estocolmo e indicou o Programa Nacional das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), criado pela ONU no mesmo ano.

A Declaração de Estocolmo (1972) traz os primeiros elementos que viriam a conformar a concepção de Desenvolvimento Sustentável, que perdura até os dias atuais. Logo nos seu Princípio 1 e 2 — dos 26 que orienta a conduta dos países — é possível perceber os traços da “sustentabilidade” idealizada nesse evento:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene **obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras**. (...) (Princípio 1, grifos nossos)

Os recursos naturais da terra, incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais **devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras**, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento. (Princípio 2, grifos nossos)

Nota-se que os recursos naturais aparecem como uma esfera autônoma responsável pelas condições de vida adequadas da qual o homem tem direito, juntamente da liberdade e da igualdade, em uma concepção desarticuladora da relação entre modo de produção e natureza. Do mesmo modo, nessa declaração, os problemas ambientais são colocados de formas distintas para os chamados “países desenvolvidos” e “em desenvolvimento”: enquanto no primeiro grupo os problemas estariam relacionados com a industrialização e o desenvolvimento tecnológico, no segundo, o próprio subdesenvolvimento é mencionado como causa da maioria dos problemas ambientais. Nas palavras da primeira-Ministra da Índia, Indira Gandhi (*apud* BARBIERI, 1997), no plenário da Conferência: “A maior poluição é a pobreza”. Nesse último caso, a melhor forma de sanar os problemas, conforme consta no Princípio 9, seria com o “desenvolvimento acelerado, mediante a transferência de quantidades consideráveis de assistência financeira e tecnológica”. As políticas ambientais de todos os países deveriam, portanto, encaminhar-se para aumentar o potencial de crescimento desses países, e não restringi-lo (Princípio 11), posicionamento compartilhado pelo chefe da delegação brasileira na Conferência, o Gal. Costa Cavalcante, na época Ministro do Interior. Seu discurso foi voltado para a defesa do desenvolvimento a qualquer custo, tendo declarado “de modo categórico que *não é válida qualquer colocação que limite o acesso dos países subdesenvolvidos ao estágio de sociedade industrializada, sob pretexto de conter o avanço da poluição mundialmente*” (BALBIERE, 1997, p.20, grifos do autor). Esse posicionamento não destoava do empenho do governo na sustentação da política desenvolvimentista do período.

No Princípio 13 da Declaração, fica explícito que na concepção hegemônica, desenvolvimento e proteção do meio ambiente são perfeitamente compatíveis, bastando para isso que o Estado adote um enfoque integrado e

coordenado de planejamento do seu desenvolvimento. Um dos enfoques se daria em relação aos assentamentos humanos e à urbanização vista, buscando potencializar os benefícios sociais, econômicos e ambientais, bem como evitar repercussões prejudiciais sobre o meio ambiente. Nesse sentido, a influência das teses neomalthusianas se faz perceber claramente no Princípio 16:

Nas regiões onde exista o risco de que a taxa de crescimento demográfico ou as concentrações excessivas de população prejudiquem o meio ambiente ou o desenvolvimento, ou onde, a baixa densidade de população possa impedir o melhoramento do meio ambiente humano e limitar o desenvolvimento, deveriam ser aplicadas políticas demográficas que respeitassem os direitos humanos fundamentais e contassem com a aprovação dos governos interessados. (CNUMA, 1972)

Deste modo, os princípios da Declaração de Estocolmo fundados nas teses neomalthusiana irão se refletir, posteriormente, nos financiamentos dos organismos multilaterais, inclusive aqueles que viabilizaram a construção das metodologias do Trabalho Social em assentamentos precários, cujas discussões vêm perdurando até os dias atuais. A própria educação ambiental, eixo integrante desse componente, também encontra sustentação neste documento, que dedica o Princípio 19 à sua defesa:

É indispensável um esforço para a educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos privilegiado, para fundamentar as bases de uma opinião pública bem informada, e de uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades inspirada no sentido de sua responsabilidade sobre a proteção e melhoramento do meio ambiente em toda sua dimensão humana. É igualmente essencial que os meios de comunicação de massas evitem contribuir para a deterioração do meio ambiente humano e, ao contrário, difundam informação de caráter educativo sobre a necessidade de protegê-lo e melhorá-lo, a fim de que o homem possa desenvolver-se em todos os aspectos. (CNUMA, 1972)

Cabe fazer um adendo sinalizando que, na Conferência de Estocolmo, a preocupação com assentamentos humanos ganha mais visibilidade — embora desde a Declaração dos Direitos Humanos, de 1948, e a Declaração sobre Progresso e Desenvolvimento Social (1969),³⁰ a moradia e os serviços sociais,

³⁰ Proclamada pela resolução 2542 (XXIV) da Assembleia Geral das Nações Unidas. Disponível em <http://direitoshumanos.gddc.pt/>. Acesso em julho de 2016.

entre outros, tenham sido colocados como direitos necessários para assegurar o alcance de um nível de vida que gere bem-estar. O tema é aprofundado em 1976, a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, ocorrida no Canadá (Habitat I), que culminou na Declaração de Vancouver e gerou um plano de ação,³¹ com 64 recomendações aos países e, dois anos depois, na criação do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT).³² Nessas propostas foram retomadas as discussões realizadas no âmbito da Conferência de Estocolmo, sustentando-se nas mesmas premissas referente à relação entre desenvolvimento e degradação ambiental — incluindo as condições dos assentamentos — reiterando a necessidade do desenvolvimento econômico das nações como meio para resolução desses problemas e melhoria da qualidade de vida das pessoas, pois possibilitaria a satisfação das necessidades humanas. Importante destacar também que esses documentos apresentam de forma sistemática a concepção de participação social, cujo embrião pode ser localizado na Declaração sobre Progresso e Desenvolvimento social (1969). As discussões de Vancouver apresentam a ideia central de que todas as pessoas tem o direito e dever de participar, individual ou coletivamente em processos decisórios e na elaboração e implementação de políticas e programas que digam respeito aos seus interesses e ao bem comum. Essas discussões e compromissos foram retomados na 2ª Conferência Mundial Sobre os Assentamentos Humanos (HABITAT II), realizada na Turquia, a qual gerou a Agenda Habitat.

Até o final dos anos 1980, outras iniciativas foram tomadas, sob comando da ONU, como em 1974 a seção especial da Assembleia Geral da ONU que tinha em sua base a defesa da equidade, autodeterminação, interdependência, interesse comum e cooperação entre todos os estados-membros e desdobrou-se em ações pontuais, por vezes, fracassadas.³³

³¹ Os documentos encontram-se disponíveis no site: <http://www.un-documents.net>. Acesso em julho de 2016.

³² Esse programa se propõe a facilitar o intercâmbio de informação sobre moradia e desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos pelo globo e é responsável também por colaborar com os países com políticas e assessorias técnicas em termos de enfrentamento dos desafios crescentes das cidades. Informações obtidas no portal das Nações Unidas, disponível em <https://nacoesunidas.org>. Acesso em julho de 2016.

³³ Embora Balbieri (1997) também tenha seu discurso permeado pela concepção etapista de desenvolvimento e não realize a crítica às reais causas da “questão ambiental”, o autor reconhece os abusos do poder econômico das corporações e fornecedores de tecnologia e a relação de dependência estabelecida com os países periféricos, indicando que códigos de conduta que buscaram frear esse processo não obtiveram sucesso.

Contudo, apenas a partir dos trabalhos da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), criada na Conferência das Nações Unidas de 1983, as propostas e conteúdos relacionados ao Desenvolvimento Sustentável se consolidaram, construindo um consenso da necessidade de revisão das estratégias de desenvolvimento.

Com a divulgação do relatório *Nosso Futuro Comum* — conhecido também como Relatório de Brundtland — em 1987, a expressão se coloca como uma grande meta e as estratégias para seu alcance ganham visibilidade. O documento considera que a humanidade é capaz de realizar o desenvolvimento sustentável, ou seja, aquele que garanta o atendimento das necessidades do presente sem comprometer as das gerações futuras, sendo este:

(...) um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras. (CMMAD, 1991, p.10)

Nessa perspectiva, adquire centralidade a concepção de que a pobreza generalizada, “uma das principais causas e um dos principais efeitos dos problemas ambientais do mundo” (CMMAD, 1991, p. 4). Segundo o documento, a pobreza seria uma condição evitável por meio do crescimento econômico e pela equidade — concebida no âmbito político, tanto pela ampliação da participação da população nos processos decisórios, quanto pela democratização dos mesmos em âmbito internacional —, pois através destes ocorreria o atendimento das necessidades sociais e, conseqüentemente, menor utilização desenfreada dos recursos e menos degradação da natureza. Isso por que, na concepção da comissão, “um mundo onde a pobreza é endêmica estará sempre sujeito a catástrofes, ecológicas ou de outras naturezas” (CMMAD, 1991, p. 10).

A construção em torno dessa ideologia passou por uma revisão nos anos 1990 — em meio às crescentes manifestações sociais oriundas do descontentamento com os impactos da política neoliberal para as condições de vida da população — e a tese do “duplo caminho” passa a ser adotada, segundo a qual a pobreza não seria mais a principal causa da degradação ambiental, mas para proteção do meio ambiente deve ser enfrentada. (SILVA, 2010)

Nesse contexto, ocorrem importantes eventos e publicações em âmbito

internacional, tendo destaque nesse processo a Conferência das Nações Unidas o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida popularmente também como Eco92 ou Cúpula da Terra, a partir da qual foram aprovados vários documentos, como a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento — que reafirma e amplia a Declaração de Estocolmo —, a Convenção sobre Mudanças Climáticas, a Declaração de Princípios sobre Florestas, a Convenção sobre a Biodiversidade e a Agenda 21 — um instrumento de planejamento para o desenvolvimento sustentável assinado por 179 países e que se tornou referência mundial no que tange às ações voltadas para o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. Entre os capítulos 40 presentes nesse programa, encontra-se um voltado para o combate à pobreza e outro para a promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos. Cumpre destacar que as discussões da conferência não ocorreram sem divergências e em paralelo foi aprovado um documento próprio das ONGs, a Carta da Terra, estabelecendo princípios e planos de ação.

Desde então, a CNEUMAD, no âmbito da ONU, dá prosseguimento a um novo ciclo de conferências sobre desenvolvimento e meio ambiente, entre elas a Conferência sobre Direitos Humanos, em Vienna (1993); a Conferência sobre população e desenvolvimento, no Cairo (1994); em 1995, as Conferências sobre desenvolvimento social (Copenhague), mudança climática (Berlim), e sobre a mulher (Pequim); a Conferência sobre assentamentos humanos, em Istambul (Habitat II); a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, ocorrida em Joanesburgo (2012), conhecida como Rio+10 por ter ocorrido 10 anos após a Rio-92 e se dedicado a fazer um balanço e revisão deste; a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, ocorrida nesta cidade 20 anos após a primeira, com objetivo de renovar “o compromisso político com o desenvolvimento sustentável, por meio da avaliação do progresso e das lacunas na implementação das decisões adotadas pelas principais cúpulas sobre o assunto e do tratamento de temas novos e emergentes”;³⁴ Além disso, em setembro de 2000, foi publicada a Declaração do Milênio (2000), compromisso assumido por 180 países, em setembro de 2000, que se concretizou nos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), entre eles o de *garantir a sustentabilidade*

³⁴ Disponível em <<http://www.rio20.gov.br>>. Acesso em jul. 2016.

ambiental.

Em que pese os aprofundamentos, recuos e avanços em torno dessa discussão que vem ocorrendo nesses espaços — que não objetivamos aprofundar nesse estudo —, o enfoque tridimensional, combinando eficiência econômica, justiça social e prudência ecológica, tem sido a tônica dos debates resultantes da construção ideológica do Desenvolvimento Sustentável no âmbito da ONU, através da PNUMA, PNUD, CEPAL e do Banco Mundial, conforme estudo profícuo de Silva (2010) aponta. Contudo, nesses debates, os determinantes da “questão ambiental” permanecem distorcidos.

A própria CEPAL, segundo a autora, reconhece as dificuldades de incorporação desta formulação, afirmando que o “equilíbrio, tal qual se divulga, não existe, e sim estratégias, políticas, linhas de ação, projetos que têm um maior ou menor custo ecológico” (CEPAL *apud* SILVA, 2010, p.179). O que se coloca com o discurso é uma tentativa de barrar os países “subdesenvolvidos” para que não reproduzam o mesmo padrão dos parâmetros ambientais dos países “desenvolvidos”, evitando assim o aprofundamento da pobreza e iniquidade. Mas o que esse discurso oculta?

Mészáros (2011) indica que, até os anos 1990, nem mesmo o reconhecimento de que a suposta universalização do padrão baseado no consumo em massa — ideologia muito apregoada pela concepção evolucionista de desenvolvimento — determinaria a exaustão dos recursos ecológicos do planeta, foi suficiente para conter o ímpeto de produção sustentado também no protagonismo bélico e tecnológico, o que se altera significativamente com a Rio-92. Em tom irônico o autor analisa esse processo:

“O Deus que falhou”, na imagem da onipotência tecnológica, é agora recomposto e novamente apresentado sob o disfarce do “interesse ecológico” universal. Há dez anos a ecologia podia ser tranquilamente ignorada ou desqualificada como totalmente irrelevante. Atualmente, ela é obrigada a ser grotescamente desfigurada e exagerada unilateralmente para que as pessoas – suficientemente impressionadas com o tom cataclísmico dos sermões ecológicos – possam ser, com sucesso, desviadas dos candentes problemas sociais e políticos. Africanos, asiáticos e latino-americanos (especialmente estes últimos) não devem se multiplicar como lhes aprouver – nem mesmo de acordo com a vontade de Deus, caso sejam católicos apostólicos romanos –, dado que o desequilíbrio demográfico poderia resultar em “tensões ecológicas intoleráveis”. Em termos claros, poderia até pôr em perigo a relação social de forças prevalecente. (MESZAROS, 2011, p. 987, grifos do autor)

Ou seja, a partir das transformações na geopolítica mundial e a perda da onipotência militar e tecnológica norte-americana, a revisão de paradigma de desenvolvimento, incluindo a questão “ambiental”, torna-se uma nova estratégia de perpetuação do sistema econômico, na medida em que socializa os custos da “recuperação do meio ambiente” — “aqueles necessários à manutenção do atual sistema de expansão da produção de supérfluos” — (MÉSZÁROS, 2011, p. 987) — através de cortes nos padrões de vida da população. O que o autor busca chamar a atenção é para a manipulação que tem sido feita da “questão ambiental”, embora a existência do problema ecológico exista.

Para compreensão crítica desse processo, é preciso considerar que “a relação entre a natureza e a sociedade é sempre historicamente determinada.” (ABREU, 1992, p.55), ou seja, seu significado atribuído pela sociedade sempre irá variar no tempo, necessariamente, considerando o processo histórico de seu desenvolvimento econômico e social.

Nesse sentido, no grau de desenvolvimento capitalista, uma das contradições reside na crescente necessidade de autorreprodução e expansão do modo de produção e a capacidade restrita do planeta em prover as condições para sua realização (SILVA, 2010). A racionalidade e o processo civilizatório, fundados pelo capital, passam a submeter a exploração dos recursos naturais e os efeitos de sua destruição aos processos mercantis, transformando-os em componente do processo produtivo e valor de troca, colocando a sua sustentabilidade em cheque. Nesse sentido, não podemos reduzir a questão ambiental às suas manifestações contemporâneas, mas precisamos entendê-la inserida no conjunto das relações sociais capitalistas.

Portanto, somente com a transformação radical do modo de produção vigente — o qual é alienado e reificado — pode-se cogitar um controle efetivo das forças da natureza, conforme Mézáros (2011) chama a atenção. Até porque, conforme Silva (2010, p. 118) ressalta, “para o capital, a ‘questão ambiental’ se constitui numa problemática tão somente na medida em que impede, ou cria obstáculos, às formas que historicamente utilizou para apropriar-se da natureza (...)”, ou seja, a efetiva preocupação com as presentes e futuras gerações não é uma realidade.

Conforme destacamos anteriormente, a realização do lucro, no âmbito da produção capitalista, tem como fundamento a expropriação dos trabalhadores e a

contínua exploração dos recursos naturais, revelando contradições que gestam a chamada “questão social” e “questão ambiental”. É através do trabalho que o homem transforma a natureza para satisfação de suas necessidades, e, como vimos, sob controle capitalista, essa transformação não se restringe a esse propósito, mas, sobretudo, ao propósito da acumulação crescente. Assim, no processo produtivo, a natureza é transformada em mercadoria.

Desta forma, a “questão ambiental” se coloca como obstáculo à acumulação de diversas formas, como, por exemplo, pela escassez de produtos não renováveis necessários à produção e pelos entraves que surgem nesse processo de “ambientalização”, como as barreiras comerciais, por meio das restrições das ações de empresas que não atendam às exigências ambientais, e jurídico-políticas, a partir da regulação pública, motivada pela pressão de movimentos sociais, direcionando normas menos agressivas ao meio ambiente às diversas atividades econômicas (SILVA, 2010).

A autora (SILVA, 2010) mostra que as iniciativas para o enfrentamento das questões, advogando a sustentabilidade ecológica, têm sido polêmicas e revelam na sua essência a insustentabilidade do processo. Como exemplo, cita que a redução das emissões de gases do efeito estufa tem se pautado no incentivo a um alto padrão de eficiência energética, sustentado pelo investimento em tecnologias limpas, adoção de fontes alternativas de energia alternativas e a controversa regulamentação do crédito de carbono, uma vez que acaba transformando uma sequela dos processos de produção capitalista na natureza em objeto de transação mercantil, sob o pretexto da sua própria proteção.

Contudo, ainda assim, essas estratégias se esbarram em obstáculos — do contrário, não estaríamos tratando do capitalismo — como os interesses das grandes corporações petrolíferas, o *lobby* hidroelétrico, a baixa rentabilidade das fontes renováveis.

Ademais, são questionáveis os graves impactos ambientais, como no caso dos agrocombustíveis, calcado na exploração intensiva de uma única fonte, como a cana de açúcar, por exemplo, que pode deslocar a pecuária, ampliar o desmatamento, favorecer a concentração de renda e intensificar processos de exploração dos trabalhadores, muitas das vezes submetidos a práticas semelhantes à escravidão (ZIEGLER, 2013).

Por isso, a discussão dos agrocombustíveis está vinculada diretamente à sobrevivência humana, através dos impactos ambientais e sociais, entre eles na produção de alimentos. Tomando a situação brasileira como exemplo, Ziegler (2013) lembra que:

A fronteira agrícola no Brasil está em deslocamento constante: a cana avança para o interior do planalto continental e o rebanho bovino, que aí tinha seus pastos há séculos, migra para o oeste e o norte. Para obter novas pastagens, os latifundiários e as sociedades transcontinentais queimam a floresta — dezenas de milhares de hectares por ano. A destruição é definitiva. (ZIEGLER, 2013, p. 258).

O autor sinaliza que o controle alimentar da humanidade é realizado por potências agroalimentares, sociedades transcontinentais privadas, que controlam a produção e o comércio dos insumos que os agricultores e criadores devem comprar.³⁵ O monopólio ocorre sobre o conjunto da cadeia alimentar, e atualmente um quarto dos recursos produtivos mundiais são controlados pelas duzentas maiores sociedades do ramo agroalimentar, com a realização de lucros astronômicos. Segundo o autor — que também alerta que até a água estaria sob controle dessas sociedades, as quais adquiriram milhões de hectares de terras aráveis no hemisfério sul —, muitas dessas potências dispõem de mais recursos que os próprios governos dos países nos quais atuam. Esse processo se encontra no centro de conflitos internacionais de disputa desse bem público, tensionada pelos interesses mercantis. Conforme destaca Porto-Gonçalves (2005), as grandes corporações vêm dominando o mundo da água privatizada, agindo no direcionamento de um novo modelo de regulação conformado à escala global:

Várias têm sido as propostas de privatização das águas, todas baseadas numa ampla desregulamentação pela abertura dos mercados e a supressão dos monopólios públicos, sob a pressão dos técnicos do Banco Mundial e do FMI, políticas essas que vão desde: (1) privatização em sentido estrito, com a transferência pura e simples para o setor privado com a venda total ou parcial dos ativos; (2) transformação de um organismo público em empresa pública autônoma, como bem é o caso da ANA – Agência Nacional da Água – no Brasil;

³⁵ Segundo o autor, “apenas 10 sociedades — entre as quais a Aventis, a Monsanto, a Pioneer e a Syngenta — controlam um terço do mercado mundial de sementes, cujo volume é estimado em 23 bilhões de dólares. Dez outras sociedades, entre as quais a Cargill, controlam 57% das vendas dos 30 maiores varejistas do mundo e representam 37% das receitas das 100 maiores sociedades fabricantes de produtos alimentícios e de bebidas. E seis empresas controlam 77% do mercado de adubos: Bayer, Syngenta, BASF, Cargill, DuPont e Monsanto.” (ZIEGLER, 2013, p.152)

ao (3) PPP – Parceria Público Privado - modelo preferido pelo Banco Mundial. (PORTO-GONÇALVES, 2005, p.8)

Conforme Imbrósio (2015) complementa, para além do entendimento da natureza como matéria prima, o capitalismo amplia os seus usos através de novos modelos de privatização da mesma, por meio do mercado de carbono, de ativos ambientais, das políticas de compensação ambiental, entre outras. Trata-se de uma agenda pública baseada na noção de economias de reparação, que tem um papel muito definido no capitalismo de economia mundializada. Essa agenda atua na precificação do:

Lado negativo do crescimento, que trouxe à existência e aumentou o valor das *commodities*, como o carbono, os biocombustíveis e compensações de todos os tipos (seja da biodiversidade, das espécies ou do clima). A economia de reparação foi contrabandeada dentro do conceito de "sustentabilidade", mas sua lógica é clara: que o uso insustentável "aqui" pode ser reparado por práticas sustentáveis "lá", com uma natureza subordinada à outra. Uma vez que essa lógica de reparação é apreendida, para que uma nova interação possa ser discernida, valorando duplamente a natureza: para a sua utilização e para a sua reparação. Os danos causados pelo crescimento econômico que geram recursos insustentáveis, assim, cria a base para o crescimento de uma nova economia de reparação (FAIRHEAD *et al*, *apud* IMBROSIO, 2015, p.93).

Dentro desta ótica, os serviços ambientais são destacados por grupos ambientalistas e governos — sugeridos por organismos multilaterais de financiamento —, com a retórica de proteção da natureza, como instrumento de arrecadação volumosa de recursos voltados para a manutenção de áreas de conservação ambiental. “O ciclo da água, a erosão dos solos, a dispersão de sementes, a fertilidade do solo, a estabilidade do clima e a cobertura vegetal são precificados e se tornam ativos financeiros no mercado de ações como qualquer outra *commoditie*” (IMBROISI, 2015, p.99), o que além de permitir a continuidade da acumulação, gera uma nova mobilização da opinião pública frente aos atos ambientalmente destrutivos. Assim, os “selos verdes” e normas de certificações de qualidade também entram no circuito como fator de competição no mercado mundial. Jorge (2015) ainda lembra outra faceta desse processo: o processo de transformação da natureza em paisagem e da paisagem em mercadoria, um artigo de luxo, objeto de contemplação turística na “sociedade do espetáculo” ou de comercialização de lazer (LEFEVBRE, 1991).

Nesse contexto de conversão dos obstáculos à acumulação em estratégias adotadas pelo Estado e empresariado no final do século XX, a chamada gestão ambiental passa a figurar, com os mencionados limites estruturais, na agenda pública e privada, trazendo preocupações e ações relacionadas ao enfrentamento das mazelas ambientais:

A gestão ambiental, com ênfase na reciclagem de resíduos sólidos, nos investimentos em pesquisas científicas e em novas tecnologias e a educação ambiental, além da ideologia do progresso técnico são as expressões mais emblemáticas desse movimento. (SILVA, 2010, p. 123, grifos da autora)

Santana e Souza (2013) destacam que a gestão da “questão ambiental” tem se materializado especialmente pelos seguintes instrumentos utilizados pelos gestores: a) planos governamentais: inclusão de propostas voltadas para uso e preservação do meio ambiente; b) relação com as empresas: estímulo ao planejamento voltado à redução do desperdício de matérias-primas e recursos escassos, bem como com a criação de legislação que oriente também a prática da responsabilidade pós-consumo; c) responsabilização: aplicação de sanções e indenizações para incentivar empresários, trabalhadores e consumidores à racionalização dos recursos; d) mobilização da opinião pública: por meio das tecnologias da comunicação, incentivar o consumo de mercadorias de empresas que expressem preocupação ambiental e estimular empresas a se adequarem a essas exigências.

Na realidade brasileira, essa gestão considera os seguintes princípios:

Participação na gestão dos recursos naturais buscando sua integridade e benefícios coletivos; garantia do acesso à informação a todos os interessados nas questões de desenvolvimento e meio ambiente; observação dos princípios de descentralização com a incorporação da gestão municipal, sempre que possível; desenvolvimento da capacidade institucional com vistas a possibilitar a construção democrática; e interdisciplinaridade na abordagem dos recursos naturais promovendo a inserção ambiental nas políticas setoriais em geral (SANTANA & SOUZA, 2013, p. 117)

Contudo, em que pesem essas iniciativas, os seus efeitos em termos de sustentabilidade em si tem sido pontuais e pouco efetivos, pois não se altera as bases da degradação ambiental e social que geram a insustentabilidade. Porém é

inegável a influência desses debates em torno da problemática ambiental nas políticas públicas. Ao se deparar com uma possível mudança de paradigma no planejamento, como os discursos ambientalistas propõem, Topalov (1997) formula a hipótese do surgimento de um novo senso comum no que se refere à ação sobre a cidade e o habitat: aquele que “faz do meio ambiente o problema central em torno do qual, daqui em diante, todos os discursos e projetos sociais devem ser reformulados para serem legítimos” (1997, p.24).

Assim, considerando a análise realizada, para pensar as políticas urbanas é pressuposto considerar que o processo de mercadificação da natureza se constitui em uma estratégia para a própria reprodução do espaço urbano. Na lógica do capitalismo monopolista, ambos estão inseridos na lógica de reprodução do capital.

O debate da natureza e do desenvolvimento remete à questão da divisão do trabalho social, que operou, entre outros, a separação e contradição entre cidade-campo, as quais não foram superadas ou dominadas, conforme Lefebvre (1991) coloca e, por isso, o conflito entre cidade-campo está longe de ser resolvido. As cidades — obra e produto, espaço conflituoso e histórico, onde as relações sociais são produzidas e reproduzidas pelos homens (LEFEBVRE, 1991), — enfrentam um processo de transformação de seus espaços, dentre as quais a urbanização acelerada, êxodo, favelização, gentrificação, denunciando uma contradição básica do processo civilizatório capitalista. Se, por um lado, o desenvolvimento das forças produtivas possibilita o chamado “progresso” — incluindo a produção de tecnologias cada vez mais avançadas, que supostamente socializariam, entre outros, melhores condições de infraestrutura, trabalho, lazer, satisfação das necessidades humanas — por outro, o ímpeto da acumulação que atravessa as relações sociais nesse sistema, impede que esse “progresso” alcance a todos e revele a natureza destrutiva do capital.

A literatura crítica tem demonstrado que vem ocorrendo um processo de reificação do espaço urbano e os megaprojetos têm impulsionado esse processo promovendo alterações significativas nas grandes metrópoles e cidades do seu entorno, expressando movimento societário mais amplo, de reprodução da acumulação capitalista com ampla participação do Estado.

Valente (2013) apresenta importantes reflexões sobre a relação entre orientações dos organismos multilaterais, focando-se na análise do BID, e a

gestão de cidades no Brasil. Destaca que o BID — em consonância com o BM e o FMI — tem contribuído nas decisões políticas e econômicas dos dirigentes dos países latino-americanos, utilizando como um dos principais mecanismos os Documentos de País e de Estratégia que avaliam, em detalhes, a situação de cada país, além de definir as recomendações de políticas que devem ser adotadas em diversos setores, inclusive na política urbana e que, com as devidas mediações, essas orientações estão intimamente ligadas à questão dos contratos de financiamento e à orientação maior, referente aos ajustes estruturais em torno da reforma do Estado.

No campo ideológico — que também conta com a influência de consultores internacionais, especialmente os catalães como Jordi Borja e Manuel Castells, entre outros — a autora defende que há a preocupação com a formatação e disseminação de um discurso — o qual se torna exigência nas imposições embutidas nos acordos de empréstimo — de planejamento urbano direcionado aos gestores urbanos para atuação de forma eficiente e eficaz no encaminhamento das políticas econômicas e sociais, encarada como a única alternativa para as cidades e governos locais no mercado globalizado. Na “aparência”, o banco se coloca como promotor da redução da pobreza, oferecendo programas de financiamento que se expressam de forma focalizada e setORIZADA, contudo, na “essência” encoberta, encontra-se a eficiência — obtida por meio de fórmulas, modelos, normativos — a fim de ampliar a poupança pública para pagamento dos empréstimos, especialmente aqueles ligados ao FMI e BM.

Desta forma, ganham força conceitos e metodologias do planejamento estratégico empresarial que são transpostos para o território urbano, procedendo no projeto de cidade articulado, de forma paradoxal, por três analogias: a cidade como mercadoria à venda no mercado extremamente competitivo; a cidade como empresa, enquanto unidade de gestão de negócios; e a cidade como pátria, com negação da política, do dissenso, das condições de exercício da cidadania (VAINER, 2000).

O autor ainda acrescenta que a competitividade das cidades se centra na disputa pelo investimento de capital, tecnologia e competência gerencial; na atração de novas indústrias e negócios; no preço e na qualidade dos serviços; na atração de força de trabalho adequadamente qualificada.

Se durante largo período o debate acerca da questão urbana remetia, entre outros, a temas como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização do uso do solo, a nova questão urbana teria, agora, como nexos a problemática da competitividade urbana. (VAINER, 2000, p. 78)

Sanchez (2010) analisa a transformação da cidade em mercadoria, demonstrando que as relações de produção capitalista capturam os espaços incorporando-os ao processo de renovação urbana, podendo ser destinados à produção ou propriamente ao consumo do espaço:

No primeiro caso, por intermédio de obras de infraestrutura, operações logísticas de otimização de fluxos produtivos e obras de modernização tecnológica que agregam densidade técnica aos lugares para atração de empresas multinacionais; no segundo, por meio de operações vinculadas ao turismo e ao lazer, operações imobiliárias e, finalmente, operações voltadas ao consumo da cidade, estimuladas pela publicidade. O valor de troca, impresso no espaço-mercadoria, se impõe ao uso do espaço e, assim, os modos de apropriação passam a ser determinados cada vez mais pelo mercado. (SANCHEZ, 2010, p. 46).

A autora indica que na perspectiva da teoria social crítica, a reestruturação do espaço relaciona-se com a lógica cultural relacionada à pós-modernidade. Nesse sentido, a construção do “pensamento único” deve ser pensada na nova retórica mundial, pautada na construção da legitimação dos processos hegemônicos globais. Nesse contexto, o espaço tenderia a sofrer novas formas de ação, “criando nas cidades os chamados ‘espaço de renovação’, cada vez mais homogêneos no mundo todo, porque são moldados a partir de valores culturais e hábitos de consumo do espaço tornados dominantes na escala mundo” (SANCHEZ, 2010, p. 46).

O resultado disso, se tratando de experiência urbana, consiste na “pasteurização” dos espaços, que embora possam ser cunhados como ícones da modernização, obscurecem as diferenças sociais no espaço e no tempo. Isso significa que os espaços passam a ser apropriados de formas distintas pelos segmentos sociais, havendo o reforço ou geração de novas formas de inclusão e exclusão pautadas no consumo.

Nesse contexto, a ampliação de investimentos em áreas de interesse do capital vem acompanhada do processo de gentrificação, aliás, Arantes (2000) entende que o planejamento dito estratégico pode ser um eufemismo para a

gentrificação, embora pondere que não seja a mesma coisa. Smiht (2006, p.75) identifica que há uma generalização da gentrificação, constituída por cinco características: “o novo papel do Estado; a penetração do capital financeiro; as mudanças nos níveis de oposição política; a dispersão geográfica; a generalização da gentrificação setorial”.

Mas somente a “renovação das cidades” não basta, é necessário vendê-las. A cidade-mercadoria, então, se torna um componente essencial na economia mundializada, de postergação da crise e recuperação econômica — ainda que provisoriamente, conforme apontamos anteriormente. E, para entrar no fluxo de circulação do capital, conta com o auxílio do *city marketing*, “um mecanismo institucional de promoção e venda das cidades” (SANCHEZ, 2010, p.55), que apontam, entre outros, as vantagens dos investimentos privados e da necessidade de haver estruturas de parcerias para alcançá-los, das parcerias na gestão urbana, das atividades urbanas.

Diante desse contexto, Sanchez destaca alguns imperativos do planejamento urbano, que se pretende ser capaz de tornar as cidades “atraentes e competitivas”, caracterizando-as como “mercadoria-cidade”:

- (i) “construção de infraestrutura para facilitar a passagem do modelo espacial industrial para o do terciário avançado”, através das tecnologias da informação e comunicação;
- (ii) “modernização de infraestrutura de transporte” (...);
- (iii) “criação de distritos empresariais e financeiros” (...);
- (iv) “produção de espaços residenciais de alto padrão juntamente da oferta de bens e serviços do mesmo nível;
- (v) “criação de novas centralidades através de construção de rede hoteleira de luxo e de espaços seletivos de lazer e consumo”(…);
- (vi) “renovação de áreas centrais, revitalização de áreas degradadas’, recuperação de frentes marítimas e áreas portuárias, investimento em espaços públicos tornados emblema da modernização” (SANCHEZ, 2010, p. 60-61).

Destarte, esse projeto de mercantilização das cidades vai de encontro com outras orientações da ação planejadora das cidades, voltadas para o ordenamento do espaço urbano, baseado no padrão universalista e no planejamento orientado

para o resgate da função social da cidade e para a busca da equidade nas condições de urbanização, debates marcam as políticas urbanas na passagem dos anos 1980 para os 1990, pressionadas pelos movimentos sociais por reforma urbana e valorização dos mecanismos de democracia. Essas vertentes não passam, contudo, ilesas à primeira. Trata-se, portanto, de um campo de disputa hegemônica.

A mercantilização das cidades e da natureza, parte integrante dessas, encontram-se no cerne da política expansionista do capital, no contexto da mundialização da economia e centrada na acumulação por espoliação. Trata-se de processos que não se isolam, e, portanto, a contra-hegemonia também tem que ser articulada. A urbanização é central para a sobrevivência do capitalismo

Nesse sentido, urge a afirmação do direito à cidade, não como algo separado da natureza, pois, como Lefebvre (1991) elucida, a reivindicação da natureza é um desvio do direito à cidade, o qual só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada a partir da retomada de seu valor de uso.

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à *obra* (à atividade participante) e o direito à *apropriação* (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade. (LEFEBVRE, 1991, p.135)

Isso implica, primeiramente, uma leitura crítica dos processos contemporâneos que alteram, no plano ideológico, a relação entre sociedade — em seus processos contraditórios constitutivos a partir das relações de produção — e natureza, conferindo a esta última centralidade. É necessário retomar a compreensão da centralidade do urbano para sobrevivência do capitalismo, e, portanto, para a luta de classes (LEFEBVRE *apud* HARVEY, 2008).

É nessa totalidade de determinantes que o Trabalho Social vinculado aos projetos de infraestrutura social e urbana se insere, com a pretensa tarefa de promover a participação da população em processos decisórios referentes aos projetos urbanos, fomentar a educação ambiental e patrimonial para a apropriação dos bens e serviços implantados e contribuir com a melhoria da qualidade de vida da população. Já sabemos, portanto, dos limites que balizam esse espaço sócio-ocupacional, que tem nos assistentes sociais um dos principais condutores. Sabemos também que está inserido no conjunto de estratégias da reestruturação

do capital. Contudo, como espaço complexo e contraditório, carrega em seu interior a possibilidade de fortalecimento de movimentos contra-hegemônicos que somam às lutas dos trabalhadores.

O Serviço Social, enquanto profissão privilegiada na condução do Trabalho Social e que possui um projeto profissional crítico e comprometido com esse fortalecimento, vê-se, portanto, diante de grandes desafios, sobretudo porque o discurso de gestão democrática da cidade, embutido nas normativas do trabalho social e por seus sujeitos políticos, como o Ministério das Cidades, as instituições financeiras, alguns de seus consultores, acabam encobrindo os processos abordados até aqui.

3

A inserção do Serviço Social no Trabalho Social dos projetos de infraestrutura urbana

Conforme foi abordado no capítulo anterior, no contexto de difusão da ideologia “neodesenvolvimentista” e de “desenvolvimento sustentável”, o componente “socioambiental” aparece como um conjunto de estratégias que diferenciam um padrão de intervenção sustentável, promotor da justiça social e ambiental, daquele voltado para a acumulação a qualquer custo, que coloca os interesses da produção acima das necessidades humanas. Apesar dessa suposta mudança de padrão de intervenção se tratar na verdade de uma falácia, conforme vimos anteriormente, a incorporação do “social” nas estratégias de Estado não é algo novo. No Brasil, o surgimento e desenvolvimento do Serviço Social e das políticas sociais e, posteriormente, do Trabalho Social, deve ser lido no âmbito desse processo.

Nesse sentido, cumpre retomar alguns elementos que conformam as origens e consolidação do Trabalho Social vinculado às políticas urbanas.

3.1.

Surgimento e consolidação do Serviço Social: as bases para institucionalização do Trabalho Social

Conforme Netto (2006) aponta em seu estudo, o reconhecimento e intervenção estatal contínua e sistemática sobre as expressões da “questão social” é um processo viabilizado pelas próprias possibilidades colocadas na ordem monopólica do capital. Segundo o autor, as condições criadas pelo capitalismo monopolista, ao capturar o Estado, faz com que ele se torne permeável às demandas das classes subalternas, fazendo incidir nele seus interesses e reivindicações imediatas, como as melhorias nas condições de trabalho e as políticas sociais.

O autor afirma que, no âmbito do Serviço Social, a “questão social” é um tema praticamente consensual. Baseado nas conclusões de Marx (1984) sobre a

“lei geral da acumulação capitalista”, o autor lembra que a pobreza e desigualdade sempre existiram e eram decorrentes da escassez oriunda do baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas, mas a “questão social” não se refere a esses fenômenos, e sim às manifestações inerentes às contradições do modo de produção capitalista independente da época e do seu estágio de desenvolvimento. Na ordem burguesa, esses fenômenos relacionam-se à produção social da escassez decorrente da contradição entre as forças produtivas e as relações de produção.

É no interior dessa questão que as políticas sociais e a própria gênese do Serviço Social se colocam. Iamamoto e Carvalho (2007) inauguram a importância da análise do Serviço Social inserido no processo de reprodução das relações capitalistas, ou seja, só é possível a compreensão de sua institucionalização e significado social dessa profissão e dos espaços sócio-ocupacionais na análise da prática histórica das classes sociais no processo de produção e reprodução dos meios de vida e trabalho, pois é nesse processo que serão identificados o conjunto de elementos que o justificam e o tornam necessário.

Considerando que sob a égide do capitalismo a satisfação das necessidades sociais são mediadas pelo mercado, há a crescente divisão social do trabalho, que pode se dar em distintos níveis:

Nas suas formas gerais (no mercado mundial, por grupo de países, no interior de um país, entre a agricultura e a indústria, cidade e campo etc.), passando pelas formas singulares e particulares dentro dos ramos de produção até a divisão do trabalho no interior da oficina”. O grau de desenvolvimento da divisão social do trabalho revela também o das forças produtivas. (IAMAMOTO & CARVALHO, 2007, p.16-17).

Tal parcelamento das atividades é responsável pelo processo de alienação do trabalho e subjugação deste ao capital, o que conduz à reprodução desse modo de produzir a vida material e relações sociais dele decorrente. Tais relações sustentam-se na produção, consumo, distribuição e troca de mercadorias, o que não quer dizer que sua reprodução se encerre nesse ciclo, já que:

Refere-se à reprodução das forças produtivas e das relações de produção na sua globalidade, envolvendo, também, a reprodução da produção espiritual, isto é, das formas de consciência social: jurídicas, religiosas, artísticas ou filosóficas, através das quais se toma consciência das mudanças ocorridas nas condições materiais de produção. (...) Assim, a reprodução das relações sociais é a

reprodução da totalidade do processo social, a reprodução de determinado modo de vida (...). (IAMAMOTO & CARVALHO, 2007, p.72).

Isso inclui suas variadas expressões da vida cotidiana, tais como o trabalho, a escola, o poder, o lazer, a família, o modo de viver e trabalhar; refere-se, então, à reprodução do modo de produção em todas as suas relações sociais e contradições oriundas da organização classista da emergente sociedade capitalista, cujo motor reside na criação e apropriação privada de trabalho excedente realizado socialmente. Com isso, na medida em que o capital é crescentemente valorizado, a miséria relativa do trabalhador também se amplia.

Os autores sustentam a compreensão do Serviço Social neste contexto enquanto trabalho especializado, inserido na divisão social do trabalho, que surge para responder a determinadas necessidades sociais oriundas do processo citado anteriormente. O desenvolvimento das forças produtivas e os desdobramentos para as relações sociais geram novas necessidades sociais e impasses, os quais geram a exigência de profissionais qualificados para dar respostas, dentro de parâmetros racionais e eficientes exigidos pelo capitalismo.

É nesse sentido que as contradições geradas no processo de industrialização e urbanização brasileiro, sob o ângulo das novas classes sociais, compõem o pano de fundo da gestação e desenvolvimento do Serviço Social. A emergência da chamada “questão social” — enquanto “manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão” (IAMAMOTO & CARVALHO, 2007, p.77) — torna-se a base de justificação da necessidade desse profissional especializado.

Netto (2006) complementa a análise defendendo a tese de que a emergência do Serviço Social só pode ser compreendida historicamente em um momento específico do desenvolvimento das forças produtivas: o capitalismo monopolista.

A Primeira Guerra Mundial, consequência da competição intercapitalista no plano internacional, interrompeu o comércio de mercadorias, mas também influenciou o desenvolvimento das bases industriais brasileiras. A primeira grande crise do padrão de acumulação capitalista, a crise de 1929, também teve graves rebatimentos no Brasil, como a queda do preço do café, o que engendrou

mudanças no cenário nacional, como a passagem do modelo produtivo agroexportador, que até então se baseava na produção e exportação de café, para a economia nacional voltada para a industrialização, o que altera drasticamente o padrão de vida das cidades — com aumento da migração e a urbanização acelerada —, agora o centro motor da acumulação capitalista.

Importante ressaltar que o Serviço Social surge inserido no processo de reprodução das relações sociais, tendo sua atuação polarizada pelos interesses das classes emergentes — burguesia e proletariado — fortalecendo um ou outro polo pela mediação de seu oposto. No movimento histórico da prática social desse profissional, é possível entender que o trabalho do assistente social, dentro da divisão social do trabalho, responde a distintas demandas, pois:

Participa tanto dos mecanismos de dominação e exploração como, ao mesmo tempo e pela mesma atividade, da resposta às necessidades de sobrevivência da classe trabalhadora e da reprodução do antagonismo nesses interesses sociais, reforçando as contradições que constituem o móvel básico da história. A partir dessa compreensão é que se pode estabelecer uma estratégia profissional e política, para fortalecer as metas do capital ou do trabalho, mas não pode excluí-las do contexto da prática profissional, visto que as classes só existem inter-relacionadas. (IAMAMOTO & CARVALHO, 2007, p.75)

Assim, os autores situam o surgimento do Serviço Social como uma atividade auxiliar e subsidiária no exercício do controle social — do Estado sob os trabalhadores — e na propagação da ideologia da classe dominante junto aos mesmos, contribuindo, através da mediação dos serviços sociais regulados pela política social do Estado, com a criação de condições favoráveis à reprodução da força de trabalho.

Como forma de garantir a reprodução dos trabalhadores — tanto a parcela inserida diretamente no mercado de trabalho quanto a excedente para as necessidades médias de exploração do capital — e dos níveis de produtividade no capitalismo monopolista, a intervenção do Estado é essencial. Netto (2006) aponta que, nessa perspectiva analítica, as políticas setoriais que implicam em investimentos em larga escala — reformas urbanas, habitação, obras viárias, saneamento básico, etc. — abrem espaço para redução das dificuldades de valorização do capital.

Contudo, embora seja uma profissão institucionalizada pelas classes

dominantes, o movimento contraditório de reprodução das relações no capitalismo abre também a possibilidade do posicionamento profissional em prol de um projeto de classe distinto do que lhe é convidado a intervir, participando do atendimento às legítimas necessidades de sobrevivência da classe trabalhadora, o que também ocorre com as políticas sociais.

Ao analisarmos a realidade sócio-histórica brasileira, as dimensões continentais do país fizeram e fazem com que o ritmo de transformações gere múltiplas expressões de tempos e espaços em seu território (BECKER, 2003). No caso da urbanização no país, esta foi caracterizada pela fragmentação do espaço e marcada pelas desigualdades socioterritoriais que podem ser vistas até hoje. Um processo que se tornou recorrente na história brasileira é a conjugação entre o velho e o novo, entre o progresso e a conservação, caracterizando a transição para o capitalismo não pela forma clássica, o que dará um tom diferente à revolução burguesa no Brasil. Um conceito que é utilizado por pensadores brasileiros para explicar esse processo no Brasil é o de desenvolvimento desigual e combinado, da herança trotskista. Analisando o sentido do conceito em Trotsky, Löwy (1995) aponta:

‘forçado a se colocar a reboque dos países avançados, um país atrasado não se conforma com a ordem de sucessão (...)’. As sociedades menos desenvolvidas têm a possibilidade, ou, mais exatamente, são obrigadas a adotar certos traços avançados saltando as etapas intermediárias (...) (Löwy 1995, p.4).

Na particularidade nacional, esse conceito é utilizado principalmente para analisar a articulação de elementos escravistas semifeudais com o capitalismo. Assim, as desigualdades revelam a existência de um descompasso entre temporalidades históricas distintas, porém articuladas, que afetam a economia, a política e a cultura, ao perceber as relações estabelecidas na modernização brasileira enquanto produto da conjugação entre relações arcaicas e modernas, o que explica, por exemplo, o convívio na “modernidade das forças produtivas do trabalho social convivendo com padrões retrógrados de relações no trabalho, radicalizando a questão social” (IAMAMOTO, 2008, p.129).

A passagem do modelo agroexportador para o urbano-industrial, no contexto de afirmação da hegemonia do capital industrial e financeiro, provocou profundas transformações nas cidades, expandindo a produção e relações sociais

capitalistas, que contribuíram para a ampliação da densidade demográfica e do fluxo migratório para os centros urbanos.

Na emergência da “questão social”, o enfrentamento pelo Estado na mediação entre o empresariado e a classe trabalhadora se deu tanto através do estabelecimento de uma regulamentação jurídica do mercado de trabalho (legislação social e trabalhista específica), quanto da organização e prestação de serviços sociais.

Se a repressão era a principal resposta do Estado aos movimentos populares, até então, com o agravamento das condições de vida e trabalho da classe trabalhadora, que entrara no cenário político, outras ações seriam necessárias para assegurar a hegemonia da classe dominante. Nesse sentido, a aliança entre Estado e Igreja, que também buscava recuperar sua hegemonia na sociedade, foi fundamental. Teve destaque a formação doutrinária — inserida no movimento social de renovação da Igreja Católica — com intuito de recuperar suas áreas de influência e privilégios perdidos em decorrência da crescente secularização da sociedade e das tensões na relação entre a Igreja e o Estado.

Na nascente e moderna República, os princípios defendidos pela Igreja eram tidos como atrasados e conservadores, até mesmo pela oposição que esta fazia ao liberalismo e comunismo, o que pode ser entendido como uma forma da Igreja permanecer com os privilégios que a conservadora burguesia agroexportadora lhe conferia.

Diante disso, a Igreja procura superar a postura contemplativa e busca “organizar e qualificar seus quadros intelectuais laicos para uma ação missionária e evangelizadora na sociedade”, em um projeto para promover a “re Cristianização da sociedade burguesa, sob o imperativo ético do comunitarismo cristão” (IAMAMOTO, 2008a, p. 18). Iamamoto e Carvalho (2007) apontam que, além de haver uma estreita relação entre hierarquia católica de Roma com a influência dos Estados Unidos, esse movimento de reação possui alguns aspectos que o condicionaram, como a Reforma Protestante na Europa, a perda da hegemonia referente à visão de mundo e à preocupação com a propagação das ideologias anarquistas e comunistas no meio operário. Quando a “questão social” vem à tona, a Igreja a encara como uma questão moral e religiosa e não econômico-política. Essa orientação segue os preceitos das encíclicas papais, especialmente a *Rerum Novarum* e *Quadragesimo Anno*, que formam a Doutrina Social e inspiram

as posições da Igreja no período, as quais se sustentam nas seguintes premissas:

A sociedade é tida como um todo unificado, através de conexões orgânicas existentes entre seus elementos, que se sedimentam pelas tradições, dogmas e princípios morais de que a Igreja é depositária. Deus é a principal fonte de toda a justiça, e apenas uma sociedade baseada nos princípios cristãos pode realizar a justiça social. (IAMAMOTO, 2008, p. 18)

Assim, a intervenção da Igreja na “questão social”, em seu novo relacionamento com o Estado (cuja ação, para a Igreja, deve servir ao bem comum), passa a ser através da ação doutrinária e organizativa, com intuito de “livrar o proletariado das influências da vanguarda socialista do movimento operário e harmonizar as classes em conflito a partir do comunitarismo cristão” (IAMAMOTO, 2008, p. 19).

Nesse período, a preocupação com as condições de moradia do proletariado — uma das expressões da emergente “questão social”, oriunda do processo de industrialização experimentado pelo país — já figurava no cenário de intervenção do Serviço Social:

A exigência de que o proletariado habite nas proximidades do local de trabalho reorganiza a localização dos aglomerados humanos, concorrendo fortemente para a especulação imobiliária e degradação das condições de moradia. Deterioram-se também as condições sanitárias, que se transformam em foco de enfermidades antigas e do surgimento de novas. (IAMAMOTO & CARVALHO, 2007, p. 212)

O “problema” habitacional das classes trabalhadoras é analisado por Kovarick (1979) através de processos interligados: sob o ponto de vista das condições da pauperização absoluta ou relativa e da espoliação urbana. A produção de mercadorias para a autossustentação cedeu espaço para a realização de excedentes apropriados privadamente, processo que só ocorre através da extração de mais-valor, inerente à economia capitalista. O autor ressalta que o processo de acumulação “pressupõe a destruição dos meios autônomos de vida, basicamente, na expropriação da terra e dos instrumentos produtivos” (KOVARICK, 1979, p. 55), o que é agravado devido à inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo.

A crítica profissional à carência de habitações populares e aluguéis

elevados era acompanhada pela indicação da necessidade de ações educativas, orientadas pelo cunho moralizador e higienista da “questão social”. Em análise sobre os diversos inquéritos realizados pelos profissionais, Iamamoto e Carvalho (2007) destacam alguns desses discursos:

“a má habitação colabora para a existência de muitos problemas, como a delinquência, a corrupção dos costumes, etc.”. Inquérito realizado pelo Departamento de Assistência Social de São Paulo em cortiços de bairros operários chega à conclusão sobre a existência de problemas de desajustamento de ordem moral em 1 para cada 2,7 de seus habitantes”. (...) “Não basta dar às famílias a habitação aconselhável. É necessário educar para usá-las”. “É mais difícil mudar os hábitos do povo do que construir-lhe casas” (IAMAMOTO & CARVALHO, 2007, p.206).

Um dos primeiros relatos de ações nesse sentido encontra-se na vinculação do Serviço Social à embrionária previdência social. O Seguro Social iniciou sua lenta expansão no final da República Velha, e o Serviço Social foi chamado a atuar, posteriormente, em diversas frentes de ações. Entre os programas e funções atribuídas a essa profissão encontra-se a “Reeducação Sistematizada”, educação social tendo em vista a adaptação dos segurados aos imóveis (conjuntos residenciais operários) e vida comunitária. O argumento era de que “(...) a casa proletária abandonada aspira ao cortiço e, portanto, o conjunto residencial deve necessariamente possuir serviços de reeducação dos moradores, que preparam seu ajustamento residencial e à comunidade” (IAMAMOTO & CARVALHO, 2007, p.297).

Entre os anos 1940 e 1950, o Serviço Social — que já possuía seu referencial cultural-ideológico sincrético caracterizado por um arranjo de matrizes histórico-culturais distintas, a europeia e a norte americana, vinculadas pelo lastro do pensamento conservador (NETTO, 2006) — passa a receber influência do Desenvolvimento de Comunidade, adentrados no país por meio de programas e eventos financiados por organismos internacionais, especialmente a ONU, no contexto histórico de guerra fria com a polarização de projetos societários em disputa pela hegemonia política, econômica e ideológica.

A introdução dessa ideologia tem nos acordos e convênios realizados entre o governo dos Estados Unidos e suas agências e o do Brasil, especialmente relacionado ao Ministério da Agricultura e Educação — garantindo a veiculação

da ideologia e interesses norte-americanos tanto no meio urbano quanto rural, com prioridade para este último —, uma vez que na concepção motivadora dessa parceria, a pobreza aparece como um obstáculo às populações pobres, bem como para as áreas mais prósperas e que “na atual luta ideológica, os povos famintos têm mais receptividade para a propaganda comunista internacional do que as nações prósperas” (AMMANN, 2013, p.46),³⁶ assim, a “ajuda” a esses povos reduziria os potenciais focos de comunismo. Regido pelos supostos da harmonia e do equilíbrio, nos anos 1950, amplia-se a sistematização e divulgação dessa noção pela ONU, que passou a definir o Desenvolvimento de Comunidade como:

Processo através do qual os esforços do próprio povo se unem aos das autoridades governamentais, com o fim de melhorar as condições econômicas, sociais e culturais das comunidades, integrar essas comunidades na vida nacional e capacitá-las a contribuir plenamente para o progresso do país. (AMMANN, 2013, p.48)

Conforme Ammann (2013) elucida, essa ideologia se coloca com o propósito de resolver o problema da integração dos esforços da população aos planos de desenvolvimento econômico e social, tanto regionais quanto nacionais, contudo, conforme a autora alerta, essa concepção se dá de forma acrítica e aclassista, por não incentivar envolvimento político, não explicitar as estruturas responsáveis pelas desigualdades sociais e por dissimular a divisão social do trabalho.

Tendo natureza de viés conservador e funcional à nova ordem internacional pós-2ª guerra, a metodologia do Desenvolvimento de Comunidade foi elaborada, conforme Castro (2011) sinaliza, pautada em um complexo esquema de execução:

Iniciado com a chamada investigação preliminar, o diagnóstico preliminar, o planejamento preliminar da ação, a sua execução preliminar e a sua avaliação também preliminar. Passava-se depois à investigação geral, ao diagnóstico geral e assim subsequentemente. (CASTRO, 2011, p.142)

Nessa perspectiva, o Desenvolvimento de Comunidade detinha os seguintes pressupostos:

³⁶ Trechos do discurso de posse de Harry S. Truman.

- a) que a participação popular é fator-chave para a aceleração do desenvolvimento;
- b) que existem sistemas e métodos capazes de motivar na população atitudes favoráveis ao progresso econômico e social;
- c) que o Desenvolvimento de Comunidade é um dos ensaios de solução mais fecundos para enfrentar o subdesenvolvimento;
- d) que esses fatores são positivamente conjugáveis na escala em que se estabeleça uma associação entre a comunidade e o governo;
- e) que “o governo” busca a superação do desenvolvimento. (CASTRO, 2011, p.148)

O Desenvolvimento de Comunidade refletiu na expansão do mercado de trabalho dos assistentes sociais, sobretudo nos anos 1960, já considerado um profissional privilegiado nesse sentido, em função da formação e experiência de contato com população, em uma concepção do profissional como "agente de mudanças". É importante destacar que essa expansão relaciona-se às necessidades da industrialização pesada, ainda que de forma residual no território nacional, no momento que o Estado se reorganiza e “reequaciona inteira e profundamente não só o sentido das “políticas setoriais” (...) mas especialmente toda a malha organizacional encarregada de planejá-la e executá-las.” (NETTO, 1992, p.120).

Nos anos 1960, no curso da história da América Latina, o país experimenta a condução do governo pelo regime militar, o que durou até meados dos anos 1980. O bloco do poder se constituiu articulado às exigências da grande burguesia financeira e monopolista (nacional e estrangeira), abrindo-se ao capital imperialista. Fontes (2010) afirma que sob a ditadura ocorreu o impulso à monopolização da economia, ao lado da implantação de um sistema financeiro e que esse processo de concentração monopólica e dependente não foi rompido em nenhum momento da história brasileira. A autora aponta que o processo concentrador facilitou massivas expropriações em todas as esferas da vida social.

É nesse contexto que se constituíram fundos de financiamentos para tornar solúvel a demanda insatisfeita de infraestrutura, fazendo com que o circuito imobiliário e os setores envolvidos na produção de equipamentos urbanos viabilizem o processo de acumulação de capitais. Nesse contexto, também se institucionaliza o Trabalho Social vinculado às políticas urbanas.

3.2.

A institucionalização do Trabalho Social como componente da política urbana

Os anos 1960 testemunharam o início de um acelerado e desordenado processo de urbanização, que contribuiu para que, em poucas décadas, a população passasse a ser majoritariamente urbana. As dinâmicas demográficas, territorial e econômica, com a passagem do modelo rural e agroexportador para o urbano industrial, representam uma inflexão para o país.

É importante destacar que os primeiros anos dessa década foram representativos para a gestação da consciência nacional-popular e de engajamento de amplas camadas sociais em torno da luta por reformas de estrutura. (AMMANN, 2013). Nesse contexto, a temática da Reforma Urbana é trazida à tona e um dos marcos desse processo foi a realização do Encontro Nacional de Arquitetos, em 1963, no qual a temática se insere nos debates em torno das Reformas de Base e, em que pese os processos políticos posteriores, se tornou uma bandeira de luta dos movimentos comunitários urbanos, na década seguinte. As Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica foram importantes apoiadores desse processo. Contudo a instauração do regime autocrático, a partir do golpe de 1964, operou profundas transformações na relação entre Estado e sociedade, desarticulando e pressionando para o rompimento — a partir da repressão e da acumulação de setores-chaves do espaço urbano — essa relação e os elos de encaminhamento das reivindicações populares, não sem resistência. (COELHO, 1996).

Coelho (1996) ressalta que a intrínseca relação entre as estratégias de dominação do governo militar e a consolidação do processo de dominação urbano-industrial, marcado pelo padrão de concentração da rede urbana, a estrutura interna das cidades e as necessidades de infraestrutura.

A marca tecnocrática atravessou os órgãos criados para gerir a política urbana do regime militar, tornando-a sujeita às pressões de frações do capital, o que foi viabilizado pela reforma geral do sistema monetário e creditício, nos dois primeiros anos desse regime, que culminou, entre outros, na criação de fundos de acumulação.

Importante destacar que, nesse contexto, a política habitacional e de saneamento adquirem diretrizes nacionais com a implantação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e com a criação do Banco Nacional de Habitação e do Sistema Brasileiro de Poupanças e Empréstimos (SBPE). O BNH, enquanto órgão central do SFH, controlava o SBPE — voltado para demandas habitacionais da classe média — e geria o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) — financiador das habitações populares e do saneamento. O banco foi o principal agente da política habitacional e sanitária do regime militar. Manteve uma gestão centralizada e autoritária, em consonância com a política internacional direcionando projetos habitacionais uniformizados e padronizados, desconsiderando as particularidades regionais, priorizando o atendimento das demandas da classe média. Ao mesmo tempo, submeteu ao isolamento os serviços municipais autônomos de água e esgoto.

Diante da urbanização desordenada e da necessidade de legitimação popular — uma vez que as lutas sociais haviam sido minadas recentemente — o discurso sobre a satisfação das necessidades passou a vigorar, conforme o discurso de Sandra Cavalcante, na sugestão da criação do BNH:

Achamos que a revolução vai necessitar agir vigorosamente sobre as massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter que nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre as suas feridas cívicas. (CAVALCANTI, *apud* COELHO, 1996, p.131)

Assim, o governo militar pôs em curso o chamado planejamento urbano regulatório, marcado pelo planejamento técnico racionalizado, operava por meio do diagnóstico, para o conhecimento completo do objeto de estudo, para enfrentamento das “disfunções” através da previsão da expansão e definição de normas de uso e ocupação do solo, sendo que a preocupação do ordenamento espacial era alcançar a “cidade ideal” — para atuação do capital privado.

Juntos, o SFH, o BNH e o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), no período de 1964 a 1985, foram responsáveis pela construção de mais de 4 milhões de moradias, implantação dos principais sistemas de saneamento e orientações para a concessão municipal dos serviços ser delegada às companhias estaduais, inclusive como condicionalidade de empréstimos em diversos casos. O

financiamento desses projetos, conforme sinalizamos, foi oriundo do FGTS e da SBPE. O primeiro constituído com as contribuições compulsória dos assalariados e o segundo pela poupança privada. (BRASIL, 2010)³⁷

A preocupação desse tipo de planejamento residia no desenho urbanístico, uso do solo e densidades da ocupação. Os determinantes políticos, sociais e econômicos que condicionam as demandas inerentes à urbanização acelerada são despolitizados e o capital privado favorecido, já que o suporte financeiro do regime militar centrou-se na acentuação da acumulação de capital em setores urbanos-chaves. Foi um período de elaboração de inúmeros planos diretores, muitos deles fadados ao engavetamento, que ignoravam as condições de assentamento e as demandas da população.

Nesse período, as políticas sociais e demais estruturas de inserção do Serviço Social passam a sofrer reformulações organizacional e funcionalmente, caminhando para a consolidação do mercado nacional de trabalho. Associado ao movimento ocorrido no Estado, as médias e grandes empresas também contribuíram para a ampliação do mercado de trabalho, e, em menor medida, as instituições desvinculadas dos polos estatal e privado-empresarial (NETTO, 2008). É nesse contexto que o Trabalho Social, enquanto política institucional, ganha forma efetivamente, embora a experiência acumulada nas ações de Desenvolvimento de Comunidade, até então, tenham fornecido a base para estruturação desse trabalho. Inclusive, nos anos 1950, já haviam experiências aproximadas à metodologia de educação popular de Paulo Freire (PAZ, 2015, informação verbal).³⁸

Assim, o BNH, espaço de institucionalização do Trabalho Social, possuía na Carteira de Cooperativas Habitacionais uma Seção de Desenvolvimento Comunitário, inicialmente sem estrutura nem plano de ação. Também foram criados, em todas as regiões do país, os Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs), com objetivo de gerir e acompanhar o Programa de Cooperativas Habitacionais para os trabalhadores sindicalizados, contribuintes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Entre os objetivos do

³⁷ Informações obtidas no curso de capacitação realizado em 2010 pelo Ministério das Cidades, em conjunto com a Secretaria Nacional de Habitação, intitulado Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social (BRASIL, 2010)

³⁸ Fala realizada no Seminário Trabalho Social em Programas de Habitação e Desenvolvimento Urbano: entre o ideal e o concreto. Setembro de 2015

Programa, estavam as orientações sobre as cooperativas habitacionais, englobando entre as ações a elaboração de projetos, regularização jurídica e fundiária, seleção dos candidatos, construção e entrega das obras e assessoria técnica e social. Destaca-se a presença de assistentes sociais na condução do trabalho.

O 1º Encontro dos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPS), realizado em 1972, sinalizou para o direcionamento do Banco em dar suporte ao Trabalho Social dos agentes. A partir daí, se estruturou equipes e se definiu diretrizes e o arcabouço metodológico do Trabalho Social em Habitação. Foi constituída equipe técnica própria, criando o Subprograma de Desenvolvimento Comunitário (SUDEC), em 16 de janeiro de 1975, através da Resolução de Diretoria 40/75, que institucionalizou o Trabalho Social nacionalmente, nos vários programas geridos e ofertados pelo banco aos Estados e Municípios, programas estes que atendiam a populações diferenciadas, especialmente por faixas de renda. O SUDEC encontrava-se no âmbito dos projetos e programas do setor de Estudos e Pesquisas/ Treinamento e Assistência Técnica (ESPES/TREINAT) e daí advinham os seus recursos (BRASIL, 2010, p. 46).

Antes dessa definição, o Trabalho Social era realizado, inicialmente, nas áreas das Companhias de Habitação (COHABs) e possuía um cunho administrativo, voltado para “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”. (BRASIL, 2010, p.46). O recurso utilizado era da Taxa de Apoio Comunitário (TAC) e objetivava a manutenção dos conjuntos habitacionais e seus equipamentos comunitários ou o pagamento de assistente social. O custo estava embutido no preço da habitação que era financiada ao mutuário.

No que tange ao atendimento da população de baixa renda, em 1973 foi instituído o Plano Nacional de Habitação Popular, que implementou diversos programas, tais como: Programa de Erradicação da Sub-habitação (PROMORAR), Programa de Financiamento da Construção, Aquisição ou Melhoria da Habitação de Interesse Social (FICAM), Projeto João de Barro — Programa Nacional de Autoconstrução e o Programa de financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) (BRASIL, 2010).

Somente a partir de 1975, o Trabalho Social passou a ser uma exigência nos Programas Habitacionais das Companhias de Habitação e nos Programas de Cooperativas Habitacionais. Na década seguinte, se expandiu para o PROMORAR, João de Barro, PROFILURB e Programa de Saneamento para as Populações de Baixa Renda (PROSANEAR). Nesse momento, já se transitava do caráter administrativo do trabalho para a qualificação no sentido de orientar o mutuário para que o mesmo “se assumisse como cidadão com consciência de seus direitos e deveres e da importância de sua participação ou protagonismo social” (BRASIL, 2010, p.47). É nesse período que se estruturam objetivos, estratégias e os tempos metodológicos do trabalho — anterior, durante e após as obras.

Em geral, apesar do período repressivo e do cerceamento de atividades organizativas, as programações de Trabalho Social objetivavam a discussão dos direitos e deveres dos cidadãos que adquiriam uma unidade habitacional, o acompanhamento da construção dos conjuntos habitacionais, a preparação para mudança, o apoio na organização da nova “comunidade”,³⁹ a capacitação para viver em condomínio, no caso de construções verticalizadas, o apoio à organização e ao acompanhamento de grupos de interesses específicos (crianças, jovens, mulheres), a contribuição à constituição de associações de moradores, a discussão do uso e manutenção do equipamento comunitário e a integração da “comunidade” entre si e com o entorno. Cabe destacar que majoritariamente os assistentes sociais lideravam e ocupavam postos de chefia e coordenação nos programas (BRASIL, 2010, p.47).

É importante destacar que nessas décadas o Serviço Social — que como vimos teve um papel fundamental na condução do Trabalho Social — teve nesse período um desenvolvimento único, propiciado pela ditadura. Netto (2008) destaca três mudanças significativas: (i) nas demandas práticas e a inserção nas estruturas organizacional-institucionais; (ii) no redimensionamento da reprodução da categoria; (iii) nos referenciais teórico-culturais.

Netto (2008) indica que nos primeiros anos da década de 1960, o Serviço Social “tradicional” estava sendo desprestigiado com a emergência de correntes que buscavam transcendê-lo. Nesses anos iniciais, três delas se destacam: a que buscava extrapolar para o Desenvolvimento de Comunidade os procedimentos e

³⁹ Estamos utilizando o termo institucional hegemônico entre aspas, entendendo suas limitações ao encobrir o próprio termo favela ou, mesmo, bairro.

representações tradicionais, apenas alterando o âmbito de suas intervenções; a que via o Desenvolvimento de Comunidade a partir de uma perspectiva macrosocietária, supondo mudanças socioeconômicas a partir do ordenamento capitalista; a que via o Desenvolvimento de Comunidade como instrumento de um processo de transformação social, conectado à emancipação social das camadas subalternas, questionando a funcionalidade profissional na superação do subdesenvolvimento.

Esta última corrente sofreu uma tentativa de abafamento pelo golpe militar de 1964, por meio da neutralização dos protagonistas sociopolíticos críticos ao sistema e comprometidos com a democratização da sociedade e do Estado, sem, contudo, ter deixado de existir focos de resistência. As outras duas correntes encontraram espaço para florescer configurando-se no que o autor irá definir como as perspectivas de “reatualização do conservadorismo” e a “modernizadora”. O fato é que o governo buscou reforçar o Serviço Social “tradicional”, com objetivo de manter os traços subalternos da profissão e evitar posições divergentes e conflituosas ao modelo vigente.

No que tange à prática profissional, a “modernização conservadora”, operada pela autocracia burguesa, produziu um mercado de trabalho nacional macroscópico e consolidado, possível pelo próprio mercado, gerado pela industrialização pesada entre as décadas de 1950 e meados de 1960 e pela “racionalização” do Estado, alterando o sentido das políticas sociais e, portanto, as estruturas onde o Serviço Social se insere. Também pesou para essa ampliação, a necessidade de controle e vigilância da força de trabalho. Com a racionalidade administrativa, o perfil profissional também se modifica, exigindo-se um profissional moderno, cujos traços “tradicionalistas” sejam trocados por racionais. Colabora para isso a laicização da profissão e o ingresso do Serviço Social no circuito universitário, possibilitando a interlocução com as ciências sociais e os movimentos estudantis.

Com os processos engendrados na ditadura, a profissão passou por um movimento de renovação profissional — em seus distintos aspectos — e que revelava em meados dos anos 1980, simultaneamente, mudança, continuidade e intenção de ruptura com o Serviço Social “tradicional”.

Vale sinalizar que a ditadura antecipou a erosão do Serviço Social “tradicional”, entre outros, na medida em que a abordagem comunitária, situada

na demanda pela intervenção na “questão social”, que o quadro econômico demarcava, viabilizou a aproximação com disciplinas que vislumbrassem o macrossocial e a inserção em equipes multidisciplinares, o que polarizou os quadros mais jovens da categoria. Foi deste modo que, posteriormente, a vertente que intencionara romper com a herança teórico-metodológica e ideológica do pensamento conservador e com seus paradigmas de intervenção tornou-se hegemônica, ao menos no plano acadêmico e dos espaços organizativos da profissão (NETTO, 2008).

Cumprido ressaltar que, na década de 1980, além da população urbana superar a rural, o Brasil sofria os reflexos da crise estrutural enfrentada pelo capitalismo nos anos 1970, enfrentando, entre outros, o questionamento das bases autoritárias do regime militar, estagnação econômica, alta inflacionária, aumento do desemprego, saques da poupança e do FGTS, processos que contribuíram para a crise do SFH e BNH, levando à extinção do banco em 1986 e à transferência de suas funções para diversos órgãos, conforme quadro elaborado por Medeiros (2010):

Quadro 1- Distribuição das atribuições do BNH para CEF, MDU e Conselho Monetário

Órgão	Competência
CEF	<p>Art. 1º - É extinto o Banco Nacional da Habitação - BNH, empresa pública de que trata a Lei número 5.762, de 14 de dezembro de 1971, por incorporação à Caixa Econômica Federal - CEF.</p> <p>§ 1º - A CEF sucede ao BNH em todos os seus direitos e obrigações, inclusive:</p> <p>a) na administração, a partir da data de publicação deste Decreto Lei, do ativo e passivo, do pessoal e dos bens móveis e imóveis;</p> <p>b) na gestão do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, do Fundo de Assistência Habitacional e do Fundo de Apoio à Produção de Habitação para a População de Baixa Renda;</p> <p>c) na coordenação e execução do Plano Nacional de Habitação Popular - PLANHAP e do Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANASA, observadas as diretrizes fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente;</p> <p>d) nas relações individuais de trabalho, assegurando os direitos adquiridos pelos empregados do BNH e, a seu critério, estabelecendo normas e condições para o aproveitamento deles;</p> <p>e) nas operações de crédito externo contraídos pelo BNH, com a garantia do Tesouro Nacional, cabendo à CEF e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional promover as medidas necessárias à celebração de aditivos aos instrumentos contratuais pertinentes.</p> <p>Far-se-á a transferência, para a CEF, dos imóveis de propriedade do BNH; Os créditos do BNH junto a instituições financeiras em liquidação extrajudicial serão transferidos à CEF, depois de apurados e recebidos, em dinheiro, cédulas hipotecárias ou bens imóveis, pelo Banco Central do Brasil.</p> <p>Nas relações processuais já instauradas, em que o BNH seja parte, assistente ou oponente, ficam suspensos os prazos nos respectivos processos, até que a CEF venha a ser intimada por mandado, de ofício pelo Juiz, ou a requerimento das partes, ou do Ministério Público.</p>
Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - MDU	A formulação de propostas de política habitacional e de desenvolvimento urbano.
Conselho Monetário Nacional	<p>I - exercer as atribuições inerentes ao BNH, como órgão central do Sistema Financeiro da Habitação, do Sistema Financeiro do Saneamento e dos sistemas financeiros conexos, subsidiários ou complementares daqueles;</p> <p>II - deferir a outros órgãos ou instituições financeiras federais a gestão dos fundos administrados pelo BNH, ressalvado o disposto no Art. 1, § 1, alínea "b"; e III - orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro da Habitação.</p> <p>Art.1§ 1, alínea "b": na gestão do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, do Fundo de Assistência Habitacional e do Fundo de Apoio à Produção de Habitação para a População de Baixa Renda;</p>
Banco Central do Brasil	Fiscalizar as entidades integrantes do Sistema Financeiro da Habitação e aplicar as penalidades previstas

Fonte: Elaborado por Medeiros (2010) a partir do Decreto-lei nº 2.291/1986.

Nesse contexto, a CEF herda os programas e a equipe técnica do BNH e o fundo destinado ao Trabalho Social ficou parado, sendo o trabalho remanescente executado como contrapartida a partir de então. O período que sucede a extinção do BNH é marcado pela desestruturação do setor de habitação, conforme Cardoso e Aragão (CARDOSO, 2013, p.17) ressaltam, “entre 1986 e 1994 vários órgãos se sucederam na gestão da política habitacional do governo federal, como evidência da forte instabilidade política e institucional que se estendeu até a criação do Ministério das Cidades”. O mesmo ocorreu com o setor de saneamento, que enfrentou uma prolongada crise institucional, já que as políticas urbanas transitaram por diversos ministérios:

[o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente foi] transformado em Ministério de Habitação Urbanismo e Meio Ambiente — MHU, que em 1988 foi substituído pelo ministério do Bem-Estar Social — MBES. A Caixa Econômica Federal, que havia sido incorporada pelo MHU, em 1987, voltou a ser vinculada ao Ministério da Fazenda em 1988. Finalmente, em 1989, último ano governo Sarney, o MBES foi extinto e suas funções incorporadas pelo Ministério do Interior. (REZENDE & HELLER, 2008, p.277, grifos nossos).

A década de 1990, marcada pela aproximação e aprofundamento neoliberal no país em um contexto de mundialização financeira, vivenciou a suspensão de contratações com recursos do FGTS, que só se tornaram disponíveis novamente a partir de 1995. Para o Trabalho Social, esse período também é marcado pela injeção de recursos dos organismos internacionais no financiamento de programas urbanos, entre eles, os habitacionais, de saneamento e urbanização. Nesse sentido, considerando os poucos estudos acerca desse processo, cabe retomar brevemente como esse processo se conforma no setor de saneamento.

3.3.

Antecedentes do Trabalho Social no Saneamento – experiências no Estado do Rio de Janeiro

O resgate da memória do Trabalho Social vinculado à política de saneamento é um desafio que se coloca ao Serviço Social em função desse campo vir se constituindo ao longo da história como um importante e pouco sistematizado espaço de inserção dos assistentes sociais.

Importante destacar a intensificação da influência dos organismos internacionais na centralidade da participação social e educação ambiental, enquanto componente estratégico dos programas de desenvolvimento urbano. Podemos citar, como exemplo, as orientações em formas de programas a partir das Conferências da Organização das Nações Unidas, realizadas em Vancouver (Habitat I - 1976), Rio de Janeiro (Eco-1992) e Istambul (Habitat II - 1996), que relacionavam o meio ambiente e assentamentos humanos; além das diversas outras conferências no âmbito da ONU e dos financiamentos operados pelo BID e BIRD, com a exigência do trabalho social, como, por exemplo, o Programa Habitar Brasil - BID ou o PROSANEAR.

Ao buscarmos as primeiras experiências de intervenção social sistemática, relacionadas ao saneamento no Brasil, uma das remissões necessárias é referente ao saneamento rural, novamente no período de aproximação do país à ideologia de Desenvolvimento de Comunidade. Motivado pelo expansionismo de um padrão de produção e relações, calcado no monopólio capitalista, no contexto de guerra-fria, o governo americano inicia a investida nos países pobres — especialmente na América Latina — através de um extenso programa de assistência técnica, buscando consolidar sua hegemonia ideopolítica e econômica. No Brasil, as primeiras iniciativas nesse sentido se conformam no âmbito rural, entre elas o convênio entre governo brasileiro e norte-americano para incrementação da produção de gêneros alimentícios, em 1942, prorrogado em 1944, e o Acordo sobre a educação rural, em 1945, preparando a entrada ao Desenvolvimento de Comunidade no país (AMMANN, 2013).

Em uma análise histórica do saneamento rural e das implicações do desenvolvimento da infraestrutura para o meio ambiente, Miranda (1992) sinaliza que, no contexto supracitado, as atividades de assistência técnica e extensão rural foram implantadas no Brasil, instituindo-se desde a sua criação:

A orientação de combinar o trabalho do técnico agrícola com o do ‘assistente social’, nos aspectos sociais do desenvolvimento rural. Desde os anos 1950, as antigas Acar [Associações de Crédito e Assistência Rural] (ou Ancar, no Nordeste), desenvolveram ações de divulgação da necessidade de higiene e da importância do abastecimento de água potável. (MIRANDA, 1992, p.72, grifos nossos)

Emma (2002) reforça que, até o início dos anos 1960, o foco das ações extensionistas difundidas pelo governo americano estavam direcionados para as famílias e as “comunidades”, sob o prisma do desenvolvimento rural. Havia uma clara divisão de gênero, onde o técnico agrícola cuidava das questões referentes à produção agrícola — incluindo aspectos do saneamento — e as extensionistas — onde eram inseridas as assistentes sociais, chamadas também de economistas domésticas — nas questões relacionadas ao âmbito doméstico-familiar, difundindo “conhecimentos sobre saúde, alimentação, saneamento, abastecimento de água” e apoiando “as mulheres nas suas atividades domésticas (costura, alimentação, confecção de móveis, colchões, cuidados com as crianças)”

(EMMA, 2002, p.40).

Podemos dizer que se trata de uma das primeiras experiências do Trabalho Social em saneamento que não difere do padrão interventivo dos assistentes sociais, delineado no período, o que carece de estudos para elucidação da sua configuração de fato, inclusive de caráter comparativo frente às ações realizadas na contemporaneidade.

Mas é - a partir dos anos 1980 - que se gestam experiências de Trabalho Social no saneamento, que contribuíram definitivamente para o delineamento do Trabalho Socioambiental/Trabalho Social vinculado às intervenções urbanas inseridas nessa política, tal qual como conhecemos hoje.

No Rio de Janeiro, esse cenário começa a se delinear de forma mais sistemática na conjuntura de redemocratização e de avanço das mobilizações sociais. O governo populista de Leonel Brizola buscou adaptar-se a esse contexto, o que caracterizou a gestão urbana praticada nesse período por dois fatores que se relacionam: a preocupação com aspectos sociais e a abordagem da questão da participação popular, entendida como central no desenvolvimento dos programas, conforme Brito (2004) indica. Assim, o governo propôs sua administração aberta à participação popular e ao diálogo, e, apesar de não ter institucionalizado mecanismos participativos, abriu os organismos da administração e empresas de serviço público às reivindicações populares, passo importante para a democratização da gestão urbana.

Brito (2004) aponta que, nos primeiros anos da década de 1980, duas iniciativas se destacaram nessa perspectiva: o Programa de Saneamento Básico da Baixada Fluminense e São Gonçalo (PEBS) — constituído a partir da pressão de movimentos populares que criaram um fórum permanente de discussão e coordenação da luta em torno do saneamento: o Comitê Político pelo Saneamento na Baixada Fluminense — e o Programa de Favelas da Cedae (PROFACE) — criado por determinação do governo do Estado.

Observamos que, no primeiro caso, a participação comunitária é incorporada como princípio na gestão da administração pública a partir da pressão dos movimentos sociais. Operacionalmente, a pressão levou à criação de um grupo de trabalho que, a partir dos estudos realizados, elaborou um Plano de Ação global submetido ao Comitê, reconhecido como interlocutor do poder público. Assim, passam a ser incorporados os seguintes princípios:

(i) a participação comunitária na escolha de alternativas propostas e dos modelos técnicos utilizados; (ii) a utilização de técnicas adequadas, de preferência a baixos custos, compatíveis com as condições socioeconômicas da região, mas com características em termos de proteção à saúde pública e ao meio-ambiente idênticas àquelas dos sistemas convencionais. (BRITO, 2004, p.7).

Já no caso do Programa de Favelas, criou-se uma estrutura organizacional para coordenação do programa. Enquanto as assistentes sociais realizavam os contatos com a localidade e acompanhavam a implantação dos projetos, a sua definição - a partir da avaliação das reivindicações e das informações coletadas - ficava a cargo do setor técnico. As etapas são sinalizadas por Brito (2004):

Os grupos representativos das comunidades eram recebidos pela equipe responsável do programa, que inscrevia a favela no PROFACE e registrava as reivindicações da comunidade. Após sua inscrição no programa a comunidade recebia uma visita da equipe de técnicos e assistentes sociais do programa que, a partir de contatos com os habitantes, elaboravam um relatório técnico e social. Baseando-se nestes estudos, a CEDAE definia um tipo de intervenção. Este era apresentado aos habitantes reunidos em assembleia, durante a qual a CEDAE discutia as formas de participação comunitária na implantação do projeto. (...) A equipe do PROFACE tinha assim a tarefa de construir uma outra imagem da companhia junto às comunidades faveladas, criando um clima de confiança e de cooperação, pois o sucesso dos projetos dependia da participação ativa das comunidades. (BRITO, 2004, p.8)

Embora esses programas se insiram no contexto do financiamento do BNH, sendo que o segundo conseguiu, posteriormente, uma linha de financiamento própria. O equacionamento das demandas que esses programas se propunham não ocorreu a contento; e a crise do banco, bem como mudanças institucionais, teria refletido na perda de vigor das iniciativas.

Outra experiência significativa nesse campo diz respeito ao PROSANEAR. Resgatando os registros do Grupo de Monitoramento e Assistência Técnica do programa (GMAT) — baseado no texto “PROSANEAR – Um caminho para a Agenda 21”⁴⁰ — Cordeiro (2009) sinaliza que sua primeira versão (PROSANEAR I) correspondeu a:

⁴⁰ Formulado no I Seminário Internacional do PROSANEAR, ocorrido no Rio de Janeiro, promovido pela CAIXA e pelo BIRD, em 1994.

Um projeto piloto através do qual são testadas metodologias alternativas que tenham como premissa básica a utilização do processo de participação comunitária integrado à utilização de técnicas de engenharia de baixo custo, na implantação dos sistemas de saneamento básico para as populações carentes. (CORDEIRO, 2009, p.80)

Embora as primeiras experiências instituídas que conformam esse programa datem de 1981/1982, o mesmo só foi instituído em 1985, conforme o artigo 1º da Resolução nº 50/85 (BNH, 1985), tendo por objetivo promover o saneamento de áreas ocupadas por populações de baixa renda, simultaneamente com o desenvolvimento de ações integradas de saúde e educação sanitária. Estas, por sua vez, tinham por objetivo levar à população informações sobre obras e projetos e traziam também a preocupação com a educação ambiental e o funcionamento de redes de água e esgoto. Trata-se de uma experiência relevante institucionalmente no que se refere à concepção de projeto integrado, com conjugação de ações sociocomunitárias com as obras e serviços, na área do saneamento urbano e para a população de baixa renda.

Se nessas iniciativas os recursos eram oriundos do FGTS, com contrapartida dos estados, distrito federal e/ou municípios, com os ajustes técnicos e financeiros realizados entre a CAIXA e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), que resultaram no Acordo Internacional nº 2983-BR, em 1988, o recurso externo passou a financiar o programa e posteriormente os da União. Cabe destacar também que, no período, a descentralização das políticas sociais, com a Constituição Federal de 1988, também impacta os municípios.

Conforme informações disponibilizadas pelo Ministério das Cidades,⁴¹ a experiência-piloto, realizada entre 1990 e 1996, contou com o apoio financeiro externo, girando em torno de US\$100 milhões, viabilizando tecnologias, arranjos institucionais e técnicas de mobilização comunitária, direcionado para “comunidades” carentes dos centros urbanos, o que teria, segundo esse órgão, alcançado mais de um milhão de habitantes em 15 cidades brasileiras.

O Rio de Janeiro, através da CEDAE, apesar de aderir ao programa no final de 1990, operacionalizou, em 1993, uma das experiências-piloto mais

⁴¹ Consulta pública realizada por meio da Lei de Acesso à Informação realizada em 15/08/2015. Referenciar-nos-emos a esse documento como BRASIL, 2015.

representativas no Brasil. Seguindo as diretrizes federais, o objetivo do programa foi de promover o saneamento básico para a população com renda de até 3 salários mínimos, residente em favelas ou áreas periféricas das cidades com mais de 50 mil habitantes e, ao mesmo tempo, a conscientização a partir da participação comunitária e da educação sanitária e ambiental. Nessa concepção:

A Participação Comunitária envolve o levantamento do cadastro domiciliar, a formação dos condomínios, o apoio da população na execução das obras e, sobretudo, a cumplicidade sadia e necessária entre a população beneficiária e a CEDAE proporcionando o uso adequado dos equipamentos instalados, a operação correta dos sistemas implantados e sua respectiva manutenção, concorrendo, em última análise, para a preservação dos investimentos realizados. (LIMA & MALAFAIA, 2000).

É importante destacar a perspectiva funcionalista e instrumental da ação comunitária. Segundo os autores, as ações tinham por finalidade primordial o envolvimento da população no processo de implantação e continuidade, na perspectiva de facilitar a execução das obras e contribuir para a manutenção dos equipamentos instalados.

O trabalho ganhara expressão através de um subprojeto integrante dos objetivos contemplados pelo empreendimento financiado, devendo conter o desenvolvimento de ações e atividades nos seguintes sentidos:

a) Ações de Mobilização - Conscientização da População sobre o Programa b) Ações de Articulação - desenvolvimento de atividades conjuntas com Grupos e Entidades Comunitárias do Local. c) Ações Educativas e Culturais - Capacitação de Agentes Multiplicadores sobre Educação Sanitária e Ambiental, formalização de canais de comunicação e promoção de eventos culturais. (LIMA & MALAFAIA, 2000, p.10).

Ao mesmo tempo, o subprojeto também deveria rever “conceitos” - como Conselho de Síndicos, Comissão de Saneamento, Associação de Moradores, Termo de Adesão, Orientação sobre Cobrança das Tarifas de Água e de Esgotos, entre outros.

Isso se explica pela própria concepção do programa, que teve como meta, no RJ, realizar 30 empreendimentos em 51 favelas para beneficiar 500 mil habitantes. Com a adoção de tecnologias alternativas, sua metodologia baseia-se

na constituição de condomínios, centrada na figura do “house holder” ou “chefe de família”. Para essa operacionalização, foi necessário realizar a divisão das áreas beneficiadas em unidades territoriais, — os condomínios — a partir das “condições de ocupação do solo, as unidades de vizinhança, o adensamento demográfico, o perfil topográfico e o porte da comunidade” (LIMA & MALAFAIA, 2000, p.3).

Nesse sentido, as metas estabelecidas para o trabalho sociocomunitário no âmbito do PROSANEAR –RJ piloto, relacionava-se a essa forma de trabalho:

- Formulação do Cadastro de Domicílios
- Formação de 4.271 Condomínios
- Capacitação de 4.271 Síndicos desses Condomínios
- Criação de 165 Conselheiros de Síndicos
- Criação de 62 Comissões de Saneamento
- Participação na orientação e emissão das Contas dos Serviços de Água e de Esgotos das Comunidades que integram o Programa.
- Garantia da cogestão na Operação e Manutenção dos Sistemas implantados, entre a Comunidade e a CEDAE, formalizada através do Termo de Adesão. (LIMA & MALAFAIA, 2000, p.10).

A tentativa de instituição do PROSANEAR — com abrangência nacional e aporte maior de recursos oriundos do FGTS, e não mais experiência-piloto com recursos externos — teria alcançado baixo desempenho, com pequeno volume aplicado diante dos recursos que haviam sido disponibilizados. Como explicação para esse processo, atribuiu-se à falta de capacidade institucional e financeira dos agentes executores, o que levou o governo brasileiro a recorrer ao Banco Mundial para solicitar apoio para a revitalização do PROSANEAR.

Apesar da responsabilização dos entes pelo fracasso do programa, é importante lembrar que os rebatimentos da crise estrutural refletiram no país, entre outros, pela ampliação do desemprego e a conseqüente redução da arrecadação líquida do FGTS no início dos anos 1990, provocando o contingenciamento dos investimentos no setor, conforme Cordeiro (2009) aponta. Somente em 1995, as operações do fundo voltam a financiar projetos na área.

Nesse contexto, as demandas passariam a ser atendidas por intermédio do Programa Pró-Saneamento, que visava realizar ações integradas de saneamento articuladas com outras políticas intersetoriais, a fim de promover melhorias nas condições de saúde e na qualidade de vida da população. O conselho curador do

FGTS, a partir da Resolução nº 182, de 05 de junho de 1995 (BRASIL, 1995), institui o programa que é composto pelas seguintes modalidades: abastecimento de água; esgotamento sanitário; PROSANEAR - Saneamento Integrado; DI - Desenvolvimento Institucional. Posteriormente, já no âmbito do Ministério das Cidades, com a criação do Programa Saneamento Para Todos — que integrou iniciativas do saneamento ambiental, incorporando as modalidades do Pró-Saneamento e criando outras⁴² — o PROSANEAR - Saneamento passa a ser definido somente como Saneamento Integrado.

É importante ressaltar que, antes mesmo da criação do Ministério das Cidades, considerando o mencionado argumento governamental de serem os problemas institucionais os causadores do fracasso do PROSANEAR, foi firmado novo Acordo de Empréstimo com o BIRD — 4532-BR (2000-2007) — no qual ficou estabelecido o Projeto de Assistência Técnica, conhecido como PAT-PROSANEAR. O Projeto surge com as funções de: “preparar um estoque de projetos para execução por intermédio do PROSANEAR; capacitar os agentes executores na preparação e implementação de projetos; fomentar o fortalecimento institucional e financeiro dos municípios e disseminar o PROSANEAR.” (BRASIL, 2015).

O PAT-PROSANEAR é formatado a partir das lições dos PROSANEAR I e das influências das discussões em âmbito internacional, tratadas anteriormente. No que tange ao Trabalho Social, compõem o rol de preocupações a necessidade de integração do projeto de engenharia com o acompanhamento social e a participação dos beneficiários nas diversas fases de implementação do projeto. Na visão do Ministério das Cidades:

Com isso, o trabalho social não se restringiria mais à mobilização comunitária e à educação ambiental no período de obras, como foi realizado em programas anteriores. A comunidade passou a ter participação efetiva na elaboração do planejamento das intervenções e nos projetos de engenharia. Outra importante característica foi a ênfase no planejamento de ações integradas. Os projetos não deveriam estar restritos às soluções de abastecimento de água e esgotamento sanitário, mas incorporar as demais necessidades de infraestrutura e serviços da comunidade beneficiária, principalmente as soluções em microdrenagem e resíduos sólidos. (BRASIL, 2015, s/n)

⁴² Além das modalidades herdadas do Pró-saneamento, novas são incorporadas, como o manejo de águas pluviais, de resíduos sólidos, de resíduos da construção e demolição, preservação e conservação de mananciais e estudo e projetos. Essas modalidades vêm se alterando ao longo do tempo e dos programas, contudo não é nosso objetivo dar lugar de destaque às mesmas. (CAIXA, 2005)

Cabe salientar que, no Rio de Janeiro, somente um projeto na região metropolitana foi contemplado pelo PAT-PROSANEAR. Outra observação importante diz respeito ao processo de capacitação de empresas de consultoria, com enfoque em soluções integradas e participação social. Nesse sentido, também foram treinadas equipes técnicas da CAIXA, um total de 15 equipes de 12 estados.

Questões conjunturais - como a restrição de crédito para investimentos e a tendência de privatização do setor de saneamento - influenciaram sua implementação. Esse programa teve um impacto importante no PAC, pois projetos elaborados nesse âmbito tiveram recursos injetados na ordem de R\$ 1 bilhão.

Em que pese os programas pontuais, pouco efetivos e breves, realizados no âmbito da política urbana a partir de meados dos anos 1980, é necessário destacar que a criação do Ministério das Cidades nos anos 2000 buscou preencher um vazio institucional deixado pela extinção do BNH e pela falência do Sistema Financeiro da Habitação e do Sistema Financeiro do Saneamento. A instabilidade institucional cede espaço à tentativa de articulação dos diversos segmentos por um único Ministério, ao qual coube à responsabilidade pelas políticas de desenvolvimento urbano, de habitação, saneamento e mobilidade urbana.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, fruto de disputas de projetos de sociedade distintos, as bandeiras do movimento pela Reforma Urbana foram sendo inseridas, ao menos no plano do discurso, paulatinamente na pauta da agenda pública brasileira, uma vez que, conforme Maricato (2015) salienta, apesar dos avanços, nenhuma instância de governo se debruçou, de fato, sobre as propostas da Reforma Urbana.⁴³ Embora o contexto que sucedeu sua instituição tenha sido de ofensiva às conquistas populares — especialmente com o projeto neoliberal —, no plano jurídico institucional, não impediu que algumas categorias e bandeiras dos movimentos sociais democráticos — como a universalização, intersetorialidade, participação, controle social, entre outros — ganhassem espaço.

A inserção dos capítulos 182 e 183, referentes à Política Urbana, na

⁴³ Crítica da autora se estende à materialização da política urbana, cujos planos não orientaram os investimentos, já que a aplicação dos recursos frequentemente é permeada pelos interesses do mercado imobiliário, empreiteiras e priorizando obras viárias ou de grande visibilidade.

Constituição Federal de 1988, bem como a promulgação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), representam a reação da sociedade civil — em processo de fortalecimento — à precarização das condições de vida da classe trabalhadora, um passo importante para o acesso ao direito à cidade. A incorporação das demandas sociais no marco legal urbanístico foi um avanço, embora não tenha ocorrido sem perdas, e foi fortalecida a partir da criação do Ministério das Cidades em 2003 e da transformação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano em Conselho das Cidades.

Nesse contexto, a recuperação dos investimentos operou um paradoxo, pois, ao mesmo tempo em que o Estado recuperou o investimento nessas áreas, os processos espoliativos sustentados na lógica especulativa se intensificaram.

Deste modo, nos anos 2000, o Trabalho Social adentra em um novo patamar quando a política urbana é centralizada por esse Ministério, ganhando escopo mais definido — legatário das metodologias trazidas pelos organismos internacionais — e um aporte de recursos obrigatórios para a sua realização. Não podemos deixar de mencionar a relevância que o PAC teve para a expansão das intervenções de infraestrutura social e urbana e conseqüentemente do Trabalho Social.

Na problematização de um espaço sócio-ocupacional pouco estudado e cujo Projeto Ético-Político do Serviço Social é desafiado cotidianamente, reside a relevância em contextualizar as formas de intervenção operadas pelo Trabalho Social em seus diferentes momentos históricos, pois as determinações sociais e históricas que justificam sua requisição e lhe atribuem um significado social são distintas. Por isso, o recurso ao referencial crítico foi necessário, pois permite identificar indícios do que a configuração das ações atuais traz de novo e o que reitera em relação às ações profissionais tradicionais/conservadoras, especialmente do Serviço Social.

Assim, se o contexto originário do Serviço Social foi o de transformações operadas pelo processo de industrialização e de urbanização, estas propiciadas pela entrada do país no circuito capitalista em um momento de aprofundamento da sua fase monopólica, a inserção desses profissionais no Trabalho Social sob gestão do Ministério das Cidades se coloca em outro contexto, de retomada da ideologia desenvolvimentista enquanto processo inerente à reestruturação capitalista, sob a égide da mundialização financeira.

Nesse sentido, dedicaremos os próximos capítulos à análise desse componente dos investimentos urbanos na política de saneamento, sob gestão do Ministério das Cidades, buscando identificar como tem se colocado o discurso institucional acerca do Trabalho e como o cotidiano profissional revela as contradições de sua materialização.

4

O Trabalho Social no âmbito do Ministério das Cidades: a consolidação jurídico-institucional do componente socioambiental e comunitário nas obras de saneamento

A temática do Trabalho Social na política urbana tem sido alvo de poucos estudos, publicações, debates, capacitações, sistematizações. Porém nota-se, nos últimos anos, uma ampliação das discussões em torno do tema, sobretudo relacionada à política habitacional.

O entendimento de que existe um espaço ocupacional permeado por problemas concretos, com pouca sistematização por parte dos profissionais e com reduzida atenção dada pela academia e demais instâncias profissionais, institucionais e formativas, indica a necessidade de investigações e elucidações teórico-reflexivas, pois é por meio da investigação, enquanto procedimento técnico qualificado, que a profissão avança (SETUBAL, 2013) e se distancia das abordagens de senso comum.

Para isso, foi necessário situar o objeto dessa pesquisa na complexidade das mediações presentes na sociedade capitalista, em seu estágio monopolista — já que sua existência se gesta nessa e em decorrência das contradições geradas por ela — refazendo o caminho entre o cotidiano, as requisições atuais e o complexo de determinantes que o conforma. Obviamente, não é possível que um único pesquisador consiga apreender todos os fenômenos sociais, em todas as suas particularidades, determinações e mediações, pois o real é inesgotável.

Deste modo, foi preciso elucidar as partes, relações, leis que existem entre os processos e que, articulados, compõem a totalidade, sabendo que elas não se dão diretamente, são mediadas. São esses processos que contribuem para que nossos questionamentos iniciais sejam entendidos não mais na sua forma aparente imediatista do cotidiano, mas inserido em uma rica totalidade.

Além disso, é importante ressaltar que todo conhecimento carrega uma visão social de mundo e, portanto, não é neutro (LOWY, 1987). A busca pela aproximação com a realidade é intrínseca e extrinsecamente ideológica e o caráter social da produção do conhecimento se sustenta no próprio processo de produção da existência material e social dos homens. Nesse processo, sujeito e objeto são

historicamente situados, impregnados de visões sociais de mundo que se relacionam. O sujeito possui um papel ativo, indaga o objeto e busca extrair o que se passa em seu movimento real. Conforme Kosik coloca:

Captar o fenômeno de determinada coisa significa indagar e descrever como a coisa em si se manifesta naquele fenômeno e como ao mesmo tempo nele se esconde. Compreender o fenômeno é atingir a essência. Sem o fenômeno, sem a sua manifestação e revelação, a essência seria inatingível. (KOSIK, 1976, p. 12)

Assim, a aproximação científica com o nosso tema exigiu um processo de refinamento e escolhas metodológicas, que tiveram a função de responder a determinados questionamentos e necessidades gerados no nosso cotidiano de trabalho.

Esse entendimento é importante para a superação da ilusão do que Kosik irá denominar de “mundo da pseudoconcreticidade”, marcado pelo complexo de fenômenos que povoam a realidade no seu imediatismo e que penetram na consciência dos indivíduos como se fosse algo independente e natural. Na verdade, conforme Marx alerta:

O concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações, portanto, unidade da diversidade. Por essa razão, o concreto aparece no pensamento como processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, não obstante seja o ponto de partida efetivo e, em consequência também o ponto de partida da intuição e da representação. (MARX, 2011, p.54)

Por isso, o concreto, o real, a aparência, é o ponto de partida para a compreensão do fenômeno, sendo o ponto de chegada o real pensado, enriquecido pelo desvelamento de suas múltiplas determinações, o qual só pode ser acessado de forma mediata.⁴⁴

Nesse sentido, essa pesquisa foi motivada pelos questionamentos realizados no âmbito do nosso cotidiano de trabalho, a partir do qual identificamos contradições entre as expectativas institucionais acerca do Trabalho

⁴⁴ Ciavatta (2001) explica que não há em Marx um tratamento formal sobre a questão das mediações estabelecidas pelas práticas sociais. No entanto, ela é encontrada no contexto metodológico de construção de sua obra. Segundo a autora, toda a obra de *O Capital* consiste em um exercício metodológico que parte do conceito mais simples de mercadoria até os elementos mais concretos, como o trabalho assalariado, o capital, a troca, a divisão do trabalho, ou seja, suas mediações, até alcançar a totalidade das relações capitalistas de produção.

Social e a sua materialização no cotidiano de trabalho dos profissionais. Além disso, algumas situações nos chamaram a atenção desde o início de nossa inserção profissional, entre as quais:

- O setor que era dominado hegemonicamente pela engenharia se reorganizando para atuar em conjunto com o Serviço Social, através do Trabalho Social;
- A destinação de um volume alto de investimento para o setor e a promessa de licitações que supostamente dariam mais qualidade ao trabalho;
- A exigência de um leque de atividades cada vez mais aprimoradas, com objetivo de fomentar a participação social e organização comunitária, divulgar as obras, gerir seus impactos, realizar educação ambiental e patrimonial voltadas para a sustentabilidade social e ambiental e dos empreendimentos;
- O discurso da precificação das atividades e da necessária geração de um produto mensurável para a CAIXA atestar o investimento de contrapartida do proponente;
- O discurso institucional — Ministério das Cidades e CAIXA — voltado para a promoção da participação e controle social enquanto itens imprescindíveis nas políticas públicas, responsável por inserir a população nas diversas etapas do empreendimento, inclusive nos processos decisórios dos projetos;
- A divulgação dos benefícios do PAC para a população enquanto algo inquestionável.

Esses são somente alguns exemplos de problemáticas que o próprio cotidiano de trabalho, associado a um olhar mais atento ao movimento do real, se encarregou em revelar contradições, no que inicialmente se apresentava como um espaço ocupacional em processo harmônico de construção. Referente especificamente aos processos mencionados, vimos que:

- A reorganização do setor de engenharia para absorção do Serviço Social não significava uma mudança automática da cultura e processos institucionais;
 - O volume de investimento não significava necessariamente o desembolso do mesmo, não era gerenciado diretamente pelos operadores do Trabalho Social e gerou processos, como as licitações, que revelou novos desafios ético-políticos a serem enfrentados pelo Serviço Social;
 - As atividades realizadas, por mais bem intencionadas que fossem, atuavam na mediação de conflitos e propaganda do governo, sendo frequentemente tensionado por influência de apropriação política partidária;
 - A precificação de atividades e definição de produtos mensuráveis, se por um lado facilitava a distribuição do recurso no orçamento e o ateste pela fiscalização (no caso dos projetos licitados) e instituição financeira, por outro, abre margem para diversos processos pouco estudados, tais como a burocratização e engessamento das ações, bem como a atribuição de custos que podem não contemplar a real necessidade do projeto, atribuindo valores a mais ou a menos do que de fato custa;⁴⁵
- As obras do PAC, embora representassem a disponibilização de um recurso significativo para os proponentes, esbarrava em dificuldades para sua operacionalização e incorporação das demandas dos moradores, que vão desde a concepção do projeto à burocracia e interferências de toda a ordem;
- O discurso institucional se choca com as condições objetivas de trabalho e as especificidades da política. No caso das obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário, considerando que o PTS acompanha um projeto já pronto e cujas especificidades técnicas não permitem muitas variações, a participação se restringe ao nível da informação, já que os processos decisórios antecedem a própria concepção

⁴⁵ Como exemplo, podemos citar que as atividades estimam uma carga horária da equipe, mas a real carga horária utilizada varia, podendo exceder ao planejado ou ficar aquém, gerando prejuízo ou lucro nos projetos licitados e um ateste irreal de valores nos projetos de administração direta.

do projeto e esbarram nos limites do sistema de produção e reprodução social-hegemônico.⁴⁶

No entanto esses exemplos não podem se encerrar nas observações construídas e desconstruídas no âmbito do próprio cotidiano. Embora esse seja importante e a partir dele se gerem hipóteses explicativas para os fatos, é fundamental destrinchá-lo, buscando a essência do objeto em sua totalidade e a historicidade das mediações. Isso porque, ao mesmo tempo em que o fenômeno indica sua essência, a esconde na aparência com a qual se revela. Ou seja, a forma como ele se apresenta — na sociedade capitalista — é considerada a própria essência.

Considerando que o Ministério das Cidades foi o principal viabilizador da política urbana na última década, tendo o PAC como carro-chefe da política de saneamento⁴⁷, através da viabilização de um aporte significativo de recursos para projetos de infraestrutura social e urbana, focamos nos projetos sob gestão desse órgão.

Contudo esse recorte analítico do objeto ainda contempla em si múltiplas possibilidades de pesquisa, sob as quais não seria possível realizar uma análise minuciosa, portanto, fez-se mister delimitar o universo desse estudo em seus aspectos como a localização geográfica, as modalidades da política, programas específicos e forma de inserção profissional. As definições desses aspectos, que serão analisados abaixo, refletem também as dificuldades enfrentadas nesse percurso, tais como:

- Pouca sistematização do Trabalho Social, especialmente no âmbito do saneamento, seja no âmbito das instituições, seja no âmbito da categoria;
- Informações imprecisas/ não sistematizadas acerca das fontes de financiamento, políticas, programas, projetos e ações que incorporam

⁴⁶ Na própria elaboração dos Planos de Saneamento.

⁴⁷ Trata-se da escolha de um Programa representativo da história política e econômica contemporânea brasileira, no entanto é necessário frisar que este Programa não é o único que requisita a mediação do Trabalho Social. ⁴⁷ O Trabalho Social também ocorre em ações de outros órgãos e instituições, tais como o Ministério da Saúde, através da Funasa, Ministério do Meio Ambiente, o BID, BIRD e até a própria CAIXA, que através de fundos, como o Fundo Socioambiental, solicita a realização desse tipo de trabalho.

o Trabalho Social;

- Informações desatualizadas ou não encontradas nos sites do Ministério das Cidades, CAIXA e proponentes, inclusive por meio da Lei de Acesso à Informação;

Nesse sentido, o ponto de partida geográfico para realizar as análises propostas, quando da qualificação do projeto de tese, residia na centralidade da cidade do Rio de Janeiro, tendo em vista sua importância nesse momento histórico, com a atração de megaeventos e empreendimentos, bem como de implementação de um planejamento estratégico que se contrastava aos interesses sociais de acesso e direito à cidade. Isso porque, ao mesmo tempo em que a cidade tornou-se alvo de investimentos, parcela da população que se encontra na rota dos megaprojetos sofreu um movimento de expulsão da cidade (seja direta, pelos processos de remoções, seja indireta, com a elevação dos custos de vida). Assim, as cidades do entorno também são impactadas nas questões de mobilidade, infraestrutura, ampliação da densidade demográfica, entre outros.

Deste modo, percebemos que, no âmbito dos projetos de infraestrutura social e urbana relacionados com a política de saneamento no Rio de Janeiro, as cidades do entorno — que embora não tenham atraído megaeventos, foram alvo de megaprojetos, como o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, por exemplo — são protagonistas na captação de recursos do PAC para o setor. Assim, vimos que o contexto dos megaeventos é apenas uma face de um projeto mais amplo de reestruturação do espaço urbano, com forte atuação do Estado no fornecimento de infraestrutura, para dar suporte ao escoamento de excedentes de capital. Portanto, geograficamente os limites dessa pesquisa se encerram no estado do Rio de Janeiro.

Outro aspecto a ser considerado diz respeito à política setorial de estudo. Tanto habitação quanto saneamento são os principais alvos de investimentos do Governo Federal — com Trabalho Social — no âmbito do PAC. Em que pese a forma naturalizada da fragmentação da política — embora a existência de um Ministério voltado para articular as políticas “das cidades” e a difusão do princípio da intersetorialidade e integralidade pudessem supor o contrário — para fins elucidativos de um espaço sócio-ocupacional específico e pouco estudado,

optamos por trazer à tona elementos do Trabalho Social na política de saneamento, conforme viemos sinalizando.

Conquanto esteja inserido em uma política que não pode ser desarticulada das demais, como a de habitação, desenvolvimento urbano, saúde, enquanto espaço sócio-ocupacional, é preciso esclarecer que revela particularidades — que não se restringem aos objetivos da política — em relação aos campos de inserção profissional abertos pelas demais políticas.

No que diz respeito especificamente a uma das formas que ela se materializa, as intervenções em áreas urbanas, ainda existem diferenças em termos de abrangência, impactos, de tempos de obra e de Trabalho Social, possibilidade de participação em processos decisórios, entre outros. Essas diferenças existem entre os próprios componentes do saneamento básico — abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas — o que nos levou a direcionar a pesquisa àqueles com maior similaridade: as obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário, que tivessem previstas ligações prediais ou padronização das ligações existentes. Consideramos que esses componentes se assemelhem especialmente pelos seguintes aspectos:

- **A extensão e tipo das intervenções** - em geral, a operacionalização desses dois componentes é realizada em largos trechos de ruas e envolve um conjunto de ruas, bairros ou até mesmo cidades inteiras. Cada obra é composta por diversos serviços, como a captação da água bruta, construção ou reforma de estações de tratamento (de água e esgoto) e reservatórios, rede adutora, distribuidora (de água) e coletoras (de esgoto), estações elevatórias, *booster*, pontos de visita, caixas de inspeção, hidrometração. Nem todas as obras têm previsão da totalidade desses serviços, variando conforme o componente (água ou esgoto), necessidade de cada local e/ou recursos disponíveis para o empreendimento. O assentamento de redes adutoras, distribuidoras e coletoras expande-se pela malha urbana⁴⁸ e divide-se em dois grupos: aquele que fará somente a colocação da tubulação — para conduzir a água

⁴⁸ No caso das adutoras, há também em área rural, em regra para levar a água bruta para a estação de tratamento e a água tratada para os reservatórios ou ainda para chegar à rede distribuidora das áreas urbana.

do local da captação à estação de tratamento de água (ETA), da ETA aos reservatórios, dos reservatórios para as áreas que receberão a tubulação que fará as ligações prediais para distribuição de água ou coleta de esgoto; aquele que a tubulação colocada permitirá a realização de ligações prediais de água ou de esgoto. As demais intervenções compõem aquilo que, somado às redes adutoras, distribuidoras e coletoras são conhecidos como “sistema de abastecimento de água” ou “sistema de esgotamento sanitário”. Nesse caso, as intervenções localizadas em territórios previamente definidos, conforme necessidade técnica, logo do início ao fim da intervenção, as obras serão localizadas somente nesses lugares. Logo, são dois grupos de intervenções, cujos demais aspectos relacionados, a seguir, se colocam de forma diferente;

- **Tempo de intervenção física** - no primeiro grupo, considerando condições normais, o período em que a obra permanecerá no território, por exemplo, é reduzido durando poucos dias, ou seja, sem problemas de ordem burocrática (ausência de pagamentos, necessidade de rerratificação ou nova licitação dos contratos, espera de materiais e equipamentos, etc.), política (interferência de políticos, gestores do poder executivo ou decisões do poder judiciário), ambientais (condições atípicas) ou mesmo sociais (como a interferência de grupos ilícitos, rejeição da obra pela população, por exemplo). No caso de assentamento de rede distribuidora com previsão de ligações domiciliares, o retorno da equipe de obras para finalização do processo poderá demorar um espaço de tempo maior, a depender do planejamento da engenharia e das possíveis interferências citadas. Quando há ligações prediais, o tempo entre o assentamento da tubulação e a ligação de uma intervenção e outra; no segundo grupo, o tempo de obras é mais extenso, variando conforme o serviço.

- **Etapas de implantação dos serviços** – Conforme citado, o tempo varia conforme modalidade, necessidade de cada local e/ou recursos disponíveis para o empreendimento. Considerando de forma sintética a cadeia como um todo, há também o planejamento que precede os projetos, a implantação dos serviços junto aos titulares ou concessionárias, bem

como a regulação por organismo externo, o que ainda encontra-se muito incipiente.

Especificamente tratando do planejamento, é importante ressaltar que os titulares dos serviços — em geral os municípios, mas essa questão é polêmica havendo, inclusive, um entendimento do Superior Tribunal Federal⁴⁹ sobre as competências para o saneamento básico em regiões metropolitanas no Rio de Janeiro, segundo o qual, a gestão deve ser compartilhada — são responsáveis pela elaboração do Plano de Saneamento, podendo ser delegados somente a organização, regulação, fiscalização e prestação dos serviços, conforme o artigo 8º da Lei de Saneamento (BRASIL, 2007). O Plano de Saneamento deve conter:

- I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;
- II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;
- III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;
- IV - ações para emergências e contingências;
- V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas. (BRASIL, 2007, Art.19)

Segundo essa lei, para a construção dos planos, os titulares podem consultar o banco de dados das concessionárias,⁵⁰ quando for o caso, e necessariamente deve ser compatível com os planos das bacias hidrográficas nas quais os titulares estiverem inseridos, assegurando também ampla divulgação tanto das propostas dos planos quanto de estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências e consultas públicas. A partir desse processo, os titulares ou concessionárias elaboram os projetos que são executados com equipe própria ou terceirizados por meio de licitação. Durante o processo de finalização das obras, com a realização das ligações prediais e hidrometração, são realizados

⁴⁹ Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=232209>. Acesso em abr. 2016.

⁵⁰ Constituído entre outros, por estudos técnicos, solicitação de moradores, lideranças, instituições, solicitações de entidades, poder legislativo, judiciário, entre outros.

cadastros dos novos usuários e implantação de matrículas no sistema do titular ou concessionado e, a partir de então, a prestação dos serviços se estabelece.

- **Os impactos provocados pela obra:** no primeiro grupo, os impactos geralmente se traduzem em transtornos momentâneos à mobilidade, barulho, poeira, calçadas e muros quebrados para realização das ligações e colocação de hidrômetros. No segundo grupo de intervenções, os transtornos temporários geralmente ocorrem em menor quantidade, mas por um período maior de tempo em determinadas áreas, em regra, nas áreas pouco adensadas, como no caso de estações de tratamento e reservatórios. Com as obras, pode ocorrer também a possibilidade de desapropriações — em geral de terrenos não habitados — e a realocação de moradores, mais rara. Com a obra finalizada, há o pagamento de tarifas pelo o acesso à água tratada e à coleta de esgoto. É importante ressaltar que os impactos do acesso ao saneamento estão para além da obra, incidindo especialmente na saúde e qualidade de vida;

- **As ações do Trabalho Social:** como as etapas das intervenções físicas são semelhantes e os componentes são organicamente articulados — embora na prática a articulação entre a realização de obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário seja independente, os sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário teoricamente compõem um ciclo que vai desde a captação de água até a destinação final do esgoto tratado de volta no meio ambiente — os processos desenvolvidos pelo Trabalho Social em sua relação com a população se assemelham, variando essencialmente no que se refere ao foco da chamada “educação ambiental e patrimonial” e as características da localidade.

Destarte, optamos por direcionar nossa análise para a compreensão do Trabalho Social nos empreendimentos vinculados a essas modalidades da política de saneamento, seja em função dos poucos estudos encontrados na área e pela necessidade de discutir a complexidade do setor, de grande relevância para a sociedade, seja pela nossa trajetória profissional vinculada ao setor, a qual permitiria uma análise enriquecida de detalhes do cotidiano profissional.

No portal do PAC, foi possível consultar os empreendimentos vinculados ao programa, os quais estão agrupados em três grandes setores de investimento: Infraestrutura Logística (rodovias, ferrovias portos, aeroportos, hidrovias); Infraestrutura Energética (geração e transmissão de energia, petróleo e gás natural, combustíveis renováveis, indústria naval); e Infraestrutura Social e Urbana (habitação, mobilidade urbana, prevenção em áreas de risco, saneamento, recursos hídricos, equipamentos sociais, pavimentação, cidades históricas, luz para todos).

O eixo de Infraestrutura social e Urbana contava, em setembro de 2015, com 39122 empreendimentos, distribuído nos seguintes subeixos:

- PAC Cidades Históricas;
- Minha Casa, Minha Vida;
- Mobilidade Urbana;
- Equipamentos de Esporte de Alto Rendimento;
- Prevenção de Áreas de Risco;
- Infraestrutura Turística;
- Equipamentos Metroviários;
- Cidades Digitais;
- **Saneamento;**
- Pavimentação;
- Casa da Mulher Brasileira;
- Unidade Básica de Saúde;
- Luz para Todos;
- Recursos Hídricos;
- **Água em Áreas Urbanas;**
- Mobilidade urbana;
- Prevenção de áreas de risco;
- Unidade de Pronto Atendimento;
- Creches e pré-escolas;
- Centros de arte e esportes unificados;
- Centro de Iniciação ao Esporte (CIE);
- Financiamento habitacional (SBPE)
- Quadras esportivas nas escolas;
- Urbanização de Assentamentos precários;

Considerando o foco desse estudo, cabe destacar os dois subeixos que abarcam os empreendimentos de abastecimento de água e esgotamento sanitário: Saneamento e Água em Áreas Urbanas.

Para as ações do subeixo *Saneamento*, estão previstos empreendimentos que contribuam com a ampliação da cobertura de coleta e tratamento de esgoto, proteção dos mananciais, despoluição de cursos d'água e no tratamento de resíduos sólidos.

Já no subeixo *Água em áreas urbanas*, o objetivo dos empreendimentos direciona-se para melhorar e expandir o abastecimento de água da população das áreas urbanas, com adutoras, estações de tratamento, reservatórios, regularização da distribuição, aumento da produção e cobertura. O subeixo *Recursos Hídricos*, embora atenda empreendimentos de saneamento, não apresenta empreendimento contratado no Rio de Janeiro. Seu foco está nas ações voltadas para o Nordeste setentrional e demais regiões onde a escassez de água limita a qualidade de vida e a atividade econômica. No estado do Rio de Janeiro, o número de empreendimentos do subeixo Saneamento totalizava 147 e no de Água em Áreas Urbanas, 67.⁵¹

É importante destacar que o mecanismo de busca do portal do PAC não permite obter informações contratuais precisas dos empreendimentos e frequentemente as informações disponibilizadas são alteradas. Somente foi possível visualizar o órgão responsável, o executor, a unidade federativa, municípios envolvidos, investimento previsto, estágio (sem considerar as paralisações) e a data de referência.⁵² Em relação ao estágio, o mecanismo de busca categoriza as contratações conforme seu status junto ao órgão gestor, sendo eles: ação preparatória, em licitação de projeto, em licitação de obra, em execução, em contratação, em obras, concluído, em operação.

De antemão, já é possível destacar que existe uma lacuna do processo de transparência das informações referentes aos contratos. Informações como aditivos, prazos, ano de contratação, fonte de financiamento, status real, recursos liberados, empresa executora, obrigatoriedade do Trabalho Social e outros dados não são disponibilizadas com clareza para acesso do público em geral. No portal da CAIXA, agente financeiro operador das ações, embora existam outras informações, não é possível correlacionar com as informações dos empreendimentos constantes no portal do PAC e as informações são, em sua

⁵¹ No apêndice, relacionamos a relação de empreendimentos vinculados ao PAC. Foram consultados todos os empreendimentos do Estado do Rio de Janeiro em 07 de junho de 2015.

⁵² Na consulta realizada em junho, a data de referência de todos os empreendimentos consultados era outubro de 2014. Em setembro de 2015, o site já havia sofrido atualização.

maioria, desatualizadas e/ou incompletas.

Dando continuidade à identificação dos empreendimentos, conforme pode ser visto na tabela a seguir, o Ministério das Cidades foi/é responsável pela gestão de 100 empreendimentos de saneamento, vinculados ao PAC, enquanto a Funasa responde pela gestão de 114 desses empreendimentos.

Quadro 2- Empreendimentos vinculados ao PAC no RJ, conforme órgão gestor

	Empreendimentos	Ministério das Cidades	Funasa
Saneamento	67	43	24
Água em Áreas Urbanas	147	57	90
Total	214	100	114

Fonte: Tabela elaborada pela autora, com base nos dados do site <http://www.pac.gov.br>. Acesso em 07 jun. 2015.

É importante esclarecer que os investimentos em obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário no âmbito do PAC estão inseridos no bloco de Infraestrutura Social e Urbana, um dos três pilares do Programa. Os investimentos são geridos da seguinte forma:

- 1) Ministério das Cidades: municípios com população acima de 50 mil habitantes ou integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento;
- 2) Ministério da Saúde, através da Funasa: municípios com população de até 50 mil habitantes.

Considerando a trajetória histórica da institucionalização das políticas urbanas, que encontra no Ministério das Cidades seu capítulo mais recente, o foco dessa pesquisa se dará nos empreendimentos de saneamento vinculados a esse órgão. No que tange aos proponentes dos empreendimentos:

Quadro 3- Empreendimentos vinculados ao PAC no RJ, conforme proponentes

	Empreendimentos	Estado	Município	Outros
Saneamento	43	42	1	0
Água em Áreas Urbanas	57	13	39	
Total	100			

Fonte: Tabela elaborada pela autora, com base nos dados do site <http://www.pac.gov.br>. Acesso em 07jun.2015.

Os dados acima revelam que as ações do subeixo *Água em Áreas Urbanas* são, em sua maioria, firmadas com os municípios, enquanto as do subeixo *Saneamento*, majoritariamente com o Estado.

Outra delimitação do universo da pesquisa diz respeito à instituição que operacionaliza financeiramente os contratos. O Ministério das Cidades possui um Contrato de Prestação de Serviços com a CAIXA para representá-lo como mandatária na operacionalização dos projetos atendidos pelos programas e ações de sua pasta. Portanto, os contratos analisados são necessariamente aqueles acompanhados pela instituição.

Para fins dessa pesquisa, consideramos os PTS vinculados aos contratos que sejam operacionalizados financeiramente pela CAIXA, especificamente pela Gerência de Governo (GIGOV), responsável pela análise e acompanhamento dos empreendimentos contratados na cidade do Rio de Janeiro e Baixada Fluminense. No âmbito do saneamento, esta GIGOV também é responsável por todos os contratos da empresa pública estadual responsável pelo abastecimento de água e esgotamento sanitário de 62 municípios conveniados, razão pela qual optamos por focar os estudos nas obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário, acompanhados por essa gerência e que contenham o componente Trabalho Social. Nessa situação, foram identificados 24 projetos, todos tendo como proponente o Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Desta forma, considerando que o objetivo dessa pesquisa relacionou-se à compreensão qualitativa desse espaço sócio-ocupacional do Serviço Social, as análises a seguir sustentam-se no percurso realizado a partir dos seguintes procedimentos:

- Identificação das origens do Trabalho Social e de seus determinantes contemporâneos, conforme apresentado nos capítulos anteriores, a

partir de revisão bibliográfica e documental;

- Análise das orientações institucionais referente às expectativas em torno do Trabalho Social, especialmente a partir do recurso à legislação e do discurso em voga. Recorremos aos apontamentos gerais contidos nos normativos para o Trabalho Social em saneamento, segundo os seguintes documentos: a Portaria nº21/2014 (BRASIL, 2014) nas Diretrizes para o Trabalho Socioambiental (BRASIL, 2007, 2008, 2009b e 2010b), nos Cadernos de Orientação Técnico-Social da Caixa (COTS), no Caderno Metodológico para Ações de Educação Ambiental e Mobilização Social em Saneamento (BRASIL, 2009c) e nos manuais para acesso aos recursos do PAC e dos Programas Saneamentos Para Todos e Serviços Urbanos de Água e Esgoto, principais programas de saneamento que abarcaram os projetos dos proponentes do Rio de Janeiro; bem como nas falas dos participantes do seminário avaliativo e prospectivo, Pós-portaria nº 21: “Trabalho Social em Programas de Habitação e Desenvolvimento Urbano: Entre o Ideal e o Concreto”;
- Análise da operacionalização do Trabalho Social e a inserção do Serviço Social na política de saneamento a partir das seguintes leituras e procedimentos relacionados ao universo da pesquisa;
 - a) Projetos de Trabalho Social e reprogramações;
 - b) Relatórios de Acompanhamento Social referente aos contratos executados no período entre 2008-2014;
 - c) Ofícios trocados entre proponente e instituição financeira;
 - d) Questionário aplicado a três responsáveis técnicas de trabalho social;
 - e) Grupo focal com participação de seis assistentes sociais, com duração de 2h30h, gravado e transcrito. Foram convidados profissionais que exerceram a profissão na execução dos PTS no ano de 2015, que tivessem no mínimo dois anos de experiência em Trabalho Social e foi garantindo que os profissionais estivessem vinculados a contratos diferentes, ou seja, não houve a participação de dois assistentes sociais do mesmo contrato;

Considerando o foco da análise na inserção do Serviço Social no

saneamento, foram priorizadas nessas teses as análises do item “d” e “e”.

É importante esclarecer que no Trabalho Social existem diversos níveis de inserção profissional, tais como as instâncias de formulação e gestão em Brasília, tais como o Ministério das Cidades e a Superintendência Nacional da CAIXA, a gestão e acompanhamento das filiais da CAIXA, a gestão, coordenação, execução e fiscalização pelos proponentes, a execução e consultoria pelas empresas licitadas. Todos os níveis contam com profissionais que estão construindo a história deste espaço sócio-ocupacional.

Temos consciência de que não será possível considerar a fundo, nessa tese, todos os níveis de inserção dos agentes profissionais que lidam com essa política, nem evidenciar informações importantes, como estatística de profissionais inseridos no trabalho e de projetos contratados até hoje, por exemplo, ou mesmo a direção social do trabalho, em sua totalidade. Isso porque, diante das dificuldades enfrentadas para delimitação do universo da pesquisa e levantamento de dados, optou-se pela análise qualitativa desse componente.

4.1.

As normativas do Trabalho Social no saneamento sob gestão do Ministério das Cidades

Conforme foi visto, o processo de gestação e amadurecimento, bem como as perspectivas para o Trabalho Social no âmbito da política urbana, deve ser pensado nas conjunturas históricas específicas e vinculado à política estatal vigente, que, por sua vez, se molda condicionada ao atual estágio de desenvolvimento do capitalismo monopolista, sustentada na mundialização financeira. Conforme Carvalho sinaliza:

Os novos desafios postos ao Trabalho Social também são resultado de mudanças maiores na conjuntura brasileira e no cenário internacional (...). As conjunturas mudaram. A sociedade tornou-se mais urbana e complexa; a própria configuração da questão social alterou-se num mundo globalizado e os desenhos e os arranjos da política social ganharam maior complexidade. (...) As novas demandas da sociedade e, sobretudo, as novas configurações da questão social passaram a exigir mediações mais estratégicas, operadas pelo chamado trabalho social. (CARVALHO, 2014, p. 20)

A institucionalização dessa modalidade de intervenção social vinculada ao investimento estatal em infraestrutura — especialmente nas produções habitacionais do BNH — ocorre em um período de grande geração de excedentes capitalista, sustentado politicamente por uma direção central autoritária, que imprimiu sua face tecnocrática também ao planejamento urbano, refletindo nas expectativas geradas em torno do Trabalho Social.

O período de esvaziamento desse processo — ocasionado pela recessão econômica e crise de legitimidade do poder instituído, deixou um vazio institucional no que se refere à continuidade do Trabalho Social, principalmente no período que sucede a transição da condução realizada pelo BNH para a Caixa Econômica Federal, quando houve a extinção do primeiro, em 1986.

Nos anos 1990, a influência dos organismos internacionais — a partir de condicionalidades aos empréstimos — foi crucial para o redimensionamento do trabalho, trazendo concepções que foram sendo incorporadas institucionalmente, sobretudo após a criação do Ministério das Cidades. Trata-se da estruturação do trabalho em um contexto econômico importante no Brasil, que vivera, a partir dos anos 1990, o processo de aproximação e desenvolvimento da política neoliberal com profundos rebatimentos para o Estado e suas políticas, seja na fase mais “dura” do primeiro Governo FHC, seja na tentativa de “humanização” — experimentada a partir do seu segundo mandato e que perdurou no governo petista — com estratégias mais elaboradas de gestão da pobreza a partir da ideologia “neodesenvolvimentista”.

Os anos 2000 representam uma inflexão para o Trabalho Social, em termos de normatização e volume de investimentos, possibilitado respectivamente pelo acúmulo metodológico inspirado nas metodologias internacionais e pela criação da pasta do Ministério das Cidades, bem como pela receita superavitária que permitiu a destinação de parte do orçamento público para a realização do Programa de Aceleração do Crescimento, o qual, aliado aos programas de distribuição de renda, dá a tônica do governo petista — o desenvolvimento econômico com a justiça social.

Em 22 de janeiro de 2014, foi lançada a Portaria nº21/2014, que aprovou o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. Esse documento foi elaborado a partir do resultado de oficinas e

consultas públicas e com auxílio de ONGs, consultorias externas, reuniões com as instituições financeiras e agentes públicos.

A Portaria nº 21/2014 unifica em um único documento as propostas para as diversas modalidades de empreendimentos, representando um esforço de tornar, de fato, o Trabalho Social enquanto componente estratégico dos projetos de infraestrutura social e urbana. Ela busca atribuir aos projetos interventivos — que objetivam materializar as políticas urbanas, como as de habitação e saneamento, por exemplo — a dimensão humana e social. Mais do que isso, o órgão, através da normativa, ambiciona que o trabalho seja um elemento articulador das políticas sociais para o desenvolvimento socioterritorial, extrapolando as ações voltadas para o controle social e a educação ambiental.

A portaria expressa, a nosso ver, a maturidade do Trabalho Social no âmbito desse Ministério e das políticas urbanas, pois define, a partir das experiências e expectativas da área, a abrangência e o conteúdo do trabalho, que estavam difusos em diversas normativas e orientações. No entanto homogeniza a ação voltada para as diferentes realidades, o que incorre em riscos de engessamento do trabalho. Segundo reportagem publicada no portal do MCidades, logo após a aprovação da Portaria nº21,

O objetivo [do manual] é priorizar o trabalho social como componente obrigatório em todas as modalidades dos programas vinculados à área de habitação, saneamento, mobilidade urbana e em todos os demais programas do ministério ligados ao deslocamento involuntário de famílias. O trabalho social será desenvolvido antes, durante e depois das obras. Este será um elemento estruturante dos programas do Ministério das Cidades com um conjunto de ações inclusivas de caráter socioeducativo. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, disponível em <http://www.cidades.gov.br/index.php/o-ministerio/noticias/4381--trabalho-social-sera-prioridade-em-programas-e-acoes-do-ministerio-das-cidades.html>, acesso em janeiro de 2014)

Trata-se, portanto, do instrumento legal que revisa e expande elementos das diretrizes anteriores e consolida a obrigatoriedade do componente sociocomunitário em programas e ações sob gestão do Ministério das Cidades, além de reforçar a destinação obrigatória de recursos para a realização do Trabalho Social.

Nesse sentido, é preciso questionar como o Trabalho Social vem sendo definido pelos instrumentos jurídicos que lhe dão legitimidade? Segundo a Portaria nº 21/2014,

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

Tal definição amadureceu o entendimento anterior do Trabalho Social contido nas principais normativas de habitação⁵³ e saneamento. Conforme a antecessora Instrução Normativa nº 08 (BRASIL, 2009, p.3), voltada para o setor habitacional, define:

O Trabalho Social nos empreendimentos habitacionais para famílias de baixa renda é um conjunto de ações que visam promover a autonomia, o protagonismo social e o desenvolvimento da população beneficiária, de forma a favorecer a sustentabilidade do empreendimento, mediante a abordagem dos seguintes temas: mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda. [Tem por objetivo geral] 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 o desenvolvimento de ações que, de acordo com as necessidades das famílias, facilitem seu acesso ao trabalho e melhoria da renda familiar.

Como marco normativo do Trabalho Social em Saneamento sob gestão do Ministério das Cidades, podemos citar a Instrução Normativa nº46/2007, que regulamenta os procedimentos e as disposições relativas às operações de crédito no âmbito do Programa Saneamento para Todos. A IN nº46 continha em seu anexo III as Diretrizes para o Trabalho Socioambiental, que definia como objetivo do trabalho a “sustentabilidade socioeconômica e ambiental do empreendimento, incluindo a participação comunitária seja na modalidade de estudos e projetos seja

⁵³ Somente neste item consideramos a definição contida na normativa da habitação, em função da importância de verificar como os setores conceituam o Trabalho Social.

na implementação de empreendimentos das demais modalidades” (BRASIL, 2007, s/n).

Essas Diretrizes reaparecem, no ano seguinte, no Manual para Apresentação de Propostas do Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto (SUAE), enquanto um item com orientações para o trabalho socioambiental (BRASIL, 2008). Na edição posterior, essas orientações transformam-se nas Diretrizes para o Desenvolvimento do Trabalho Socioambiental (BRASIL, 2009b) e na sistemática de 2010/2011, nas Diretrizes para o Trabalho Socioambiental (BRASIL, 2010b), normativa que passou a integrar os manuais de acesso a recursos na área de saneamento, inclusive de outros programas, como o Saneamento para Todos.

Esses documentos previam a realização do Trabalho Socioambiental junto às obras, através da elaboração de um projeto que contemplasse a “mobilização social, a comunicação, a formação de educadores/agentes ambientais, bem como outras ações de educação ambiental” para alcançar a “sustentabilidade socioeconômica e ambiental do empreendimento, incluindo a participação comunitária nas fases de elaboração, implementação, avaliação e uso das obras e serviços propostos” (BRASIL, 2008, p. 25).

A versão mais recente e que vigorou para os empreendimentos de saneamento até a instituição da Portaria nº 21/2014, as Diretrizes para o Trabalho Socioambiental define o trabalho socioambiental como sendo:

Um conjunto de ações educativas e de mobilização social, planejadas e desenvolvidas pelo proponente em função das obras contratadas, tendo como objetivo promover a sustentabilidade socioeconômica e ambiental do empreendimento, assim como qualificar e aperfeiçoar os investimentos em saneamento. Observadas as características do empreendimento e o perfil da população beneficiária, as atividades desenvolvidas pelo trabalho socioambiental têm a função de incentivar a gestão participativa por meio da criação de mecanismos capazes de viabilizar a participação da população nos processos de decisão e manutenção dos bens/serviços empreendidos para adequá-los à realidade socioeconômica e cultural e às reais prioridades dos grupos sociais atendidos. (BRASIL, 2010b),

Como forma subsidiária de orientação às equipes técnicas sobre a condução do Trabalho Social, a CAIXA — a partir do marco normativo do Trabalho Social — vem publicando Cadernos de Orientação Técnico Social. Entre 2008 e 2013,

ano do último caderno publicado, foram identificadas quatorze versões do COTS.⁵⁴ Somado às alterações nas normativas ao longo dos anos, indicando a necessidade de complementações, modificações e adaptações, percebemos que não é possível apontar um modelo fechado e finalizado de Trabalho Social e que esse vem se (re)construindo ao longo do tempo.

A versão do COTS, lançada um ano após a criação do Ministério das Cidades, em 2004, definia o trabalho como sendo:

(...) o conjunto de ações educativas planejadas pelo proponente (...) adequadas à realidade socioeconômica e cultural da população e às características da área de intervenção, respeitando as diretrizes dos Programas, com o intuito de promover a mobilização e organização comunitária, a educação sanitária e ambiental, a capacitação profissional e/ou geração de trabalho e renda, procurando atender às principais demandas sociais existentes.

Já o último Caderno de Orientações Técnico Social da CAIXA, publicado antes da aprovação da normativa atual (22 de janeiro de 2014), é o de agosto de 2013 (GEPAD03, 2013),⁵⁵ no qual a visão desta instituição sobre a concepção do que é o Trabalho Social se exprime na seguinte definição:

O Trabalho Técnico Social é o conjunto de ações que visam promover a autonomia e o protagonismo social, planejadas para criar mecanismos capazes de viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens/serviços, adequando-os às necessidades e à realidade dos grupos sociais atendidos, além de incentivar a gestão participativa para a sustentabilidade do empreendimento.

A partir dessas definições, podemos destacar alguns aspectos importantes sobre o entendimento do Trabalho Social. Inicialmente, percebe-se uma ampliação da forma em que as diretrizes podem se materializar na prática. Se antes o Trabalho Social era entendido como um conjunto de “ações”, o que pode levar a uma concepção instrumental e estática do mesmo, com a Portaria nº 21/2014, essa definição se amplia para estratégias, processos e ações, o que nos leva a entender o trabalho como algo em movimento, adaptável e sujeito a

⁵⁴ A primeira versão que tivemos acesso data de 2004 e, deste ano até 2007, identificamos quatro versões, totalizando dezoito cadernos. Importante ressaltar que, com a aprovação da Portaria nº 21/2014, os cadernos deixaram de vigorar.

⁵⁵ O referido documento não está mais vigente, desde a aprovação da Portaria nº 21/2014.

avaliações, pois falar em “estratégias” e “processos” presume um exercício teleológico contínuo.

A constituição dessas estratégias, processos e ações deve envolver a articulação com as demais políticas públicas e ser feita a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos, que compreendam as dimensões social econômica, produtiva, ambiental e político-institucional do território e da população “beneficiária”. Trata-se de uma importante ampliação do escopo do trabalho, que se refletirá na ampliação da abrangência do Trabalho Social para a macroárea (que inclui a microárea ou área de intervenção), bem como na proposta de construção de um Plano de Desenvolvimento Socioterritorial (PDST).

Nas Diretrizes para o Trabalho Socioambiental (BRASIL, 2010b), essa questão é tratada de forma pontual na medida em que, de um lado, foi dada ênfase às ações em escala local, considerando que os laços territoriais, econômicos e culturais nessa escala — ligados às noções de identidade e pertencimento — facilitam a participação comunitária; de outro, o incentivo às articulações com organizações públicas e da sociedade civil do município — para o atendimento das famílias “beneficiadas” - é visto como um processo necessário à implantação do empreendimento, conforme destaque abaixo:

Essa diretriz tem como objetivo proporcionar a sustentabilidade econômica e social das intervenções, ao reforçar as atividades e estruturas existentes no município, de forma a contribuir para melhorar o acesso das famílias aos serviços de educação, saúde, esporte, lazer, cultura, assistência social, segurança alimentar e segurança pública. (BRASIL, 2010b, p.3)

É importante destacar que essa concepção pode conduzir os operadores da política a equívocos quanto às possibilidades de transformação da realidade, atribuindo a um componente da política a responsabilidade pela promoção desses resultados esperados.

Na mesma linha, a Portaria nº 21/2014 é explícita quanto à necessidade de articulação entre as políticas públicas (para além dos serviços) para o desenvolvimento local do território⁵⁶, tanto que é posto como objetivo específico

⁵⁶ Nessa perspectiva, o Território é entendido como “um grande aglutinador de forças, riqueza, capital, população, recursos materiais, sociais e culturais. Aí estão oportunidades e restrições, a memória, a história, a geografia e os recursos. Entendido como o ‘lugar da pessoa’, opera como um contexto em que se expressam as diversas alavancas do desenvolvimento em forma integral e

do trabalho social:

2.5 Articular as políticas de habitação e saneamento básico com as políticas públicas de educação, saúde, desenvolvimento urbano, assistência social, trabalho, meio ambiente, recursos hídricos, educação ambiental, segurança alimentar, segurança pública, entre outras, promovendo, por meio da intersetorialidade, a efetivação dos direitos e o desenvolvimento local (BRASIL, 2014, p.5).

Reforçando esse entendimento, uma das consultoras em Trabalho Social do Ministério das Cidades, Maria do Carmo Brandt de Carvalho (2014), lembra que a gestão social contemporânea exige que as políticas públicas interdependentes sejam operadas estabelecendo as mediações entre a especificidade do caráter setorial e a complementariedade e dependência da ação intersetorial, considerando a necessidade de atuação transversal.

Outro destaque importante é a centralidade da participação social na constituição do que hoje se entende como Trabalho Social. Tanto o é que o próprio objetivo geral do Trabalho Social trata da “promoção da participação social, a melhoria das condições de vida, a efetivação dos direitos sociais dos ‘beneficiários’ e a sustentabilidade da intervenção” (BRASIL, 2014, p. 5). Essa concepção vem reforçada também nos objetivos específicos:

2.1 Promover a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação, manutenção e acompanhamento dos bens e serviços previstos na intervenção, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade local e estimular a plena apropriação pelas famílias beneficiárias. (BRASIL, 2014, p.5)

Se, nas orientações anteriores, a definição do Trabalho Social dá destaque à participação em processos decisórios como meio de promover a sustentabilidade do empreendimento e/ou a adequação das intervenções à realidade e à prioridade dos grupos, na atual normativa, ela também é destacada no momento do diagnóstico — que além de participativo também deve ser integrado. Isso não quer dizer que o diagnóstico previsto nas orientações anteriores não previa a participação, e sim que a Portaria nº 21 ressalta isso na definição do que é o Trabalho Social.

sistêmica, impulsionadas por traços comuns de identidade e experiência compartilhada”. (SERRANO *apud* CARVALHO, 2014, p.48)

Na verdade, não identificamos diferenças significativas da concepção de participação presente na legislação. É ponto comum que as ações do Trabalho Social objetivam promover a gestão participativa das intervenções. A normativa atual incorporou a diretriz da anterior, que orientava quanto ao incentivo à Participação Comunitária, Mobilização Social e Educomunicação:

Buscando qualificar a operacionalização dos empreendimentos, é fundamental estimular os diversos atores sociais envolvidos para interagir de forma articulada e propositiva no desenvolvimento do trabalho socioambiental, desde o seu planejamento até sua implementação. Essa diretriz tem o intuito de fortalecer as bases associativas e os processos de construção coletiva da informação, utilizando-a de forma educadora nos meios e instrumentos de comunicação mais influentes e adequados ao contexto local. (BRASIL, 2010b, p.6)

Desta forma, seguindo a diretriz anterior, a participação aparece como elemento essencial para a realização de diversas atividades, tais como o diagnóstico — em parte através de metodologias rápidas e participativas - ou atividades voltadas para elevar o nível de conhecimento da população sobre a intervenção, tais como “a constituição ou fortalecimento de conselhos existentes, reuniões de planejamento comunitário, palestras, assembleias, audiências públicas, ciclos de debates, campanhas (...)” (BRASIL, 2014, p. 17).

A Portaria ainda prevê a participação da própria equipe social em todas as fases da intervenção: planejamento, execução e avaliação. Esta deve trabalhar de forma integrada às demais equipes do projeto, o que já era presumido, no entanto, esbarrava na barreira institucional, tendo sido necessário essa especificação na Portaria. Ainda assim, não há garantias que isso ocorra, como veremos no próximo capítulo.

Outro ponto que podemos destacar na definição do Trabalho Social pelas normativas é um desdobramento do próprio processo participativo, que reside na adequação do empreendimento e do Trabalho Social à realidade local e considerando as características da população, do território e da própria intervenção, bem como as prioridades dos grupos “beneficiados”. Essa concepção parte do entendimento de que o Estado tem um papel central para além da regulação e garantia da prestação dos serviços públicos. Seu papel, em um contexto que põe em causa a administração burocrática tradicional, reside na coordenação de esforços e vontades políticas societárias. Trata-se de requisito

para a construção da governança e governabilidade social.⁵⁷ (CARVALHO, 2014).

Um dos aspectos mais ambiciosos que a legislação apresenta sobre o Trabalho Social diz respeito ao que se pretende alcançar como resultado das ações: a inserção social das famílias “beneficiadas”, a melhoria na qualidade de vida e a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços (BRASIL, 2014), ou ainda, segundo a Instrução Normativa nº 08/2009 e o COTS (GEPAD03, 2013), a autonomia, o protagonismo e o desenvolvimento da população.

A definição de “inserção social” trazida pela Portaria nº 21/2014 considera o “acesso aos sistemas sociais básicos, como família, moradia, trabalho formal ou informal, saúde, dentre outros, caracterizando a condição do indivíduo exercer plenamente os seus direitos de cidadania” (BRASIL, 2014, p.54).

A concepção de cidadania aparece também em referência ao processo de exercício de direitos e deveres propiciados pelo comprometimento dos “beneficiários”, através da participação social, o que propiciaria o atendimento à produção de intervenções adequadas à realidade dos grupos atendidos (DIDU/GEPAD, 2004). Essa concepção presente no COTS de 2004 é reforçada, inclusive, na última versão do caderno:

A premissa que norteia a concepção dos programas é que a participação e o comprometimento dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos empreendimentos possibilita a manifestação da população para que se produzam intervenções adequadas às suas necessidades e realidade sociocultural, e permite afirmação da cidadania e transparência na aplicação dos recursos públicos. (GEPAD03, 2013, p.4)

Essa premissa estaria relacionada diretamente à dimensão da sustentabilidade do empreendimento, um conceito pouco definido e problematizado pelos normativos do Trabalho Social.

Ainda se tratando do alcance das ações do Trabalho Social, é importante destacar que enquanto a Portaria nº 21/2014 define objetivos geral e específicos

⁵⁷ Segundo Carvalho, “enquanto a *governabilidade* refere-se às condições sistêmicas sob as quais se dá o exercício do poder, centrando-se, sobretudo, no processo de tomada de decisões, a *governança* é compreendida como a capacidade de tomar e executar decisões, garantindo sua continuidade no tempo e seu efetivo acatamento pelos segmentos afetados. A governabilidade pressupõe a negociação política, qualidade típica de um sistema político democrático.” (CARVALHO, 2013, p. 51).

para o Trabalho Social e não informa quais as diretrizes do Trabalho Social, as Diretrizes para o Trabalho Socioambiental realizam o movimento oposto para orientar as ações dos profissionais, definindo Diretrizes e não objetivos. A tabela abaixo ilustra essa diferença:

Quadro 4- Diferenças – Diretrizes e Objetivos da legislação

DIRETRIZES PARA O TRABALHO SOCIOAMBIENTAL (DIRETRIZES)	PORTARIA Nº 21/2014 OBJETIVOS ESPECÍFICOS
a) Incentivo e Valorização do desenvolvimento e da utilização de tecnologias sociais sustentáveis em Saneamento Básico.	2.1 Promover a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação, manutenção e acompanhamento dos bens e serviços previstos na intervenção, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade local e estimular a plena apropriação pelas famílias beneficiárias.
b) Ênfase na escala local e gestão comunitária.	2.2 Fomentar processos de liderança, a organização e a mobilização comunitária, contribuindo para a gestão democrática e participativa dos processos implantados.
c) Orientação pelas dimensões da sustentabilidade.	2.3 Estimular o desenvolvimento da cidadania e dos laços sociais e comunitários.
d) Respeito ao regionalismo e às culturas locais.	2.4 Apoiar a implantação da gestão condominial quando as habitações forem produzidas sob essa modalidade.
e) Incentivo à Participação Comunitária, Mobilização Social e Educomunicação.	2.5 Articular as políticas de habitação e saneamento básico com as políticas públicas de educação, saúde, desenvolvimento urbano, assistência social, trabalho, meio ambiente, recursos hídricos, educação ambiental, segurança alimentar, segurança pública, entre outras, promovendo, por meio da intersectorialidade, a efetivação dos direitos e o desenvolvimento local.
f) Controle social.	2.6 Fomentar processos de inclusão produtiva coerentes com o potencial econômico e as características culturais da região, promovendo capacitação profissional e estímulo à inserção no ensino formal, especialmente de mulheres chefes de família, em situação de pobreza extrema, visando à redução do analfabetismo, o estímulo à sua autonomia e à geração de renda.
g) Articulação com organizações públicas e da sociedade civil	2.7 Apoiar processos socioeducativos que englobem informações sobre os bens, equipamentos e serviços implantados, estimulando a utilização adequada destes, assim como atitudes saudáveis em relação ao meio ambiente e à vida.
	2.8 Fomentar o diálogo entre os beneficiários e o poder público local, com o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento da intervenção e o direcionamento aos demais

	programas e políticas públicas, visando ao atendimento das necessidades e potencialidades dos beneficiários.
	2.9 Articular a participação dos beneficiários com movimentos sociais, redes, associações, conselhos mais amplos do que os das áreas de intervenção, buscando a sua inserção em iniciativas mais abrangentes de democratização e de participação.
	2.10 Fomentar a constituição de organizações representativas dos beneficiários e fortalecer as já existentes.
	2.11 Contribuir para a sustentabilidade da intervenção, a ser alcançada por meio da permanência das famílias no novo habitat, da adequada utilização dos equipamentos implantados, da garantia de acesso aos serviços básicos, da conservação e manutenção da intervenção física e, quando for o caso, do retorno dos investimentos.
	2.12 Gerir ações sociais associadas à execução das obras e dos reassentamentos, quando houver. ⁵⁸

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base nas Diretrizes para o Trabalho Socioambiental (BRASIL, 2010b, p.2 e 3) e Portaria nº 21/2014 (BRASIL, 2014, p.5 e 6)

Ressalvadas as importantes diferenças entre objetivo e diretriz — enquanto o primeiro indica “onde” se pretende chegar, a segunda define o “caminho” que deve orientar esse percurso —, e a forma que essa diferenciação impacta na materialização da legislação — em especial, no nível de flexibilização das alternativas de execução dos projetos —, é possível identificar algumas preocupações comuns que permeiam as duas instruções: o incentivo à gestão participativa, mobilização e controle social, as articulações e parcerias, a sustentabilidade da intervenção.

Tais preocupações encontram-se condensadas da definição do trabalho social, conforme foi apresentado. Considerando que a Portaria nº 21/2014 sintetiza os aspectos importantes das normativas anteriores e avança em outros, a partir das experiências de Trabalho Social ao longo dos anos, identificamos, portanto, o primeiro bloco de elementos orientadores do Trabalho Social:

- A articulação com as demais políticas públicas;
- A participação social no empreendimento;

⁵⁸ A Portaria nº 21/2014, por abranger também a política habitacional, trouxe, em seus objetivos, questões relacionadas a essa política, tais como previsão de ações sociais em processo de reassentamento e apoio à implantação da gestão condominial. No primeiro caso, é possível também que uma obra de saneamento gere a necessidade de deslocamento involuntário de famílias.

- A adequação do empreendimento à realidade local, a partir do diagnóstico integrado e participativo;
- A promoção da inserção social das famílias, melhoria da qualidade de vida e sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados;

Continuando a análise dos normativos, cabe explicitar os seguintes direcionamentos: quanto à sua aplicabilidade e público-alvo das ações; os eixos/fases do Trabalho; os instrumentos de planejamento; os regimes de execução, terceirização e parcerias; a forma de monitoramento, avaliação e sistematização do Trabalho Social; os participantes e suas atribuições. Como veremos, a Portaria nº 21 explicita de forma mais detalhada esses processos e - por ser a vigente - será destacada.

a) A aplicabilidade dos normativos e o público-alvo das ações

Quando os normativos consideram que as estratégias são traçadas a partir de estudos do território, da população “beneficiária” e das características da intervenção, e que no objetivo geral reside também a sustentabilidade da intervenção, deixa delimitado de que Trabalho Social sobre o qual se está tratando é aquele vinculado a tipos de intervenções físicas, ou seja, obras. Pela Portaria nº 21/2014, o Trabalho Social torna-se obrigatório nas seguintes intervenções:⁵⁹

- De habitação e saneamento, objetos de operações e de repasse/financiamento firmadas com o setor público;
- De habitação, objetos de repasse, firmadas com entidades sem fins lucrativos;
- Inseridas no PAC dos demais programas que envolvam o deslocamento involuntário de famílias;
- Firmados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial, Fundo de Desenvolvimento Social — PMCMV/Entidades, PMCMV/Rural.

⁵⁹ Apresentamos nos apêndices a relação de Programas vinculados à CAIXA que tiveram a obrigatoriedade do Trabalho Social desde 2004, com base nas informações obtidas junto à instituição financeira, através dos Cadernos de Orientação Técnico Social.

As três primeiras modalidades de intervenção estão sujeitas às mesmas condições operacionais, as quais são tratadas no Capítulo II da normativa. Por se tratarem das condições que orientam o Trabalho Social em intervenções de saneamento, analisamos somente esse capítulo da normativa, já que os demais se direcionam a segmentos específicos do setor habitacional, conforme sumário que indica o tratamento às condições operacionais, presente na normativa:

Quadro 5- Condições operacionais dos empreendimentos

CAPÍTULO	APLICABILIDADE DAS CONDIÇÕES OPERACIONAIS
II	<ul style="list-style-type: none"> • Intervenções de habitação e saneamento, objetos de operações de repasse/financiamento, firmadas com o setor público; • Intervenções de habitação, objetos de operações de repasse, firmadas com entidades sem fins lucrativos; • Intervenções inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) dos demais programas que envolvam o deslocamento involuntário de famílias.
III	<ul style="list-style-type: none"> • Empreendimentos firmados no âmbito do PMCMV com recursos com Fundo de Arrendamento Residencial — MCMV/FAR para municípios com população acima de 50.000 (cinquenta mil) habitantes.
IV	<ul style="list-style-type: none"> • Empreendimentos firmados no âmbito do PMCMV com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social — MCMV/Entidades.
V	<ul style="list-style-type: none"> • Empreendimentos firmados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida em áreas rurais — MCMV/Rural
VI	<ul style="list-style-type: none"> • Empreendimentos firmados no âmbito do PMCMV em municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes, operado por meio do FAR.

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base na Portaria nº 21/2014 (BRASIL, 2014).

No caso do saneamento, a aplicabilidade da Portaria que torna obrigatório o Trabalho Social ocorre em intervenções específicas, sendo facultado ao proponente e/ou Agente Executor solicitar a dispensa para a realização nos demais objetos. Assim, torna-se obrigatória a realização do Trabalho Social nas seguintes modalidades:

- a) Abastecimento de Água: nos projetos que envolvam as diversas etapas do sistema, quando provocarem mudança direta nas relações dos usuários com os serviços prestados. Necessariamente, quando ocorrer a implantação ou substituição de redes de distribuição, ligação domiciliar e intradomiciliar, e promovam o acesso e/ou mudanças no uso dos serviços;
- b) Esgotamento Sanitário: na implementação, substituição e recuperação de redes coletoras e demais componentes do sistema, como solução de tratamento, quando provocarem mudança direta nas relações dos usuários com os serviços prestados. Em especial, nos projetos de sistemas condominiais, de ligações ou instalações

domiciliares e intradomiciliares e soluções individuais de esgotamento sanitário em localidades de baixa renda;

c) Manejo de Resíduos Sólidos: nos projetos que envolvam erradicação de lixões, implantação/ampliação de sistema e/ou instalações de apoio à coleta seletiva, triagem, reciclagem, prestação de serviços e urbanização do entorno de instalações de tratamento, destinação ou transbordo, atentando para os dispositivos da Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010;

d) Drenagem Urbana Sustentável e Manejo de Águas Pluviais: nos projetos que envolvam as diversas fases de implantação e ampliação de sistemas que provoquem interferências diretas nas condições de vida da população. Também no caso de projetos que envolverem famílias em áreas ribeirinhas ou com necessidade de deslocamento involuntário, em que deverão ser observadas as regras de remanejamento/reassentamento de famílias;

e) Saneamento Integrado: Todos os empreendimentos nesta modalidade;

f) Desenvolvimento Institucional: quando as ações previstas interferirem ou provocarem mudança direta ou indireta no cotidiano dos usuários, no acesso e uso dos serviços prestados ou depender do envolvimento da sociedade. (BRASIL, 2014, p.7)

Importante mencionar que para ações de apoio à elaboração dos planos setoriais, tais como Habitação, Saneamento e Prevenção de Risco, o manual do Trabalho Social — instituído pela Portaria nº 21/2014, não é aplicável, diferentemente das diretrizes anteriores, que o previa na elaboração ou revisão de planos municipais ou regionais de saneamento básico. Na modalidade de saneamento integrado, a portaria deixa de facultar ao agente financeiro a necessidade de realização ou a ratificação da justificativa para sua dispensa, e nos projetos de drenagem urbana sustentável e manejo de águas pluviais amplia-se a aplicabilidade para projetos que envolvam famílias em áreas ribeirinhas ou com necessidade de deslocamento involuntário. Além disso, ao setor privado continuam vigentes as Diretrizes para o Trabalho Socioambiental (BRASIL, 2010b).

Os normativos especificam que o Trabalho Social é necessário nas intervenções que provocarem mudanças nas condições de vida da população e especialmente na relação ao acesso ou alterações em relação aos serviços que estão sendo implantados.

Embora esses documentos não deixem explícito, podemos inferir — a partir da verificação do critério adotado para definir a obrigatoriedade do Trabalho Social na contratação de 100% dos empreendimentos pesquisados — que essas mudanças são expressas pela previsão de ligações domiciliares, escopo

dos empreendimentos. Ou seja, nas intervenções de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o acesso e/ou mudanças no uso dos serviços são expressos pela previsão de ligações domiciliares, embora a definição da portaria seja mais abrangente:

Abastecimento de Água: nos projetos que envolvam as diversas etapas do sistema, quando provocarem mudança direta nas relações dos usuários com os serviços prestados. Necessariamente, quando ocorrer a implantação ou substituição de redes de distribuição, ligação domiciliar e intradomiciliar, e promovam o acesso e/ou mudanças no uso dos serviços;

Esgotamento Sanitário: na implementação, substituição e recuperação de redes coletoras e demais componentes do sistema, como solução de tratamento, quando provocarem mudança direta nas relações dos usuários com os serviços prestados. Em especial, nos projetos de sistemas condominiais, de ligações ou instalações domiciliares e intradomiciliares e soluções individuais de esgotamento sanitário em localidades de baixa renda. (BRASIL, 2014, p.7)

Os critérios propostos pelas Diretrizes para o Trabalho Socioambiental (BRASIL, 2010b) não diferem deste entendimento, indicando ser o Trabalho Socioambiental um componente necessário “sempre que um empreendimento de saneamento provocar mudanças nas condições de vida da população, assim como na relação e condições de acesso das pessoas aos serviços de saneamento”. Nas obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário, torna-se imprescindível (obrigatório) em situações idênticas às citadas anteriormente.

É possível analisar a adoção desse critério a partir de três aspectos principais: financeiro, cultural e dos impactos.

Referente ao ângulo **financeiro**, temos o pagamento de tarifa “fixa” e “irrenunciável” pelo usuário que fazia uso de solução alternativa — como exemplo, temos, no caso da água, o uso de poço artesiano, serviços pagos ou “doados”⁶⁰ de carro pipa, uso de bicas e minas públicas ou privadas⁶¹, além de abastecimento público não tarifado;⁶² no caso do esgoto, o uso de fossas sépticas, sumidouros, despejo em redes de águas pluviais — exigindo, em geral, mudanças

⁶⁰ Não é incomum que os carros pipas sejam utilizados como objeto de política, principalmente em cidades do interior, onde a doação é, por vezes, associada pelos moradores à benevolência do donatário, em geral político.

⁶¹ Também é recorrente no interior a identificação de minas de água e bicas, nas quais os moradores, com seus galões e outros reservatórios, captam a água desses lugares. Quando essa fonte encontra-se em locais privados, a população fica sujeita à cobrança de taxa de uso pelo proprietário.

⁶² Em algumas localidades, o poder público não realiza a tarifação dos serviços, seja em função da quantidade e/ou qualidade da água ofertada.

na relação de uso e reorganização das finanças familiares.

Ao dizermos que é um serviço com tarifação “fixa” e “irrenunciável”, queremos dizer que mensalmente haverá a cobrança pelos serviços — ainda que esse valor varie — e que o morador é obrigado, por lei, a ligar suas instalações à rede oficial. Essa obrigatoriedade é prevista pela legislação que rege o setor de saneamento, a Lei nº 11.445/2007:

Art. 45. Ressalvadas as disposições em contrário das normas do titular, da entidade de regulação e de meio ambiente, toda edificação permanente urbana será conectada às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeita ao pagamento das tarifas e de outros preços públicos decorrentes da conexão e do uso desses serviços. § 1º Na ausência de redes públicas de saneamento básico, serão admitidas soluções individuais de abastecimento de água e de afastamento e destinação final dos esgotos sanitários, observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambiental, sanitária e de recursos hídricos. (BRASIL, 2007)

Embora a legislação torne obrigatória a adesão à rede oficial, na prática, não é incomum verificarmos a recusa dos usuários aos serviços implantados e, ao mesmo tempo, a adoção de soluções individuais alternativas — como o uso de poço, ligações irregulares, também chamadas de “ramais de viagem”, “ligações clandestinas”, “gatos”; no caso de esgoto fossa séptica, sumidouros, entre outros — que ofertam riscos à saúde e/ou ao meio ambiente e/ou provocam danos prejudicando o correto funcionamento do sistema. No caso dos poços em áreas urbanas, além do risco de contaminação, em geral, não são registrados junto ao órgão ambiental e, com isso, não há o controle dos impactos ambientais na região, o que se agrava com poços usados para fins comerciais. Os argumentos para essa recusa variam desde a impossibilidade de pagamento pela tarifa, o descrédito no “serviço” implantado, a satisfação/costume com outra solução adotada. Por outro lado, em tese, o usuário que aderir à rede também poderá ter uma redução de gastos de outras ordens, como com carros pipas, energia elétrica para bombeamento da água ou ainda gastos relacionados à saúde, tendo em vista a redução de doenças de veiculação hídrica.

Sob o ponto de vista **cultural**, entende-se que a “mudança” na relação entre o usuário e os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário reside principalmente na sensibilização da relação que os indivíduos, grupos e

famílias estabelecem com os recursos naturais e o meio ambiente, objetivando a sustentabilidade social e ambiental do empreendimento. Assim, justificaria, do ponto de vista institucional, o foco do Trabalho Social com os “novos usuários” dos serviços, a partir da sensibilização para o uso racional da água, o despejo ambientalmente adequado de esgoto e prolongamento da vida útil dos equipamentos implantados. A Educação Ambiental e Patrimonial prevista nos normativos sugere, portanto, a mudança de atitudes em relação ao meio ambiente, ao patrimônio e à vida saudável (BRASIL, 2014).

Essa concepção vai ao encontro da ideologia de Desenvolvimento Sustentável pontuada no capítulo anterior. Além disso, embora a Portaria nº 21/2014 amplie a possibilidade de ações na macroárea de intervenção — sem geração de custos extras — vemos que o foco das ações são os usuários, grupos e famílias, o que inclui, no máximo, comerciantes que também receberão os Serviços. Os complexos empresariais e industriais não são alvo de ações voltadas para esse processo pelo Trabalho Social.

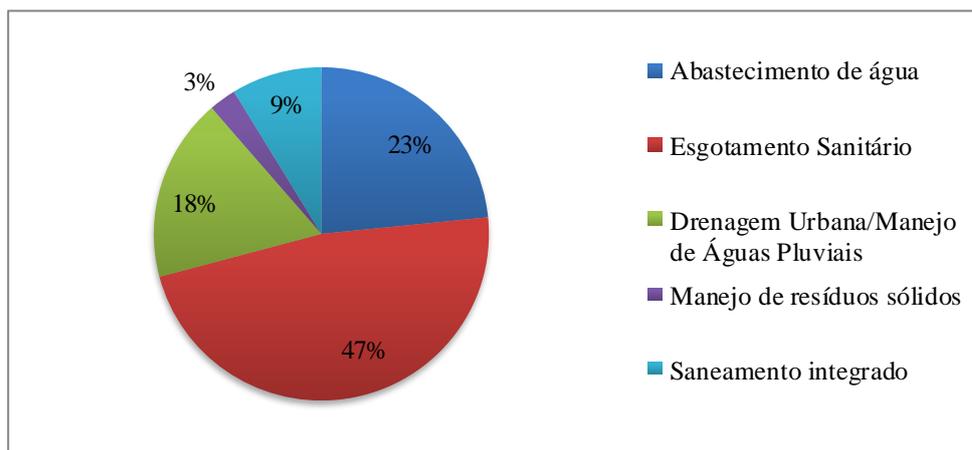
O terceiro ângulo de análise dos critérios adotados para a definição dos empreendimentos, com obrigatoriedade do Trabalho Social, refere-se aos **impactos** da obra. Nas obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário, as intervenções físicas geram transtornos temporários durante sua execução, em especial aqueles relacionados à mobilidade e resíduos de obra. Contudo, para o morador que receberá a ligação domiciliar, os transtornos também incidem sob sua residência, já que a tubulação é assentada em sua calçada e muro, quando o há. Pode parecer um contrassenso, mas, em caso de obras de grande escala — aquelas que não são solicitadas pelos moradores diretamente à prestadora dos serviços —, é possível que a obra ocorra sem que o morador autorize, como a implantação de matrícula pelo endereço.

A título de ilustração do quadro de contratações de empreendimentos, com obrigatoriedade do componente Trabalho Social no saneamento, em levantamento realizado junto à Secretaria de Saneamento Ambiental,⁶³ constatamos que, até setembro de 2015, 995 operações foram firmadas entre o poder público e os proponentes em todo o Brasil. Destas, 233 referiam-se à modalidade de Abastecimento de Água, 472 de Esgotamento Sanitário, 177 de Drenagem

⁶³ Os dados relacionados às operações foram obtidos através da Lei de Acesso à Informação, em consulta realizada em agosto de 2015.

Urbana/ Manejo de Águas Pluviais, 26 de Manejo de Resíduos Sólidos e 87 Saneamento Integrado. Nota-se que as modalidades de abastecimento de água e esgotamento sanitário concentram a maioria das intervenções com Trabalho Social.

Gráfico 1- Distribuição dos Projetos de Trabalho Social nos empreendimentos de saneamento no Brasil



Fonte: Gráfico elaborado pela autora com base em informações disponibilizadas pelo Ministério das Cidades (2015).

Dentro do critério apresentado, no que se refere ao público-alvo das ações do Trabalho Social, a Portaria nº 21/2014 indica serem todas as famílias “beneficiárias” as que residem na área de intervenção, podendo ser incluídos moradores da macroárea, desde que não sejam gerados custos extras, bem como as entidades da sociedade civil da macroárea e que tenham como público os moradores da área de intervenção. Ainda prevê, nos casos de reassentamento, que os moradores realocados sejam incluídos nas ações da fase de Pós-Intervenção.

Para compreensão da abrangência das ações do Trabalho Social, é preciso distinguir o entendimento dos conceitos trabalhados pela portaria:

Intervenção: compreende abertura, readequação ou consolidação de sistema viário, implantação de infraestrutura completa (drenagem, abastecimento de água, esgoto e manejo de resíduos sólidos, entre outros), reparcelamento do solo (quando couber), regularização fundiária, Trabalho Social e, quando necessário, a execução de obras de consolidação geotécnica, a construção de equipamentos sociais, promoção de melhorias habitacionais e provisão de novas unidades habitacionais.

Área de intervenção/PAC: área delimitada e ocupada predominantemente por famílias de baixa renda, que demanda urbanização ou desocupação, total ou

parcial, com vistas à adequação urbana e habitacional, e cuja população beneficiária e situação de precariedade serviu para o cálculo dos investimentos a serem realizados. Nos casos em que houver necessidade de remanejamento/reassentamento, trata-se do local de origem das famílias a serem remanejadas/ reassentadas. Nos empreendimentos de saneamento, é a área delimitada pelo projeto que provoca mudanças nas condições de vida da população ou na relação de acesso das pessoas aos serviços de saneamento.

Macroárea: região relativamente homogênea de vulnerabilidades e riscos sociais, que inclui uma ou mais áreas de intervenção física, próximas a seu entorno, com o qual tal(ais) área(s) de intervenção interage(m) para acesso a serviços e equipamentos públicos, ao mercado de trabalho, a organizações sociais (comunitárias, ONGs e movimentos sociais). (BRASIL, 2014, p.53 e 54)

Essas definições, se aplicadas diretamente às obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário, podem ser compreendidas nos seguintes termos: a **intervenção** seria o conjunto de obras que compõem o empreendimento, tais como: a construção de estação de tratamento de água ou esgoto, reservatórios, rede adutora, estações elevatórias, *boosters*, travessias, rede distribuidora e ligações domiciliares; a **área de intervenção** seriam as ruas nas quais há a previsão de obras que mudem a relação dos usuários com os serviços, ou seja, aquelas áreas elegíveis à implantação das ligações domiciliares de água e esgoto; a **macroárea** seria algo mais difícil de ser definida, pois, considerando que as obras que possuem rede apresentam grande extensão territorial, podendo abarcar um município ou região inteira ou somente ruas isoladas, o enquadramento de áreas nessa definição é muito subjetivo e varia caso a caso. Nesse sentido, o público-alvo prioritário das ações do Trabalho Social encontra-se na área de intervenção.

Embora as normativas indiquem que a substituição de rede (de abastecimento de água ou esgotamento sanitário) ou outras obras também incidam na necessidade de Trabalho Social, conforme vimos, o principal critério adotado para sua obrigatoriedade tem sido, ao menos no Rio de Janeiro, a previsão de ligações domiciliares. Porém há “variações” das ligações domiciliares que podem ser entendidas como “serviços que provocarão mudanças na relação entre usuários e serviços”, como no caso das padronizações das ligações prediais e melhorias no sistema. No primeiro caso, adequa-se os equipamentos (hidrômetros e cavaletes, por exemplo) facilitando a leitura do consumo do lado de fora da residência e/ou a medição que antes não era realizada e gerava faturas por estimativa ou por

consumo mínimo. Nesses casos, também considera-se que há mudanças na relação dos usuários com os serviços. No segundo caso, as obras podem levar água para lugares onde já existia rede, mas não ocorria o abastecimento ou o mesmo era precário.

Assim, vemos que o critério para obrigatoriedade do Trabalho Social se relaciona à inserção do saneamento na lógica do consumo, no contexto de difusão da ideologia do Desenvolvimento Sustentável. É importante destacar, nesse processo, que o assistente social exerce uma função pedagógica, mediada pela política pública de saneamento, função que, conforme Abreu (2002) defende, encontra-se vinculada ao processo tanto de elaboração quanto de difusão de ideologias na organização da cultura (ABREU, 2002). Nesse sentido, a identificação com o chamado Projeto Ético-Político exige que o profissional realize uma leitura crítica desses argumentos, seus limites e potencialidades para contribuir com a apropriação do espaço socioeducativo pelos interesses sociais.

b) Instrumentos de planejamento

Os instrumentos de planejamento do Trabalho Social são documentos que materializam as diretrizes institucionais em ações precificadas e distribuídas temporalmente. Para sua compreensão, é necessária uma visão geral de como funciona o processo de seleção e contratação do empreendimento junto ao Ministério das Cidades.

Embora os recursos federais não sejam a única forma de custeio das intervenções de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na última década esses alavancaram os investimentos no setor de saneamento. Para os proponentes, essa disponibilização significou um importante meio de conseguir realizar as obras, tendo em vista que o investimento de contrapartida é reduzido, comparado ao custeio próprio dos serviços.

O macroprocesso de acesso aos recursos federais dos empreendimentos é caracterizado pelas seguintes etapas: seleção, assinatura do contrato de repasse ou termo de compromisso, apresentação e análise da documentação, autorização do início de obra, liberação de recurso, desbloqueio de recurso, pagamentos e prestação de conta final. Abaixo, elaboramos um quadro que resume essas etapas:

Quadro 6- Macroprocesso de acesso aos recursos federais

ETAPA	CARACTERIZAÇÃO
Seleção	Com base nas especificações contidas nos manuais e normativos do Ministério das Cidades, o proponente envia a proposta de projeto à apreciação do órgão para enquadramento. Os programas possuem periodicidade anual e divulgação direta no Portal de Convênios do governo, onde são definidas regras, critérios, objeto, qualificação da proposta e definição da esfera administrativa que o programa atende.
Assinatura do Contrato de Repasse ou Termo de Compromisso	Caso o projeto seja selecionado, será assinado o Contrato de Repasse ou Termo de Compromisso para execução do projeto.
Apresentação e análise da documentação	Em seguida, o proponente deve entregar à mandatária (agente financeiro), a documentação completa para análise e autorização do início da obra. São documentos exigidos e que passarão pela análise da instituição financeira: - projeto básico; - documentação de titularidade da área; - contrapartida; - licenciamento ambiental, entre outras;
Autorização do início de obra	Após análise, a mandatária elabora o documento denominado Síntese do Projeto Aprovado (SPA), o qual é direcionado ao Ministério das Cidades para análise e autorização de início de obra.
Liberação de recurso	Para execução da obra, é realizado o depósito de recurso na conta bancária vinculada ao Contrato de Repasse ou Termo de Compromisso. Tal recurso é mantido sob bloqueio e liberado posteriormente, conforme rotinas de desbloqueio.
Desbloqueio de recurso	No decorrer da execução da obra, os recursos mencionados anteriormente vão sendo desbloqueados para permitir a realização dos pagamentos às empresas responsáveis pela execução da obra. As regras de desbloqueio variam conforme o programa.
Pagamentos	Após o desbloqueio, realiza-se o pagamento aos fornecedores e/ou prestadores de serviço para execução do objeto contratado.
Prestação de conta final	A prestação de contas final é elaborada na finalização do objeto, onde se demonstra a aplicação dos recursos e a execução do Contrato de Repasse ou Termo de Compromisso.

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base no curso “Gerenciamento de Projetos Urbanos” (BRASIL, 2015)

No âmbito do PAC, para a instituição financeira elaborar a Síntese de Projeto Aprovado, que viabilizará, posteriormente, o início das obras, são exigidas documentações técnicas, institucionais e titularidade da área. Segundo o Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades (BRASIL, 2013), exclusivo para projetos inseridos no âmbito do PAC. Em relação à documentação técnica, estão previstos os seguintes documentos:

- Plano de Trabalho;
- Projeto Básico, incluindo laudo(s) de sondagens, bem como documentos complementares requisitados pela mandatária;
- Proposta preliminar de Trabalho Social ou Projeto de Trabalho Social, conforme regulamentação específica do MCIDADES;
- Plano de Reassentamento e Medidas Compensatórias, quando couber;
- Plano de regularização fundiária, conforme Manuais Específicos dos Programas e Ações;
- Licença Ambiental Prévia ou correspondente, quando couber, conforme legislação em vigor. No caso de contratação de estudos, planos e projetos, deverá ser apresentado também termo de referência.

Referente à documentação institucional e titularidade da área, serão necessários ainda: que o proponente comprove a disponibilidade orçamentária para fazer frente à contrapartida acordada, quando houver; no caso de obras, a documentação comprobatória da titularidade da área⁶⁴; termo de posse, carteira de identidade e CPF do prefeito ou do governador e autoridade interveniente, ou dirigente máximo de entidades da administração pública indireta.

Até a aprovação da Portaria nº 21/2014, no saneamento, o Projeto de Trabalho Social (PTS) era o único instrumento de planejamento das ações e era apresentado na etapa de entrega de documentação e análise pela mandatária, prevendo atividades para serem executadas *pari passu* às obras. A partir de janeiro de 2014, com a nova normativa, o PTS passou a ser antecedido pelo Projeto de Trabalho Social Preliminar (PTSP), apresentado no momento da seleção da proposta junto ao Ministério das Cidades; e complementado pelo Plano de Desenvolvimento Socioterritorial, apresentado na vigência do PTS.

Ao que parece, a normativa pretendeu fomentar um trabalho que se iniciasse, de fato, antes das intervenções — a partir de ações intersetoriais e planejadas por meio do conhecimento do território e vinculação ao mesmo — e que fosse deixado um legado de possibilidades de ações públicas pelos diferentes atores locais, visando o seu desenvolvimento mesmo com a saída da equipe social

⁶⁴ Não será exigida essa documentação no caso de obras de interesse da defesa civil que objetivem prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas e cujos riscos justifiquem o caráter de urgência.

do território.⁶⁵

Importante destacar que a portaria previu conteúdos específicos por fase da obra (pré-obras, obras e pós-obras), mas, dessa vez, explicitou que não há correlação percentual com a execução física da intervenção (*pari passu*), embora não tenha desresponsabilizado o proponente de reprogramar as ações, caso haja atraso ou inexecução das ações nas correspondentes fases. A nova temporalidade dos instrumentos não foi definida ao acaso. Ela busca, entre outros, dar conta de uma situação recorrente no âmbito da execução dos empreendimentos, a saber, a proposta de integração entre os projetos de engenharia e social ser frequentemente solapada pelo descompasso entre as duas intervenções. Essa mudança é muito significativa em termos de conteúdo, institucionalidade e execução do trabalho, mas também exige flexibilidades e adaptações às diferentes realidades, carecendo de estudos sobre como os proponentes interpretarão essa questão.

A aprovação do PTS-P é requisito para a assinatura do instrumento de repasse. Encontra-se na fase de pré-contratação, na qual, segundo a portaria, seriam executadas as ações para a elaboração do PTS. Contudo, a própria portaria torna dúbia essa interpretação, quando no seu item 3.1 informa que tal fase “compreende o período prévio à apresentação da proposta ao MCIDADES e à formalização do instrumento de repasse/financiamento pelo Agente Operador/Financeiro, quando são realizadas as atividades necessárias à preparação do PTS-P” (BRASIL, 2014, p.16). Esse item sugere a existência de atividades que antecedem a elaboração do próprio PTS-P, para as quais não há referência metodológica nem previsão orçamentária, cabendo ao próprio proponente a responsabilização pela sua execução. Cabe lembrar que, no PTS-P, são exigidas as seguintes informações:

- a) **identificação:** dados da intervenção, da equipe técnica, do órgão responsável;
- b) **dados da intervenção:** síntese da intervenção que demanda Trabalho Social;
- c) **caracterização socioterritorial:** que poderá ser obtida a partir de dados secundários, abrangendo: c.1) a área de intervenção: descrever forma e tempo de ocupação, características gerais das habitações e dos serviços públicos e equipamentos comunitários existentes, tipos de situação de risco; c.2) a população: informar o quantitativo de famílias e seu perfil socioeconômico,

⁶⁵ Essa meta ambiciosa para o Trabalho Social tem como referência uma experiência considerada bem-sucedida: um projeto de urbanização ocorrido no RJ, cujos objetivos são distintos das obras de saneamento, o que trará implicações em termos de responsabilização dos profissionais de um projeto específico, componente de uma política, marcado temporal e financeiramente.

apresentando dados sobre faixas de renda, faixa etária, escolaridade e outros dados considerados importantes; c.3) no caso de intervenções de prevenção de riscos, a caracterização socioterritorial deverá abranger exclusivamente as áreas de risco em que houver deslocamento involuntário de famílias. **d) justificativa:** discorrer brevemente sobre o contexto e as necessidades do Trabalho Social em relação à intervenção a ser realizada; 13 **e) objetivos:** definir o objetivo geral do Trabalho Social em relação à intervenção proposta; **f) custos:** estimativa de custos de elaboração do PTS e PDST e da implementação do Trabalho Social, tendo como referência o custo total previsto da intervenção e as necessidades estimadas; **g) estratégias de execução:** Apresentar as estratégias propostas para o desenvolvimento dos eixos do Trabalho Social, considerando o contexto da intervenção e os normativos do Trabalho Social; **h) regime de execução:** definir a opção de regime de execução, direta ou mista, descrevendo a programação do procedimento licitatório para as ações executadas de forma terceirizada; e **i) cronograma:** com o tempo de execução de todas as atividades inerentes à Fase Pré-Obras e, quando for o caso, das etapas previstas para o seu processo licitatório. (BRASIL, 2014, p.12-13, grifos nossos).

Assim, entendemos que houve um equívoco da portaria em englobar na fase pré-contratação a necessidade de especificação de “ações” para elaboração do PTS-P, pois se trata de um processo que diz respeito à autonomia do proponente. Há o trabalho intelectual e de pesquisa institucional e de dados secundários, realizado pelo responsável técnico, o que presume que o proponente tenha em seu quadro equipe técnica habilitada e disponível para isso.

No item 4.2 do mesmo documento, é destacado que a elaboração do PTS — prevista no PTS-P — pode ser realizada por regime de execução direta ou de forma mista, a critério do proponente/agente executor, sendo que nos casos em que o regime for misto, somente a parte do custo correspondente à execução indireta, ou seja, terceirizada, poderá ser incluída na composição de investimento, podendo ser feito no item Projetos ou Trabalho Social.

Ambos os itens desconsideram que a realidade institucional dos proponentes é de não incorporação da cultura de planejamento, envolvendo o Trabalho Social, o que implicaria na estruturação de equipe e liberação de sua carga horária, para que essa pudesse realizar tais ações. Ou seja, a previsão de recursos específicos para esse trabalho gera, de certa forma, a obrigação do proponente em investir no mesmo. Nem sempre isso ocorre, mas a previsão disso em um instrumento jurídico é um processo que poderá contribuir — em que pese a conjuntura desfavorável — para a mitigação desse quadro, mas não sua resolução. Até porque a ideia de planejamento social que antecede a intervenção, trazida pela Portaria nº21/2014, no âmbito do saneamento, não indica nenhum

processo que, de fato, aponte para a democratização da política, uma vez que sua finalidade encerra-se em si mesma: ser aprovado pela instituição financeira e viabilizar a contratação do empreendimento. Conforme será apontado no próximo capítulo, os processos decisórios acerca das obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário antecedem todos os “tempos” metodológicos da Portaria nº 21: ele reside no próprio processo de elaboração dos Planos de Saneamento sob o qual o Trabalho Social, no momento da contratação, não tem qualquer ingerência.

Assim, as peculiaridades das obras desse porte — com grandes extensões territoriais, projetos executivos não definidos, frequentes interferências políticas e técnicas — devem ser ponderadas, pois o planejamento antecipado do Trabalho Social pode ter um efeito reverso e se desdobrar em projetos que não captem a realidade das obras, não identifiquem seus verdadeiros impactos, gerem expectativa em grupos que não serão atendidos, atraiam interferências políticas, reforcem o descrédito da população nos serviços que serão implantados — nesse último caso pela morosidade, já que estamos falando de um distanciamento entre seleção de proposta e início das intervenções físicas, o que pode levar anos; ou por possíveis alterações no projeto, o que pode, inclusive, retirar determinadas intervenções do planejamento. Se considerarmos o tempo entre a geração da demanda antes mesmo da contratação, como, por exemplo, a solicitação de moradores junto à prestadora de serviço, e a captação dos recursos via PAC, esse interim é demasiadamente maior — e nem estamos considerando o Plano de Saneamento, pois é um instrumento de planejamento em processo de implantação, tampouco as demandas previstas nos Comitês de Bacias Hidrográficas. Como exemplo, podemos citar obras cujas demandas tenham sido registradas antes mesmo da criação do PAC e, mesmo com a obra contratada e em curso, não foram atendidas seja pelas prorrogações ou alterações contratuais.

No caso das obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário, quando o proponente apresenta sua proposta de empreendimento através de uma carta consulta — instrumento oficial de cadastramento das propostas no sistema de convênio do governo — pressupõe-se uma demanda preexistente, que em algum momento foi alvo de determinado nível de planejamento.

Nesses tipos de intervenções, existe por trás uma demanda histórica pelo saneamento ambiental enquanto componente do direito à cidade, mas a sua planificação e materialização em objeto de intervenção elegível à captação de

recursos não contempla todas as especificidades que esse processo apresenta. Elencamos abaixo algumas questões que o permeiam:

- A previsão de recursos federais definida pela questão orçamentária, não pela demanda pelo serviço;
- As limitações técnicas e financeiras dos municípios na elaboração dos Planos Municipais de Saneamento;
- A baixa participação da população na concepção desses planos e a pouca instrumentalização da mesma para fazê-lo;

Isso significa que, por mais que haja a demanda por obras de ampliação e melhorias da rede de infraestrutura — seja por iniciativa dos entes públicos a partir de seus bancos de dados da carência dos serviços, seja pela demanda ainda não incorporada da população — os proponentes são levados a eleger entre suas prioridades de atendimento aquelas que são passíveis de serem selecionadas. Entre as prioridades, podem estar as metas dos Planos Municipais de Saneamento Básico⁶⁶ — inclusive as presentes dos contratos e convênios nos casos de concessões —, demandas de Ministério Público motivadas pelos usuários dos serviços, demandas dos próprios usuários realizadas junto à prestadora de serviço, demandas oriundas de emendas parlamentares, enfim, inúmeras são as formas de geração de demanda que poderão se cristalizar em propostas a ser apresentadas no Ministério das Cidades.

Outro instrumento de planejamento que a Portaria nº 21/2014 estabelece é

⁶⁶ É importante destacar que após a promulgação da lei 11.445 de 2007, todos os municípios deveriam elaborar seus respectivos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB), entendido como um instrumento fundamental para alcançar a universalização do saneamento. Em 2010, o Decreto nº 7.217 que regulamentou essa lei, prorrogou para dezembro de 2013 o prazo para entrega dos PMSB, além de definir que para o exercício financeiro de 2014 a existência desse item passaria a ser, então, requisito obrigatório para acesso aos recursos orçamentários da União. Estudo realizado pelo Instituto Trata Brasil, em parceria com a Pezco Microanalysis, buscou analisar o desenvolvimento dos PMSB em 100 municípios mais populosos do país, os quais representam 40% da população brasileira. Segundo o estudo, em 2013, 34 desses municípios não haviam apresentado planos de saneamento. Dos 66 que apresentaram, somente 34 cumpriram o requisito de incluir as quatro modalidades do saneamento. Somente 12 municípios cumpriram todos os requisitos. As conclusões do estudo revelam que na maior parte dos 100 municípios é evidente a insuficiência de vários mecanismos institucionais importantes, “tais como a presença de regulação independente, o controle social dos serviços, a compatibilização dos planos com os estudos de viabilidade que lhes dão suporte, a construção de um sistema de informações em saneamento, entre outros. (...) nestas condições, muitos planos podem ser questionados judicialmente e/ou perderem a capacidade de ser o real instrumento de planejamento para a boa universalização dos serviços”. Disponível em <http://www.tratabrasil.org.br/diagnostico-da-situacao-dos-planos-municipais-de-saneamento-basico-e-da-regulacao-dos-servicos-nas-100-maiores-cidades-brasileiras-3>. Acesso em março de 2016.

o Plano de Desenvolvimento Socioterritorial. Este é apresentado pelo Ministério das Cidades, a partir de experiências locais de Trabalho Social, com o objetivo de:

Organizar o salto de qualidade do trabalho social nos empreendimentos, de modo que ele possa ir além da intervenção direta na microárea e potencializar os meios mobilizados para fomentar o desenvolvimento de entornos, também vulneráveis e favorecer a integração da área de intervenção à cidade. (BRASIL, 2014b, p. 28)

O trabalho de campo, a mobilização comunitária e as articulações intersetoriais realizadas durante a execução do PTS são processos que subsidiarão a elaboração do plano, o qual visa “à integração social, ao desenvolvimento socioeconômico e à integração territorial dos beneficiários” (BRASIL, 2014b, p.29). Deve prever, ainda, metas de curto, médio e longo prazo, e, no caso das metas intersetoriais, os arranjos de gestão e comprometimento formal dos setores envolvidos, bem como estratégias de ação, de monitoramento, orçamento e cronograma físico-financeiro.

O PDST é uma ambiciosa proposta de fortalecimento dos territórios mais vulneráveis, com os quais a microárea de intervenção se relaciona. A interpretação de que áreas seriam essas não está estabelecida de forma explícita na portaria, cabendo aos operadores do trabalho — em especial proponente com anuência da instituição financeira — esta identificação. Considerando o “diagnóstico” das vulnerabilidades dos territórios e a indicação de fortalecimento dessas áreas, é suposto que essas sejam priorizadas para serem “desenvolvidas”.

Nitidamente as equipes sociais — de um projeto, que compõe um empreendimento e que é uma das expressões de uma política social — são responsabilizadas pela condução de um processo de gestão pública que, na verdade, envolve diversos segmentos, órgãos e políticas. Isso sem mencionar as equipes de empresas terceirizadas, cujo trabalho é mais pontual, limitado e frágil. A ideia de que o PDST é um instrumento que deve ser elaborado e compartilhado pelos diferentes segmentos sociais, a nosso ver, por si só já absolve as equipes sociais pela sua falta de efetividade, uma vez que reproduz de forma potencializada no âmbito de um projeto local — limitado em tempo, escopo e recursos — as contradições sob as quais as políticas sociais estão submetidas no contexto de mundialização da economia.

A replicação indiscriminada de metodologias que são consideradas pelo

Ministério das Cidades e CAIXA como bem-sucedidas deve ser problematizada, uma vez que os projetos se inserem em um país heterogêneo, com múltiplas realidades e as políticas possuem objetivo específico.

É preciso considerar diversos fatores, como o objetivo da política, a cultura institucional, disponibilidade de recursos, tipo e abrangência da intervenção, os limites do papel da equipe social, dificuldades de promoção da intersectorialidade, interferência/apropriação política, somente para citar alguns exemplos. Um trabalho intersectorial, como um Plano de Desenvolvimento Socioterritorial, exige o comprometimento dos diversos órgãos que atuam no território.

Não podemos ignorar o domínio da política econômica sobre a política social e dos interesses pessoais sobre o coletivo, conforme Nascimento (2010) ressalta. Assim, como responsabilizar uma equipe de um projeto/instituição/órgão pelo comprometimento das diversas políticas no território? A autora aponta que, quando os municípios são submetidos aos desmandos das elites locais, estas sustentam seu projeto no uso privado de equipamentos e serviços públicos, bem como na manutenção do eleitorado cativo. Apesar dos problemas caros à intersectorialidade, no âmbito das políticas sociais e políticas urbanas, essa constitui um desafio que não significa a conjugação de várias ações de secretarias diferentes, mas sim o delineamento de uma estratégia comum, sendo o território um local privilegiado para a realização dessa articulação. Contudo, ao transformar um princípio em estratégia obrigatória e marcada temporalmente, o PDST, a Portaria nº21/2014 contribui com o engessamento da autonomia das equipes que, a todo custo, terão que apresentar um documento para aprovação pela instituição financeira, que poderá ter alguma efetividade, ou não, apenas “cumprir o protocolo”, ou ainda, transformar-se em instrumento de barganha política.

c) Fases do Trabalho Social

Os instrumentos de planejamento devem ser analisados em sua relação com as fases do empreendimento, desde a etapa pré-contratação, quando a proposta do empreendimento é apresentada no Ministério das Cidades, até a etapa Pós-Obra, que pode durar de 6 a 12 meses após a conclusão do empreendimento.

O quadro, a seguir, sintetiza o marco temporal das fases e respectivos instrumentos de planejamento e atividades previstos na Portaria nº 21/2014:

Quadro 7- Fases, marcos temporais, instrumentos de planejamento e atividades do Trabalho Social

Fases	1. Pré-contratação	2. Pré-obras	3. Obras	4. Pós-obra
Marcos Temporais	Da apresentação e seleção de propostas até a assinatura do instrumento de repasse/ financiamento	Da assinatura do instrumento de repasse/ Financiamento até o início das obras	Do início de obras até a conclusão/ mudança das famílias	Da conclusão das obras oumudança das famílias, pelo período de 6 a 12 meses
Instrumento de Planejamento	PTS-P	PTS	PTS ou PDST	PTS e PDST
Atividades	- execução das ações para a elaboração e aprovação do PTS	- Execução das ações do PTS para essa fase	- Execução das ações do PTS - Elaboração e aprovação no do PDST - Eventual início da execução do PDST	- Execução do PTS e PDST

Fonte: Portaria nº21/2014 (BRASIL, 2014, p.16).

É importante ponderar que essa forma de apresentação da relação entre fases, marcos temporais, instrumentos de planejamento e atividades é feita de modo didático e linear, independente da política a qual se vincula, e que somente as experiências de implementação irão revelar sua aplicabilidade.

Na fase **pré-contratação**, o proponente se responsabiliza pela elaboração do PTS-P. Assim como sua equipe deve elaborar o projeto básico de obras, deve também prever o projeto preliminar do Trabalho Social. Nessa fase, são definidos os objetivos, escopo e o seu valor de investimento e - somente após a aprovação do projeto preliminar pela instituição financeira - o instrumento de repasse ou financiamento pode ser aprovado. A normativa abre exceção para a não apresentação do PTS-P caso o proponente tenha condições de apresentar o PTS antes do início das obras. Porém o PTS-P prevê ações para serem executadas no período pré-obras, com seus respectivos custos, que objetivam subsidiar a elaboração do PTS.

Sobre o chamado **pré-obras**, trata-se do momento entre a assinatura do instrumento de repasse e a ordem de início das obras. Nesse ínterim, geralmente

ocorrem as licitações e ajustes de documentação junto à instituição financeira e não existe a delimitação explícita do tempo que essa fase poderá durar. O que caracteriza esse período é que, em tese,⁶⁷ não há nenhuma intervenção física e o Trabalho Social atuaria na preparação da população para a chegada do empreendimento, contribuindo para sua participação e apropriação, o que incorre nos riscos apontados anteriormente.

Assim, espera-se que o Trabalho Social previsto nessa fase realize ações participativas de divulgação dos resultados do diagnóstico, discussão do PTS, repasse de informações sobre a intervenção, mapeamento da aceitação ou resistência da mesma, reconhecimento, contato e mobilização de lideranças ou instâncias representativas que possam atuar no planejamento, acompanhamento, avaliação e controle social das intervenções, estruturação de escritório ou plantão social para atendimento aos moradores, base logística para o trabalho e prevenção/mediação de conflitos, além da identificação do potencial profissional dos beneficiários, objetivando a absorção da mão de obra- pela intervenção. O principal produto dessa fase seria a construção participativa do PTS, que, por sua vez, orientará as ações sociais direcionadas à etapa de obras, quando as intervenções são iniciadas.

A fase de **obras** perdura da emissão da ordem de serviço até a conclusão do empreendimento ou mudança das famílias, no caso da habitação. Nessa fase, algumas atividades iniciadas anteriormente são intensificadas, como os escritórios/plantões sociais, o processo de mobilização e fomento à participação e as ações socioeducativas, e outras são pensadas, tais como as voltadas para a mitigação de transtornos, orientações patrimoniais, articulações intersetoriais entre as políticas públicas e ações de desenvolvimento socioterritorial.

A portaria estabelece que, no **pós-obra**, o PTS e o PDST — o qual pode ter sua execução iniciada no período de obras — devem ser executados por um período de 6 a 12 meses, a partir da conclusão das intervenções, podendo ser acrescido de mais 3 meses para avaliação pós-intervenção. Essa fase irá resultar no desligamento progressivo da equipe do território e contempla diversas ações, entre elas: a manutenção do escritório/plantão social, objetivando a continuidade

⁶⁷ Embora a aprovação do PTS seja obrigatório para ordem de início dos empreendimentos, nos projetos estudados, inclusive o sob vigência da Portaria nº 21/2014, o início das intervenções antes da entrada do Trabalho Social é recorrente.

da assessoria às famílias na busca dos direitos sociais — referentes às intervenções físicas ou não —, a consolidação de espaços públicos de participação e controle social; ações relacionadas à geração de trabalho e renda e inclusão produtiva, fortalecimento das entidades sociais e comunitárias; avaliação pós-intervenção entre outros.

Nela, outra polêmica ação é colocada sob responsabilidade do Trabalho Social, a saber: “o registro em relatório de acompanhamento dos casos de ociosidade, não operação pelos órgãos competentes ou desvio de finalidade dos equipamentos públicos produzidos pela intervenção” (BRASIL, 2014, p.23). Não se menciona a previsão de participação de órgãos de controle externo, ou até mesmo da instituição financeira — cujo papel fiscalizador é delimitado nas atribuições dos programas —, nesse processo. Assim, tanto a avaliação quanto o registro acabam ficando a cargo da equipe social, o que se de um lado indica o reconhecimento do protagonismo das áreas envolvidas nesses processos, entre elas o Serviço Social, por outro, mais uma vez responsabiliza a equipe e pode, dependendo da situação, expor os profissionais que, como sabemos, são submetidos à condição de assalariamento. A estratégia institucional é delegada à equipe social.

No que tange às fases, a normativa atual se diferencia da anterior, especialmente no tempo e ações do pós-obra, bem como nas ações que antes eram realizadas junto à obra ou não eram realizadas e agora devem ser executadas no período de pré-obras, entre elas o diagnóstico socioterritorial, o envolvimento da população para participação da elaboração do PTS, as reuniões para esclarecer sobre o empreendimento e colher sugestões, entre outras. São atividades que ocorriam durante a obra. É importante destacar que, nas obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a adequação dos novos tempos trazidos pelos instrumentos de planejamento deve ser analisada com ponderação, pois a rigidez como esses elementos são postos pela Portaria nº 21 não consideram as particularidades da materialização das políticas.

Ademais, a brecha para apresentação do PTS sem realização do PTS-P leva-nos ao questionamento sobre o que seria, na visão institucional, mais relevante: a apresentação do PTS ou a realização de atividades que antecedam a obra (pré-obras) para preparação dos beneficiários? E, ainda, por que esses instrumentos são obrigatórios somente para o setor público, uma vez que as

contratações no âmbito do setor privado permanecem sob orientação das Diretrizes para o Trabalho Socioambiental, a qual prevê somente o PTS como instrumento de planejamento? Indo além, por que somente determinado tipo de intervenção — a que provoque mudanças na relação do usuário com os serviços — possui a obrigatoriedade do Trabalho Social se a gestão e controle social é uma programática da política pública contemporânea?

A retomada da noção de “gestão da barbárie” parece nos fornecer elementos para esboçar o entendimento sobre essas questões, uma vez que o “social” vem sendo direcionado para mediar conflitos decorrentes da contradição do atual estágio de desenvolvimento capitalista, especialmente direcionado à pobreza. O acesso ao serviço, que em nossa concepção trata-se de um direito, também se torna uma importante moeda de troca política. Logo, ao mesmo tempo em que o discurso aponta o papel democrático do Trabalho Social, este pode estar sendo requisitado em determinados tipos de obra, como forma de viabilizar a adesão ao projeto hegemônico junto à população sem acesso aos serviços sociais básicos.

d) Eixos do Trabalho Social

A definição de eixos de atuação do Trabalho Social tem por objetivo balizar o âmbito de atuação obrigatória dessa modalidade de intervenção social junto aos empreendimentos. Eles estão intrinsecamente vinculados aos objetivos e diretrizes do trabalho, e todos devem ser considerados no planejamento do Trabalho Social, respeitando as particularidades da área de intervenção e da macroárea, quando houver. Ou seja, a ênfase nos eixos será dada conforme as características locais, exceto nas intervenções de prevenção de riscos, nas quais a obrigatoriedade recai somente sobre o eixo 2: acompanhamento e gestão social da intervenção. São eixos previstos pela Portaria nº21/2014:

1. Mobilização, organização e fortalecimento social — prevê processos de informação, mobilização, organização e capacitação da população beneficiária visando promover a autonomia e o protagonismo social, bem como o fortalecimento das organizações existentes no território, a constituição e a formalização de novas representações e novos canais de participação e controle social.

2. Acompanhamento e gestão social da intervenção — visa promover a gestão das ações sociais necessárias para a consecução da intervenção, incluindo o acompanhamento, a negociação e interferências ocorridas ao longo da sua execução, bem como preparar e acompanhar a comunidade para compreensão desta, de modo a minimizar os aspectos negativos vivenciados pelos beneficiários e evidenciar os ganhos ocasionados ao longo do processo, contribuindo para sua implementação.

3. 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.

4. 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. (BRASIL, 2014)

No COTS — instrução orientadora do Trabalho Social pela instituição financeira — havia a delimitação de três eixos de atuação: mobilização e organização comunitária, geração de trabalho e renda e educação ambiental e patrimonial, além das sugestões de ações que poderiam ser desenvolvidas relacionadas em cada um deles.

Em que pesem as alterações na nomenclatura, é possível perceber que a Portaria nº 21/2014 incorpora as atividades previstas anteriormente e amplia o âmbito de atuação das ações do trabalho social.

Destacamos duas mudanças importantes na concepção dos eixos que nortearão as ações do Trabalho Social: a primeira delas é a explicitação do acompanhamento e gestão social da intervenção, enquanto norteador das ações que irão mitigar os transtornos e potencializar os benefícios do empreendimento; a segunda, a geração de trabalho e renda é incorporada em uma concepção ampliada de desenvolvimento socioeconômico, que inclui iniciativas mais abrangentes de articulação entre as políticas públicas.

Já nas orientações para o trabalho socioambiental em saneamento, anteriores à Portaria nº 21, nem as fases nem os eixos do Trabalho Social foram delimitados, havendo apenas menção aos conteúdos das ações e atividades que deveriam estar contidas no planejamento do trabalho.

Inicialmente, observa-se quatro grandes ações direcionadoras do trabalho:

- a) Fomento à participação comunitária: realização de reuniões, palestras e campanhas educativas em saneamento ambiental, envolvendo diversas organizações da sociedade (...)
- b) Realização de um mapeamento socioambiental para identificar as características da área de abrangência do projeto, a fim de levantar demandas e potencialidades locais e estabelecer parcerias. (...)
- c) Estabelecimento de parcerias (ou fortalecimento das parcerias existentes) para a implementação e o pleno desenvolvimento de um trabalho que seja participativo e continuado, garantindo a sustentabilidade do processo. (...)
- d) Elaboração e implementação de uma proposta de mobilização social e educação ambiental, que envolva a comunidade beneficiada (...). (BRASIL, 2008, p. 26-27)

A partir de 2009, as atividades sugeridas para serem executadas nas “fases” de implementação do Trabalho Social, expandiram-se com ênfase na participação, englobando também ações de monitoramento das ações e previsão de definição de indicadores, fomento ao controle social através da definição de mecanismos e procedimentos participativos, bem como a definição de estratégias para continuidade do trabalho socioambiental, para além do cronograma de obras.

Embora as Diretrizes para o Trabalho Socioambiental não falassem em eixos, o seu conteúdo é claramente direcionado para ações integradas e voltadas à mobilização e organização comunitária e educação ambiental, especialmente no item de elaboração e implementação de uma proposta de mobilização social e educação ambiental, envolvendo a “comunidade” beneficiada. Esse foco é notadamente fruto das discussões que vinham se travando nas décadas anteriores em torno da participação e do meio ambiente e dão continuidade à metodologia trazida pelos organismos internacionais, como vimos no capítulo anterior.

Em 2009, esse direcionamento foi reforçado pela publicação do Ministério das Cidades⁶⁸, do Caderno Metodológico para Ações de Educação Ambiental e Mobilização Social em Saneamento (BRASIL, 2009c), visando qualificar as ações vinculadas aos empreendimentos do setor. Possui explícita inspiração no Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global — documento ratificado no Fórum Global das Organizações Não Governamentais, realizado simultaneamente à reunião de

⁶⁸ Esse Caderno foi elaborado pelo Ministério das Cidades em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Educação, Ministério da Saúde (Funasa), Ministério da Integração Nacional, Fundação Oswaldo Cruz e Caixa.

chefes de Estado que ocorreu na Rio-92, e que se constituiu como um marco referencial da Educação ambiental — bem como na legislação decorrente.

Nos Cadernos, parte-se do princípio que o processo de universalização dos serviços de saneamento passa pela compreensão sistêmica sobre o setor e seus distintos aspectos, para que haja o enfrentamento consciente das questões postas na realidade. A participação social nos foros decisórios sobre as prioridades de empreendimentos e controle social são vistos como movimentos essenciais a serem estimulados a partir da mobilização (BRASIL, 2009c). Nesse sentido,

(...) a Educação Ambiental em Saneamento constitui-se numa promissora possibilidade de atuação que busca, por meio de ações articuladas, oportunizar a emancipação dos atores sociais envolvidos e, com isso, despertar o protagonismo popular na condução das transformações esperadas. (BRASIL, 2009c, p7).

Vemos, ao menos no plano teórico, a preocupação com a realização de ações voltadas para o fortalecimento ou constituição de instâncias de controle social e ampliação do nível de conhecimento dos beneficiários sobre a intervenção, sensibilizando lideranças e população à participação no planejamento e implementação do empreendimento. Essa visão expressa uma tentativa de aproximação com a Lei 11.445/07 (BRASIL, 2007), que coloca como um dos objetivos da política de saneamento a universalização dos serviços de acompanhamento do efetivo controle social sobre os mesmos. Destarte, o acesso universal aos benefícios gerados pelo saneamento seria um desafio que demanda a articulação de diversos segmentos sociais com o poder público. E os benefícios passam pela questão ambiental, já que, segundo o Caderno:

Os serviços de saneamento estão relacionados de forma indissociável à promoção da qualidade de vida, bem como ao processo de proteção dos ambientes naturais, em especial dos recursos hídricos. Nesse sentido, é imprescindível desenvolver ações educativas que possibilitem a compreensão sistêmica que a questão exige e estimular a participação popular, engajada e consciente, no enfrentamento dessa questão (BRASIL, 2009c, p.7) .

Nessa ótica, mobilização social e educação ambiental são processos que não se descolam. Contudo a dicotomização — acreditamos que para fins didáticos — promovida pelo estabelecimento de eixos pelo COTS e pela Portaria nº 21,

servem ao propósito de orientar às equipes aos conteúdos imprescindíveis ao Trabalho, contudo seus efeitos possam operar na fragmentação da ação social.

Essa definição em eixos permitiu identificar uma nítida diferença da concepção de educação ambiental entre as orientações da instituição financeira e as Diretrizes para o Trabalho Socioambiental e Cadernos Metodológicos.

Essa diferença reside especialmente em um entendimento de como materializar a educação ambiental, uma vez que, enquanto nos Cadernos e Diretrizes se reforça o estímulo a processos de fortalecimento da mobilização comunitária em torno do saneamento e saúde, no COTS identificamos uma concepção instrumental da educação ambiental voltada essencialmente para questões patrimoniais de sustentabilidade dos bens, serviços e equipamentos implantados.

Já na Portaria nº 21/2014, as características mais abrangentes e instrumentais encontram-se diluídas entre os eixos. Não queremos dizer, com isso, que não haja aspectos abrangentes no COTS e nem instrumentais nas Diretrizes socioambientais, e sim que, nesses instrumentos, é nítida essa diferença e que na Portaria nº 21/2014 é preciso uma leitura mais atenta para não incorrer no risco de desconsiderar suas contradições. Como exemplo, podemos citar o eixo de Gestão Social da Intervenção, que engloba ações instrumentais/tecnicistas que, pelo COTS, poderiam ser “enquadradas” no eixo de educação ambiental e sanitária. Ou, ainda, a própria definição do eixo de Educação Ambiental, que adota uma concepção inspirada na legislação e discussão ambientalista.

Nesse sentido, consideramos importante explicitar como que as ações/atividades de educação ambiental aparecem nesses documentos.

Quadro 8- Educação ambiental nas orientações do Trabalho Social

Documento	Ações previstas
DIRETRIZES (2010)	<ul style="list-style-type: none"> • Constituição e fortalecimento de grupos de atuação local que atuem no planejamento, acompanhamento e avaliação das intervenções promovidas e incorporem a importância do controle social na resolução dos problemas de saneamento e saúde; • Fortalecimento das instituições, foros e colegiados, municipais e/ou regionais, com o intuito de promover a discussão qualificada acerca da temática, e, nos casos em que for pertinente, estimular a constituição de câmaras técnicas de saneamento; • Elaboração e confecção de material de apoio pedagógico e definição de estratégias participativas de comunicação com finalidade educadora, envolvendo a produção coletiva e a divulgação dos materiais elaborados, e outras demonstrações culturais sintonizadas, nos diversos meios de comunicação comunitários e de massa existentes. O intuito deve ser informar de maneira didática as características das obras a serem implantadas, seus objetivos e benefícios para a população; bem como dos impactos das diversas etapas (cronograma) das obras, a fim de buscar soluções de convivência e tratamento para os problemas temporários, consequentes da intervenção junto aos moradores afetados; • Necessidade de promover processos de formação/capacitação continuada de agentes/educadores ambientais e em saúde; • Incentivo ao desenvolvimento de tecnologias sociais sustentáveis, resultantes do compartilhamento dos saberes populares e conhecimentos técnicos.
COTS (2013)	<ul style="list-style-type: none"> • Promoção do processo educativo que esclareça e valorize a infraestrutura implantada e busque mudanças de atitudes em relação ao meio ambiente e à vida saudável, na redução de doenças e melhoria dos níveis de saúde da população; • Preparação da comunidade para a correta utilização das habitações, especialmente no que diz respeito às unidades sanitárias e à rede de esgoto; • Demonstração das responsabilidades dos beneficiários na correta utilização e preservação dos serviços implantados, tanto os individuais como os coletivos; • Promoção de campanhas educativas para promoção da saúde, correta utilização e preservação dos serviços implantados e uso racional da água e da energia elétrica; • Estimulo à busca de parcerias para promoção, em caráter permanente, das ações de educação ambiental; • Divulgação de informações, programas e projetos de natureza ambiental para ampliação da consciência ecológica das populações.
PORTARIA Nº 21(2014)	<ul style="list-style-type: none"> • Articulação com as políticas públicas de educação, saúde, desenvolvimento urbano, assistência social, trabalho, meio ambiente, recursos hídricos, educação ambiental, entre outras; • Promoção de processos de formação/capacitação continuada de agentes/educadores ambientais, agentes comunitários, formação de multiplicadores que deverão conhecer os serviços de saneamento e suas características de manutenção, visando contribuir para a sustentabilidade da intervenção. • Oferta de ações de educação ambiental de forma a promover a discussão qualificada acerca do saneamento, da habitação

	<p>e de apoio às ações de recuperação de áreas degradadas, se for o caso;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacitação de catadores de materiais recicláveis e de famílias que sobrevivem no lixão, quando da sua existência na área de intervenção, levando em conta o gerenciamento dos resíduos sólidos, a educação ambiental, o mercado de recicláveis, o cooperativismo, além de priorizar a ressocialização de crianças e adolescentes envolvidas na coleta e sua inclusão em políticas públicas locais; • Orientação sobre manutenção preventiva da moradia e uso adequado dos serviços de água, esgoto, drenagem, coleta de resíduos sólidos e equipamentos implantados, assim como orientações sobre a conservação e manutenção destes e sobre impostos, taxas, tarifas e tarifa social, inclusive por meio de campanhas;
--	--

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base nas Diretrizes para o Trabalho Socioambiental (BRASIL, 2010b), COTS (GEPAD03, 2013) e Portaria nº 21/2014 (BRASIL, 2014).

Importante destacar que a Portaria nº 21/2014 não relacionou de forma explícita que a educação ambiental deva atender às diretrizes e princípios da Política Nacional de Educação Ambiental - PNEA (BRASIL, 1999) e seu Decreto regulamentador (BRASIL, 2002), bem como do Programa Nacional de Educação Ambiental (ProNEA), como o fez as Diretrizes para o Trabalho Socioambiental (BRASIL, 2012). Ao mesmo tempo em que a Portaria nº 21/2014 passou a incentivar a ação intersetorial, deixou de mencionar a necessidade de articulação com os instrumentos de planejamento da política pública correlata, tais como o “Plano Diretor Municipal, o Plano Municipal de Saneamento Básico, o Plano de Recursos Hídricos ou de Bacia hidrográfica e Planos de Desenvolvimento Regional, quando existentes” e “as recomendações contidas nas resoluções 25 e 34 do Conselho das Cidades sobre participação social no âmbito das políticas para o desenvolvimento urbano, conforme estabelecido no Estatuto da Cidade” (BRASIL, 2010b, p.37).

Reflexo dessa ausência também é visto quanto à necessidade de publicização das informações técnico-operacionais e orçamentário-financeiras dos contratos e ações de educação ambiental a diversos órgãos, tais como:

- Aos conselhos estaduais e municipais das cidades, de saúde, de meio ambiente, de recursos hídricos e de educação, quando existirem, ou os órgãos estaduais e municipais responsáveis por essas políticas;
- Às Comissões Interinstitucionais de Educação Ambiental nos Estados, geralmente sediadas nos núcleos de educação ambiental dos órgãos ambientais estaduais;
- Aos Núcleos Estaduais e Municipais de Educação em Saúde, quando existirem.

- Aos Comitês de Bacias Hidrográficas, quando existirem.
- Às organizações públicas e da sociedade civil, como Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS), Cooperativas, Secretarias municipais e estaduais de Assistência Social (ou congêneres), escolas e universidades públicas e privadas, Secretarias municipais e estaduais de Educação, fundações e demais entidades ligadas ao desenvolvimento de atividades socioambientais. (BRASIL, 2010b, p.39)

Essa orientação — importante mecanismo para fomentar o controle social, ainda que limitado, em saneamento — não foi mantida pela Portaria nº 21/2014, a qual previu timidamente nos objetivos do Trabalho Social apenas a “articulação da participação dos beneficiários com movimentos sociais, redes, associações, conselhos mais amplos do que os das áreas de intervenção, buscando a sua inserção em iniciativas mais abrangentes de democratização e de participação” (BRASIL, 2014, p. 6). Com isso, o proponente não é orientado a apresentar a proposta técnica e social nos espaços de controle social para discussão, a qual ficou restrita aos espaços do próprio projeto, como reuniões com moradores, assembleias, comissão de acompanhamento de obras, etc.

De modo geral, é notório que no processo de estruturação do Trabalho Socioambiental, sob gestão do Ministério das Cidades, verifica-se um enfoque na política setorial a qual se vincula a intervenção e, nesse caso, a tarefa do Trabalho Social residia principalmente na contribuição à sustentabilidade da ação pública, por meio do fomento à educação ambiental e ao controle social.

Entretanto, observamos que com a Portaria nº 21 o Trabalho Social ganha novos contornos, sendo alçado a um patamar relevante enquanto componente articulador das políticas públicas, incorporando atribuições que ultrapassam aquelas relacionadas aos limites de sua inserção institucional enquanto componente de uma política setorial, como é o caso da incorporação do eixo de Desenvolvimento Socioeconômico, ou ainda a explicitação da Gestão Social da Intervenção.

e) Responsabilidade técnica

Atualmente, para coordenar a execução do trabalho social, a normativa orienta que o Responsável Técnico tenha formação em Serviço Social ou Sociologia, preferencialmente, além de compor o quadro de servidores do Proponente/Agente Executor e ter experiência de prática profissional em ações

socioeducativas em intervenções de habitação e de saneamento. Por ações socioeducativas, a normativa entende como sendo “orientações reflexivas e socialização de informações realizadas por meio de abordagens individuais, grupais ou coletivas ao usuário, família e população.” (BRASIL, 2014, p.1). O tempo de experiência não é especificado, devendo a comprovação ser feita através de documento que demonstre vínculo com a instituição proponente e uma declaração ou atestado de capacidade técnica, expedido pelo órgão ou empresa com descrição das atividades desempenhadas.

No âmbito do saneamento, desde 2009 as normativas atribuem a responsabilidade técnica dos projetos aos assistentes sociais e sociólogos, embora os casos excepcionais pudessem ser analisados pela instituição financeira.

É importante destacar que, desde os anos 1960, a interdisciplinaridade é uma marca da composição de equipes do Trabalho Social, especialmente por profissionais da área de humanas, entre eles de pedagogia, ciências sociais e psicologia, os quais também podiam ser responsáveis técnicos. Contudo é predominante a presença de assistentes sociais nesse trabalho, frequentemente ocupando cargos de coordenação (BRASIL, 2010).

f) Composição do Investimento e regimes de execução

O Trabalho Social é enquadrado no âmbito dos programas e ações do Ministério das Cidades enquanto um componente do empreendimento e os recursos destinados à sua realização deverão integrar o Valor do Investimento (VI) da intervenção, o Quadro de Composição do Investimento (QCI) e o cronograma físico-financeiro da intervenção, sendo, assim, objeto de repasse/financiamento ou executado como uma contrapartida do proponente.

Um investimento em obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário é composto por itens que variam desde a elaboração de projetos até o próprio gerenciamento do projeto, conforme necessidade do empreendimento. O exemplo abaixo ilustra um quadro de composição do investimento:

Quadro 9- Exemplo de Quadro de Composição do Investimento

Item	Discriminação	Tipo	Qtd.	Investimento Total			Total
				Recursos União	Contrapartida Financeira	Contrapartida Física	
1	Projeto	Und.					
2.1	Rede Coletora-assentamento	M					
2.2	Rede Coletora – fornecimento	M					
3	Ligações prediais	Und.					
4	Trabalho Social	Und.					
5	Gerenciamento do empreendimento						
6	Saldo a reprogramar						
	Total						

Fonte: Própria autoria.

Quando falamos em repasse, significa que os recursos investidos para fortalecimento das ações do proponente não deverão ser devolvidos, são chamados também de recursos não onerosos. Em geral, a fonte de recursos nesse caso é a do Orçamento Geral da União (OGU). No caso do financiamento, trata-se de recursos obtidos junto à instituição financeira, mandatária da União, e que deverão ser devolvidos em determinado prazo. A principal fonte, nesse caso, é o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Os principais agentes financeiros que operacionalizam os contratos que tenham o Trabalho Social enquanto componente são a CAIXA e o Banco do Brasil, sendo a primeira a instituição majoritária nesse segmento, tendo sido, portanto, a referência utilizada nesse estudo.

As contrapartidas física e financeira são as formas de investimentos do proponente e correspondem a um percentual que varia conforme o programa ao qual o empreendimento encontra-se contratado.

A contrapartida financeira representa um valor monetário investido pelo proponente no empreendimento e atestado pela instituição financeira, podendo ser aplicado em quaisquer itens. A contrapartida física corresponde a um

investimento que pode ser realizado em bens ou serviços, como o fornecimento de tubulação para o empreendimento ou o próprio Trabalho Social.

Atualmente, os recursos destinados ao Trabalho Social no saneamento variam de 1 a 3% do total do investimento, conforme o porte do investimento e impacto ambiental e social que o mesmo provocará⁶⁹, podendo excepcionalmente dispor de valor distinto desse, se aprovado pela instituição financeira. Esse percentual variou pouco nas normativas, conforme pode ser visto na tabela abaixo:

Quadro 10- Recursos destinados ao Trabalho Social conforme normativa

NORMATIVA	RECURSO DESTINADO AO TS
IN nº 47/2007	Saneamento Integrado- R\$250,00 por domicílio; Demais modalidades: entre 1e 3% do valor do investimento.
Diretrizes – 2008	Entre 1 e 3% do valor do investimento
Diretrizes - 2009	Saneamento Integrado - No mínimo 2,5% do valor do investimento; Demais modalidades: no mínimo 1% do valor do investimento
Diretrizes - 2010	Saneamento Integrado - No mínimo 2,5% do valor do investimento; Demais modalidades: no mínimo 1% do valor do investimento
Portaria nº 21/2014	Saneamento Integrado: - Entre 2,5% e 3% do valor do investimento; Demais modalidades: Entre 1 e 3% do valor do investimento

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base nas normativas do Trabalho Social em saneamento.

Dentro desse valor, a Portaria nº 21/2014 delimita quais despesas relacionadas às ações do Trabalho Social poderão ter recursos de repasse, financiamento ou contrapartida aportados e demarca a necessidade desses recursos estarem em acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício financeiro. Entre as despesas, podemos citar: a elaboração do PTS e do PDST; a contratação de consultoria e serviços técnicos especializados; capacitações; produção e aquisição de material pedagógico e de divulgação; compra e locação de materiais, quando o projeto for executado pelo proponente;

⁶⁹ Somente as orientações para o trabalho socioambiental de 2008 esboçam uma definição do que seria essa graduação de impacto, definindo-a da seguinte forma: “Alto/forte: intervenção em ambientes sensíveis ou que provoque (ou implique em) mudança significativa nas condições de vida da população beneficiada, influenciando as alterações de sua rotina cotidiana (no que se refere à mudança de hábitos ou de padrões/tradições culturais); intervenção que demande atitudes novas por parte da população. Médio: intervenção cujas mudanças decorrentes no comportamento da população não ocasionem resistência ou estranhamento por parte desta. Baixo: intervenção que não chegue a provocar mudança no comportamento diário da população beneficiada, ou quando esse benefício for indireto, não influenciando em sua relação rotineira com o ambiente onde vive” (BRASIL, 2008, p.16-17).

contratação de apoio logístico para suporte das atividades programadas; custeio de projetos de geração de renda e inclusão social, produtiva e econômica dos beneficiários.

No que diz respeito aos regimes de execução do Trabalho Social, são possíveis, atualmente, a execução diretamente pelo proponente (administração direta), sendo o trabalho atestado como contrapartida física ou financeira; ou ainda, execução indireta, de forma mista, com previsão de terceirização de parte do Trabalho Social. Até 2014, havia a possibilidade de execução integralmente terceirizada, mas a Portaria nº 21/2014 não prevê mais essa alternativa.

Na execução por administração direta, o proponente/interventor se responsabiliza pela elaboração e execução do Trabalho Social, devendo prover os recursos materiais e humanos necessários para tal. Até a publicação da Portaria nº 21/2014, não havia exigências em relação a esse tipo de execução, para além da responsabilidade técnica, ser conduzida por profissional de Serviço Social ou Sociologia. Era sugerido, contudo, que a equipe fosse multidisciplinar, em função da complexidade do trabalho. A contratação de prestadores de serviços ou parcerias com órgãos, instituições e grupos era sugerida enquanto alternativa no caso do proponente não dispor de capacidade técnica instalada para execução do trabalho.

A terceirização do Trabalho deve atender às exigências da legislação, seja em relação ao processo licitatório e/ou formalização das parcerias e a empresa/instituição terceirizada deverá ter reconhecida experiência na temática. Além disso, os normativos explicitam que, caso o proponente opte pela terceirização, a contratação deve ser por convênio/contrato distinto do de obras, até porque os escopos dessas ações são distintos.

Importante ressaltar que a terceirização não desobriga o proponente de ter em seu quadro responsável técnico que coordene os trabalhos, assim como a empresa/instituição também deve ter, com a mesma formação exigida do proponente. Outra orientação relevante é sobre a responsabilização do proponente pela execução do Trabalho Social enquanto o projeto licitado não for iniciado.

Seguindo a lógica do COTS, que introduziu informações técnicas referentes ao processo de terceirização, a normativa atual pontua brevemente algumas observações que devem ser levadas em conta pelos proponentes na realização do processo licitatório do Trabalho Social, especialmente as

necessárias à elaboração do edital de licitação — instrumento jurídico que delinea os serviços que serão contratados, as condições, informações, escopo, prazos, etc. — tais como:

- a qualificação técnica dos profissionais prestadores de serviço, comprovação de experiência e suficiência da equipe para execução do trabalho;
- a exigência de profissional de nível superior — não específica de qual carreira — que será responsável pelos serviços e atuará em conjunto com o Coordenador do Trabalho na sua supervisão, atendendo, também, as determinações da fiscalização;
- a previsão de elaboração de relatórios que tenham dados qualitativos e quantitativos para o monitoramento do Trabalho Social;
- a previsão da possibilidade de reprogramações das ações previstas no PTS, em função do atraso ou paralisação da obra física que inviabilize a execução das ações;
- previsão de responsabilidade do contratado pela qualidade dos materiais fornecidos e dos serviços executados;

É possível notar que a Portaria não se atém a questões técnicas do processo — subtede-se que essas devem ser buscadas pelo proponente nas legislações pertinentes —, ela apenas reforça orientações referentes às especificidades da terceirização do Trabalho Social. Já o COTS (GEPAD03, 2013), de modo mais geral, se foca em instruções sintéticas sobre o Termo de Referência, documento que caracteriza o objeto da licitação.

Vemos, portanto, que o tema da terceirização é tratado de forma residual nos normativos, carecendo de aprofundamentos, uma vez que o processo de terceirização é algo recente para o Trabalho Social, diferente da engenharia que possui um arcabouço consolidado nessa área, dispondo de referenciais técnicos e operativos mais consistentes. Essa falta de experiência não exime os profissionais da submissão à legislação correspondente, em especial a Lei de Licitações, 8.666/93 (BRASIL, 1993), que apresenta implicações de ordem administrativa, civil e penal para os sujeitos que atuam na gestão e fiscalização. Iremos destacar posteriormente como esse processo incide de forma determinante no papel, limites e possibilidades do Serviço Social na condução do Trabalho Social.

g) Monitoramento, acompanhamento e avaliação do Trabalho Social

As normativas do Trabalho Social em Saneamento sempre orientaram, de alguma forma, as equipes sociais a realizarem processos para monitoramento do trabalho, embora as orientações e os níveis de exigências tenham se apresentado de forma distinta em alguns momentos.

Essa temática no trabalho social em saneamento, no âmbito do Ministério das Cidades, foi introduzida pela IN nº 46/2007, que orientava a realização de diagnóstico das doenças de veiculação hídrica para o monitoramento pré e pós-intervenção dos impactos das ações em saneamento na saúde.

Tal orientação não era explícita quanto aos meios para se realizar esse processo e nem se referia ao monitoramento e avaliação do projeto, programa ou política como um todo. Parte dessas orientações ficou a cargo da instituição financeira através dos Cadernos de Orientação Técnico Social. A versão lançada no mesmo ano da IN, 2007, alude a diretrizes e informações para “a elaboração, implantação, registro, monitoramento e avaliação do Projeto de Trabalho Técnico Social - PTTS, apoiando a implementação das ações desde a concepção do projeto até a etapa posterior à conclusão das obras e serviços” (GEPAD/2007, p.2).

Nesse sentido, no documento citado, a noção de monitoramento está intimamente relacionada à avaliação que deve ocorrer durante toda a execução do projeto e que possibilitará o redirecionamento das ações, quando for preciso. A avaliação deve ser realizada pela população e equipe técnica, e demonstrada em relatórios mensais enviados à instituição financeira. O COTS sugere ainda que o foco da avaliação seja na percepção dos beneficiários em relação às atividades desenvolvidas, considerando, no mínimo, os seguintes aspectos:

- condução do Trabalho Técnico Social
- laços associativos e participação dos beneficiários
- satisfação com a intervenção física implantada (moradia, infraestrutura, sistemas de saneamento, equipamentos coletivos, outras)
- percepção de mudanças na qualidade de vida (GEPAD, 2007, p.7)

De certa forma, o COTS buscou suprir o direcionamento operativo das normativas de saneamento, uma vez que na sistemática de 2008 não houve

menção ao processo de monitoramento e em 2009 e 2010 essa previsão foi restrita no seguinte direcionamento:

Para esta fase [monitoramento das ações em desenvolvimento] deve ser previsto um conjunto de indicadores relacionados aos processos de educação ambiental, mobilização e participação social, visando verificar a qualidade e a abrangência das ações realizadas e a percepção dos beneficiários em relação às mudanças provocadas. O monitoramento oferece informações para subsidiar a análise dos resultados e impactos positivos das ações desenvolvidas e possível readequação das ações futuras. (BRASIL, 2010b, p.41)

O objetivo desta “fase”, nessa concepção, é verificar essencialmente duas coisas: o alcance das metas propostas e a participação da “comunidade”. Aqui já se introduz a questão dos indicadores relacionados a três processos específicos do Trabalho Social: educação ambiental, mobilização e participação social.

No ano de 2010, o curso a distancia promovido pelo Ministério das Cidades voltado o trabalho social no setor habitacional (BRASIL, 2010) buscou fornecer as bases conceituais para o exercício da avaliação, qualificando a avaliação e o monitoramento como processos sistemáticos e contínuos, e não como uma mera fase do trabalho.

Em uma análise conceitual, as autoras do módulo, Rosângela Paes e Klayd Taboada (2010), distinguem a avaliação de monitoramento esclarecendo que, embora sejam processos cujos efeitos permitam medir a efetividade das intervenções de um programa ou projeto auxiliando na tomada de decisões políticas e gerenciais, possuem particularidades de sentido, metodologias e estratégias distintas.

As autoras atentam para o fato de que a própria palavra já carrega um significado voltado para a atribuição de valor ou julgamento de determinada ação, programa, projeto, política, o que possibilitará a tomada de posição, formulação ou reformulação dos mesmos.

Dessa forma, avaliar é julgar a importância de uma ação em relação a um determinado parâmetro, conjunto de diretrizes e valores. Assim compreendida, a avaliação identifica processos, resultados, impactos e compara dados de desempenho, julga, informa e propõe. Avaliação é a análise crítica dos objetivos, da implementação, dos resultados e do impacto social de um projeto, programa ou política. (BRASIL, 2010, p. 117)

Mas, para ocorrer a avaliação, é necessário que haja também o monitoramento, “entendido como um processo de avaliação permanente, que permite coletar, armazenar, analisar e utilizar informação do projeto, retroalimentando o próprio projeto desenvolvido” (BRASL, 2010, p.119). Trata-se de um processo de gestão, que permite o acompanhamento da implementação do programa ou projeto, através do qual informações e dados são registrados e armazenados contínua e sistematicamente.

Paes e Taboada trabalham o tema de forma didática e sintética, apresentando os tipos (*ex-ante* e *ex-post*), a natureza (de resultados e de processos), alguns conceitos, como eficiência, eficácia e efetividade, além da construção de indicadores. (BRASIL, 2010) Outro importante marco do processo avaliativo destacado e que passou a compor as normativas do PAC foi a Matriz de Avaliação da Pós-ocupação, construída no Programa Habitar Brasil Bid (HBB), voltado para o setor de habitação e que se tornou referência na área.

Na Portaria nº 21/2014, a temática do monitoramento é reafirmada em duas situações: na exigência de que através dos instrumentos de planejamento, em especial o PTS e o PDST, o proponente explicita os meios, prazos e as estratégias para monitoramento das ações; na definição dos relatórios mensais enquanto mecanismos de monitoramento e acompanhamento que deverá ser submetido à instituição financeira. Trata-se, nesse caso, do instrumento de medição das atividades para desbloqueio dos recursos.

No que tange à avaliação, o destaque é dado à avaliação pós-intervenção — atividade final do instrumento de repasse/financiamento — obrigatória para a finalização do mesmo. No âmbito do saneamento, a Portaria nº 21/2014 (BRASIL, 2014) não fornece maiores detalhes, indicando apenas que sua regulamentação encontra-se nos manuais dos programas, embora não tenhamos localizado nenhuma instrução específica que verse sobre isso.

A Portaria nº 21/2014 indica que, no processo de diagnóstico socioterritorial, a identificação e monitoramento dos indicadores previstos no modelo lógico devem ser viabilizados pelos instrumentos de coleta de dados. Na verdade, não existe clareza na delimitação do que cabe ao Trabalho Social e o que é de responsabilidade da equipe multidisciplinar do proponente. Embora seja colocado como uma atribuição do proponente, em todos os contratos analisados, a

atribuição pela avaliação recai sobre a equipe social, especialmente o Responsável Técnico do contrato.

h) Participantes e atribuições gerais

Os normativos do Trabalho Social, os Manuais de Instrução para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades, inseridos no âmbito do PAC I e II, bem como os manuais específicos dos Programas, identificam e atribuem responsabilidades a todos os envolvidos no empreendimento: Ministério das Cidades, Mandatária da União/Agente Operador/Agente Financeiro, Compromissário/Proponentes/Interveniente Executor (Administração Pública dos estados, do Distrito Federal ou municípios, e entidades privadas sem fins lucrativos) e Beneficiários finais.

Considerando o foco desse estudo, sinalizaremos as atribuições previstas somente na Portaria nº 21/2014, tendo em vista que as diretrizes anteriores figuravam como anexo dos manuais dos programas, os quais delimitavam as atribuições dos participantes em relação aos empreendimentos como um todo e não só referente ao Trabalho Social.

Conforme o artigo nº 27, inciso III, alínea e, da Lei nº 10.683/2003, que versa sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios,⁷⁰ uma das competências do Ministério das Cidades refere-se ao “planejamento, regulação, normatização e a gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito”. (BRASIL, 2003) Nesse sentido, no âmbito dos programas e operações de saneamento estudados, o Ministério das Cidades assume a função de órgão gestor.

No que tange especificamente ao Trabalho Social, as atribuições do Ministério das Cidades são relacionadas na Portaria nº 21/2014:

- a) Definir as diretrizes gerais e os procedimentos operacionais para a implementação do Trabalho Social;
- b) Divulgar atos normativos e orientações aos Proponentes/Agentes Executores relativos ao Trabalho Social;

⁷⁰ Essa Lei teve dispositivos alterados e revogados pela Medida Provisória nº 726, de maio de 2016, fruto das mudanças ocorridas no cenário político brasileiro que promoveu mudanças na organização dos Ministérios. Contudo, até a conclusão da presente tese, o Ministério das Cidades não havia sofrido alterações.

- c) Definir com o Agente Operador/Financeiro os instrumentos de avaliação e monitoramento do Trabalho Social;
- d) Desenvolver e apoiar ações de capacitação voltadas aos Proponentes/Agentes Executores; e
- e) Excepcionalmente, é facultado ao Secretário Nacional competente, por ato motivado, autorizar a não aplicação a determinado caso concreto, de disposição deste Manual, a partir de solicitação formal do Proponente/Agente Executor, e após análise técnica, motivada e conclusiva da Mandatária da União/Agente Operador/Financeiro.

Já no âmbito da operacionalização dos programas e ações sob gestão do Ministério das Cidades, a Portaria nº 21/2014 elenca as atribuições da Mandatária da União/Agente Operador/Agente Financeiro, sendo as principais: análise e aprovação do PTSP, PTS e PDST; verificação da adequação dos procedimentos licitatórios do Trabalho Social; acompanhamento e aferição da execução do Trabalho Social e verificação da aplicação das parcelas de recursos e a condicionalidade do cumprimento das metas; análise e aprovação da prestação de contas dos recursos aplicados; garantir a observância e ampla divulgação do Manual (Portaria nº 21/2014); manter o Ministério das Cidades informado sobre o andamento e avaliação da execução e dos resultados das ações do Trabalho Social.

Aos proponentes/agentes executores (Administração Pública dos estados, do Distrito Federal ou municípios, e entidades privadas sem fins lucrativos), cabe uma extensa relação de atribuições, sendo as principais relacionadas à (ao):

- Apresentação dos instrumentos de planejamento, documentações, informações à instituição financeira e ao Ministério das Cidades, definindo também a forma de execução e garantindo a qualidade técnica dos projetos e da execução do Trabalho Social;
- Responsabilização pela licitação do Trabalho Social em separado das obras e outros serviços, em acordo com a legislação pertinente, bem como pela sua fiscalização, gestão e prestação de contas dos recursos repassados/financiados, respondendo quando necessário aos órgãos de controle, especialmente à Controladoria-Geral da União e Tribunal de Contas da União;
- Articulação e integração das políticas públicas;
- Estímulo à participação dos “beneficiários finais”; nas diversas etapas das intervenções (elaboração, implementação e acompanhamento

do objeto pactuado), gestão dos recursos e patrimônio implantado (operação, manutenção e conservação adequada);

Por fim, são elencadas pela Portaria as atribuições das famílias atendidas, a saber:

- a) fornecer dados cadastrais e socioeconômicos aos Proponentes/Agentes Executores;
- b) atender oportunamente às demandas dos Proponentes/Agentes Executores no que tange à apresentação de documentação necessária e à execução das ações inerentes à intervenção;
- c) apropriar-se corretamente dos bens e serviços implantados pela intervenção, contribuindo para a manutenção e conservação do patrimônio gerado com investimentos públicos; e
- d) cumprir as obrigações previstas no contrato de recebimento, regularização ou cessão da unidade habitacional, especialmente quanto à vedação de transferência ou alteração de uso. (BRASIL, 2010, p.10)

Vemos nessas atribuições uma nítida relação hierárquica, especialmente entre as famílias e os proponentes, e entre os proponentes e a instituição financeira. Essa hierarquia irá se manifestar no processo de inversão da relação sujeito-objeto, na qual os sujeitos de direito são transformados em meros “beneficiários” — a despeito de toda prerrogativa de controle social e participação — e os agentes profissionais passam a ter sua autonomia limitada pelos ditames de uma instituição bancária, que também está engessada pelas orientações ministeriais.

i) Gestão social e Trabalho Social: a concepção contemporânea do componente social junto aos empreendimentos.

Maria do Carmo Brandt de Carvalho — uma importante consultora do Ministério das Cidades nessa área e pode ser considerada integrante do corpo de intelectuais que estudam e influenciam o Trabalho Social na contemporaneidade — entende esse componente como uma mediação indispensável na programática da política pública.

Olhando a particularidade das políticas de assistência social, educação e habitação de interesse social, a autora sugere que é por meio do Trabalho Social que a política se materializa, já que possibilita a adesão e participação dos

cidadãos, viabilizando a concretização das intencionalidades, diretrizes e planos, bem como das metas e resultados que se buscam no território (CARVALHO, 2014).

Para situar o Trabalho Social no âmbito da programática das políticas públicas, sem perder de norte o objetivo da redução das desigualdades sociais, a autora defende a existência da interação entre a população e as políticas, sendo o papel dos profissionais, nesse processo, estratégico. Para ela, “o trabalho social alavanca e processa ações que possuem características específicas de mediação entre um bem ou serviço ofertado pela política pública e seu uso e fruição pelo beneficiário final”. (CARVALHO, 2014, p.21).

Essa posição decorre da observação de que a simples oferta do serviço, como, por exemplo, os equipamentos escolares, não garante que a população se aproprie efetivamente dele, apontando dados da alta taxa de reprovação e abandono escolar para ilustrar. O mesmo ocorre nas intervenções urbanas, nas quais os equipamentos e serviços implantados, a depender da apropriação que os usuários façam dos mesmos, podem estar fadados ao fracasso, por exemplo, com a não vinculação e permanência dos usuários, redução da vida útil dos equipamentos e instalações, não adesão aos projetos.

Nesse sentido, Carvalho identifica no contexto contemporâneo as razões pelas quais as estratégias do Trabalho Social estão se revalorizando, destacando seu papel integrador e articulador dos sujeitos e espaços, em um território agora ampliado. Assim, o Trabalho Social deve, na visão da autora, incorporar em sua agenda o desenvolvimento — integrado e sustentável — do mesmo, sendo necessária a:

Articulação de ações e protagonismos no território de forma a provocar impactos na circulação da economia, na geração de trabalho e de renda, na valorização do meio ambiente, na melhoria da qualidade de vida de sua população, no adensamento da esfera pública e no exercício do controle social (CARVALHO, 2014, p.21).

Esse papel também é destacado quando a autora identifica três ingredientes estratégicos de gestão que integram as metodologias no processamento da ação pública, pelo Trabalho Social, no território: a conversa profícua entre os saberes populares e os técnicos, tecnológicos e burocráticos próprios dos serviços; a identificação e envolvimento das redes sociais presentes

no território; a participação e construção da “confiança social” na questão pública.

A autora (CARVALHO, 2014) apresenta o que considera serem as três dimensões interdependentes a serem consolidadas na intervenção do Trabalho Social: a gestão, o fortalecimento das redes sociais locais e a dimensão da ação sociocultural e socioeducativa.

A gestão social abarcaria todas as fases do programa ou projeto e compreende as ações de diagnóstico, planejamento e avaliação, bem como de mobilização e organização comunitária e fortalecimento dos usuários, através de um processo sistemático de leitura e análise da realidade, da conjuntura, da intervenção além da promoção de ações que objetivem a criação de canais para a escuta qualificada dos moradores, de mecanismos de engajamento das redes sociais e de sistemas de supervisão, monitoramento e capacitação contínuos por meio da troca de experiências. O diagnóstico, o planejamento e a avaliação são processos contínuos e fundamentais.

A ação integral e em rede corresponde a uma tentativa de romper com a gestão política centralizada e setorial, que resulta em serviços com baixo ou precário desempenho. A autora defende a valorização das redes para ativar as potencialidades locais e definir metas comuns de ação nos territórios, difundindo, assim, “uma nova cultura política no fazer social público, que se caracteriza por: socializar o poder, negociar, trabalhar com autonomias, flexibilizar, compatibilizar tempos heterogêneos e múltiplos dos atores e processos de ação” (CARVALHO, 2014, p.185). O papel do Trabalho Social, nesse caso, seria de movimentar ações, no território, somando sujeitos, serviços, projetos, instituições.

Já a ação sociocultural e socioeducativa parte da concepção de que o fundamento do Trabalho Social - no âmbito das políticas públicas - é a afirmação do direito social. Assim, Carvalho (2014) reforça o papel mediador imprescindível desse componente no usufruto efetivo dos serviços. Assume o pressuposto de que o fortalecimento da autonomia dos sujeitos, grupos e “comunidades” são decorrentes de escolhas e de planos de ação traçados com a participação da população, a “coautoria”, não pela reprodução mecânica de diretrizes e ações dos programas, serviços e projetos.

Além disso, entende que o Trabalho Social deve atuar no fortalecimento dos vínculos, do tecido social dos grupos, “comunidades” e “territórios”, já que a autonomia e as oportunidades de acesso às condições de cidadania são reduzidas

diante das limitações das relações sociais e das conexões realizadas pelo cidadão ou grupo social no microterritório, na cidade e mesmo fora da cidade.

Recorrendo à concepção de Amartya Sen, Carvalho (2014) considera que o acesso aos serviços públicos ofertados pelas políticas públicas nas diversas áreas - tais como educação, saúde, habitação, cultura, etc. - é essencial para o desenvolvimento de suas capacidades substantivas. A limitação ou ausência a esse acesso implica os sujeitos a situações de vulnerabilidade social, que também expressam sua ausência dos espaços e fóruns públicos de interlocução política, com a consequente redução de oportunidades para acumular capital social e cívico.

A participação social é vista pela autora (CARVALHO, 2014) como o grande desafio para que os serviços públicos sejam efetivos e isso só seria possível através da “confiança pública”, da responsabilidade por ela e pela própria efetividade da política social. Contudo identifica tensões na operação dos serviços sob as quais a política social, através de processos de mediação fundados em práticas socioeducativas e socioculturais — o Trabalho Social seria uma delas — deve recorrer para se processar a confiança social e a participação.

A primeira reside no esfacelamento das relações de proximidade e dimensões comunitárias propiciadas pelos processos de urbanização; a segunda, o fato dos serviços públicos não incorporarem a pauta de interesse, necessidades e reivindicações das pessoas, o que reverte a ação pública em tutela das carências e vulnerabilidades dos pobres.

Através da mediação das políticas, deve o serviço público reconhecer, fortalecer e integrar as redes sociais recriadas nas “comunidades”, tais quais a solidariedade, vizinhança e parentesco, bem como transformar-se em espaço de “vocalização e interlocução política aos cidadãos que os frequentam”. (CARVALHO, 2014, p. 29).

Além das “tensões” mencionadas, a autora faz uma convocação à busca pela humanização das políticas e serviços no âmbito das cidades, já que os valores monetários as impregnam.

Diante do exposto, é possível situar a compreensão do que é o Trabalho Social para a autora:

Nessa compreensão, o trabalho social se compõe de um conjunto de processos e estratégias de informação, mobilização, advocacia social, organização e participação, articulando a um conjunto de metas e ações que promovam tantos resultados e ganhos de inclusão via acesso a serviços básicos fundamentais, como também o desenvolvimento de capacidades substantivas dos sujeitos. (CARVALHO, 2014, p.25).

Essa compreensão estaria fundada nas exigências e demandas de novos contornos na gestão social contemporânea, que prescinde da gestão de ações públicas integrais e integradas, territorializada, participativa e difusora do conhecimento e de informações (CARVALHO, 2014).

É nítido como as bases teóricas e pragmáticas identificadas pela autora encontram-se presentes na Portaria nº 21, que, como pudemos ver, alterou significativamente a expectativa em torno do que se espera do Trabalho Social no empreendimento. Se antes tínhamos diretrizes gerais voltadas especialmente para mobilização social e ações socioambientais relacionadas ao objeto da intervenção, agora temos a expansão dos pressupostos da intervenção.

Para além da inclusão de novos instrumentos de planejamento e aumento do nível de detalhamento operacional da Portaria nº 21/2014 — vale lembrar a ausência de novo Caderno de Orientação Técnico Social da CAIXA desde a publicação da mesma — a normativa atual do Trabalho Social carrega em si um conjunto de valores, ideologias, referenciais metodológicos que são objeto de disputa.

É importante ponderar que, no âmbito das políticas urbanas, o Trabalho Social, tal qual se configura, é o conjunto de processos, ações e estratégias executadas segundo as diretrizes do Governo Federal, dentro de um limite de tempo, espaço e orçamento, vinculados ao escopo do empreendimento, também limitado nesses aspectos. Trata-se de um componente que institucionaliza e busca materializar princípios e diretrizes da legislação urbana e ambiental, no entanto não é a única e não necessariamente é a mais adequada.

Não é possível considerar esse componente como um promotor de transformações no âmbito socioeducativo sem questionar os determinantes das necessidades sociais sob as quais atua. Não se trata apenas da ausência de serviços, mas das precárias condições de trabalho da classe trabalhadora, geradas pelo aprofundamento do capitalismo com participação do Estado.

Exemplo disso é que, em que pese todos os investimentos que vêm sendo

realizados ao longo das últimas décadas, o baixo índice de cobertura revela duas dimensões que conformam esse quadro:

- (i) a permanência das desigualdades de acesso atingindo os grupos mais vulneráveis, isto é, os pobres urbanos que vivem nas periferias, favelas e loteamentos irregulares; (iii) o surgimento de novas desigualdades sociais no acesso aos serviços de saneamento, geradas tanto pelo impacto diferenciado dos custos dos serviços sobre a renda familiar, quanto pela qualidade dos serviços diretamente associada às áreas mais valorizadas e privilegiadas das cidades.

Isso nos leva novamente ao entendimento que a estruturação das políticas sociais, no processo de reprodução da ordem burguesa, desafia os profissionais a contribuir com a disputa hegemônica pelo projeto democrático. Isso implica em reconhecer novamente que Estado ampliado não é constituído somente de ações no âmbito da ideologia, da política, da cultura, das ferramentas jurídicas, mas também de relações econômicas de produção, que geram as contradições sob as quais o Trabalho Social tem que intervir.

Nesse sentido, no capítulo a seguir, buscaremos captar de que forma essas disputas estão sendo colocadas em debate pelos diferentes segmentos envolvidos com o Trabalho Social. Com isso, teremos subsídios para compreender como os “limites”, “avanços” e “desafios” identificados nas normativas e nas expectativas institucionais, bem como no discurso contra-hegemônico, se sintetizam no cotidiano profissional dos assistentes sociais, que operacionalizam o Trabalho Social na política de saneamento, em especial nas obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário do estado do Rio de Janeiro.

5

Serviço social e Saneamento: Uma análise do Trabalho Social nos empreendimentos de abastecimento de água e esgotamento sanitário do PAC no Rio de Janeiro

A ampliação do campo e a experiência acumulada que culminaram com a construção da Portaria nº 21/2014, associadas à aproximação acadêmicas e dos movimentos sociais com esse espaço sócio-ocupacional, têm propiciado um movimento interessante de promoção de seminários de cunho avaliativos e prospectivos, sobretudo entre meados de 2015 e 2016.⁷¹ Embora a discussão do Trabalho Social nesses eventos tenha em seu cerne especialmente a política habitacional e, perifericamente, a de desenvolvimento urbano, que possuem suas especificidades, a retomada dessas discussões possibilitará a problematização das particularidades do Trabalho Social no processo de implementação de intervenções de abastecimento de água e esgotamento sanitário do PAC, no Rio de Janeiro.

Buscaremos, nesse capítulo, captar a concepção e problematização do Trabalho Social, seus desafios e perspectivas traçados por distintos atores, entre eles Ministério das Cidades, CAIXA, universidade, consultoria internacional, proponentes, profissionais, pesquisadores, movimentos sociais e, pontualmente, usuário.

Nesse sentido, será apresentado como o discurso contemporâneo se apresenta, a partir das falas no seminário: “O Trabalho Social em Programas de Habitação e Desenvolvimento Urbano: entre o ideal e o concreto” (setembro de 2015), o qual foi integralmente transcrito e as discussões sintetizadas adiante.

⁷¹ Para citar alguns dos mais relevantes no período, temos o Seminário O Trabalho Social em Programas de Habitação e Desenvolvimento Urbano: entre o ideal e o concreto, ocorrido em setembro de 2015 na Fundação Getúlio Vargas, SP; o Seminário Técnico Moradia e Desenvolvimento Urbano na Baixada Fluminense, realizado em novembro de 2015, realizado no estado do RJ; e o Seminário Internacional Trabalho Social em Habitação: Desafios do Direito à Cidade, realizado na PUC SP em março de 2016.

5.1.

O Trabalho Social em Programas de habitação e Desenvolvimento Urbano: entre o ideal e o concreto - avaliação e desafios do Trabalho Social em debate

No dia 25 de setembro de 2015, no salão nobre da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, ocorreu o seminário *O Trabalho Social em Programas de Habitação e Desenvolvimento Urbano: entre o ideal e o concreto*, organizado pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). O evento reuniu em três mesas redondas importantes representações dos atores envolvidos na gestão e operacionalização do Trabalho Social, tais como Ministério das Cidades (Secretaria de Habitação), CAIXA, Universidade (PUC- SP), prefeituras e movimentos sociais, além do palestrante internacional Francesco di Villarosa (consultor do Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, ONU-Habitat e Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento).

Convém situar a criação do CEAPG, em 1989, como um dos resultados da Comissão de Administração Pública, presidida por Luiz Carlos Bresser Pereira, objetivando construir uma nova filosofia para a pós-graduação em administração pública. Atualmente, reclama para si a missão de:

Aprofundar o conhecimento sobre governança pública, com foco no desenvolvimento local e na garantia de direitos da cidadania, por meio de abordagem que priorize a pesquisa de campo, produzindo, armazenando, sistematizando e disseminando ideias, dados e informações, com especial atenção à inovação na ação pública, formando pesquisadores e gestores capazes de contribuir para uma melhor compreensão, e conseqüente atuação, sobre a diversidade das realidades nacionais e o enfrentamento dos desafios da gestão pública brasileira e da superação das desigualdades. (Portal da FGV. Acesso em setembro de 2015)

Em que pese o presidente da Comissão de Administração Pública (que culminou na criação da CEAPG) ter sido ninguém menos que um dos mentores da contrarreforma do Estado brasileiro, em meados da década de 1990, o Centro se tornou referência nos estudos concernentes às inovações da administração pública no Brasil, tornando-se um importante sujeito político do Estado.

A incorporação da temática social como temática de estudos do CEAPG é

reflexo do movimento da própria realidade contemporânea. Após um longo período de restrições de direitos, com a ditadura militar, é incabível que a participação, controle social e transparência, para citar exemplos de diretrizes das atuais políticas públicas, estejam de fora do pensamento do administrador nos dias atuais.

No entanto a simples incorporação dessas diretrizes não significa a automática absorção efetiva nas políticas públicas. É preciso lembrar a capacidade que o capitalismo tem de se apropriar das bandeiras das classes populares, por isso, a classe trabalhadora se vê na árdua tarefa de disputar cotidianamente a hegemonia de seus interesses.

Nesse sentido, cabe destacar também que a escala de investimentos que alcançou o Trabalho Social, em especial na última década, vem possibilitando a sua configuração enquanto um importante nicho de mercado, que demanda a formação de intelectuais aptos a operacionalizá-lo em toda sua complexidade.

Tais observações contribuem para situarmos o evento ocorrido no bojo de uma velada correlação de forças políticas. Não cabe aqui fazer uma análise profunda sobre o papel do CEAPG na produção de conhecimento que são absorvidos pelo Estado, tampouco diminuir a importância dos conhecimentos produzidos nesse âmbito, bem como da importância que um evento dessa magnitude traz, para qualificar o debate que a categoria tanto carece. Não é nosso objetivo avaliar a fundo a correlação de forças presente na instituição, mas convém situá-la no complexo aparato ideológico do Estado ampliado, nos termos gramscianos.

Ressaltamos que, enquanto espaço de produção de conhecimento, enquanto educador político, ao exercer sua função pedagógica, o CEAPG torna-se, portanto, palco de disputas societárias que ultrapassam a aparente harmonia das falas, como foi destacado na fala da representante da Aliança das Cidades, no seminário em tela, Ana Claudia Rossbach (2015):

A minha percepção é que na maioria das apresentações a gente consegue reconhecer um avanço, há uma grande convergência de ideias. (...). Já fui a vários seminários de Trabalho Social e estou feliz com o grau de convergência e de consensos em termos de onde estamos, o que temos. Reconhecimento do quanto a angústia parece ser coletiva e compartilhada. (informação verbal)

Na verdade, Rossbach chama a atenção para o processo coletivo de compreensão do Trabalho Social, o que não teria ficado evidente no seminário internacional, ocorrido em 2010.

O objetivo de trazer as discussões realizadas nesse seminário é compreender em quais pontos há convergência em torno das concepções do Trabalho Social, quais são os pontos de confronto e como essas questões aparecem no cotidiano da operacionalização do Trabalho Social, nas intervenções, nas modalidades de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

a) Trajetória e lugar do trabalho social

A mesa, cujo título abre esse item — mediada pelo professor da pós-graduação em Administração Pública e Governo da FGV - SP, Mário Aquino Alves — contou com a participação do Ministério das Cidades, na figura da secretária nacional de habitação Inês Magalhães; da CAIXA, representada pela gerente executiva Maria Célia Moreira Bagatini; e da universidade, através da professora da PUC SP, Rosângela Paes.

A mesa é aberta por Alves com o convite à reflexão sobre a importância de se pensar o Trabalho Social no contexto das transformações atuais, sugerindo que ele se situa enquanto um espaço de hibridização, atendendo a várias lógicas — pública, privada e do terceiro setor —, o que traz ao trabalho uma complexificação inédita. São essas lógicas que, a nosso ver, tensionam o trabalho do assistente social nesse espaço sócio-ocupacional.

Esse entendimento decorre da bagagem acumulada ao longo da trajetória do Trabalho Social, em seus distintos momentos. Nesse sentido, as palestrantes buscaram resgatar esse processo a partir da perspectiva de onde se encontram.

Magalhães (2015)⁷² dedica sua apresentação ao apontamento dos limites e desafios do Trabalho Social no setor habitacional. Para isso, expõe um breve balanço com resultados de dois programas sob gestão da Secretaria Nacional de

⁷² Considerando que todas as falas dos participantes referem-se às informações verbais obtidas no seminário, realizado em setembro de 2015, *O Trabalho Social em Programas de Habitação e Desenvolvimento Urbano: entre o ideal e o concreto*, iremos mencionar somente o sobrenome e o ano do evento.

Habitação, voltados para o equacionamento das necessidades habitacionais⁷³ e diminuição do déficit habitacional,⁷⁴ na perspectiva institucional: PAC Urbanização de Assentamentos Precários (UAP) e Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Segundo os dados apresentados por Magalhães, os investimentos nesses programas somam mais de R\$272 bilhões e teriam alcançado até 2015 mais de 4 milhões de famílias, conforme tabela abaixo:

Quadro 11- Dados do PAC UAP e PMCMV

PAC UAP	PMCMV
<ul style="list-style-type: none"> • 2 milhões de famílias beneficiadas • 3.456 operações em 1.992 municípios • Investimento total de R\$ 28,8 bilhões 	<ul style="list-style-type: none"> • Unid. hab. contratadas: 3.755.128 • Unid. Hab. Entregues: 2.299.003 • Investimento R\$ 243,6 bilhões

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base nas informações apresentadas por Magalhães (2015)

Especificamente em relação ao PMCMV, Magalhães (2015) apresenta outras informações e dados, como os objetivos do programa, o perfil majoritário dos “beneficiários”, a satisfação dos mesmos e os impactos socioeconômicos do programa.

Sobre o perfil, informa ser formado por famílias com até 4 pessoas (84,6%), mulheres (90,5%), ensino fundamental incompleto (39%), de raça parda (62,9%), entre 30 e 59 anos (69%), sendo que 51% dos beneficiários não recebem o benefício do bolsa-família. Com relação à satisfação dos beneficiários, a secretária apresenta dados de pesquisa que mostram satisfação em relação à moradia (8,8%), serviços (7,9%), prestação (7,9%), entorno (8,1%) e bem-estar (8,6%). O mesmo não ocorre com a intenção de mudar (0,5%), custos com transporte (4,1%) e despesas com a moradia (4,2%). Já no que diz respeito ao impacto socioeconômico, os dados apontam que houve uma variável crescente entre 2009 e 2014, no percentual de unidades habitacionais produzidas pelo programa em relação à estimativa de novas moradias produzidas no país no

⁷³ Caracterizado por: carência de infraestrutura; inadequação fundiária; adensamento excessivo; inexistência de banheiro; cobertura inadequada.

⁷⁴ Caracterizado por: habitações improvisadas ou rústicas; coabitação familiar involuntária; ônus excessivo com aluguel.

período, saltando de 6,9%, em 2009, para 50%, em 2014. Quando se analisa a mesma proporção em relação às unidades produzidas para o público-alvo, esse percentual se altera para 8%, em 2009, e 58,4%, em 2014. Somam-se a esses dados os relacionados a emprego, renda e vendas, gerados pelo PMCMV, que também apresentam uma variação crescente no período, o que estaria caminhando ao encontro dos objetivos explícitos do programa. Em função do curto espaço de tempo, não houve um aprofundamento desses dados e sua análise contextualizada.

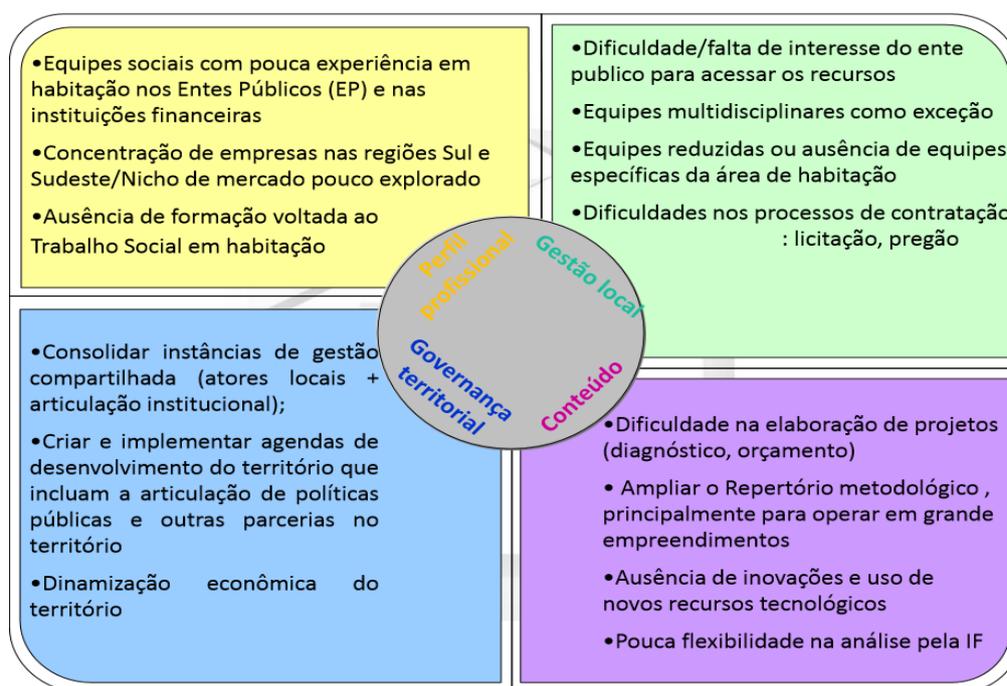
Magalhães (2015) lembra que o Trabalho Social é um item obrigatório em todas as intervenções de Urbanização de Assentamentos Precários e nos empreendimentos do PMCMV (Faixa 1- até R\$1.600). De forma autocrítica, a secretária lança à reflexão a própria definição do Trabalho Social constante na Portaria nº 21/2014, que apesar de ser uma boa “síntese”, induz a alguns equívocos, como acreditar sê-lo capaz de resolver todas as mazelas do território, as quais são da nossa sociedade. Para

“Ao invés de estabelecer o trabalho com aquele território (...) [deve], preparar aquela população, ter temas que joguem as âncoras para fora. A gente quer fazer tudo para dentro, quando na verdade isso pode ser um decreto de falência quando a equipe sair.” (Magalhães, 2015)

A secretária estende sua crítica à visão de autossuficiência dos projetos e à excessiva responsabilização das equipes em achar que elas são capazes de solucionar temas mais amplos que a estratégia no território, como desemprego, por exemplo. Contudo é a própria interpretação da normativa do Ministério das Cidades que, a nosso ver, gera esse processo. Essa responsabilização é ainda mais preocupante quando pensamos nas modalidades aqui estudadas, pois o impacto dessas obras na vida das pessoas é reduzido se comparado à habitação e o tempo de permanência da equipe no território costuma ser reduzido, considerando a expansão das frentes de obra por longos trajetos, conforme sinalizamos no capítulo anterior.

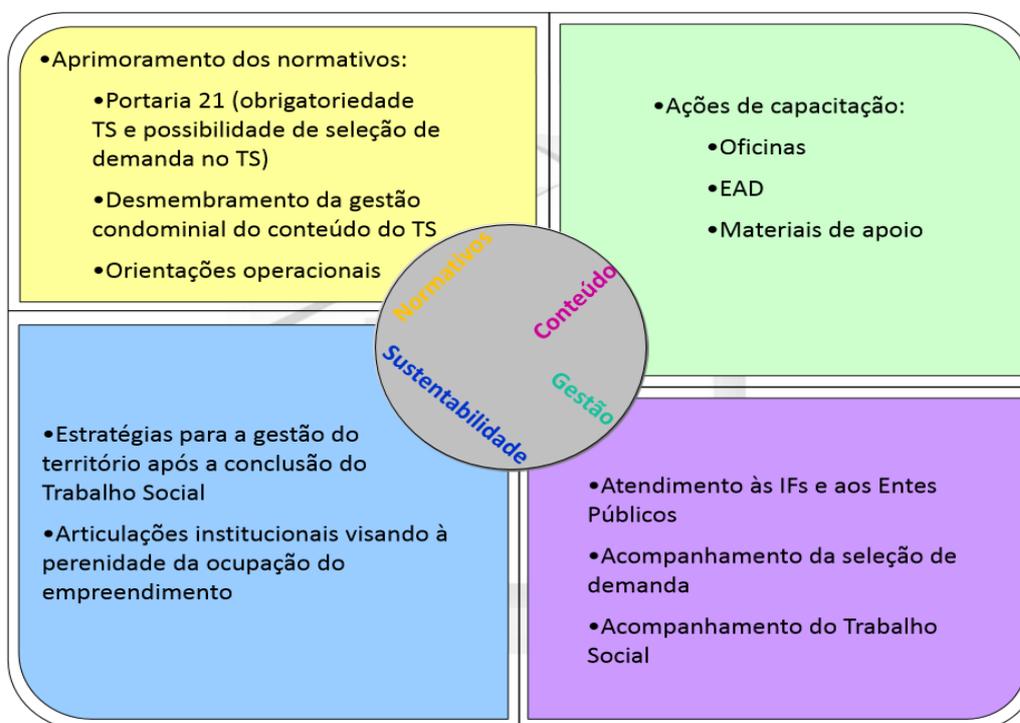
Tratando especificamente dos problemas e desafios identificados no Trabalho Social, a partir da experiência da habitação, Magalhães tece considerações sobre diversos aspectos: perfil profissional, gestão local, governança territorial, normativos, conteúdo, gestão, sustentabilidade. As ilustrações a seguir, extraídas da apresentação da palestrante, sintetiza essas considerações:

Quadro 12- Síntese dos aspectos atuais e desafios do Trabalho Social



Fonte: Apresentação realizada por Inêz Magalhães no Seminário Trabalho Social em Programas de Habitação e Desenvolvimento Urbano: entre o ideal e o concreto. Setembro de 2015

Quadro 13- Síntese dos aspectos atuais e desafios do Trabalho Social



Fonte: Apresentação realizada por Inêz Magalhães no Seminário Trabalho Social em Programas de Habitação e Desenvolvimento Urbano: entre o ideal e o concreto. Setembro de 2015

Entendemos que essas questões — resguardadas as especificidades — são transversais ao Trabalho Social como um todo. Abordaremos a especificidade desses limites e desafios no saneamento, no próximo item.

Nas exposições seguintes, Maria Célia Bagatini, da CAIXA, e Rosângela Paz, da PUC-SP, situam os limites e desafios do Trabalho Social a partir do resgate da trajetória histórica dessa modalidade de intervenção social. Reforçando o entendimento já sinalizado nessa tese, Paz destaca em sua fala a necessidade de realização de pesquisas sobre o Trabalho Social, pois há pouca produção sobre a trajetória do trabalho, suas dimensões, tipos de intervenções nos territórios e diferenciações. Atenta para um trabalho grande de memória do Trabalho Social que se tem por fazer.

Ambas as palestrantes realizam a apresentação de uma síntese histórica do Trabalho Social na habitação, indicando sua relação com o processo de urbanização e metropolização das cidades e apresentando as mudanças ocorridas ao longo da história e os desafios contemporâneos.

Nas falas em comum, podemos destacar a importância de três momentos nessa trajetória: a criação do Banco Nacional de Habitação e do FGTS, em 1964; a influência de organismos internacionais (Programa Habitar Brasil, na década de 1990); e a criação do Ministério das Cidades, em 2003. Conforme Bagatini (2015) ressalta, esses períodos se constituem marcos históricos para a institucionalização, estruturação de metodologias e estratégias, ampliação do aporte financeiro e a definição da obrigatoriedade em determinados programas.

Contudo a professora e pesquisadora⁷⁵ Rosângela Paz acrescenta ainda a relevância das duas décadas anteriores à criação do BNH na gênese da trajetória histórica do Trabalho Social.

No que diz respeito aos desafios identificados no contexto de consolidação do Trabalho Social, a partir da Portaria nº 21/2014, Bagatini elenca alguns a serem enfrentados, como o processo de mobilização da população, os novos arranjos familiares, a forma de atuação no território.

No primeiro caso, a gerente da Caixa identifica uma ineficácia dos modelos antigos de mobilização — “casa a casa” — frente às novas interações e

⁷⁵ Importante registrar que na PUC/SP existe um núcleo de pesquisa específico sobre o Trabalho Social em habitação e que há também na região um fórum de discussão de temas referentes ao trabalho social, no qual se reúnem profissionais que atuam em prefeituras, na academia, nos movimentos sociais.

redes sociais virtuais. Sobre os arranjos familiares, destaca a importância de interpretá-los, pois não são mais nucleares. Por fim, enfatiza que é necessário repensar estratégias, metas e novas formas de atuar no território, considerando a complexificação da vida na cidade. O Trabalho Social não pode, em sua opinião, se restringir à poligonal de intervenção, devendo ampliar o horizonte e buscar a integração da intervenção ao contexto mais amplo.

Já Paz (2015) destaca os problemas decorrentes da descentralização político-administrativa. Com a descentralização, os municípios adquirem responsabilidades, como a política de habitação e saneamento, em um processo “perverso”, especialmente em termos de desenvolvimento, reordenamento e estruturação institucional. O que Paz enfatiza é que os municípios não foram dotados de capacidade gerencial para efetivamente “colocar na rua” todos os projetos de Trabalho Social. Vale lembrar que existem proponentes com atuação em âmbito estadual ou regional, tendo sua atuação em mais de um município, o que potencializa esse problema.

Desse modo, o recurso à terceirização é uma possibilidade que os municípios enxergam para amenizarem esse quadro, também delineado pela falta de uma política de recursos humanos e pela limitação orçamentária. No entanto Paz pondera que, mesmo com as terceirizações, os entes municipais devem ser fortalecidos para exercer o papel de comando da política, supervisão, acompanhamento, entre outros.

Outro problema identificado diz respeito à prevalência da política habitacional vinculada à assistência, em muitos casos, para cumprimento de uma formalidade sobrecarregando a assistência social e os profissionais que operacionalizam a política.

Diante da proposta do evento de discutir os desafios atuais do trabalho, a professora aponta que existem vários aspectos a serem refletidos, tais como metodologia, repertório do trabalho social, o trabalho em escala, porte de projetos, etc. E chama a atenção para quatro pontos importantes.

O primeiro diz respeito ao entendimento do Trabalho Social como um produto mensurável, cobrável, mas principalmente como um processo que garanta a efetividade das ações, não devendo ser resumido a uma fatia negociável do orçamento.

O segundo refere-se ao risco de engessamento do Trabalho Social pelo que

considera como uma “armadilha das normas”, das normativas, das técnicas, indicando que o Trabalho Social vai para além do que está definido na Portaria nº21/2014. Essa análise é acompanhada de um convite à CAIXA, enquanto agente financeiro operador dos contratos, ao entendimento do contexto de cada lugar, pois os normativos não respondem a todas as realidades. Por não atender, há a necessidade de outras ações, criatividade, espaço e flexibilidade para atendê-las.

O terceiro ponto para reflexão trata de um equívoco que tem se gerado em torno desse componente: a expectativa de que o Trabalho Social seja responsável pela resolução de problemas estruturais — sejam da sociedade, da política ou dos programas —, embora não negue sua contribuição. Em suas palavras:

Questões de obra, questões de inserção urbana, de mobilidade, de serviços públicos, ou mesmo questões do contexto, da violência urbana, não estão dentro do escopo do que é o Trabalho Social. Não se pode esperar isso do Trabalho Social. A gente já fala isso do trabalho, da questão do desemprego. Não é o trabalho social que vai resolver (...) (PAZ, 2015)

Por fim, a pesquisadora evoca a necessidade de se pensar a complexidade das relações dos diferentes agentes públicos: Secretaria Nacional de Habitação, CAIXA, municípios, empresas terceirizadas. Isso porque, embora tenha havido a ampliação dos papéis da CAIXA, o que demanda a capacitação para responder a esse contexto, o município é o protagonista nesse processo e deve ser apoiado, dotado de infraestrutura, de equipe.

A professora finaliza sua fala ressaltando a relevância da capacitação técnica, de processos formativos, estruturação de metodologias, mas também a importância de pensar a questão do lugar do trabalho social, sua mobilidade, estruturação das equipes, fortalecimento dos entes municipais, articulação, integração e intersetorialidade. Sobretudo, deve ser pensado em relação às cidades e à construção destas, não em si mesmo. O território deve ser pensado na sua intersetorialidade, trabalhando com a assistência, saúde, educação. Deve ser articulado com outros profissionais e políticas do território.

*b) Trabalho social: Trajetória, inovações e referências nacionais e internacionais*⁷⁶

A tarefa de fazer um balanço do Trabalho Social antes e após a Portaria nº 21/2014, bem como apresentar algumas experiências bem-sucedidas, ficou a cargo do consultor internacional, sociólogo e cientista político, Francesco de Villarosa, que estrutura sua exposição em três momentos: apresenta um diagnóstico do Trabalho Social antes da Portaria nº 21/2014, discute as principais inovações que a portaria trouxe para o segmento e apresenta exemplos de práticas bem-sucedidas na área.

No que diz respeito ao diagnóstico do Trabalho Social antes da Portaria nº 21/2014, o consultor destaca as seguintes características e desafios:

- O aumento do volume, complexidade e escala do Trabalho Social;
- A necessidade de maior integração entre as intervenções físicas e sociais;
- A intersetorialidade tanto do Trabalho Social quanto do próprio desenvolvimento urbano, relacionando-se com a agenda de prioridades, arranjos e incentivos institucionais;
- A geração de trabalho e renda aparecendo de forma acessória, com pouco impacto e sustentabilidade;
- No que tange à participação, a tendência era sua ocorrência dentro do tempo e vigência do projeto;
- A terceirização, não como substituição ao papel do município, mas sim como suporte;
- As competências serem ligadas à intersetorialidade, mas também à gestão de processos;
- A tendência à produção em excesso de informações, “com qualidade variável” e pouco impacto nas decisões e ações;
- A necessidade de avançar no repertório metodológico;

Na avaliação realizada, o Trabalho Social é visto em três grandes dimensões: como apoio à intervenção física, ao fortalecimento das organizações do capital social local e na promoção da articulação na visão da intersetorialidade.

⁷⁶ Título da segunda mesa do Seminário, que contou somente com a apresentação do consultor Francesco de Villarosa.

As duas últimas adquirem maior escala com a Portaria nº 21, porém são onde residem as maiores dificuldades, entre outros, pela ausência de outras políticas e atores, bem como pela responsabilização das equipes, as quais muitas vezes são vistas como porta de entrada para os programas sociais, sem que elas tenham o controle sobre a capacidade de respostas a essas demandas.

A Portaria nº/2014 avança, na visão do palestrante, sobre esses desafios a partir de diversas “inovações”, entre elas:

- Integração das normativas de habitação e saneamento;
- Ampliação da abrangência do projeto para além da poligonal específica da intervenção, trabalhando com o entorno qualificado, na perspectiva de desenvolvimento socioterritorial;
- O desenvolvimento de quatro eixos, não mais três;
- Na etapa de planejamento, a existência de três momentos: o Projeto de Trabalho Social Preliminar (PTSP), o Projeto de Trabalho Social (PTS) e o Plano de Desenvolvimento Socioterritorial (PDST);
- A previsão de financiamento para o diagnóstico, PDST e avaliação final;
- Inovação no diagnóstico: o privilégio de metodologias participativas no diagnóstico e no planejamento, para além do cadastramento, da pesquisa socioeconômica. Um diagnóstico participativo específico, inclusive, apontado como fundamental para se conhecer as reais demandas, potencialidades e vocações do mercado de trabalho local, objetivando vislumbrar ações relevantes e viáveis, e romper com as propostas que já vêm prontas; Trata-se do fortalecimento do capital social local;
- Inovação na execução: a geração de trabalho e renda passa a ser encarada na sua perspectiva intersetorial, com a possibilidade de financiamento de cursos e projetos ou reforma de equipamentos, objetivando o fortalecimento das entidades e projetos comunitários;

No recurso visual de apresentação, disponibilizado pelo consultor, ainda são destacadas outras “inovações”:

Definição das atividades obrigatórias por fases e eixos; diretrizes para terceirização; flexibilização das categorias profissionais e necessidade de comprovação de experiência na área; relatórios com periodicidade máxima de três meses; detalhamento dos itens elegíveis para pagamento; obrigatoriedade de inserção do benefício no CadÚnico apenas para melhoria ou provisão habitacional.⁷⁷

Sobre a Portaria 21, em que pese os avanços sinalizados, o palestrante pondera os principais desafios a serem enfrentados, em sua concepção.

Primeiramente, com a ampliação do território de abrangência do Trabalho social, um novo trabalho de interação com os setores, atores e dinâmicas territoriais, que forem relevantes para as problemáticas locais, é exigido. Em sua visão, caso não haja um arranjo institucional adequado — a questão da governança — o Trabalho Social sozinho, numa visão voluntarista, não chegará a resultados significativos.

Outra preocupação refere-se aos novos instrumentos de planejamento, com o qual é preciso haver cuidado para que não se torne trabalho em excesso para as equipes sociais. Nesse sentido, Villarosa destaca também a importância da capacitação, suporte, assistência técnica, bem como a articulação intersetorial como procedimentos a serem adotados.

Por fim, trata pontualmente de um desafio relevante e que não pode ser negligenciado, que é a questão da violência, a qual tem se apresentado com uma barreira à execução do Trabalho Social. A sua sugestão reside no fortalecimento da Sociedade Civil e a articulação com órgãos competentes para se obter algum avanço, contudo não há um aprofundamento nesse tema.

O consultor internacional trouxe para o debate alguns exemplos de experiências bem-sucedidas no âmbito do Trabalho Social, entre elas, referências que subsidiaram a construção da Portaria nº 21/2014. Cabe observar que não foi levado à discussão nenhum exemplo de experiência no setor de saneamento e que, no debate realizado ao final de sua fala, quando questionado, também não houve o destaque de nenhuma experiência.

Observamos que as boas práticas são referenciadas no que tange aos seguintes aspectos: intersetorialidade (Estudo BID/Cities Alliance/MCidades), Mapeamento Rápido Participativo (UPP Social, Instituto Pereira Passos - PMRJ e

⁷⁷ Apresentação realizada por Francesco de Villarosa no Seminário Trabalho Social em Programas de Habitação e Desenvolvimento Urbano: entre o ideal e o concreto. Setembro de 2015.

ONU-Habitat), mapeamento comunitário (Map Kibera: Nairobi, Quênia); plano de desenvolvimento participativo do alemão (PAC Alemão, RJ), fortalecimento de organizações comunitárias (AVSI-UE-Prefeitura Olinda-Gov.PE, Olinda).

No caso da intersectorialidade (Estudo BID/Cities Alliance/MCidades), o exemplo apresenta uma cadeia de processos que são sugeridos para uma experiência exitosa. Primeiramente, a importância de se iniciar o processo em pequena escala, com setores próximos, e expandir após obter sucesso e visibilidade. Deve-se utilizar parte dos recursos para facilitar negociação com outros setores, como, por exemplo, através de cursos de formação e atividade de desenvolvimento institucional. A cadeia de decisões deve ser encurtada (desburocratizada). Villarosa (2015) destaca que não é só dar mais autonomia para quem está no campo, mas destacar responsáveis de outros setores para ter contato de vez em quando com as equipes de campo, o que pode facilitar o processo.

A experiência do Mapeamento Rápido Participativo (MRP) (UPP Social, Instituto Pereira Passos - PMRJ e ONU-Habitat) objetivou identificar os bolsões de pobreza extrema, as diferenciações internas e as áreas para priorização e focalização de ações onde os problemas estavam mais concentrados. Desta forma, trabalhou-se com mapas considerando que estes podem agregar informações relevantes para diversos setores no mesmo instrumento. As informações foram obtidas de forma participativa (através de informação de campo, informantes-chave da “comunidade” e dos serviços locais) e geoprocessadas.

Experiência que também resultou no mapeamento participativo ocorreu no Quênia e ficou conhecida como Map Kibera, onde um assentamento precário, com cerca de 1 milhão de pessoas, não constava em nenhum mapa oficial. Houve a mobilização de uma série de ONGs e organizações ligadas a fontes abertas da Tecnologia da Informação em um processo que resultou em:

- Mapeamento digital comunitário;
- Website de notícias da comunidade;
- Vídeo-jornalismo;
- Capacitação em TIC e interação social;
- Validação do conhecimento local;
- Impactos para a autoestima com a modificação de estigmas;

- Estímulo ao controle social a partir da fiscalização de grupos temáticos nas áreas de saúde, educação, saneamento, etc.

Uma metodologia que se tornou referência no Trabalho Social, em termos de autorrecenseamento, foi a SDI — Slum Dwellers International. Essa metodologia consiste em uma série de ações voltadas para o diagnóstico censitário, casa a casa, realizada pelos próprios moradores. Essas ações são associadas a grupos de poupanças que objetivam facilitar a organização da dinâmica da “comunidade”. Na mesa seguinte, houve a exposição de uma aplicação prática dessa metodologia no Brasil.

Na visão do consultor, com a construção participativa dos dados das “comunidades”, há um reequilíbrio de determinadas relações de poder, a posse desses dados lhes conferem atributos para se tornarem interlocutores para um diálogo e planejamento, e negociação entre as “comunidades” e as autoridades. São dados que, de grosso modo, servem para o planejamento, elegibilidade para o reassentamento e proteção dos direitos dos moradores.

Em perspectiva semelhante, o Trabalho Social vinculado ao PAC Alemão, no Rio de Janeiro, desenvolveu a construção do Plano de Desenvolvimento Participativo, cuja metodologia inspirou a definição do instrumento de planejamento da Portaria nº 21/2014, voltada para o Plano de Desenvolvimento Socioterritorial.

No primeiro momento, foi feito um autorrecenseamento, que consiste em uma série de diagnósticos feitos pelos próprios moradores, com supervisão da equipe social do PAC, associado a um censo socioeconômico das microempresas. A partir disso, foram realizados grupos temáticos, com base nos dados sistematizados, dividido por tema e regiões internas do Alemão, se desdobrando em diversas reuniões e mobilizações que culminaram em dois fóruns gerais, os quais contribuíram para a elaboração do Plano de Desenvolvimento, um plano de ações para o território dividido pelos temas prioritários.

Segundo Villarosa (2015), o processo participativo possibilitou a qualificação das informações e apropriação pelos moradores, mas também gerou muitas expectativas, frustradas principalmente pelos arranjos institucionais para implementação dessas ações.

O último exemplo de boas práticas, apresentado pelo consultor, diz respeito ao processo de fortalecimento das organizações comunitárias, identificado na experiência de Olinda (Fundação AVSI), financiada pela União Europeia. Foram destacados dois pontos fortes.

O primeiro referente ao fortalecimento das ações comunitárias através do seguinte processo: (i) realização de diversos encontros formativos, em cima de temas relevantes para a “comunidade”, os quais foram previamente discutidos, criando-se, assim, um canal de comunicação com a “comunidade”; (ii) realização de um curso para as lideranças, com densidade teórica e prática e duração aproximada de 6, 7 meses; (iii) os participantes puderam concorrer a financiamentos com projetos comunitários;

O segundo diz respeito ao fomento do processo de geração de trabalho e renda, no qual ocorreram os seguintes processos: (i) estudo prévio do mercado de trabalho destacando as prioridades para a região; (ii) buscou-se entidades qualificadas e com experiência no tema para promover a formação profissional através de curso; (iii) concomitante, articulou-se com agentes públicos e privados a possibilidade de encaminhamento para o mercado de trabalho.

Conforme podemos ver, as experiências referenciadas por Villarosa não se restringem ao Trabalho Social sob gestão do Ministério das Cidades, mas constituíram-se referências no trabalho sociocomunitário. Dando continuidade às experiências em Trabalho Social, a mesa seguinte⁷⁸ dedicou-se exclusivamente a apresentar — a partir da vivência dos próprios atores dos projetos — práticas de Trabalho Social bem-sucedidas.

Foram convidados para a mesa André Franco, da ONG Rede Interação — representante da metodologia SDI no Brasil — e o morador apresentado como Alex, que se tornou tesoureiro de um grupo de poupança de Osasco; Evaniza Rodrigues, representando a União Nacional pela Moradia Popular; Tássia de Menezes Regino, assistente social e atual secretária de habitação de São Bernardo do Campo; a gerente de articulação de projetos da Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco, Edna Claudino.

A metodologia utilizada pela Rede Interação — baseada no SDI, que trabalharia em prol de cidades inclusivas, mobilização e atuação com população

⁷⁸ Mesa redonda: Experiências em Trabalho Social. Seminário Trabalho Social em Programas de Habitação e Desenvolvimento Urbano: entre o ideal e o concreto. Setembro de 2015.

de baixa renda — deve ser contextualizada em um processo de mobilização que antecedeu significativamente a chegada do empreendimento.

O cenário em que a ONG iniciou os trabalhos era um assentamento provisório iniciado em 2001 e que tinha a previsão de permanência dos moradores por seis meses. Na concepção dos moradores, a prefeitura e o governo eram responsáveis pelos problemas e o diálogo com o poder público era frágil. Em 2005 o contato com a metodologia SDI — pautado no autorrecenseamento, na poupança comunitária e na mobilização/intercâmbio — possibilitou o início da organização comunitária que culminou, em 2008, no direcionamento de um empreendimento do PAC, com previsão de término para 2010. Até o final de 2015, o empreendimento ainda não estava concluído.

A metodologia utilizada tornou-se uma “tecnologia social”, que, segundo a Rede de Tecnologia Social (RTS), compreende produtos, técnicas e/ou metodologias reaplicáveis, desenvolvidas na interação com a “comunidade” e que representem efetivas soluções de transformação social (BRASIL, 2010b).

Nesse sentido, ao expor a atuação da ONG nesse assentamento, André Franco explicitou a metodologia SDI em seus três eixos:

A poupança comunitária é constituída pelos moradores, reforçando as relações propiciadas pelo fundo, o que estimula a expansão e desenvolvimento de vínculos, relações de confiança e uma cultura organizativa na localidade. O dinheiro, nesse caso, não é o foco.

O autorrecenseamento, conforme já foi falado, condensa informações coletadas pela e para a “comunidade”. Torna os moradores partícipes, contribuindo também para a diminuição das diferenças entre os dados reais e os de cadastros de banco de dados oficiais.

O intercâmbio seria o instrumento que fornece referências e busca contribuir com a ilustração das possibilidades de resolução de problemas ou potencialidade de exploração de temas que sejam comuns a outras “comunidades”, bairros, cidades, estados, países. Trata-se da troca de saberes.

No seminário, a única fala de usuário foi representada por um morador convidado a dar seu depoimento dividindo o tempo de sua fala com Franco. Alex vivenciou o processo de urbanização e a adoção dessa metodologia, ocupando o cargo de tesoureiro de uma poupança comunitária e participando do autorrecenseamento e intercâmbio.

Em sua fala, Alex reforça que quando foi apresentado à metodologia SDI, não havia organização em seu bairro. Avalia que a aproximação com essa metodologia motivou a organização de alguns moradores a discutir os problemas da “comunidade”, rompendo com a visão unilateral de que todo problema era da prefeitura e do governo. Essa organização teve como pano de fundo a poupança comunitária, que em sua visão “nada tem a ver com o dinheiro. O dinheiro é só uma consequência do trabalho, da organização das ‘comunidades’ (...). A ideia é juntar as pessoas da ‘comunidade’, tirar o cara da zona de conforto da frente da tv.” (informação verbal), uma espécie de preparação para o que viria a acontecer.

Essa organização teria melhorado o diálogo com a prefeitura, um processo que foi muito valorizado por Alex, como podemos observar no trecho abaixo:

De lá para cá, a gente foi se organizando, começamos a dialogar com o poder público, com a prefeitura, o que era um sonho. Olha que coisa... conversar com o poder público?! Para a gente era, para mim era! Eu fui várias vezes na Secretaria de Habitação achando que eu poderia chegar na secretaria e conversar com o secretário, (...) com quem fosse o responsável. Mas quem veio conversar comigo? Uma assistente social. (...) Quando a gente se organizou as coisas começaram a funcionar. (Informação verbal)

Em sua fala, vemos traços da cultura autoritária do Brasil e de subalternização das classes populares. Além disso, ao mencionar o atendimento pela assistente social, verbaliza que nunca obtinha o retorno que lhe era prometido, além de considerar menos importante o atendimento por esse profissional.

Embora o morador afirme que as coisas melhoraram com a organização - exemplificando que os moradores passaram a participar de reuniões com o secretário, a entender processos, como a licitação - não fica claro se foi um processo motivado pela equipe que implementava a metodologia ou se foi por iniciativa popular.

Outra observação feita por Alex diz respeito à captação de recursos pela prefeitura, sinalizando que, em certo momento, o poder público estava “perdendo projetos” pela ausência de informações. O autorrecenseamento realizado teria, então, contribuído para dar a visibilidade às demandas da localidade que culminou na obra do PAC.

A partir disso, percebemos que há uma mudança na concepção da relação

entre a população e o poder público através do morador, passando a vigorar uma ideia de parceria:

A gente começou a entender que a prefeitura era nosso aliado, não inimigo, porque muitas vezes a gente está na comunidade e vê a prefeitura como inimigo: o cara me deixa esquecido aqui porque a cidade é grande. Então, a gente foi se organizando e atraindo a atenção da prefeitura. Fomos agraciados com a obra do PAC. Está lá ainda, não foi concluída. A obra começou em 2008, era para terminar em meados de 2010 (...), obra é assim. Para mim, para toda a comunidade, foi muito gratificante esse processo, porque a gente passou a ser reconhecido na cidade como sujeito, como cidadão, por que até então você fica excluído, esquecido.

Nota-se também que há uma paradoxal mescla entre direito, favor e aceitação em sua fala, quando sinaliza a importância da organização para motivar a atuação do poder público, ao mesmo tempo em que isso é encarado como uma “graça” e a demora na conclusão do empreendimento é naturalizada, afinal, “obra é assim”.

Um processo interessante pelo qual o morador vivenciou foi o intercâmbio com outras cidades, estados e países, no qual reafirmou a importância da organização comunitária.

Em que pese os poucos elementos para análise dessa experiência — afinal, alguns minutos de exposição não são suficientes para revelar todas as contradições e possibilidades desse tipo de atuação social, construída ao longo de anos - e considerando que essa metodologia/experiência tornou-se referência, é importante destacar, conforme Franco (informação verbal) sinaliza, que esse processo de construção é longo e a normativa não contempla em seus períodos de pré e pós-obra. Lembra que, no caso citado, o trabalho de mobilização se iniciou três anos antes da contratação do empreendimento, o que já nos dá indicação de um claro limite da normativa: o tempo do Trabalho Social não é o mesmo tempo de um processo denso de mobilização social, embora seu texto gere essa expectativa. Além disso, cabe ressaltar a institucionalização do próprio trabalho de mobilização social, que por si só já representa limites à sua construção.

Assim, Franco (2015) reforça que é necessário pensar o Trabalho Social também em uma dimensão de médio e longo prazo. No entanto problematiza que a responsabilidade por essa construção anterior é das prefeituras, pois ela estará presente o tempo todo.

Em sua análise, os resultados experimentados com o processo vivenciado a partir dessa metodologia, que é essencialmente construída de relacionamentos, são: a construção de uma cultura comunitária, colaborativa e consciente; o compartilhamento de conhecimentos; o desenvolvimento de relacionamento e vínculos de confiança.

Um elemento ausente na exposição da metodologia SDI — como dissemos, pelo caráter sintético de um seminário, não foi possível analisar a experiência em todas as suas facetas — foi a vinculação com os movimentos sociais. Mas esse elemento não esteve ausente do evento, tendo sido representado pela União Nacional, pela Moradia Popular (UNMP), através da fala da sua presidente, Evaniza Rodrigues. A UNMP é um movimento social articulado com atuação em 22 estados, sendo a participação e a autogestão seus princípios mais relevantes.

A experiência levada por Rodrigues diz respeito ao PMCMV – Entidades, modalidade na qual o movimento social, a associação, a entidade, é o ente promotor representando o grupo de famílias.

Ao invés de uma empresa construtora contratada é a própria comunidade que vai gerindo o processo de produção, desde a escolha do terreno à elaboração do projeto, a aprovação desse projeto, a produção contratando trabalhadores, pequenas empresas, contratando serviços, comprando materiais, até o final da obra, a entrega da obra. (RODRIGUES, 2015)

O Trabalho Social, nesse caso, parte da existência de um grupo organizado, com experiências acumuladas com valores, trajetórias de vida, visões de mundo que são espelhadas nesse trabalho, portanto, não é um trabalho neutro. E que por ele são carregadas.

Evaniza entende que falar do PMCMV e do Trabalho Social em Habitação é falar de acesso como afirmação do direito, que existe na Constituição, mas nesse momento se concretiza. Trata-se de uma construção com objetivo da busca da cidadania plena e que vem sendo conquistado através da organização, pressão popular e lutas sociais.

Em sua concepção, o Trabalho Social abarca a ação pedagógica para o desenvolvimento do senso crítico da população local, que por sua vez seria uma “semente” para uma sociedade mais democrática e para a construção de uma

visão de mundo diferente da predominante. Não seria, portanto, um conjunto de tarefas disciplinadoras com objetivo de promover a adesão acrítica à política pública que é desenvolvida no território. Tampouco transferir para a sociedade as responsabilidades estatais. Em sua visão, é justamente o contrário.

Rodrigues (2015) compartilha uma pergunta instigadora que move suas discussões com os profissionais, movimentos sociais e militantes: “quem nasceu primeiro, as casas ou a luta pela moradia”? Duas situações são apresentadas como resposta: a existência de pessoas que se organizam, reivindicam e conquistam, bem como a chegada da proposta de construção das casas e a posterior definição de quem irá habitá-las.

Na concepção da UNMP, o primeiro processo deve ser fortalecido independente da origem do programa. No caso do MCMV Entidades, o grupo organizado propõe a solução de habitação que as famílias, as quais ele representa desejam.

Nesse contexto, o Trabalho Social possui algumas particularidades, como a atuação na identificação dos laços e redes existentes — não só no perímetro da intervenção, pois há a interação com influências externas — e no seu fortalecimento, contribuindo com a construção de um nível de coesão social que ultrapasse a imposição de uma proposta e o mero direito à informação e avancem para as tomadas de decisões, ainda que limitadas pelos recursos, normas, programas e projetos.

A autogestão é um dos princípios que balizam essa concepção. Através dela, ao longo do tempo, as famílias vão construindo ferramentas para compreensão dos processos e administração dos recursos, cujo excedente vai para o grupo poder reaplicá-lo e não para empreiteira. Isso só é possível com a construção de instâncias sólidas de participação, de decisão e compartilhamento das informações com papéis claros: “quem decide o quê, como se compartilha informação, como se capacita para poder tomar a decisão” (2015). É uma forma de contribuir com a frágil e difícil construção democrática. Nesse sentido, Rodrigues analisa que, diante da nossa tradição autoritária e vertical de tomada de decisão, esse processo diz respeito também à construção da cidadania.

Como exemplo da construção dessa forma de gestão participativa e compartilhada, Rodrigues deu como exemplo instâncias do projeto, como: a assembleia geral, órgão soberano de decisão, inclusive sobre o poder de cada

instância; as comissões, nas quais todas as famílias beneficiadas participam ao menos de uma; a coordenação, formada por representantes eleitos em cada comissão, os quais recebem assessoria técnica, de obras, administrativa e social.

Esse formato de gestão, segundo a convidada, tem sido um espaço para a construção da identidade e autonomia feminina. Nele, a construção das regras de convivência ocorre desde o processo de participação e elaboração do projeto e execução da obra até o convívio no condomínio. As ferramentas de trabalho são postas a serviço do que se quer fazer, independente de serem digitais, inovadoras ou as antigas. Busca-se o fortalecimento da autonomia do grupo para que se sustente após a saída do movimento social.

Ainda há um entrave não solucionado pela normativa, que diz respeito ao modelo de condomínio que ainda não atende aos conjuntos populares, mesmo com a nova normativa. Rodrigues (2015) ilustra uma possibilidade, ressaltando que não é a única, com base na experiência de um conjunto no qual as taxas de algumas famílias, que tinham dificuldades em pagá-la, eram pagas em forma de trabalho de manutenção de conjunto.

Outra polêmica levantada pela palestrante diz respeito a extremos em termos de apropriação do espaço construído: a depredação e a gourmetização. Ambos são problemáticos, seja “o conjunto que cada um faz do jeito que quer, sem manutenção (...), mas também (...) aquele que vai elitizando a tal ponto que as próprias famílias falam: não é meu lugar aqui. Eu tenho que ir embora”.

Essas questões, somadas ao conjunto de dificuldades mencionadas pelos outros palestrantes, tornam-se alvo de problematização da convidada seguinte, Tássia Regino. A partir de sua experiência no lado do gestor público, Regino opta por analisar o contexto gerador dessas questões.

A secretária insere o conjunto de dificuldades que está sendo apontado no seminário, no próprio contexto da política habitacional, composto por três elementos centrais: o crescimento na escala da política habitacional no Brasil, nos últimos 10 anos, liderado pelo processo do investimento do governo federal; a valorização institucional do trabalho como dimensão constitutiva da intervenção habitacional; a complexificação do contexto social das “comunidades” — que avaliamos ser da sociedade —, trazendo novas demandas para um Trabalho Social especializado que não temos “no mercado”.

A combinação desses elementos repercute na estrutura institucional, no

âmbito municipal, com um amplo repasse de recursos e responsabilidades para os entes, sem a devida estrutura institucional capacitada para responder a isso.

Regino (2015) reforça que, desde sua origem, a habitação de interesse social demanda soluções multidimensionais, intersetoriais e interdisciplinares, considerando que é um empreendimento composto por dimensões distintas. A ausência dessas dimensões tem acarretado projetos urbanos inadequados, o que também é explicado pela ausência da figura de um planejador urbano intersetorial.

Quanto ao lugar do Trabalho Social nessa interdisciplinaridade, Regino atenua a carga de responsabilidade que, equivocadamente, tem sido atribuída ao componente, reforçando que este não é o gestor da política social do município, mas um articulador.

Para sustentar esse posicionamento, retoma Milton Santos ao afirmar que o território para fazer sentido tem que ser entendido como território usado e não apenas a terra, envolvendo também as relações sociais. Assim, segundo a secretária, é preciso considerar que há atores intervindo nos territórios e que, portanto, a atuação deve ser de forma integrada, não superposta, com tudo aquilo que nele acontece, buscando coerência com suas demandas e com o trabalho em rede.

Essa reflexão se associa a duas outras levantadas por Regino (2015), sendo a primeira a necessária consciência de que o investimento no planejamento integrado, desde a etapa de concepção, e o monitoramento das ações são processos fundamentais para alcançar bons resultados com as ações e minimizar os erros. A segunda diz respeito ao investimento da fase de definição das estratégias, que deve considerar que o Trabalho Social não atua só com as carências da população, mas também com um “patrimônio”, potencialidades que devem ser valorizadas.

Nesse sentido, a palestrante indica desafios distintos a serem enfrentados pelas equipes a partir das fases da intervenção, alertando, desde já, que a falta de capacitação técnica é um limite a ser superado, transversal a todas as fases.

Na fase de projetos, Regino destaca a importância de se construir governança e governabilidade, de se conhecer a realidade em suas múltiplas dimensões e de se zelar para que a obra seja promotora de inclusão. Nesse processo, o papel da equipe não pode ser neutro, conforme pode ser observado na sequência da exposição:

O técnico social que é chamado pra fazer o diagnóstico e construir a matriz de responsabilidade é o mesmo técnico que é chamado a avaliar. Tem que se posicionar, porque vai ser muito mais difícil querer fazer inclusão “numa” coisa que é excludente estruturalmente. E não é porque a gente tem pena, dó e piedade das pessoas que ainda não tem casa que a gente diz: “é melhor fazer a casa no fim do mundo do que não fazer”. Não! É melhor fazer a casa no lugar certo. A gente tem que se colocar (...) garantir que a obra seja promotora. E para exigir isso, as equipes sociais são fundamentais e as equipes do gestor do dinheiro. (REGINO, 2015)

É importante ressaltar que a participação em processos decisórios é um problema que não é caro somente à população, as próprias equipes sociais nem sempre participam da etapa de concepção dos empreendimentos. Tampouco a “exclusão estrutural” — se é que podemos falar em exclusão — estaria restrita aos impactos de certas decisões que podem ser tomadas no nível da implementação de projetos, ainda que se busque a democratização desde o nível de concepção.

Queremos dizer que existem limites estruturais do próprio sistema capitalista impostos a esse processo, mas acreditamos que a secretária tenha buscado chamar a atenção para a necessidade de tensionamento do mesmo pela via da disputa contra-hegemônica no âmbito das instituições.

No que diz respeito à fase de obras, os desafios indicados por Regino residem, entre outros, no fortalecimento da população para que se aproprie da obra; na articulação institucional; na simultaneidade entre solução habitacional e acesso a políticas e serviços; na preparação das famílias para as mudanças da vida — inclusive o impacto de novas despesas e hábitos — e “encarar que os conflitos existem e estabelecer o espaço onde o dialogo acontece e o conflito é tratado”, afinal, a cidade é um território em disputa (2015).

A palestrante encerra sua fala com a identificação de três dimensões que balizam o que chama de inclusão, sendo o Trabalho Social somente uma delas: a inclusão pelo território, desde a concepção do projeto, evitando que se gere novas demandas, como por exemplo, conjuntos habitacionais onde não se tenha condições de oferta de infraestrutura; o enfrentamento intersetorial das vulnerabilidades, por meio de políticas e programas sociais já existentes, rompendo com uma superestimação do papel do Trabalho Social, que resulta no seguinte equívoco: “a gente não só quer abraçar o mundo, mas quer abraçar o mundo de uma forma muito ambiciosa. O trabalho social vai fazer tudo que as

políticas sociais não fizeram”; por fim, o investimento no fortalecimento do patrimônio social, na organização e na preparação das famílias.

A experiência seguinte, apresentada por Edna Claudino, expõe um exemplo de intervenção integrada — no sentido de romper com uma lógica de ação pontual e isolada, primando pela intersetorialidade — vivenciada no projeto executado na Ilha de Deus, que fica dentro de um parque de proteção ambiental de mangue urbano, em Pernambuco.

A palestrante — nutricionista de formação com especialização em desenvolvimento da micro e pequena empresa, finanças corporativas e marketing — foi convidada pela Secretaria de Planejamento de Pernambuco para atuação nesse projeto, em função de sua atuação na área de desenvolvimento setorial e fortalecimento de organizações do terceiro setor. Também possui uma empresa de consultoria credenciada a Sebrae, com atuação no desenvolvimento de pequenos empreendimentos.

Claudino (2015) parte do entendimento que nenhum processo de transformação do território acontece se não estiver alinhado à alguma política de governo. Diante disso, verificou que o Projeto Ilha de Deus estava alinhado com os resultados do “Pernambuco 2035”, do governo de Pernambuco desde a parte de inclusão social, igualdade de oportunidades, dimensão econômica, competitividade, sustentabilidade, profissionalização, etc.

O forte do projeto, em sua visão, foi o investimento na profissionalização das ONGs, diante da percepção de que a maioria delas não tinha estruturação. Para execução do projeto, considerou-se as vocações da ilha. Assim, houve a criação de um centro de formação de mão de obra (padaria comunitária que vendia produtos para as padarias locais) e incentivos ao turismo de base comunitária, artesanato e comunicação de audiovisual.

A palestrante identifica que a urbanização levada pelo projeto trouxe mudanças físicas importantes, mas destaca os impactos que trouxe também para o resgate da cidadania da população.

Observamos que as perspectivas de análise acerca do Trabalho Social, a forma que as experiências são problematizadas e as possibilidades e desafios sinalizados variam significativamente entre os diferentes segmentos representados no evento. De análises críticas à reprodução de discursos institucionais, essas diferenças ficam nítidas na mesa seguinte, que encerra o seminário.

c) Desafios e perspectivas do Trabalho Social

As concepções acerca do Trabalho Social, trazidas pela Portaria nº 21/2014, se, por um lado, consolidam no âmbito institucional a trajetória, experiências, metodologias de diferentes segmentos na operacionalização do Trabalho Social, por outro, homogeneízam e enquadram em um direcionamento único, um complexo e heterogêneo campo de intervenção social.

Um tema transversal à maioria das exposições e que nomeia a proposta do seminário diz respeito aos desafios que o Trabalho Social, enquanto componente da política urbana, ainda precisa enfrentar, sejam eles decorrentes da normativa de 2014, seja de sua própria trajetória histórica.

Nesse sentido, a última mesa teve a tarefa de reunir os elementos que consideram os principais desafios do Trabalho Social na atualidade e situar as perspectivas desse campo.

Novamente, a universidade foi representada, desta vez pela professora Rosana Denaldi, da Universidade Federal do ABC (UFABC); a Caixa, pelo presidente da associação de técnicos sociais e assistentes de projetos sociais da instituição que acompanham o Trabalho Social (Social-Caixa), Giuliano Silva; e a Aliança das Cidades,⁷⁹ pela consultora Anaclaudia Rossbach.

As discussões levantadas por Denaldi iniciam-se com a problematização do Trabalho Social enquanto uma mediação das políticas de habitação e desenvolvimento urbano e que, como tal, não se constitui um campo específico do Serviço Social, tampouco se confunde com ele.

Essas políticas são respostas do Estado a determinadas demandas e, no âmbito institucional, Denaldi identifica avanços importantes, como a criação do Ministério das Cidades, a formulação das Políticas Nacional de Habitação, o reforço do controle social e da participação, o aumento dos investimentos, em especial, na faixa de até 3 salários mínimos. O PAC e o PMCMV são destacados

⁷⁹ A Aliança das cidades se proclama como uma parceria global para a “redução da pobreza urbana e a promoção do papel das cidades no desenvolvimento sustentável”, concentrando-se especialmente nas questões relacionadas ao crescimento das favelas e assentamentos precários. Entre seus membros fundadores, temos o Banco Mundial e o Programa de Assentamentos Humanos das Nações Unidas, ONU-HABITAT. Atualmente doze países, incluindo o Brasil, associações internacionais, organizações não governamentais, setor privado, fundações, organismos multilaterais integram a Aliança. A representação do Brasil na Aliança se faz através do Ministério das Cidades e da Caixa. Disponível em <http://www.citiesalliance.org/>. Acesso em abril de 2016.

nesse processo, inserindo-se também em estratégias de recuperação ambiental e urbanística da cidade e região. O Trabalho Social, nesse contexto, se articula com a estratégia geral de intervenção integrada, dispondo, para isso, de maior volume de recursos. Contudo Denaldi (2015) sinaliza alguns problemas que esses projetos carregam.

No âmbito do PMCMV, a definição da localização do investimento tem sido ditada pelo mercado, e não pelo Estado. Observa-se, então, o aumento da possibilidade de direcionamento dos empreendimentos para áreas com infraestrutura insuficiente, ampliando a vulnerabilidade das famílias. Deste modo, as empresas de construção civil têm sido os atores principais.

Já o PAC-UAP enfrenta problemas pela complexidade da intervenção, inserção em territórios habitados, com interferência de grupos ilícitos, frequentes processos de remoção e reassentamento e pelo tempo da urbanização.

Em ambos os casos, a limitada capacidade institucional e o tempo do Trabalho Social são problemas que, somados os da política habitacional, geram muitos outros problemas.

A palestrante destaca o papel do Trabalho Social na viabilização de “respostas” na Política Habitacional e na integração das políticas e programas existentes, objetivando diminuir as vulnerabilidades das famílias, promover a participação e organização, através do diálogo e do acesso à informação. Mas isso não ocorre sem problemas, os quais são pontuados pela professora:

- A forma que essa “resposta” está modelada e o tempo para executá-la;
- O tempo da obra e do Trabalho Social;
- A ausência de vontade política;
- Limitada capacidade institucional e potencial do Trabalho Social, uma vez que é somente uma ação dentro da política, assim, não seria possível resolver uma questão estrutural apenas com o Trabalho Social;
- Baixo grau de mobilização dos movimentos sociais e participação esvaziada;

Para minimizar esses problemas, são indicadas estratégias, entre elas: o aprimoramento do desenho dos programas; a contribuição do Trabalho Social na

construção da cultura interdisciplinar, o fortalecimento do papel mediador com outras políticas e programas e a elevação da capacidade institucional, embora o Trabalho Social por si só não resolva essas questões; o planejamento interdepartamental (intersetorial) e com participação da “comunidade”, tomadores de decisão e técnicos; a ampliação do tempo de trabalho.

Quanto ao conteúdo do Trabalho Social, em sua opinião, este deve dialogar com o contexto municipal (atores, perfil da equipe e da população, características da cidade e natureza do problema habitacional), bem como considerar que o componente deve se relacionar com as propostas dos governos e política setorial municipal. Deve ser flexível, permitir ajustes, revisão de procedimentos e estar relacionado com o grau e complexidade da intervenção, evitando a “cópia” de outro documento. A elaboração deve resultar na capacitação da equipe e antecipar problemas, apontando estratégias.

Denaldi (2015) destaca também a importância da construção de uma agenda de pesquisa do Trabalho Social, sinalizando algumas questões que são pouco discutidas:

Temos teoria para analisar o trabalho social promovido pelo Estado (e nos casos de suporte a uma “resposta” do Estado?). Como tomar o trabalho social como objeto de análise? Por que persiste, ao longo do tempo, as características (e expectativas) do Trabalho Social, mesmo com mudanças de contexto, atuação do Estado e lugar desse componente? Os objetivos são muitas vezes mais ambiciosos que o da própria política (resposta). Por que se propõe algo ambicioso?⁸⁰

Em seu trabalho com capacitações junto ao Ministério das Cidades pelo Brasil, Denaldi verificou muitas semelhanças e diferenças entre os municípios, especialmente em termos de sua capacidade administrativa. O que fica claro é que o Trabalho Social tem sido um processo em construção e que demanda mais investimentos no processo de conhecimento de suas particularidades.

Em nossa visão, um dos atores que agrega melhores condições para delinear um cenário do Trabalho Social no Brasil, seja pela sua capilaridade no território nacional, seja pela mediação que exerce entre proponentes e o Ministério das Cidades, é a CAIXA. Embora a aproximação com o cotidiano de

⁸⁰ Apresentação realizada por Denaldi no Seminário Trabalho Social em Programas de Habitação e Desenvolvimento Urbano: entre o ideal e o concreto. Setembro de 2015.

trabalho dos profissionais nos projetos seja restrita, essa instituição possui dados e informações significativas sobre diversos aspectos do Trabalho Social, tais como: principais formas de contratação do Trabalho Social, volume de investimento, metodologias utilizadas, interdisciplinaridade e intersetorialidade no desenvolvimento dos projetos, mecanismos de fomento à participação, entre outros. Desconhecemos estudos que tenham sido realizados no sentido de dar visibilidade a esses aspectos, tampouco àqueles voltados para a análise da inserção do Serviço Social.

Nesse sentido, houve muita expectativa em torno da exposição dos representantes da CAIXA, em especial na mesa de encerramento do seminário, com Giuliano Silva, presidente da Social-CAIXA, que teve como tarefa apontar desafios e perspectivas para o Trabalho. Porém a apresentação foi voltada para o Trabalho Social na própria CAIXA, o que também traz dados interessantes sobre o Trabalho Social.

A título de esclarecimento, a Social-CAIXA é uma associação, em nível nacional, de profissionais que atuam no âmbito do Trabalho Social, nessa instituição financeira. Segundo o vídeo institucional⁸¹ da associação, trata-se de um grupo das ciências humanas sociais que milita, entre outros, na questão do desenvolvimento urbano, que sempre foram marcadas pelas discussões da engenharia e arquitetura. Surge, segundo o vídeo, a partir da necessidade de articulação política no sentido de divulgar, dar coesão, trocar experiência e avançar no trabalho institucionalmente de forma mais coletiva.

Em breve histórico sobre o Trabalho Social na CAIXA, o vídeo — que conta, entre outros, com a participação de fundadores da associação — lembra que o Trabalho Social na instituição foi iniciado com a extinção do BNH, em 1986 e que até 1996 atuou na “clandestinidade” institucional. Somente nesse ano, motivado por pressões internas para abertura do quadro de profissionais, houve processo seletivo realizado pela matriz da CAIXA, no qual cerca de 50 profissionais foram alocados pelo país.

Nesse momento, a CAIXA operacionalizava três programas: o Prór-moradia, PROSANEAR e PRODECE; e havia muitas dificuldades com as prefeituras pela ausência de profissionais habilitados nos municípios, o que

⁸¹ Disponível em <https://socialcaixa.wordpress.com/>. Acesso em outubro de 2015.

frequentemente levava às discussões da área social com as primeiras-damas. O trabalho nesse período era embrionário, não obrigatório e com volume de contratações pequeno. Ao longo do tempo o trabalho foi se estruturando,⁸² padrões técnicos mais elaborados passaram a ser exigidos e o trabalho foi sendo expandido para outros programas. O vídeo destaca as contribuições dos programas internacionais nesse processo, como o HBB, indicando que a metodologia que temos hoje deriva do trabalho junto ao BID. Em 2007, houve a criação das funções de supervisão na CAIXA, assim como tinha na engenharia e arquitetura, o que teria dado um salto na evolução do trabalho na instituição.

Dito isso, apesar das possibilidades de análises, a exposição de Silva centrou-se na apresentação interna do Trabalho Social na CAIXA, suas atribuições, quadros de técnicos sociais, formação, atividades desempenhadas, entre outros.

Antes, porém, ao refletir o conhecimento do Trabalho Social e sua importância no contexto de projeto integrado e na agenda de decisões, atentou para o fato de que:

Os objetivos, as possibilidades, os instrumentos, o tempo necessário para execução, são muitas vezes ignorados pelas equipes responsáveis pelas obras físicas, pelas áreas que tratam da negociação e contratação dos empreendimentos e também pelos gestores que têm o poder de incluir, ou não, o Trabalho Social na agenda de decisão.

O expositor afirma que não é raro o Trabalho Social ser acionado apenas “quando é imperativa uma comunicação com as famílias para colher ou transmitir determinadas situações ou quando há conflito instalado” (SILVA, 2015).

Essa constatação é refletida no exemplo apresentado, em que dos 1969 empreendimentos do PMCMV de programas que não são vinculados ao PAC, com 100% de obras concluídas, em 63% não houve desembolso para o Trabalho Social. No entanto isso não significa necessariamente que não houve Trabalho Social, pois existe a possibilidade de execução com recursos próprios. Porém

82 Embora no vídeo institucional da associação Caixa indique que não havia experiência e treinamento e que o trabalho foi sendo construído, vale ponderar que a fala de Bagatini, no mesmo evento, lembra que a então CEF herda os programas e equipes técnicas do BNH. Além disso, identificamos um extrato de licitação que indica que em 1997 houve a contratação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Integrado para treinamento dos técnicos sociais e analistas da instituição, responsáveis pela análise e acompanhamento do trabalho de participação comunitária, referente aos programas PRÓ-SANEAR, PRÓ-MORADIA e PRODEC, com objetivo de capacitá-los para viabilizar a contratação com recursos do FGTS. Processo nº 99.5714.029/97.

destaca que os entes públicos estão desprovidos de recursos humanos e materiais nas administrações públicas locais para execução com recursos próprios.

O palestrante apresenta as atribuições da CAIXA, sobre as quais tratamos anteriormente, e verbaliza que - em trabalhos acadêmicos e seminários - tem ouvido críticas à instituição, o que também é mencionado no vídeo institucional da Social-Caixa.

Deste modo, sua fala volta-se para uma apresentação interna, fruto de pesquisa realizada com 200 profissionais, dos cerca de 300 técnicos sociais ou assistentes de projetos da CAIXA. Importante mencionar que a instituição conta com unidades em 72 cidades do Brasil, o que também revela que a quantidade de profissionais, embora supere em muito a do Ministério das Cidades, dedicadas ao Trabalho Social, é reduzida frente à quantidade de municípios do Brasil, embora nem todos consigam captar recursos do governo federal para obras de infraestrutura urbana e social.

A pesquisa realizada com esses profissionais e apresentada por Silva demonstrou um dado curioso e que carece de investigação para levantamento dos motivos e implicações desse quadro. No âmbito das profissões que atuam com o Trabalho Social na Caixa, o Serviço Social é minoritário, representando a profissão de 17% dos 200 profissionais que responderam a pesquisa. As demais áreas são: Ciências Sociais/Sociologia, representando 22% do total de profissionais, Pedagogia, com 25% e Psicologia, com 36%.

No que diz respeito à distribuição das atividades desempenhadas, há uma dedicação maior para análises, relatórios e pareceres (58%), seguida pela consultoria, capacitação e apoio (33%) e pelas visitas técnicas (9%), essas últimas essenciais para a compreensão do cotidiano de trabalho no âmbito dos proponentes.

Na avaliação dos profissionais acerca das atividades necessárias, mas que não são realizadas, as visitas técnicas representam 61% das respostas, as capacitações, 20%, o aprimoramento profissional, 13% e outras atividades, 6%.

Silva (informação verbal) - ao longo da exposição - chamou a atenção para dois conceitos: discricionariedade e *accountability*. O primeiro diz respeito à autonomia do agente público para decidir como aplicar as normas das políticas públicas. O segundo refere-se à obrigação e responsabilização de quem ocupa um cargo, em prestar contas segundo os parâmetros da lei. Assim, finaliza a

exposição deixando a seguinte questão: “no que concerne ao Trabalho Social, a quem Caixa, Proponentes e Ministério das Cidades são accountable?”.

A última apresentação do evento ficou sob responsabilidade da economista e representante regional da América Latina e Caribe da Aliança das Cidades, Anacláudia Rossbach, que fez um balanço das discussões realizadas no evento.

A palestrante, que também possui em seu currículo consultoria para Banco Mundial na área de habitação, identifica na maioria das apresentações o reconhecimento de que houve avanços no Trabalho Social, o que seria expresso nos consensos em torno de “onde estamos” e “o que temos apresentado no debate”, sendo o desafio consolidar uma visão de futuro e identificar as formas de como alcançá-la. Essa avaliação se dá em comparação aos seminários sobre o Trabalho Social, dos quais já participou, em especial com o primeiro internacional, realizado em 2010.⁸³

De sua experiência profissional anterior, destaca que, como cofundadora da ONG Interação, trabalhou em uma época sem normativos, sem “amarras”. Em sua opinião, talvez seja esse um segredo dos casos de sucesso apresentados, deixando para a reflexão o quanto os normativos limitam a ação profissional.

Apoiando o Ministério das Cidades, percebeu que os instrumentos financeiros e programáticos tem uma grande limitação se não se calçam nos fundamentos do Trabalho Social e na participação efetiva dos que são alvos da política. “Se isso não existe, se essa base não está dada (...) não há modelo de financiamento, subsídio, não há programa que seja efetivo, não há política pública que tenha sustentabilidade no território” (ROSSBACH, 2015).

Fazendo uma síntese e complementando as discussões realizadas pelos demais participantes, a palestrante destaca os seguintes avanços, limites e desafios referentes ao Trabalho Social:

- O aumento da escala dos programas, exigindo do governo federal a criação de instrumentos que dessem resposta a esse processo, possibilitou avanços no marco regulatório;
- A promoção da integração das políticas públicas no território, desde o diagnóstico, ganha relevância;

⁸³ Esse seminário culminou na publicação do documento *Trabalho Social e Intervenções Habitacionais Reflexões e aprendizados sobre o Seminário Internacional*, disponível em <http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/286>. Acesso em agosto de 2014.

- A questão da institucionalidade, como a deficiência institucional dos municípios, a precarização com a terceirização e a sobrecarga dos CRAS são problemas que precisam ser enfrentados;
- Há o avanço de perspectivas alinhadas à educação popular e ao pensamento conservador;
- A necessidade de ampliação de iniciativas de capacitação torna-se consensual. Embora tenha havido curso EAD de Trabalho Social, workshops, e outros, não tem sido suficiente. É preciso o investimento da universidade, o estímulo à pesquisa, a continuidade para fomentar inovações;
- A governabilidade no “pós pós-obra”, ou seja, após a saída da equipe social do território, torna-se preocupação do Trabalho Social;
- A implantação do PDST, por um lado, gera um problema para os municípios, mas ao mesmo tempo cria um espaço institucional importante para registro sobre as questões do território;
- A necessidade de conhecimento e respeito às dinâmicas sociais do território deve prevalecer, ainda que o atendimento aos normativos seja importante;
- A necessidade de ampliação da intersetorialidade, da participação e dos tempos do trabalho antes e depois das obras;
- A importância do planejamento integrado com as famílias desde o início, para participação no processo de decisão;⁸⁴
- O imperativo de equilibrar o marco regulatório e as formas de gestão e implementação, para que haja mais espaço para a criatividade;
- A necessidade de apreensão de novas formas de mobilização, organização, instrumentos tecnológicos para enfrentar as novas dinâmicas, como a questão da violência.

⁸⁴ A economista atenta para o fato do período de crescimento econômico, com a magnitude dos investimentos públicos, não houve tempo para a realização do investimento social. Com a estagnação econômica, tem-se uma oportunidade de se rever esses processos e melhorar os resultados da participação social.

Para além dos desafios, Rossbach identifica perspectivas para o Trabalho Social, como a ampliação da interação entre atores e profissões, das metodologias, da convergência de ideias e da participação em processos decisórios.

A palestrante fecha sua fala sinalizando a importância que, daqui em diante, as mudanças sejam orientadas pela prática, o que deve ocorrer a partir da ampliação dos espaços de compartilhamento de experiências e que a partir destas se façam as mudanças institucionais e regulatórias do que precisa ser feito.

Ter humildade e entender e enxergar a realidade na capacidade dos atores é muito importante. Aprender com a prática, aí sim os avanços de política podem acontecer. Eu acho que daqui pra frente vão existir novas formas de incidência. Houve uma força, o Ministério das Cidades puxou e alavancou mudança no marco regulatório nos últimos 5 anos — houve uma coisa meio *top-down*, de cima pra baixo, com participação, sempre na medida do possível, mas foi uma coisa iniciada no Governo Federal (...). Acho fundamental que existam novas formas de incidência nas políticas públicas que sejam de baixo pra cima, a partir das experiências práticas e da atuação da sociedade civil, dos municípios, dos movimentos organizados, da academia etc. (ROSSBACH, 2015)

Essa última fala vai ao encontro da proposta dessa pesquisa, que pretende dar visibilidade ao Trabalho Social em uma face da política de saneamento — as intervenções de infraestrutura do setor — a partir de nossa inserção profissional, o que viabiliza uma leitura mais nítida da forma como ela se expressa ao ser posta sob o crivo da prática.

5.2.

A inserção do Serviço Social no Trabalho Social, no Saneamento: entre as expectativas institucionais e o cotidiano de trabalho

As diretrizes que orientam o trabalho e os debates — particularmente na política de habitação e desenvolvimento urbano — revelam a face de um padrão de intervenção social pautado no discurso da participação social, de intersetorialidade, de governança e governabilidade, de desenvolvimento socioterritorial, de sustentabilidade social e ambiental da intervenção, entre outros.

De modo geral, vimos que existe um questionamento acerca dos limites da

atual normativa, especialmente no que diz respeito à superestimação do papel das equipes na resolução de problemas estruturais, mas há também discursos que reproduzem as contradições inerentes às políticas sociais no capitalismo. A própria tentativa de superação da fragmentação dessas no âmbito do Trabalho Social — quando a intersectorialidade é posta como carro-chefe do projeto urbano bem-sucedido — nos leva à armadilha de uma análise endógena do Trabalho Social, descolada do processo de produção e reprodução econômica, que inviabilizam essa superação.

A partir de nossa experiência profissional e dos dados levantados na pesquisa, teceremos nesse item algumas reflexões para problematizar a inserção do Trabalho Social nas obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário no estado do Rio de Janeiro.

Para isso, cabe caracterizar brevemente os dois grupos de profissionais que contribuíram com essa pesquisa. No primeiro, temos a participação de três assistentes sociais que atuam no âmbito da gestão — coordenação, responsabilidade técnica e fiscalização —, com tempo de atuação entre três e quatro anos na área do saneamento. Este grupo respondeu a um questionário versando sobre sua atuação no âmbito do Trabalho Social e avaliação de temas que permeiam esse trabalho. No segundo grupo, foram convidados seis profissionais que executam os Projetos de Trabalho Social em obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário, nos contratos do universo selecionado. Esses profissionais possuem entre dois e treze anos de experiência na política urbana, sendo de dois a seis anos, somente no saneamento. Esse grupo participou de um grupo focal no qual objetivávamos levantar questões do cotidiano.

Os participantes se graduaram entre 2002 e 2013, portanto, dentro das Diretrizes Gerais de Serviço Social da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa (ABEPSS/CEDEPSS, 1997). A lógica curricular promovida no contexto de renovação crítica da profissão adotou a teoria social crítica e estruturou a totalidade de conhecimentos fundamentais para a formação profissional, em três núcleos: o de fundamentos teórico-metodológicos da vida social, o de fundamentos da formação sócio-histórica da sociedade brasileira e o de fundamentos do trabalho profissional. A articulação desses núcleos contribui para a formação de um profissional capaz de compreender o ser social em sua inserção

em uma totalidade histórica; a constituição econômica, social, política e cultural da conjuntura brasileira em sua inserção internacional e suas diversidades regionais; bem como a profissão como especialização do trabalho e a “questão social” como objeto de intervenção, destacando as competências teórico-metodológicas, técnico-operativa e ético-políticas para decifrá-la sob a ótica dos projetos societários, vínculos de classe e processos de trabalho.

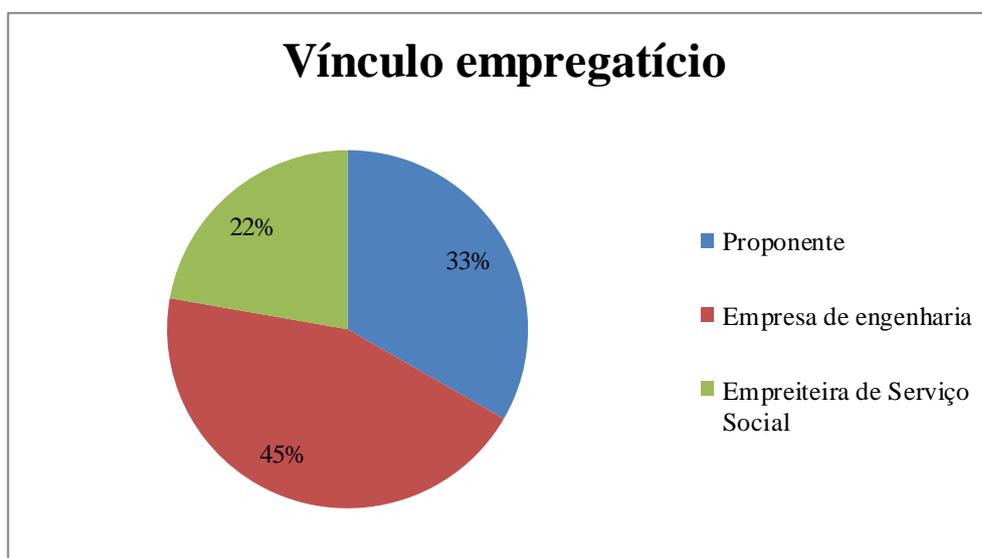
Embora não seja o único fator que contribua para o alinhamento profissional ao Projeto Ético-Político do Serviço Social brasileiro, e a formação nesse período não signifique a adoção imediata da teoria social crítica, o fato dos participantes terem se formado nesse período amplia — mas não necessariamente define — as possibilidades de que o trabalho profissional seja vinculado a esse Projeto Profissional. Outra informação relevante é que, dos nove participantes, sete buscam participar de eventos na área, especialmente Serviço Social e Política Urbana e os que não participam não o fazem em função da ausência de tempo. Na busca pela formação continuada e aprimoramento, oito participantes se inseriram de alguma forma em pós-graduações, sendo que dois interromperam a especialização, três concluíram, uma está com mestrado em curso e dois com doutorado em curso.

Em relação ao gênero, somente um participante é do sexo masculino e, portanto, sempre que nos referirmos aos sujeitos dessa pesquisa o faremos no feminino. A questão de gênero no Trabalho Social é um fenômeno que também merece um estudo mais aprofundado. Diversas são as situações em que ela se faz presente, como na relação entre a equipe e a engenharia e entre a equipe e os moradores, apresentando-se de forma alternada em discursos do gênero como: garantidor de segurança — associado à representação do papel masculino — ou potencializador dos riscos no trabalho de campo — pela “fragilidade feminina” ou associação da imagem masculina à ameaça aos grupos ilícitos presentes no território —; viabilizador dos processos e ações a partir do “jeitinho feminino” ou “imposição de respeito” pela imagem masculina. Também não é raro que a imagem feminina seja funcional à mediação de conflitos, como em uma atividade relatada pela P05, na qual uma liderança verbalizou em uma assembleia: “a gente quer brigar com a empresa, mas ela manda essas coisas fofas e não temos coragem”. São alguns discursos que indicam a necessidade de aprofundamento das pesquisas acerca da divisão sexual do trabalho nesse espaço sócio-

ocupacional.

No que tange ao vínculo empregatício, observamos que a maior parte das participantes da pesquisa, cinco, é contratada por empresa de engenharia que realiza as obras. Somente duas profissionais eram contratadas por empresa especializada no Trabalho Social e três estavam vinculadas diretamente ao proponente. É necessário ressaltar que não estamos lidando com o universo total de profissionais que atuam no setor. Todos os profissionais são contratados via CLT e desempenham suas funções em uma jornada de 30h e dois deles possuem outro vínculo empregatício.

Gráfico 2- Vínculo empregatício das participantes



Fonte: Gráfico elaborado pela autora.

É importante destacar que a contratação realizada pela empresa de engenharia, no caso, resume-se à mão de obra, a qual fica sob a coordenação da equipe do proponente. É vedada a licitação do Trabalho Social junto à empresa de engenharia por constituírem objetos diferentes. Entende-se que a empresa de engenharia não pode ter ingerência para versar sobre o Trabalho Social. Contudo, junto aos projetos analisados, existem duas obras cujo Trabalho Social encontra-se vinculado às empresas de engenharia.

Um dado preocupante diz respeito à quantidade de contratos acompanhados pelo grupo dos representantes do proponente, tendo variado de 4 a

7 contratos em um mesmo período, entre coordenação, fiscalização e/ou execução, o que já alerta para as dificuldades para atendimento às requisições do seu trabalho. Sobre isso, as três participantes afirmaram que não conseguem atender a essas requisições. No grupo dos assistentes que executam contratos, somente dois afirmaram conseguirem atender e somente um atua em mais de um contrato.

Outro fator que contribui para esse atendimento refere-se às condições de trabalho. Sete participantes apontaram dificuldades no que tange aos recursos, tanto humanos quanto materiais, especialmente em relação ao transporte, que é compartilhado, indicando que as condições de trabalho podem ser um dos maiores obstáculos à realização do trabalho. Nas obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a extensão territorial dos empreendimentos exige o constante deslocamento das equipes.

Considerando que o objetivo dos instrumentos de coleta de dados foi de apreender o conteúdo do trabalho e não traçar um perfil profissional, trataremos todos os participantes pela inicial P. Quando houver necessidade de explicitação do grupo a qual a fala pertence, faremos a distinção no corpo do texto. Os dados foram trabalhados de forma a privilegiar a elucidação da experiência do Serviço Social, no Trabalho Social, no cotidiano das obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a partir dos principais temas que permeiam este trabalho, levantados nos capítulos anteriores.

Conforme vimos nos capítulos anteriores, a Portaria nº 21/2014 unificou as orientações para o Trabalho Social, que era desenvolvido nas diferentes políticas, contudo, no processo avaliativo e prospectivo do Trabalho Social vinculado aos projetos de infraestrutura urbana, há uma lacuna referente a esse componente no saneamento. Buscamos, portanto, compreender como as principais questões que têm se colocado sobre o Trabalho Social se revelam quando tratamos da política de saneamento, especificamente nas obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A trajetória abordada no capítulo três desse estudo aponta para as primeiras experiências do Trabalho Social, voltado para o saneamento, relacionam-se à aproximação brasileira com a ideologia de Desenvolvimento de Comunidade, especialmente nos programas de extensão rural desenvolvidos sob influência da ONU. A sistematização nesse campo, inclusive nos programas mais

recentes, a partir dos anos 1980, não vem sendo realizada a contento, cabendo um trabalho de resgate dessa memória para compreender de forma dialética os elementos que se renovam e conservam e como o Serviço Social vem se apropriando desse espaço. No âmbito do PAC no Rio de Janeiro, percebemos que as sistematizações vêm se restringindo aos registros obrigatórios do trabalho, como os projetos e relatórios de acompanhamento enviados à instituição financeira, e, eventualmente, outros registros, como diário de campo, planilhas de acompanhamento, documentos internos, etc.

É importante destacar que é sabido que o cotidiano de trabalho do assistente social revela demandas explícitas, tanto das instituições quanto dos usuários e implícitas. Observamos, contudo, a falta de sistematização das demandas implícitas — aquelas que não estão previstas nos PTS e nas requisições profissionais que obrigatoriamente tem que ser encaminhada à CAIXA —, o que pode levar à concepção de que o trabalho do assistente social nessas políticas se restringe a executar as atividades obrigatórias.

Existem diversas ações que não são precificadas nos projetos e que se encontram no cotidiano de trabalho dos assistentes e que não ganham notoriedade com a forma de registro do trabalho hegemônica. Inclusive, a própria problematização da ação profissional das atividades obrigatórias, pouco ocorre nos relatórios, pois existe um entendimento de que, para a CAIXA atestar as atividades, é necessário tão somente que esteja de acordo com o projeto aprovado e que seus produtos sejam comprovados, como fotos, listas de presença, atas. Desta forma, o trabalho descritivo tem predominado sobre o reflexivo nos relatórios de acompanhamento, seja pelo pouco espaço de tempo para elaboração dos mesmos, seja pelo descrédito nos encaminhamentos da instituição financeira e órgão gestor.

A necessidade de reconstrução histórica da profissão nesse campo não demanda somente o resgate da documentação e registros passados — que é, sim, necessário para reconhecer a imagem e ações da profissão em um tempo sócio-histórico — mas deve, sobretudo, realizar a leitura do tempo presente nas relações que lhe determinam, o que permite analisar criticamente, identificar demandas e atuar sobre elas. Marconsin (2010) reforça a importância da documentação para decifrar as tendências constantes da realidade, o que permite, a partir da vontade política dos sujeitos, traçar estratégias de ação adequadas à realidade e as táticas

para alcançá-las. Segundo a autora, não se trata de “obter, passar e registrar informações, é mais que isso, é relacionar e interpretar diversos dados e fatos, é *refletir para agir*, é relacionar-se com o conhecimento, é parte da produção de conhecimento” (MARCONSIN, 2010, p.70).

Disso decorre que a mera leitura dos relatórios pesquisados não permite diferenciar, com rigor, no geral, as práticas contemporâneas daquelas executadas em experiências anteriores do Trabalho Social, quando o direcionamento conservador do Serviço Social ainda era predominante ou mesmo no momento de transição para a vertente progressista. É possível saber que as atividades são semelhantes, como o processo socioeducativo voltado para educação ambiental e sanitária, a mobilização da população, frequentemente harmonizada na noção de comunidade, a atuação com grupos vulneráveis. Contudo um exame minucioso dessas práticas e da direção social, empregada pelo Serviço Social nos dias atuais, no qual o projeto profissional crítico ainda é hegemônico, ao menos no plano acadêmico e organizativo da categoria, deve ser feita.

Observamos que os profissionais executam atividades para além do previsto nos normativos institucionais, porém a documentação desse movimento costuma se restringir ao que é obrigatório ou perder-se em meio ao acúmulo de registros diários. Como exemplos, podemos citar a orientação de usuários para acesso aos direitos sociais que não dizem respeito à obra em si — especialmente referente às políticas de saúde e assistência social; a identificação de demandas coletivas e encaminhamento para as gerências de modo informal ou sem acompanhamento, inclusive aquelas decorrentes das atividades como reuniões e plantões sociais, bem como a identificação de problemas institucionais que dificultam o acesso ou permanência dos usuários junto aos serviços — como a falta de água, solicitação de novas ligações domiciliares sem atendimento, a identificação da necessidade de tarifa social em determinadas áreas. O que percebemos é que há uma dificuldade em se gerar sistemáticas de registro, acompanhamento e avaliação de processos e, quando isso ocorre por iniciativa profissional isolada, há dificuldade em permear esses registros na cultura institucional.

São muitas as formas de registros utilizadas no cotidiano e que podem contribuir com o processo de conhecimento da realidade e o delineamento de estratégias de ações, para além do relatório destinado à instituição financeira. É

vasto o rol de documentação, como Marconsin (2010) lembra, como banco de dados, folha de coletas de dados, perícia, laudo e parecer social, planos, programas e projetos, orçamento e planilha de custos, diário de campo, relatórios de reuniões, relatórios periódicos, entre outros. Contudo, essa documentação deve ser acompanhada de tratamento técnico, submetendo os dados obtidos — o ponto de partida e ponto de chegada — a uma interpretação teórico-crítica, que adentre no contexto institucional, econômico, político e no próprio contexto da população usuária.

Assim como na habitação, verifica-se que as equipes possuem pouca experiência na política urbana e, menos ainda, no saneamento, sendo essa adquirida essencialmente em campo de estágio, geralmente em empreiteiras ou no próprio trabalho profissional. Ilustra essa afirmação o fato de cinco, dos nove participantes, nunca terem atuado em projetos urbanos, enquanto os demais tiveram experiências anteriores na política de habitação. No que tange ao saneamento, nenhum participante havia tido experiência anterior nesse campo.

À ausência de experiência, soma-se a carência de capacitações e treinamentos, cursos, oficinas, eventos, produções bibliográficas, que facilitem a apropriação pela equipe do Trabalho Social nessa área e em temas correlatos, que, em geral, não são abordados na academia — entre eles a educação ambiental crítica, política de saneamento e de recursos hídricos e seus instrumentos de planejamento e gestão, fiscalização e gestão de contratos — além daqueles que são abordados de forma superficial, em sua inteiração com a política urbana, especialmente os relacionados ao planejamento, monitoramento e avaliação de projetos, programas e políticas públicas.

Nesse sentido, foi unânime a percepção dos profissionais participantes com relação ao entendimento de que a produção bibliográfica e oferta de espaços de formação e aprimoramento na área não são suficientes diante das demandas que vêm se apresentando à profissão. Destacamos algumas colocações dos participantes que reforçam esse entendimento, especialmente no que tange ao treinamento:

Em minha opinião, os poucos espaços ofertados para pensar o Trabalho Social são, majoritariamente, voltados para a questão da habitação. E, até mesmo para esse âmbito, considero insuficiente por não problematizar as questões presentes no cotidiano do trabalho. O efeito da ausência de treinamento é o de insegurança

na tomada de algumas decisões ou na execução de atividades (P01)

A ausência de treinamento torna o processo de trabalho mais difícil e demorado, uma vez que o aprendizado acaba ocorrendo no cotidiano através dos erros e acertos da equipe. (P03)

Os poucos eventos e cursos na modalidade EAD, que são disponibilizados, voltam-se essencialmente para o setor da habitação e não há uma cultura institucional de promoção de capacitações. Deste modo, a aproximação da universidade para formação de quadros aptos para se apropriar de forma crítica desse campo é uma necessidade que vem sendo colocada nos eventos temáticos, como os seminários que ocorreram entre 2015 e 2016 e que reiteramos sua importância.

Por outro lado, a ampliação do repertório metodológico e o incentivo à adoção de inovações metodológicas têm sido um grande e polêmico questionamento que os PTS e equipes que operacionalizam o Trabalho Social vêm enfrentando. Trata-se de um processo que reforça, como Guerra (2011, p.168) alerta, uma “tendência, presente nas requisições profissionais, de atribuir aos instrumentos e técnicas municiadores da intervenção, um *status* superior àquele que é dado aos demais componentes da prática profissional”. A sustentação dessa tendência reside no próprio fetichismo das relações sociais capitalistas. Assim, as metodologias, instrumentos e técnicas, bem como o projeto profissional, a direção social da intervenção profissional e o significado sociopolítico da profissão são determinações históricas e não internas ao Serviço Social. As contribuições da autora permitem situar o instrumental teórico-político e as metodologias e técnicas no confronto de interesses antagônicos, sendo necessários para a objetivação do projeto profissional. Segundo a autora:

Ao atribuir autonomia às metodologias de ação e ao instrumental técnico, ao separá-los e torná-los independentes do projeto profissional, o assistente social acaba por transformar o que é acessório em essencial. O fetiche, enquanto ‘escopo do mundo moderno’, também penetra as representações e autorrepresentações dos assistentes sociais sobre os elementos que mediatizam a sua intervenção. (GUERRA, 2011, p.169)

Apesar da diversidade de disciplinas que podem contribuir com o Trabalho Social nesse campo, o assistente social tem sido o profissional que historicamente

tem se apropriado dessa função, em especial, pelas competências profissionais definidas na Lei de Regulamentação da Profissão (CFESS, 1993), sendo elas:

I - elaborar, implementar, executar e avaliar políticas sociais junto a órgãos da administração pública, direta ou indireta, empresas, entidades e organizações populares; II - elaborar, coordenar, executar e avaliar planos, programas e projetos que sejam do âmbito de atuação do Serviço Social com participação da sociedade civil; III - encaminhar providências, e prestar orientação social a indivíduos, grupos e à população; IV - (Vetado); V - orientar indivíduos e grupos de diferentes segmentos sociais no sentido de identificar recursos e de fazer uso dos mesmos no atendimento e na defesa de seus direitos; VI - planejar, organizar e administrar benefícios e Serviços Sociais; VII - planejar, executar e avaliar pesquisas que possam contribuir para a análise da realidade social e para subsidiar ações profissionais; VIII - prestar assessoria e consultoria a órgãos da administração pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades, com relação às matérias relacionadas no inciso II deste artigo; IX - prestar assessoria e apoio aos movimentos sociais em matéria relacionada às políticas sociais, no exercício e na defesa dos direitos civis, políticos e sociais da coletividade; X - planejamento, organização e administração de Serviços Sociais e de Unidade de Serviço Social; XI - realizar estudos socioeconômicos com os usuários para fins de benefícios e serviços sociais junto a órgãos da administração pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades.

Embora não sejam atribuições privativas do assistente social, tais competências conferem aos profissionais dessa área possibilidades de atuação que ultrapassariam o perfil meramente teórico ou executor de projetos sociais. No entanto, para alcançar essas competências, é necessária capacitação nas dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa, tanto no âmbito da formação profissional quanto na formação continuada. Claudia Mônica (2010) identifica uma lacuna nesta última dimensão, embora exista uma preocupação no âmbito da profissão em afirmar que essas constituem uma unidade na diversidade.

O que observamos com a pesquisa é que essa autonomia dada às metodologias e instrumental técnico ocorre mais sob influência institucional do que profissional. Além das orientações impositivas da Portaria nº 21/2014, o papel que a instituição financeira desempenha nesse processo é fundamental. Trata-se de uma instituição bancária, que possui limites na concepção e direcionamento do trabalho. É encarada pelos profissionais que operacionalizam o Trabalho Social, como um agente fiscalizador do trabalho, não como um potencial viabilizador. Conforme fala da representante da Integra

Desenvolvimento Urbano, Lúcia Ágata,⁸⁵ “a Caixa é um banco e pensa como um banco” e o excesso de autonomia na reprovação dos projetos e atividades levam os profissionais e entes públicos ao seguinte pensamento: “eu faço assim para cumprir a tabela que o agente financeiro está pedindo. Mas na vida prática isso não está certo, isso é contrário à política (...) que estou desenvolvendo (...), mas eu faço porque a gente precisa do dinheiro.” (Informação Verbal). Essa concepção é compartilhada pelos participantes da pesquisa, como pode ser visto no trecho destacado:

A instituição financeira tem uma postura autoritária em relação aos proponentes executores. Estes não possuem autonomia para (re) direcionar as atividades conforme a necessidade ou o perfil da localidade/população beneficiada. [A sua participação no direcionamento do Trabalho Social] é abusiva e às vezes desrespeitosa. (P01, grifos nossos)

(...) as ações deste agente necessitam ser flexíveis na avaliação da relação entre planejamento e execução, posto que a realidade é dinâmica e algumas ações, mesmo prevendo os riscos no planejamento, podem não ser executadas conforme previsto. Isso se agrava pelo contexto em que se insere o trabalho social dentro da própria instituição executora do empreendimento (proponente). Outro ponto que cabe destacar é a interferência na escolha dos instrumentos e técnicas e, ainda, nas próprias ações construídas nos projetos. Na condição de assistente social como profissional que elabora o projeto, a escolha das ações e dos instrumentos e técnicas para o desenvolvimento do mesmo, cabem a este. (P02)

A relação com a instituição financeira ocorre de forma amistosa, mas, em geral, é complicada. As exigências técnicas e burocráticas são deslocadas da realidade do campo, o que mostra falta de experiência dos analistas dessas instituições, mas um rigor excessivo nas formas de execução das atividades. (P03)

No grupo focal, também foi identificado o distanciamento da instituição financeira do cotidiano da execução dos projetos, um quadro cuja reversão — como vimos na fala do presidente do Social - Caixa, Giuliano Silva — é um desejo da maioria dos profissionais (67%). Importante destacar que, conforme vimos, o assistente social é minoria entre os analistas da CAIXA.

Percebemos que existem dois movimentos realizados pela instituição financeira, relacionados à flexibilização das atividades: a avaliação frente a justificativas apresentadas em relatórios e que não alterem significativamente as atividades nem os orçamentos, ou a avaliação mediante a reprogramação do

⁸⁵ Fala realizada no Seminário Internacional Trabalho Social em Habitação: Desafios ao Direito à Cidade. Realizado entre 15 e 17 de março de 2016, na PUC São Paulo.

projeto, quando existe a necessidade de alteração substancial de atividades, seja em termos de metodologia, orçamento ou prazo. Ainda assim, a relação de subordinação do saber do responsável técnico ao saber do analista da CAIXA é um fato presente nas relações estabelecidas entre proponente/mandatária.

É no âmbito dessas limitações, somado ao engessamento da legislação e da operacionalização por uma instituição financeira que se situam os principais limites ao planejamento do Trabalho Social, em especial na definição e utilização dos instrumentos e técnicas. Em termos de projeto, essas limitações podem ser sentidas em maior ou menor grau conforme a inserção profissional, tendo os profissionais da gestão uma margem de adaptação maior que os de execução, mas ainda assim limitado pelas balizas institucionais.

Alguns princípios fundamentais da Lei 11.445/2007 têm justificado a adoção do Trabalho Social nas obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário, tais como: a universalização do acesso; o controle social e a adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água. Acerca do controle social, é definido pela lei como sendo o “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico (BRASIL, 2007).” A indicação de aprofundamento desse princípio, também entendido como a democratização da gestão dos serviços, encontra sustentação no próprio Plansab (BRASIL, 2014), quando coloca sua relevância para a área de saneamento básico,

A gestão dos serviços de saneamento é tradicionalmente relegada à dimensão técnico-administrativa e artificialmente separada dos processos socioeconômicos e políticos que estruturam, dão marco e até determinam a forma como estes serviços são organizados e geridos. Portanto, a construção de relações entre cidadania, governabilidade e o controle e a participação social, vislumbrando avançar na instituição de práticas democráticas substantivas, corresponde a uma tarefa complexa, em decorrência, em parte, da própria natureza do tema, localizado no limiar entre o campo político e o campo técnico, ambos com suas múltiplas dimensões e contradições internas. (BRASIL, 2014)

Como instrumentos que viabilizam o fomento da participação social no planejamento do setor, o Plano indica a realização de audiências e consultas públicas, a constituição de ouvidorias e o funcionamento efetivo dos conselhos. O Trabalho Social tem em seus objetivos o fomento da participação social e controle

social, mas vale ressaltar que os espaços propostos situam-se no âmbito de um projeto em execução, não na etapa de planejamento, e, ainda assim, são restritos.

O quadro atual do saneamento básico no Brasil - aponta para um déficit significativo no acesso aos seus componentes – abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. No que tange especificamente ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, o déficit de atendimento alcança aproximadamente 77 milhões de habitantes no primeiro caso, e, mais de 114 milhões no segundo, conforme tabela a seguir:

Quadro 14- Déficit de atendimento em abastecimento de água e esgotamento sanitário

COMPO- NENTE	ATENDIMENTO ADEQUADO		DÉFICIT			
			Atendimento precário		Sem atendimento	
	(x 1.000 hab)	%	(x 1.000 hab)	%	(x 1.000 hab)	%
Abastecimento de água	112.497 ⁽¹⁾	59,4	64.160	33,9	12.810	6,8
Esgotamento sanitário	75.369 ⁽²⁾⁽³⁾	39,7	96.241	50,7	18.180	9,6

Fonte: Plano Nacional de Saneamento Básico (BRASIL, 2014b, p.44).

Conforme o quadro acima mostra, o índice de atendimento considerado adequado está longe de se tornar universal, embora a universalidade seja entendida pela Lei de Saneamento Básico (BRASIL, 2007), enquanto “ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico”. Esses índices também devem ser pensados considerando as assimetrias presentes quando se analisa o déficit por região, por área (urbano e rural), renda e escolaridade; o acesso aos serviços pela população das regiões norte e nordeste, com baixa escolaridade e renda e de áreas rurais, o que se revela mais desigual. Schon (2007), em uma análise da relação entre a questão ambiental e a pobreza, afirma que os impactos da primeira são sentidos de formas diferentes entre as classes, sendo os mais pobres os mais impactados.

Conforme o próprio Plansab indica, as políticas públicas brasileiras, em uma perspectiva histórica, não foram capazes de dar conta da universalização do

acesso aos serviços de saneamento básico e, sendo a universalidade atingida nas próximas décadas, “questões relacionadas ao financiamento e à capacidade de pagamento podem colocar em questão a garantia do acesso universal” (BRASIL, 2014).

A análise de Hübner (2009) sobre as redes de infraestrutura urbana demonstra que a lógica de investimentos públicos no Brasil, nessa área, principalmente a partir da década de 1950, teve forte tendência concentradora, atendendo pequena parcela da população, o que resulta na insuficiência e irregularidade destes serviços, afetando principalmente os espaços periféricos das grandes metrópoles. Britto (2010) complementa chamando a atenção para o fato de que possuir as redes em seu bairro, não significa para o morador de baixa renda ter acesso aos serviços com qualidade, situação que coloca em tela o debate sobre os modelos de financiamento dos serviços de saneamento e a questão dos custos dos serviços sobre a renda familiar.

Muitos moradores, por não poderem pagar as tarifas cobradas pelos serviços, optam por formas de abastecimento irregulares (conexões clandestinas nas redes, poços artesanais no caso do abastecimento de água), com consequências negativas tanto para eles mesmos (uso de água contaminada, por exemplo), como para o bom funcionamento do sistema. (BRITTO, 2010, p.1).

Vendo pela perspectiva do direito de acesso aos serviços de água e esgoto como um direito do consumidor, em que pese nossa visão crítica a essa visão dos serviços no circuito do consumo, Lazzarini (2002) reforça o dever do Estado na sua prestação, dada a sua relevância. Assim, a autora destaca que se a gestão pública não conseguiu resolver os principais problemas do setor, o viés privatizante pode aumentá-los. Considerando os diversos casos de fracasso na privatização dos serviços, a autora destaca que um dos problemas que esse processo gera é a falta de regulação e controle social. Resgatando a ótica dos direitos inerentes ao setor, cuja responsabilidade é do poder público, Lazzarini (2002)

Os serviços de saneamento são considerados serviços essenciais, tornando o Poder Público responsável por prestá-lo como função primordial e com responsabilidade, respeitando os princípios basilares, quais sejam: a universalização da prestação e do acesso ao serviço; a qualidade do serviço; a

equidade na forma de prestação do serviço; a contraprestação do serviço por meio de tarifas módicas; o efetivo controle e participação social em todo o processo da regulamentação e prestação do serviço. (Lazzarini, 2002)

Na visão de Britto (2010, p.14), o paradigma hegemônico da água como mercadoria poderia ser contraposto a “alternativas de financiamento através do fundo público para garantir o acesso universal à água, sem cobrança de tarifa, em quantidade suficiente para a reprodução social”, o que é refutado pelos prestadores de serviço, além de polêmico.

A despeito da análise dos serviços na ótica reconhecida mundialmente como dos direitos básicos dos consumidores, independente da natureza do prestador, não deixa de ser interessante destacá-los, conforme Lazzarini (2002) o fez:

- Direito de acesso aos serviços de água e esgoto: visa à satisfação de suas necessidades básicas. Deve ser garantido pelos governos através de políticas públicas adequadas, com investimentos contínuos e tecnologias apropriadas;
- Direito à água segura: que não ponha em risco à saúde humana; não existem no Brasil programas estruturados de vigilância da qualidade das águas de abastecimento ou mecanismos adequados de informações sobre situações de risco à saúde;
- Direito à informação: é mundialmente consagrado e abrange também a água. Organização Mundial de Saúde e Organização Pan-americana, recomendam que o abastecimento de água potável deve cumprir diversos critérios, dentre eles, o de informar constantemente sobre a qualidade da água, quando cumpre os padrões, qualidade, disponibilidade, distribuição, preço, necessidade de evitar o desperdício. A Lei 8987, sobre o Regime de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços Públicos, versa sobre o direito dos usuários em receber informações para a defesa dos seus interesses individuais e coletivos.
- Direito de ser ouvido e participar: “todas as medidas governamentais relacionadas à política de saneamento, incluindo a regulamentação do

reajuste de tarifas, a vigilância da qualidade e a universalização dos serviços devem ser tomadas somente depois de os consumidores ou suas associações - e outros segmentos interessados - terem tido a oportunidade de se manifestar” (LAZZARINI, 2002, p.82)

- Direito de reclamar e ter reparação: com base no Código de defesa do consumidor, estes têm o direito a reclamar e ter uma justa compensação frente a um prejuízo relativo à água ou saneamento. Porém falta regulação efetiva e a vigilância sanitária não valoriza as queixas dos consumidores.
- Direito à educação para o “consumo”: direito a adquirir conhecimentos para desenvolver habilidades que permitam consumir água de forma segura e racional e a se organizar para representar seus interesses e defender os seus direitos perante os órgãos públicos, as agências reguladoras e as empresas concessionárias.
- Direito a um ambiente saudável: direito a um ambiente sadio e que os recursos naturais sejam preservados para as futuras gerações.

Essa temática insere-se no bojo de disputas em torno da problemática ambiental, problematizadas no capítulo 2 e revela também uma disputa pela apropriação e controle da água (PORTO-GONÇALVES, 2005).

Assim, entendemos que a disputa em torno do projeto de gestão democrática, em oposição ao privatista, do saneamento, torna-se um dever que atravessa o cotidiano dos profissionais inseridos no âmbito das políticas urbanas. O projeto profissional do Serviço Social se afina a esse processo quando define como princípio fundamental o “posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática.” (CFESS, 1993, p.23).

Nesse sentido, o Trabalho Social, enquanto espaço sócio-ocupacional, torna-se um espaço dessas disputas, uma vez que sua existência insere-se no

interior da própria disputa de projetos de cidade. Ao mesmo tempo em que pode corroborar com a reprodução acrítica do projeto privatista hegemônico, é um campo privilegiado para “apoiar e/ou participar dos movimentos sociais e organizações populares vinculados à luta pela consolidação e ampliação da democracia e dos direitos de cidadania” (CFESS/1993, p. 34). Considerando que a política de saneamento, ao menos no plano teórico, privilegia a participação social, o principal desafio a ser enfrentado é ressignificar os espaços para o fortalecimento desse processo.

O curso de Projetos em Saneamento, integrado ao Programa de Gestão de Projetos na área do saneamento, realizado pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2015), indica algum desses espaços que conformam o vasto universo das possibilidades de fomento à participação social nas funções de gestão: planejamento, regulação, fiscalização e prestação do setor de saneamento básico.



Figura 1- Instâncias de fomento à participação Social na Política de Saneamento.
Fonte: programa de formação em gestão de projetos urbanos - Curso VIII Projetos em Saneamento (BRASIL, 2015).

A disputa hegemônica da gestão democrática nesse campo exige a negação de posturas, como o paternalismo, clientelismo, cooptação dos movimentos sociais e lideranças, utilização privada dos bens públicos entre outras. Filho e Gurgel (2016, p.184) sinalizam que, no contexto neoliberal, o controle social — que no Brasil sempre encontrou dificuldades em objetivar-se — “tornou-se apenas uma forma de coonestação de decisões centralizadas e as vezes autoritárias”, deixando, portanto, de operar como instrumento efetivo de

democracia popular.

Na perspectiva do planejamento participativo, a participação “inclui distribuição do poder e a possibilidade de decidir na construção não apenas do ‘como’ ou do ‘com quê’ fazer, mas também do ‘o quê’ e do ‘para quê’ fazer.” (GANDIN, 2001, p.87). No âmbito de intervenções de saneamento básico, as etapas de definição “do quê” e “para quê” antecedem a contratação do empreendimento do Ministério das Cidades. Até mesmo as etapas do “como” ou do “com quê” são restritas nesse processo, pois os projetos executivos dependem, majoritariamente, de condições técnicas e políticas e a população pouco consegue intervir.

Logo, o Trabalho social, quando define como um de seus objetivos a promoção da participação em processos decisórios, já é concebido com um vício conceitual. A própria obrigatoriedade de eixos e conteúdos mínimos pelos normativos retira dos sujeitos profissionais o direito de decidir “o que fazer” e “para que fazer”, o que se coloca como um paradoxo, uma armadilha de seu próprio discurso.

Deste modo, partindo do pressuposto dessa participação restrita, os profissionais sinalizam algumas formas como ela se materializa.

A participação social reduz-se a (desde que haja uma interlocução entre engenharia e equipe social) estar informada sobre a intervenção. Muitas das vezes, nem isso ocorre. (P02)

(...) Eu expliquei para o engenheiro como seria o processo, a importância da CAO. Ele chegou para mim e disse assim: “ — ‘Bicho’, não tem como a gente escolher quem vai ser da CAO, não?”. Ai eu falei assim para ele: “—‘Bicho’, tem a Portaria 21 (...) e aí expliquei. Eles não conhecem. Ai ele falou: “—Tá”. Mas não aceitou. Manobra. É essa questão. Escolher quem vai participar. [Nessa concepção], o ideal é que não tenha [a CAO], mas se for pra ter, é melhor que seja fulano, beltrano e ciclano. (P08)

No primeiro trecho, a participante destaca um dos papéis do Trabalho Social nos empreendimentos: a informação da população. Esse processo relevante ocorre por meio de reuniões informativas (sobre a obra, transtornos, impactos, questões voltadas para direitos e deveres dos usuários com o novo serviço, entre outros), comissões de acompanhamento de obra (CAO), plantões sociais, mobilização por meio de informativos e atendimento aos moradores, entre outras.

Na comparação do processo informativo em uma obra com e sem o Trabalho Social, uma participante colocou:

A CEG fez uma obra na qual não colocou nenhum informativo e quando eu olhei aquilo, pensei na minha avó... tem vários idosos aqui. E aí eu falei na hora, que diferença a equipe social estar nesse ínterim, início meio e fim. Faz uma enorme diferença. [P04]

uma coisa é a [...] ser formada, moradora de um local e sentir o seu acesso bloqueado e cobrar uma coisa que é direito dela. Então a gente se coloca no lugar do morador. O “cara” está lá quebrando seu muro e você não sabe nem o por quê? É a questão do respeito. Não precisa de muita coisa gente, não precisa de uma assembleia enorme para você falar que vai ter alguns transtornos. [P06]

De certa forma, esse processo afina-se ao Código de Ética profissional (CFESS/1993, p.29) quando este aponta como um dever profissional a democratização das “informações e o acesso aos programas disponíveis no espaço institucional, como um dos mecanismos indispensáveis à participação dos/as usuários/as”. Contudo nem sempre há a “garantia da plena informação e discussão sobre as possibilidades e consequências das situações apresentadas”, bem como a “viabilização da participação efetiva da população usuária nas decisões institucionais”, pois se trata de um processo em disputa no interior das instituições, havendo uma tendência do tratamento raso e/ou a ausência de informações precisas, o que varia conforme contrato e representantes da instituição que participam desses espaços. Alguns exemplos de informações recorrentes dizem respeito ao tipo de intervenções, prazo para conclusão das obras, recomposição de vias e calçadas quebradas/danificadas, valores de conta e solicitações de obra em áreas não previstas no projeto, estas últimas dificilmente atendidas dentro do projeto, já que envolve a rerratificação contratual — que abordaremos no próximo item — e nem sempre isso é possível.

Ademais, considerando a obrigatoriedade de adesão à rede oficial de abastecimento de água ou esgotamento sanitário, imposta pela Lei 11.445/2007, há um conflito em torno do respeito “às decisões dos/as usuários”, pois não há o direito à recusa aos serviços. Frequentemente o profissional é convocado a atuar nesses casos, como na situação mencionada pelas participantes:

A política tem um custo. Em que medida a empresa não identifica a gente como esse instrumento [de moldar o morador]? Fazer o morador pagar. —“Eles estão recusando o cadastro, não pode recusar!”. Eu atendi uma família que recusou, sim, o cadastro. Ela não tinha nem luz, ela estava em uma situação de vulnerabilidade total. Aí ouvi do engenheiro: água é um bem vital, sem água ela não vive. Ela está roubando água de algum lugar. Não é que ela esteja roubando, ela não tem condições. O que que eu faço? Eu não tinha como pressionar aquela família de forma alguma, assim como eu não pressionei. Naquele momento a gente encaminhou para o CRAS isso justifica ser o assistente social [na condução dessa política]. (P09)

Que a gente fique na comunidade dois meses, mas que esses dois meses tenham qualidade do que a gente está fazendo. (...) Que a gente faça alguma coisa que a população entenda que não está ali só para pagar água. (...) Isso me deixou meio confusa... Qual é o meu papel? Fazer que nem Mary Richmond e Gordon, lá atrás? Vou moldar o sujeito, fazer com que ele entenda que tem que pagar água? “Você tem q pagar água!” Você é uma caloteira, tem ligação clandestina!” Não. Então, meu papel era entender aquele sujeito naquele pouco tempo que a gente está ali, personalizar no sentido de entender quais são suas necessidades. (P07)

Nos exemplos mencionados, o posicionamento profissional foi de romper com a cultura policialesca que envolve o acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o que é explicado por outra profissional quando afirma que “A gente é norteadada por esse Projeto Ético-Político, que tem uma criticidade significativa, por conta da ideologia que a gente optou em seguir.” (P04). Essa discussão foi motivada no grupo focal pelo interesse em saber se, na concepção de quem atua na ponta, esse profissional é imprescindível e por qual razão.

Retornando ao trecho referente à participação na CAO, vale destacar que é um dos espaços ofertados no âmbito dos PTS do universo pesquisado e constitui um canal de interlocução entre os moradores das áreas de intervenção da obra e a equipe técnica dos projetos, incluindo engenharia, equipe social e, quando necessário, outros funcionários do prestador de serviço.

A fala do participante P08, citada anteriormente, sinaliza um dos vários dilemas enfrentados no processo de institucionalização de canais de diálogo entre o poder público e a população. A referência à Portaria nº 21 tem se tornado um instrumento de sensibilização dos setores técnicos para esse processo, pois nem sempre isso ocorre por iniciativa institucional, sendo necessária a argumentação em torno da obrigatoriedade para que esse diálogo ocorra. Também se destaca no trecho a tentativa de reprodução, no âmbito de um projeto, do que ocorre nos mecanismos de controle social mais amplo, conforme Filho e Gurgel (2016)

sinalizam: a conversão dessas instâncias em espaços de negociação de favores, com representações muitas vezes escolhidas pelo próprio governo. Não foi o que ocorreu no caso mencionado.

É importante destacar que, junto aos projetos analisados, o mecanismo de formação da CAO geralmente é por meio das reuniões divulgadas para todos os moradores da área de intervenção, podendo participar qualquer um deles. O perfil dos integrantes varia de local para local, havendo locais onde o grupo permanece sem alterações do início ao fim do empreendimento, outros em que há alterações ao longo do contrato e outros que se dissolvem integralmente, geralmente em obras maiores, onde é comum a formação de várias comissões. “A questão da localidade afeta muito este eixo, nos locais onde as pessoas são mais engajadas a mobilização é melhor realizada” (P01) Assim, há diversos tipos de participantes: moradores interessados na melhoria de sua rua e que deixam de compor o grupo quando a obra finaliza na localidade; moradores interessados em acompanhar todo o empreendimento e que permanecem do início ao fim; lideranças comunitárias que acompanham as intervenções e cobram soluções do poder público; lideranças comunitárias e/ou candidatos político-partidários com objetivo de promoção pessoal/política, atuando na defesa ou contestação do empreendimento, conforme sua orientação política.

O que o grupo focal demonstrou, é que o processo de participação e aceitação do empreendimento, tem um corte de classe, mas isso não significa que seja determinante. Houve relatos de localidades empobrecidas nas quais os moradores foram muito participativos, enquanto os de áreas nobres rejeitaram os espaços de participação e a própria obra, no caso, de esgotamento sanitário, segundo a participante, por não achar importante. Relatos de situações opostas também estiveram presentes.

Nesse sentido, a CAO possui maior ou menor adesão conforme as relações que se configuram no território e pelo encaminhamento dado pela equipe social e técnica nas reuniões, que podem ser sistemáticas — com roteiro e encontros pré-estabelecidos, onde há espaço para instrumentalizações — ou espontâneas — conforme as demandas dos grupos, em geral atuando no acolhimento e encaminhamento das reclamações e sugestões, ora atendidas, quando há previsão no contrato ou nos serviços do prestador, ora não, quando não há, como, por exemplo, na solicitação de inclusão de áreas não previstas no projeto executivo.

A articulação desses grupos com outras instâncias de controle social e participação da política de saneamento e urbana como um todo, embora seja uma possibilidade, não é uma realidade, conforme os participantes da pesquisa indicaram. Assim, os mecanismos de participação têm se restringido à explicação do projeto e ampliação do diálogo com a engenharia para acompanhamento das intervenções e resolução dos problemas. Inclusive, nem a prestação de contas tem sido uma realidade desses espaços. Conforme Kliksberg (*apud* FILHO & GURGEL, 2016) afirma, em termos de influência sobre as grandes decisões relativas à política pública, o setor social é considerado fraco, pois os dados e decisões - sobre os quais atuam - já foram tomados em outros níveis da administração pública. Além disso, ocorre um processo que é destacado pela participante P02:

Existe um movimento de desmobilização social, além de o próprio cotidiano consumir as pessoas. Um exemplo é o fato de algumas pessoas morarem em condomínios (não estou falando de condomínios produto da política habitacional brasileira) e não participarem das escolhas que afetam sua vida. A discussão sobre os aspectos coletivos que impactam a dinâmica do território, por vezes, ocorre por uma única pessoa que é a liderança comunitária, em geral, presidente da associação de moradores.

Esse “consumo” encontra-se relacionado à frequente migração pendular e desgastes decorrentes da política de mobilidade urbana, intensificação da jornada de trabalho, entre outros.

Ainda assim, no domínio de um projeto limitado à permanência da oferta desses espaços que tensionam as relações burocratizadas da instituição, é extremamente relevante, havendo, portanto, o desafio de provocar alterações na correlação de forças institucional e extrapolar sua mobilização para o âmbito de outras instâncias, como o estímulo do grupo à participação em conselhos de direitos, fóruns, movimentos sociais e comitês de bacia, para o exercício do controle social da política de saneamento e da política urbana. Contudo não é uma tarefa fácil:

Organizar e fortalecer os “beneficiados” são objetivos difíceis de serem alcançados, uma vez que a área de intervenção é grande e fragmentada, a obra tem várias paralisações, os recursos não são suficientes (...) e nem sempre atuamos em áreas onde [eles] têm interesse. (P02)

Tais características e possibilidades dificilmente serão identificadas no “diagnóstico socioterritorial”, pois a realidade é um todo complexo, síntese de múltiplas determinações, como vimos. Isso demonstra o quanto é limitador o enquadramento de um trabalho como esse em um projeto enrijecido e fatiado em atividades com escopo, tempo, orçamento e produtos pré-definidos.

Os resultados da mobilização e do fortalecimento social exigem ações de longo prazo. A colheita dos frutos dessas ações realizadas no âmbito de um PTS, talvez só sejam colhidas — caso sejam — após anos. (...) É um mito acreditar que, somente com o trabalho social, a população pode se tornar protagonista da realidade. Isso é verificado inclusive hoje, que devido à conjuntura do país, várias manifestações estão se colocando no plano do real, independente de assistentes sociais que assumem a função de promotores dessa mobilização. (P02)

Embora a Portaria nº 21 indique os eixos obrigatórios e delegue ao proponente a priorização dos eixos conforme as características da área, a obrigatoriedade é, por si só, um elemento que as desconsidera esses processos. Para realizar essa priorização, o “Diagnóstico Socioterritorial” seria, na perspectiva institucional, a principal estratégia. Se no período do Desenvolvimento de Comunidade, o planejamento era um instrumento para o desenvolvimento (BAPTISTA, 1976), sob a égide da gestão urbana contemporânea, vemos processos semelhantes, como a relação do planejamento com o Desenvolvimento Socioterritorial e, de modo mais amplo, ao desenvolvimentismo. Obviamente não podemos fazer essa associação simplória, o que também merece ser investigado, mas é curiosa a permanência da lógica diagnóstico – ação – avaliação, como etapas do trabalho comunitário, em geral, restritas à área social, embora a interdisciplinaridade seja estimulada pelas normativas.

É importante ressaltar que, junto aos participantes dessa pesquisa, observamos que, nas intervenções de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o levantamento de informações que revele quem é a população usuária e como estão se dando esses serviços, bem como a realidade da área de intervenção e as suas principais demandas, apresentam algumas características:

- O “diagnóstico”, por ser de responsabilidade do Trabalho Social, acaba sendo realizado por essa equipe que pode, ou não, ser interdisciplinar. Junto aos participantes da pesquisa não identificamos

uma articulação interdisciplinar e intersetorial nesse processo e a definição metodológica e a operacionalização fica a cargo desta;

- Nesse sentido, a atividade tem se reduzido a um levantamento de dados somente nas áreas das obras e, agora, com a Portaria nº 21, nas macroáreas, contudo áreas que demandem esse componente;
- A pesquisa que subsidia esse conhecimento tem sido amostral, variando conforme empreendimento e recursos, que por sua vez também varia conforme o porte do empreendimento e não pela necessidade do Trabalho;
- Não há — assim como na habitação — uma matriz de indicadores que auxilie as equipes na definição daqueles que contribuirão com o diagnóstico e avaliação do trabalho;
- Não é raro o “diagnóstico” ocorrer no percurso da obra. Em áreas de grande violência urbana, há relatos de retaliação e resistência à presença das equipes nos territórios;
- A participação dos moradores tem se restringido às entrevistas, não havendo interferência no projeto da engenharia, o que decorre dos limites já apontados. Conforme a participante P03 coloca, nesses projetos a população “não participa do planejamento do empreendimento e dificilmente poderá intervir no projeto e na obra”.

Reiteramos que a atividade é obrigatória, com conteúdo mínimo, o que, novamente, retira a autonomia profissional na escolha de seus instrumentais de objetivação da ação profissional. Entendemos que as orientações ministeriais e seu devido acompanhamento pela instituição financeira, não dão conta das peculiaridades dos empreendimentos de saneamento e a forma de materialização dos projetos que compõem essa política, que diverge da habitação em diversos aspectos, tais como nos objetivos, abrangência, velocidade das intervenções, impactos nas vidas dos moradores, entre outros.

O “diagnóstico” forneceria bases também para o direcionamento das ações de educação ambiental e patrimonial, que, na perspectiva dos participantes, encontram-se no eixo mais importante, pois:

“Proporciona melhor conhecimento sobre a importância da intervenção e dos serviços implantados, bem como promove maior conscientização sobre as questões ambientais.” (P03)

Contudo há pouco interesse da população na participação de atividades voltadas exclusivamente para esse fim, conforme a P01 destaca “há um grande esforço, mas a população adulta não mostra tanto interesse pela temática. Já com jovens e crianças as atividades são satisfatórias.”

Já abordamos anteriormente a concepção instrumental da educação ambiental e sua funcionalidade à ideologia do Desenvolvimento Sustentável, contudo, no âmbito das informações coletadas na pesquisa, não foi possível captar muitos elementos que corroborem ou não com essa concepção. Observa-se, porém, que existem ações de cunho meramente ecológico e patrimonial, bem como vinculada à educação ambiental crítica. Entre as ações desenvolvidas encontram-se especialmente palestras, cursos, visitas às estações de tratamento de água, entre outras.

Entendemos que ao desmembrar o Trabalho Social em eixos, as normativas do Trabalho Social apresentam as diretrizes para o trabalho de forma fragmentada, dissociando a educação socioambiental dos processos de participação social.

Cabe pontuar algumas outras características — dentre inúmeras outras — que permeiam a operacionalização do Trabalho Social nas obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário no universo dessa pesquisa

Uma delas diz respeito à violência urbana generalizada — expressão da “questão social” — com a qual a população é obrigada a conviver cotidianamente. Nas intervenções, esse fenômeno ganha expressão em algumas situações identificadas na pesquisa: direcionamento de trechos da obra ou por grupos ilícitos locais e/ou apropriação dos equipamentos implantados e direcionamento dos serviços; proibição de realizar intervenções em determinadas áreas; “toque de recolher” indicando horário em que as equipes podem trabalhar; resistência/medo do morador em falar com a equipe social, mesmo identificada; necessidade de pedir “permissão” para entrar nos territórios, conforme uma das participantes coloca:

É necessária uma legitimidade para que possamos atuar e “abrir o caminho” para a intervenção. Entretanto, a violência nos territórios é um problema de segurança pública, do Estado. E não de um projeto. A articulação com instituições de segurança pode abalar a legitimidade dos profissionais, colocando-os em risco, inclusive. (P02)

Essa última afirmação refere-se ao questionamento realizado pela instituição financeira em determinado contrato que ela acompanhara, sobre o papel do Trabalho Social na denúncia dessas situações. Na concepção de outro participante: “não considero papel do Trabalho Social quanto a esta questão” (P01). De fato, trata-se de uma questão polêmica que as equipes vêm enfrentando no dia a dia, conforme a P03 reforça, “inclusive como referência da engenharia para solucionar problemas no desenvolvimento da obra”. Seu enfrentamento no cotidiano profissional é limitado e não há como responsabilizar as equipes por isso.

Outra questão refere-se à atuação em rede e às parcerias estabelecidas, as quais têm se objetivado a partir da cessão de espaços para realização de eventos/atividades e o auxílio na divulgação da obra e do Trabalho Social, sem repasse de recursos, nesses casos. Já a questão da intersetorialidade “depende de vontades pessoais ou da oferta dos municípios, (...) muitas ações são dependentes de vontades políticas.” (P01)

A interferência político-partidária também se coloca como uma problemática que exige cuidado da equipe, tanto pelas tentativas de apropriação desse espaço privilegiado de contato com os moradores, quanto pela tentativa de apropriação da própria obra como moeda política. No grupo focal, foi destacada a importância do Serviço Social na socialização de informações e desmistificação desse processo:

A política manobra muito a comunidade por causa da água. Toda vez que vai chegar uma obra de água, independente do político, eles sempre falam que trazem pra eles. É uma forma de encabrestar, trazer voto. O interessante é que a gente ocupa esse espaço antes deles. A gente ocupa um espaço de cabresto e manipulação e orienta. O maior respeito que a (...) [liderança] teve com o trabalho, foi esse fato. Ela perguntou para mim assim: Qual político “tá” trazendo isso? Não é político. Ai na assembleia a gente trouxe [as informações].

Por fim, é importante registrar que as requisições profissionais nesse campo exigem a elucidação dos desdobramentos de outro processo, que impacta o significado social do Serviço Social nesse espaço sócio-ocupacional: a terceirização do Trabalho Social. Além disso, cabe reforçar a importância da conformação de uma base realista das possibilidades e limites para a viabilização do projeto profissional do Serviço Social, o que tentamos abordar até então quando trouxemos alguns processos que condicionam as possibilidades profissionais.

5.3. O Serviço Social e as “balizas institucionais”: entre as condições objetivas e o compromisso ético-político profissional

Como todo espaço sócio-ocupacional, as contradições inerentes à inserção do Serviço Social, no circuito de reprodução capitalista, também se fazem presentes em sua vinculação aos projetos urbanos, revelando tensões sob as quais estão submetidos os assistentes sociais, cujo trabalho é assalariado e alienado.

Esses profissionais, assim como a classe trabalhadora, dispõem ao seu empregador o direito de usufruir de sua força de trabalho, o valor de uso, durante a jornada de trabalho, em troca do salário. Assim, ao mesmo tempo em que o profissional — na afirmação da dimensão teleológica e criadora de seu trabalho concreto — pode imprimir um direcionamento afinado ao projeto profissional coletivo e historicamente fundado, a condição de trabalho alienado, regulado por um contrato de trabalho, o submete a constrangimentos e “dilemas da alienação e de determinações sociais que afetem a coletividade dos trabalhadores”, os quais se repõem na prática profissional (IAMAMOTO, 2008, p.15). Nesse sentido, a autora destaca:

Os empregadores determinam as necessidades sociais que o trabalho do assistente social deve responder; delimitam a matéria sobre a qual incide esse trabalho; interferem nas condições em que se operam os atendimentos assim como os seus efeitos na reprodução das relações sociais. Eles impõem, ainda, exigências trabalhistas e ocupacionais aos seus empregados especializados e mediam as relações com o trabalho coletivo por eles articulado. (...) Portanto, essas relações interferem decisivamente no exercício profissional, que supõe a mediação do

mercado de trabalho por tratar-se de uma atividade assalariada de caráter profissional. (...) (IAMAMOTO, 2008, p.217)

Não queremos dizer com isso que o profissional não tenha autonomia pra imprimir uma direção social de acordo com o Projeto Profissional ao qual está vinculado, mas, sim, que as condições objetivas abalizam as possibilidades de fazê-lo. Nesse sentido, identificamos três situações que tensionam o exercício profissional, contribuindo para definir o seu significado social nos projetos de infraestrutura urbana.

A primeira, trabalhadas nessa tese, diz respeito às mencionadas condições institucionais de trabalho, determinadas pelo empregador e segmentos que institucionalizaram e viabilizam esse componente, a Caixa e o Ministério das Cidades. Nessa relação, além das orientações jurídicas e técnicas, referentes ao trabalho, o contrato de trabalho indica as condições em que o mesmo irá se realizar, estabelecendo:

Intensidade, jornada, salário, controle do trabalho, índices de produtividade e metas a serem cumpridas. Os empregadores definem ainda a particularização de funções e atribuições consoante às normas que regulam o trabalho coletivo. Oferecem, ainda, o *background* de recursos materiais, financeiros, humanos e técnicos indispensáveis à objetivação do trabalho e recortam as expressões da *questão social* que podem se tornar matéria da atividade profissional. Assim, as exigências impostas pelos distintos empregadores, no quadro da organização social e técnica do trabalho, também materializam requisições, estabelecem funções e atribuições, impõem regulamentações específicas ao trabalho a ser empreendido no âmbito do trabalho coletivo, além de normas contratuais (...) que condicionam o conteúdo do trabalho realizado e estabelecem limites e possibilidades à realização dos propósitos profissionais. (IAMAMOTO, 2008, p.217)

A segunda situação decorre organicamente da primeira e diz respeito aos processos gerados pela burocracia estatal, especificamente quando o assistente social é designado em Diário Oficial para ser fiscal e/ou gestor de contrato. Nesse caso, as particularidades da profissão são diluídas e o profissional passa a responder, também, pela legislação correlata, que pode colidir com a direção social do Projeto Profissional do Serviço Social brasileiro. Por outro lado, os assistentes sociais, submetidos à lógica das empreiteiras, têm o desafio maior de buscar o significado social e sentido ético e político de seu trabalho sem, com

isso, romper com a condição de assalariamento. Esse desafio também é colocado como um exercício necessário de ser feito pelos assistentes sociais da CAIXA e Ministério das Cidades, que, por vezes, em nome da função generalista que exercem na instituição, olvidam das particularidades da profissão e da importância do fortalecimento do Projeto Profissional como meio de fomentar a expansão democrática dos direitos de cidadania. Não será nosso foco, nesse estudo, a análise da relação presentes nessas instituições, mas trata-se de mais um elemento que compõe a extensa agenda de pesquisa do Trabalho Social.

A terceira situação refere-se às próprias demandas sociais que justificam a necessidade do Trabalho Social do ponto de vista da classe trabalhadora e que permeiam o Projeto Ético-político do Serviço Social.

a) O assistente social no processo de terceirização do Trabalho Social

Antes de adentrarmos na polêmica das terceirizações, não podemos deixar de mencionar que a forma como o recurso é destinado (de 1 a 3% do valor do empreendimento) impõe, desde já, problemas que são ignorados pelas normativas, tornando qualquer exceção à regra objeto de avaliação pela instituição bancária e, quando for o caso, pelo órgão gestor.

Um desses problemas é que as necessidades dos projetos têm que se adequar ao orçamento e não o contrário. Em obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o valor do empreendimento não necessariamente corresponde a maior necessidade de trabalho, uma vez que as obras mais complexas e caras, como a construção de uma Estação de Tratamento e reservatório, por exemplo, não necessariamente implicam maiores impactos para a população, e, quando ocorrem, dizem respeito especialmente a transtornos à rotina dos moradores, como fluxo de caminhões, poeira, fluxo de funcionários — este último nem sempre é grande, mas também gera uma demanda implícita por ações de sensibilização para problemáticas, como abordagem dos moradores, prevenção de violência contra mulher, gestão de resíduos das obras e combate à dengue, por exemplo, o que não se insere nos projetos de Trabalho Social. Mas, de modo geral, esse tipo de intervenção localiza-se em áreas pouco adensadas e concentra-se em um território único. Por outro lado, intervenções com custo mais baixo, como implantação das redes de abastecimento de água e coleta de esgoto,

que demandam um número maior de reuniões, ações informativas, mobilização, educação ambiental, tendem a utilizar um percentual menor do valor do empreendimento, conseqüentemente do Trabalho Social. Do mesmo modo, o prazo dos contratos impacta significativamente a necessidade de equipe, cujos custos consomem a maior parte do orçamento. Se uma obra tem um prazo maior, logo, os gastos serão maiores.

Destarte, a forma como o direcionamento do investimento é praticado nas obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário, perpetua contradições que geram desigualdades nas formas de acesso aos recursos, logo de desenvolvimento do trabalho. Isso acarreta situações discrepantes, como projetos com recursos para o Trabalho Social com mais de 12 milhões, cujas obras impactam diretamente 10 mil moradores, ou com recursos de menos de 650 mil para 34 mil moradores, somente para citar exemplos do Rio de Janeiro, estado que concentra altos volumes de investimento para as obras e que há uma tendência do proponente já ter equipe própria, o que se agrava em se tratando de pequenos municípios. É importante registrar também que dificilmente uma obra é concluída sem aditivo de prazo, então, esse problema é potencializado com o esgotamento do saldo do Trabalho Social.

Por mais que a CAIXA tenha passado a exigir o orçamento por atividades, o que supostamente manteria o saldo necessário para o desenvolvimento do trabalho ao longo do projeto, pois as atividades só seriam realizadas em consonância com as demandas da obra, o fato é que a contratação dos trabalhadores e de equipamentos, em regra, não é feita por atividade — exceto nos casos de consultoria ou deliberada fragilização dos vínculos trabalhistas, o que também ocorre — e o processo de identificação das demandas, intervenção e avaliação processual não podem ser enquadradas em uma atividade com custo e prazo determinado. Como traçar objetivos e mensurar os resultados das ações? Uma participante pondera essa questão relacionando-a à ausência de materialidade do Trabalho Social:

O reconhecimento dos resultados do trabalho social não são materiais, para apreensão empírica, exigem perspicácia e conhecimento anterior da realidade posta, bem como avaliação posterior das estratégias realizadas. (...) os resultados para serem verificados demandam avaliações qualitativas, através de metodologias participativas, regulares e a longo prazo. Isso porque, como avaliar

se os processos socioeducativos implantados geraram mudanças na dinâmica do território? Como avaliar se os processos de mobilização social e fortalecimento local permitiram o adensamento das lutas dos sujeitos por direitos na localidade? (P02)

Queremos dizer, com isso, que as empresas, e até mesmo o proponente, têm que dispor de equipe fixa ao longo do projeto, independente da necessidade de atuação intensa junto aos moradores, como no período em que a obra está concentrada na construção de uma ETA, por exemplo, ou em ritmo reduzido. Contudo, as atividades que serão atestadas e os recursos liberados/aferidos, dependendo da forma que o contrato for orçado, em muitos casos não fazem frente ao pagamento nem da equipe.

Não estamos, com isso, negando a importância de se mensurar o trabalho e de direcionar um valor delimitado para o Trabalho Social, mas enfatizamos que a forma como isso vem sendo feito não considera as particularidades que exigem atenção da CAIXA/Ministério das Cidades e vêm sendo negligenciadas. A lógica bancária de entrega de produtos, impetrada ao Trabalho Social, favorece a preocupação com a apresentação das atividades em detrimento do seu conteúdo político, como reforça a colocação da P01 quando diz que, nessa lógica, “as atividades são pensadas mais para ‘agradar’ a instituição financeira, do que a população que receberá o benefício” (P01).

É nesse conjunto de contradições, entre outras que mencionaremos a seguir, que a polêmica da terceirização se coloca. Elas se revelam no próprio paradoxo identificado na concepção dos participantes:

Diante da nossa profissão, falar em terceirização dos serviços é algo mal visto. Entretanto, é importante que a academia compreenda as condições de trabalho dos profissionais e que muitas vezes é impossível com os recursos materiais, humanos e financeiros que temos executar com qualidade os projetos. (P02)

As experiências de licitação dos projetos de trabalho social onde atuo indicam que o trabalho é melhor executado por administração direta, uma vez que essas empresas direcionam o trabalho focadas apenas no retorno financeiro, sem preocupação com a qualidade e atendimento subjetivo das metas, além de ocorrerem fraudes no desenvolvimento das atividades para menor gasto e maior ganho financeiro. (P03)

As visões não necessariamente se contrapõem, pois o foco da avaliação foi diferente e se complementam. No primeiro caso, a terceirização se coloca em um

espaço em que o poder público é fragilizado: a estruturação de um trabalho com a disponibilização de recursos das mais variadas ordens: equipe interdisciplinar, infraestrutura para atividades e eventos, veículos, entre outros. A burocracia estatal aparece como um entrave à conformação dessa estrutura, contudo, a licitação não garante que a empresa irá disponibilizá-la.

No grupo focal e em nossa experiência profissional, inúmeros são os relatos de ações profissionais antiéticas sugeridas e/ou presenciadas, como a exigência de que os assistentes sociais mintam em relação às atividades realizadas e aos equipamentos adquiridos ou utilizados; desempenhem funções de outras áreas do saber para remunerar o insumo sem tê-lo usado (como na produção de informativo cujo *layout* deveria ser feito pelo profissional de marketing e não era); apresentem informações de atividades realizadas em determinado período, em datas posteriores; alterem dados das atividades para simular alcance de metas, entre outros. Esses problemas explicam a avaliação da segunda participante, que exerce a função de fiscal de contratos e convive cotidianamente com essas questões, o que a levou a posicionar-se pela execução pública do Trabalho Social, ainda que com as dificuldades mencionadas anteriormente, pois, embora também garanta um direcionamento ético e comprometido com a expansão dos direitos sociais, aumenta as margens para isso, até mesmo pela questão da segurança do vínculo trabalhista.

Nos termos da regulação jurídica, a Constituição Federal — que segundo avaliação de Filho e Gurgel (2016, p.168) “buscou garantir uma espinha dorsal burocrática para o Estado Brasileiro” — fortaleceu, embora não tenha inaugurado, a institucionalização da cultura de licitação quando em seu Art. Nº37, inciso XXI, define que no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios as obras, serviços compras e alienações deverão ser contratados mediante processo de licitação pública, ressalvados os casos específicos. Essa exigência vai ao encontro dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência da Administração. Para dar materialidade a esse artigo, foi elaborada a Lei de Licitações – 8.666/93 (BRASIL, 1993) e outras normas complementares, além de normatização própria dos órgãos de controle externo como Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunal de Contas do Estado (TCE) e dos municípios (TCM), Controladoria Geral da União (CGU), e a própria normatização dos órgãos públicos, que devem estar em consonância com a

legislação vigente.

A análise desse processo não pode ser descolado da contrarreforma administrativa do Estado fundada no modelo neoliberal, a qual sustentada no discurso da a ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo decisório, promoveu a incorporação de mecanismos de flexibilização gerencial. No que diz respeito à burocracia, Filho e Gurgel (2016) identificam um tratamento ambíguo, o qual viabiliza ao mesmo tempo o reforço às decisões burocráticas centrais em determinadas áreas e o esvaziamento da burocracia a partir da desresponsabilização e privatizações que deveriam ser estatais, em nome da descentralização, uma vez que a centralização e o autoritarismo foram argumentos para explicar a ineficiência estatal.

Nesse sentido, no que tange ao setor de habitação e saneamento, descentralização das funções administrativas pelos diferentes tipos de governo, viabilizou a alocação de recursos federais e introdução de princípios de mercado. (ARETCHE, 2002).

Contudo, o mero repasse de recursos federais para os municípios e estados cumprirem as responsabilidades na implementação das políticas públicas, foi um processo difícil para esses entes que não foram dotados de infraestrutura e arranjos técnicos que lhe instrumentalizasse e possibilitasse a execução de tais políticas. Além disso, conforme destaca Aretche:

No debate público, o governo federal argumentava que o fundo público federal, baseado na folha de salários e destinado também a indenizar trabalhadores demitidos sem justa causa, vinha sendo penalizado pelo desemprego e pelo baixo nível dos salários. O caráter pró-cíclico da fonte de recursos herdada do modelo anterior erodia a capacidade de o governo federal atingir a meta da universalização dos serviços exclusivamente com base em recursos públicos. Para isso, seria necessário atrair recursos do setor privado, abrindo as empresas estatais – particularmente as de saneamento – a formas de terceirização e privatização dos serviços. (ARETCHE, 2002, p.34)

Com o Trabalho Social não é diferente. A opção pela terceirização dos serviços — em um contexto de contrarreforma do Estado —, tem sido, desde então, a promessa de resolução dos problemas relacionados à falta de recursos e pessoal. Considerando a relevância que o processo de terceirização do Trabalho Social adquire na Portaria nº 21/2014 e como forma de auxiliar os proponentes nesse processo, o Ministério das Cidades dedicou um módulo sobre Gestão,

Licitação, Convênios e Contratos, no curso voltado à capacitação das equipes sociais no setor habitacional (BRASIL, 2014b), mas cujo conteúdo é válido a qualquer setor que opere terceirizações. Um dos objetivos que integra a ementa dessa proposta é o fornecimento de:

Indicações e modelos para terceirização do Trabalho Social, desde a definição do que terceirizar – projeto e execução – até como realizar o processo licitatório, como elaborar o Termo de Referência, modalidades de licitação possíveis, como contratar, gestão da contratação, acompanhamento da entrega dos produtos, relação com os agentes financeiros e prestação de contas (BRASIL, 2014b, p.301).

Esse conteúdo, somado aos demais previstos para o capítulo, é trabalhado em 21 páginas, sendo parte delas referência a Portaria nº 21/2014. A autora do conteúdo (PINHEIRO, 2014) alerta para a densidade do tema e a abordagem de pontos prioritários, sugerindo ao leitor o aprofundamento dos estudos com base nas referências bibliográficas. De forma sintética, são abordados os seguintes temas:

- Definição do que é licitação e termo de referência e seus objetivos;
- O apontamento do marco regulatório: Lei nº 8.666/93;
- Competências das partes interessadas, conforme Portaria nº 21/2014;
- Orçamento, incluindo composição do investimento e composição do orçamento;
- Tipos de licitação, composição de um edital, termo de referência e conteúdo das modalidades de “melhor técnica” e “técnica e preço”;
- Relatórios de acompanhamento e exemplo do uso da tecnologia na gestão do Trabalho Social na habitação;
- Avanços na terceirização do Trabalho Social com as propostas técnicas.

Entendemos que, apesar da tentativa do Ministério das Cidades de dar visibilidade ao tema, ainda são insuficientes as elucidaciones sobre a temática aplicada aos contratos de serviços tão complexos como Trabalho Social. Teceremos a seguir algumas considerações que evidenciam a urgência desse aprofundamento, embora não seja possível esgotar nesse espaço todos os

processos envolvidos e não seja o nosso objetivo.

A terceirização por meio da licitação é uma relação estabelecida com a administração pública e a empresa contratada, por meio de um contrato administrativo. Somente no caso em que o objeto da licitação — o PTS como um todo ou somente partes dele, como a elaboração de material educativo, o fornecimento de equipamentos — seja alvo de repasse/financiamento, a análise dos documentos oriundos da licitação são avaliados pela instituição financeira. Ou seja, se o PTS ou parte dele for licitado, mas o regime de execução firmado com a CAIXA for por administração direta — por meio da contrapartida física —, para a instituição financeira só importará o relatório com o registro das atividades programadas e aprovadas por ela, ainda que o objeto da licitação possa conter diferenças, já que o recurso do proponente é direcionado para atender às suas necessidades. Do contrário, caso o PTS licitado seja objeto de repasse/financiamento, a documentação é encaminhada para a CAIXA que passará a acompanhar o projeto por meio dos instrumentos de monitoramento, pois a atribuição de fiscalizar diretamente os serviços é da administração pública, embora a instituição financeira também tenha uma função nesse processo.

De qualquer forma, o PTS licitado e suas atividades decorrentes tornam-se serviços que devem ser prestados conforme especificações técnicas previstas anteriormente em edital e no contrato firmado. Na relação entre a administração e a terceirizada, as margens para alteração de procedimentos tornam-se restritas, mais do que na relação com a instituição financeira, que de certo modo ainda permite algumas flexibilizações caso as mudanças sejam justificadas. Com isso, por mais que a instituição financeira sugira alterações no projeto, qualquer modificação que implique em alteração de insumos,⁸⁶ metodologia, ou em condições existentes no momento da contratação, deve ser realizada por meio de rerratificação contratual, a retificação e ratificação de itens previstos no escopo e orçamento licitados. A rerratificação ocorre por meio de um processo burocrático e demorado e exige dos profissionais um domínio de orçamento, pois, por mais que haja o auxílio de outras áreas do saber, como engenharia e economia, somente os profissionais que lidam diretamente com as atividades são capazes de identificar as falhas e necessidade de alterações — acréscimo, redução ou

⁸⁶ Itens que compõem o orçamento, como mão de obra, veículo, material de escritório, equipamentos.

exclusão de itens que compõem cada serviço.

O rigor na fiscalização e nos processos decorrentes dela é condição para se evitar a responsabilização do fiscal perante as auditorias dos respectivos órgãos de controle externo, como o TCU e TCE. No rol de processos, podemos mencionar o acompanhamento das atividades, análises técnica e financeira das medições dos serviços prestados, manutenção de registros próprios, escritos e fotográficos, identificação da necessidade e preparação da rerratificação — que pode ocorrer em parceria com a terceirizada —, comunicação e notificação da empresa quando do descumprimento contratual, análise da documentação trabalhista e institucional, entre outros. Vê-se, portanto, que não é um processo simples e que assistentes sociais estão assumindo essa função sem o total domínio dos processos e implicações que a falha na execução destes pode ocasionar.

Um agravante para a profissão é que a designação do profissional para fiscalizar ou gerir um contrato administrativo contribui com a diluição das especificidades profissionais do assistente social que, enquanto representante da administração pública que possui domínio do objeto, passa a acumular essa função com as demais atribuições, inclusive podendo ser responsável técnico do mesmo contrato. Em um contexto de precarização das relações e intensificação do trabalho, os riscos para o profissional são potencializados.

Na outra ponta do processo, há os profissionais que executam os contratos bem como gestores das empresas licitadas, os quais são submetidos às regras das empresas, podendo haver pressões para a apresentação de produtos a qualquer custo, visando à obtenção de pagamento, o que pode gerar condições de trabalho adversas à atuação comprometida com o Projeto Ético-Político profissional.

Não podemos deixar de mencionar que o Trabalho Social, conforme vimos, vincula-se ao empreendimento, portanto, o contrato desse serviço depende necessariamente do avanço do contrato da empresa de engenharia.

Nesse caso, as dificuldades que existem na execução do Trabalho Social por via da administração direta se agravam. Podemos citar algumas delas:

- Os frequentes aditivos de prazo e, não raro, de áreas abrangidas, tornando o recurso do Trabalho Social escasso para execução do projeto;
- O planejamento das obras nem sempre segue uma sequência lógica e previsível, estando sujeito a diversos tipos de interferências;

- O ritmo das intervenções físicas pode ser reduzido prolongando o contrato, enquanto as atividades sociais previstas para determinadas áreas já foram realizadas.

Quem está familiarizado com o percurso burocrático do Trabalho Social no âmbito das instituições sabe que o regime de execução contendo o montante de investimentos feito pelo proponente (contrapartida) e o recurso oriundo de repasse/financiamento, podem ser alterados no decorrer do percurso. Assim, é comum o reconhecimento junto à instituição financeira de recursos investidos como contrapartida física ou financeira, os quais inicialmente eram objetos de repasse/financiamento. Ou seja, tomando como exemplo o PTS, se originalmente ele foi aprovado para ser executado como regime misto — parte licitado e parte executado diretamente pelo proponente — nada impede que em algum momento haja a alteração da forma de ateste do recurso investido para a administração direta e ainda assim o proponente manter o contrato licitado. As motivações para isso podem ser as mais variadas, sendo as principais a necessidade de rerratificação dos contratos e a morosidade da instituição financeira em efetuar a liberação de recursos ou fazê-lo com glosa, o que poderia levar o proponente a descumprimentos contratuais.

Queremos chamar a atenção para o fato de que a operacionalização pela instituição financeira dos empreendimentos com recursos do governo federal — especialmente o componente Trabalho Social —, não significa que toda a operação envolvida para a sua execução seja submetida integralmente às condições do banco, ou que o mesmo tome conhecimento de todas as ações desenvolvidas, ou, ainda, que reconheça integralmente as ações realizadas.

Dois aspectos são essenciais de serem levados em consideração nesse processo: as necessidades do proponente e os contratos administrativos/arranjos institucionais que são realizados para a execução do projeto. A compreensão desse processo é importante para situar o papel do agente financeiro como viabilizador dos repasses/financiamentos, mas não como único elemento direcionador da realização do objeto contratado, incluindo o Trabalho Social.

Há um dilema nessa questão que precisa ser alvo de estudos e revisões pelo Ministério das Cidades. A vinculação do Trabalho Social ao empreendimento tem por objetivo garantir que haja um compasso entre as

intervenções e os processos envolvendo a população. Contudo, quando tratamos das terceirizações, embora haja a vinculação do escopo do Trabalho Social ao da obra, são contratos absolutamente diferentes, o que gera discrepância nos tempos da execução do projeto, já que um processo licitatório não ocorre da mesma forma e tempo que outro. Isso quer dizer que um contrato não pode aguardar o outro, já que para o administrador o que prevalece são os termos de cada contrato. Assim, os contratos envolvendo a realização das obras não podem aguardar a contratação dos serviços de Trabalho Social e tampouco a população pode ficar sem informações, ou seja, se a obra está ocorrendo no mês de janeiro, não é admissível que uma ação informativa e de gestão de impacto, por exemplo, ocorra em agosto. Por outro lado, ocorrendo a contratação do Trabalho Social primeiro, sem a obra esse não faz sentido.

Essa premissa colide com a forma como o trabalho é planejado, terceirizado e como é operacionalizado. A instituição financeira informa se o projeto está apto ou não à execução — não estamos entrando no mérito, nesse momento, de questionar a competência da instituição financeira em dizer o que é melhor ao município/estado — mas o tempo em que isso ocorre nem sempre está alinhado ao tempo da obra, que, em geral, está sempre à frente do Trabalho Social.⁸⁷

Disso decorre que a equipe do proponente frequentemente é levada a realizar atividades previstas para serem executadas pela empresa terceirizada ou atividades que não estão aprovadas ainda pela instituição financeira, gerando risco de glosa ou de o contrato com a terceirizada ser iniciado com um quadro diferente do que foi contratado. Assim, a depender da opção do proponente em preservar o valor do contrato com a licitada para garantir sua execução ou iniciar o contrato com desfalques que possam inviabilizá-lo, as atividades realizadas nesse contexto serão atestadas como contrapartida do proponente ou não serão atestadas, devendo ser realizadas pela terceirizada quando assumir o contrato. Contudo serão realizadas novamente ou o saldo previsto para a sua realização será

⁸⁷ Em todos os contratos analisados nesse estudo, as obras foram iniciadas antes do Trabalho Social. Em alguns casos, o próprio projeto de Trabalho Social foi aprovado posterior ao início das obras. Nem o contrato vigente sob as orientações da Portaria nº 21/2014 — a qual buscou resolver esse impasse com a instituição de um novo instrumento de planejamento, o Projeto de Trabalho Social Preliminar — escapou desse descompasso. Há que se destacar que apesar da capilaridade da CAIXA, essa instituição também não dispõe de equipe suficiente para acompanhar com mais regularidade o andamento dos projetos e está submetida a prazos para notificações do proponente. Contudo os “prazos” impostos pela realidade não são os mesmos.

direcionado para outro serviço? Depende da situação concreta e da habilidade da fiscalização na condução do processo.

O fato é que, caso a administração opte por solicitar o reconhecimento de investimento de contrapartida da atividade executada pela administração direta, mas prevista para ser realizada pela empresa licitada, o contrato administrativo já se inicia com um desfalque, ensejando a necessidade de rerratificação. Fazendo a opção em não atestar a atividade realizada pelo próprio proponente, a administração resguarda saldo que pode ser rerratificado em acréscimo de itens esgotados para atender uma provável prorrogação contratual.

Destarte, é imprescindível a reflexão e a delimitação de novas estratégias institucionais que considerem o descompasso entre obras e trabalho social além dos atrasos no processo licitatório, o que implica em graves consequências para o trabalho e para os contratos administrativos firmados. Com os novos instrumentos de planejamento — PTS-P, PTS e PDST — essas questões se recolocam de forma potencializada.

Com isso, vemos que a instituição financeira viabiliza o acesso a recursos do governo federal, e o ateste da contrapartida financeira auxilia na prestação de contas referentes aos programas e — por sua capilaridade e sob diretrizes do Ministério das Cidades — orienta os proponentes referentes aos processos relacionados aos projetos de trabalho social por ela aprovados. Contudo, conforme afirmamos anteriormente não é — e não pode ser — o único elemento que direciona e capta as expressões do Trabalho Social, que é uma dimensão mais ampla do que o atestado pela instituição financeira e pela própria Portaria nº 21/2014.

Seu excesso de detalhamento e a operacionalização pela instituição financeira busca atribuir um encadeamento linear de suas ações e o enquadramento da complexidade social em atividades com previsão de tempo, quantidade, abrangência e custos muito bem definidos, submetidos à burocracia bancária para sua legitimação. Pretensamente se pauta em um diagnóstico que direcionaria essas definições, mas, na prática, não é possível enquadrar a totalidade social nesse modelo de planejamento.

Embora esse processo dê um norte para as ações — em especial buscando garantir que os recursos públicos sejam de fato direcionados para esse trabalho, já que, em regra, não há uma destinação de recursos para o Trabalho Social presente

na cultura das instituições⁸⁸ — ao mesmo tempo enrijece e controla a atuação dos profissionais. Como vimos, a preocupação profissional passa a girar em torno da comprovação das atividades e atendimento às exigências da instituição financeira, para liberação de recursos — já que a pressão institucional é grande para isso — e movimentos envolvendo o planejamento, a retomada da reflexão de processos, avaliação processual e revisão de estratégias podem acabar sendo delegadas a segundo plano.

É notório que as novas requisições postas ao Serviço Social em sua inserção, nos diversos níveis do Trabalho Social, vêm exigindo dos profissionais habilidades e competências para lidar de forma ética e propositiva nesse campo. É importante dirigir a atenção para o conhecimento desse campo, pois determinadas ações podem corroborar com práticas conservadoras e que se distanciam do Projeto Profissional.

Considerando que nessa função as maiores preocupações do profissional residem no cumprimento contratual à risca da lei, sem margens para adaptações que representem alterações na metodologia/orçamento aprovado — ainda que haja o entendimento consensual entre administração pública e terceirizada sobre a necessidade de mudanças nos rumos do projeto —, é necessário entender se e como o Projeto profissional encontra brechas para sua objetivação. De certa forma, ao mesmo tempo em que esse controle pretende atribuir maior eficiência, eficácia e efetividade dos projetos, reforça um espaço que pode colidir com a perspectiva ética da profissão, como, por exemplo, quando ocorre o policiamento de comportamentos e a interferência na prestação de serviço de outrem, sob a prerrogativa do cumprimento do contrato. Na outra esfera, muitas das vezes os profissionais terceirizados são submetidos a condições precárias de trabalho e pressionados pela empreiteira a realizar as ações contratuais, ou ao menos demonstrar em relatório, sem, de fato, ter realizado. Em ambos os casos, a preocupação ético-política decorre do compromisso profissional, dentro do que as margens do exercício profissional cotidiano possibilita fazê-lo. Conforme destacam Filho e Gurgel (2016):

⁸⁸ Exemplo disso é o Trabalho Social ser geralmente contabilizado como uma contrapartida física do proponente, o que não o obriga a dispende novos recursos, podendo utilizar os já existentes.

As condições objetivas para a implementação da gestão democrática na atual conjuntura são restritas, mas essas condições não impedem o gestor de assumir a opção política democrática. Ao assumir essa opção, o gestor atuará no limite das condições existentes, porém visando tensioná-las para superá-las e/ou contribuir para a sua superação. (Filho & Gurgel, 2016)

As terceirizações merecem atenção particular das instâncias reguladoras da categoria, pois, além da ameaça ao Projeto Ético-Político nessas condições ser maior, há a necessidade de introduzir essas questões na formação profissional para fomentar capacitações específicas. Vale lembrar que inexperiência e falta de habilidade técnica nessa área deixa os profissionais sujeitos a punições individuais, tanto administrativas, quanto civis e até mesmo penais.

b) O Serviço Social e a democratização dos direitos sociais

A terceira situação que tensiona o exercício profissional dos assistentes sociais é representada pelas expectativas profissionais, presentes no Projeto Profissional crítico, e da classe trabalhadora, referente à dimensão social das políticas urbanas. Conforme Yamamoto reforça, trata-se das:

(...) necessidades sociais dos sujeitos, que condicionadas pelas lutas sociais e pelas relações de poder, se transformam em demandas profissionais, reelaboradas na óptica dos empregadores no embate com os interesses dos cidadãos e cidadãs que recebem os serviços profissionais. (IAMAMOTO, 2008, p.218)

Nesse caso — a despeito de estarmos tratando de um trabalho institucionalizado e que por sua natureza já apresenta limites à objetivação dessas expectativas — vemos que o Trabalho Social se constitui como um importante campo de disputa de projetos profissionais e societários no qual é possível imprimir, dentro dos limites mencionados, uma direção social compromissada com essas expectativas.

Netto (1999) reforça a importância da construção de um projeto profissional na definição da autoimagem da profissão, pois define o conjunto de valores que a legitima socialmente, delimita e prioriza os objetivos, as funções, os requisitos teóricos, institucionais e práticos, estabelece as normas para o comportamento dos profissionais e os parâmetros para a relação com os usuários,

as outras profissões e com as instituições.

A identificação com os interesses da coletividade e o compromisso com a expansão dos direitos de cidadania marcam a recente direção social do projeto profissional brasileiro, o qual “se declara radicalmente democrático — considerada a democratização como socialização da participação política e socialização da riqueza socialmente produzida” (NETTO, 2008, p.16).

Braz (2007) elenca três dimensões cujos desdobramentos articulados constituem o chamado Projeto Ético-Político: a teórica, a jurídico-política e a político-organizativa. Temos, portanto, ao longo dos anos 1980 e 1990, uma consolidação da produção teórica do Serviço Social brasileiro, a definição dos construtos legais (da profissão ou lei sociais mais amplas) e o avanço dos fóruns coletivos das entidades representativas do Serviço Social. No âmbito dos construtos legais, destacamos a instituição do Código de Ética (CFESS, 1993) e a Lei de Regulamentação da Profissão (CFESS, 1993b), que normatizam o exercício profissional e apresentam orientações importantes para o exercício profissional comprometido com os interesses dos trabalhadores.

Quando tentamos analisar as necessidades sociais que vinculam o projeto profissional ao projeto coletivo da classe trabalhadora, encontramos dificuldades em realizá-lo em função da enraizada ideologia que torna nebulosa a diferenciação entre projeto hegemônico e contra hegemônico. Não é um processo fácil retirar o véu da ideologia que encobre as reais necessidades da população.

O processo de expansão do trabalho social reflete o contexto de expansão de investimentos — tanto em urbanização quanto em políticas sociais redistributivas e ambientalmente sustentáveis — reclamado pelo grupo do poder como um novo conceito de desenvolvimento, o qual cumpre o dever histórico de promover justiça social e ambiental, para além do desenvolvimento econômico.

Conforme vimos, à primeira vista, o Trabalho Social cumpre um papel mediador da política pública, buscando a partir de seus eixos de atuação, viabilizar a apropriação dos bens e serviços ofertados a partir materialização das diretrizes da política urbana, a qual, por sua vez, contempla também demandas oriundas das lutas pela reforma urbana da qual os movimentos sociais populares fizeram parte. No entanto, como explicar a recusa de moradores aos serviços implantados, o desinteresse nos espaços participativos ou a insatisfação e/ou venda de moradias produzidas nesse contexto? Como afirmar que o atendimento a

essas demandas representa o reforço ao direito à cidade se a seletividade e mercantilização são marcas desse processo? Talvez seja necessário questionar se essas são as reais demandas da população e se o atendimento a essas demandas cabem aos empreendimentos na forma que hoje são contratados. Compreender quais os mecanismos de controle social que se estabelecem nessa política e que possam contribuir com a articulação com as demais.

Na nossa visão, a forma como o planejamento e gestão da política pública são realizados não permite o efetivo controle social das políticas, embora o saneamento seja um direito básico, determinante do processo de saúde e qualidade de vida. O amadurecimento dessa análise precisa ser iniciado no âmbito do Serviço Social, pois a visão hegemônica do Trabalho Social — em especial trazida pela Portaria nº21/2014 — é de que este tem um importante papel para potencializar os “benefícios” dos investimentos para a população e garantir a sustentabilidade ambiental dos bens, serviços e equipamentos implantados, o que hiperdimensiona o papel desse componente nos projetos de infraestrutura.

Considerando que o investimento urbano é um importante canal de utilização de excedentes de capitais, Harvey (2012) defende que o direito à cidade implica na administração democrática sobre sua organização, ou seja, sobre a produção e utilização de excedente.

Entendemos que nem os profissionais (já que tem sua autonomia relativa limitada) nem os “beneficiários” do empreendimento (expressão fragmentada da classe trabalhadora), possuem condições, em seu cotidiano, de viabilizar rompimento com essa lógica. Conforme Harvey (2012, p.88) destaca, “os movimentos sociais não são suficientemente fortes ou mobilizados para impor esta solução; nem convergiram ainda para o objetivo específico de obter maior controle sobre a utilização dos excedentes, sem falar das condições da sua produção”.

É preciso destacar esse cenário pessimista, pois no âmbito do cotidiano profissional, locus da imediatividade, diversas situações podem levar o profissional às equivocadas concepções, ora fatalistas, ora messiânicas (IAMAMOTO, 2008) da prática social. Enquanto na primeira se naturaliza a vida social, negando a possibilidade de ações que ultrapassem o mero aperfeiçoamento das tarefas que lhe são atribuídas, na segunda há um superdimensionamento das possibilidades de transformação social conduzida pelos profissionais.

Assim, as condições sociais que irão balizar a materialização do projeto profissional são dadas nesse contexto. Potencializá-lo implica o estabelecimento de uma base realista que considere os limites e possibilidades condicionadas pelo conjunto de determinantes que interferem no processamento da ação profissional, nos resultados alcançados. Para isso é necessário o reconhecimento das forças sociais que polarizam os projetos societários em disputa e o contexto sócio-histórico do qual o trabalho faz parte. Harvey (2012), sugerindo a adoção do direito à cidade, como lema operacional e ideal político, convida-nos:

A esta altura da história, isto tem de ser uma luta global, predominantemente contra o capital financeiro, pois esta é a escala na qual o processo de urbanização opera agora. Por certo, a tarefa política de organizar tal confronto é difícil, se não assustadora. Entretanto, as oportunidades são múltiplas porque, como esta breve história mostra, as crises irrompem repetidamente em torno da urbanização, tanto local como globalmente, e porque a metrópole é o ponto de colisão massiva – à coragem chamamos luta de classes? – contra a acumulação por despossessão, que beneficiou o mínimo de felizardos, e o ímpeto desenvolvimentista que procura colonizar o espaço para os ricos. (HARVEY, 2012, p.88)

Na concepção do autor, é imperativa a democratização deste direito e a construção de um amplo movimento social que fortaleça seu desígnio, o que implica a tomada do controle que há muito tem sido negado aos “despossuídos”. Assim, defende que a revolução tem que ser urbana, no sentido mais amplo do termo apontado por Lefebvre.

Embora os limites impostos pelas condições que abalizam o exercício profissional cotidiano devam ser postos — caso contrário os trabalhadores assalariados, que cotidianamente são desafiados a materializar os objetivos tão ambiciosos das normativas, serão eternamente culpabilizados pela frustração no alcance dos mesmos. Quando pensamos no assistente social, essa preocupação é ampliada, pois, além de ser um trabalhador assalariado, é guiado por um Projeto Profissional comprometido com princípios radicalmente democráticos e com a construção de uma nova ordem societária, o que exige clareza dos limites e possibilidades de seu trabalho.

Quando objetivamos pensar o significado social do Serviço Social na condução do Trabalho Social, temos em mente que a profissão lida diretamente com as diversas expressões da “questão social”, buscando a expansão dos direitos sociais, bem como o esclarecimento da população sobre esses. Entretanto,

conforme Yamamoto alerta,

O significado desse trabalho muda radicalmente ao voltar-se aos direitos e deveres referentes às operações de compra e venda. Se os direitos sociais são fruto de lutas sociais, e de negociações com o bloco do poder para o seu reconhecimento legal, a compra e venda de serviços no atendimento a necessidades sociais de educação, saúde, renda, habitação, assistência social, entre outras, pertencem a outro domínio — o do mercado. (IAMAMOTO, 2008, p. 206).

Portanto, pensar o Trabalho Social na política de saneamento implica trazer para o debate a própria concepção de saneamento enquanto direito social, que, enquanto direito à cidade, deve ser pensado em sua articulação com os demais direitos. Como os profissionais devem encarar o desafio de trabalhar o saneamento enquanto direito social quando as relações que o tensionam tendem à sua mercadificação?

Vale lembrar que o código de ética profissional é taxativo quando elenca como princípios a “defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida” e o “posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática” (CFESS, 1993, p.27). Nesse sentido, conforme Filho e Gurgel (2016) sinalizam:

(...) o eixo estratégico da atuação na perspectiva da gestão democrática deve ser conduzido pela orientação destinada a viabilizar a participação das classes subalternas (usuários e trabalhadores da organização) no processo de gestão que venha ampliar as condições de vida nas esferas civil, política e social dessas classes, visando contribuir com a superação da ordem do capital. Por outro lado, é essencial entendermos as configurações institucionais para podermos estabelecer a estratégia de intervenção nesse campo de mediação. (Filho & Gurgel, 2016, p.199)

Assim, ainda que a ação profissional seja abalizada pelas condições objetivas, no contexto de mercantilização e refilantropização dos serviços sociais e de mercantilização das cidades, o Serviço Social, na sua atuação no Trabalho Social, precisa ter a compreensão que esse espaço no qual se insere é palco de disputa de projetos societários distintos e que sua vinculação a um projeto

antagônico ao hegemônico pode contribuir para o reforço da esfera pública e democrática. Nesse sentido, o Projeto Profissional crítico possui bons indicativos do árduo caminho a ser percorrido.

6 Considerações finais

Ao longo desse estudo, vimos destacando a necessidade de pesquisas que se dediquem à compreensão do Trabalho Social enquanto espaço sócio-ocupacional repleto de contradições e desafios ao Serviço Social. Temos ciência dos limites da análise realizada nesse percurso, os quais foram agravados pela incipiência de alguns temas — principalmente relacionados à inserção desse componente no saneamento — cuja abordagem vem sendo pouco, ou praticamente não vem sendo, enfrentada na unidade teórico-prática pelos assistentes sociais. Diante da tradição de pesquisa do Serviço Social sobre outras políticas públicas, avaliamos que pouca atenção vem sendo dada às políticas urbanas.

A provocação de Japiassu aos cientistas da área de humanas rebateu em nossa pesquisa mitigando os medos inerentes ao investimento na produção de conhecimento acerca de uma área “nova”, pois, segundo o autor, “precisamos ter a coragem de formular e emitir opiniões, exercer a faculdade de pensar por nós mesmos, formar nosso próprio juízo sem termos plena consciência de causa” (JAPIASSU, 2012, p.201).

Contudo, diferente das perspectivas que apregoam a neutralidade científica ou negação da racionalidade, a nosso ver, a opinião por si só não desvela o fenômeno social para além do senso comum, da esfera da aparência, embora o concreto — que, conforme vimos, é uma síntese, unidade da diversidade — seja importante para impulsionar o processo de construção do conhecimento. É necessário, porém, um referencial metodológico sólido, que qualifique essa “opinião” sobre o fenômeno sobre o qual se “opina”, o que implica a identificação e esclarecimento dos determinantes que o conformam para buscar aproximar-se de sua essência. Desvendando-o em sua totalidade, contradição e dialética, eis que se torna possível desmistificar suas ilusões.

Nesse sentido, o estudo que culminou na presente tese objetivou dar visibilidade às particularidades do Trabalho Social em intervenções de saneamento e na inserção do Serviço Social nesse espaço sócio-ocupacional, o

que exigiu dar visibilidade aos seus determinantes não revelados. Assim, foi possível compreender que o significado social do Serviço Social, nesse campo e momento histórico, encontra-se tensionado por projetos societários antagônicos em disputa no contexto de reestruturação do capital.

A identificação dessa disputa foi possível graças ao recurso à teoria social crítica, que permitiu situar o Trabalho Social e as obras de infraestrutura, as quais se vincula, enquanto expressões da disputa hegemônica, viabilizada pela aplicação de excedentes no contexto de mundialização financeira, atual face do desenvolvimento do capitalismo monopolista. À luz da realidade brasileira, vimos que nas últimas décadas, além da superexploração do trabalho, esse excedente foi gerado especialmente por meio da acumulação superavitária em cima do mercado especulativo das *commodities* e, posteriormente, da capitalização em torno da descoberta do pré-sal. Conformam ainda o cenário que viabilizou a ampliação dos investimentos e um processo de reestruturação das cidades, o anúncio de megaeventos e a promessa de crescimento econômico.

Para essa compreensão, o recurso às contribuições gramscianas foi fundamental, pois possibilitou reforçar o entendimento que as contradições geradas no interior do capitalismo tornam a própria hegemonia desse sistema sujeita a tensionamentos promovidos pela disputa de projetos societários distintos. A polarização da sociedade de classes se reflete nesse processo com a emergência de noções que visam à manutenção desse modo de produção da vida social, como o próprio “desenvolvimento sustentável” ou “novo desenvolvimentismo”, que sugerem ser possível a conciliação dos interesses econômicos e sociais/ambientais. Por outro lado, vertentes críticas a esses projetos societários denunciam que as bases de reprodução das desigualdades e da própria insustentabilidade ambiental — as quais residem no próprio modo de produção capitalista — permanecem inalteradas.

Assim, no contexto de difusão da ideologia que apregoa o desenvolvimento econômico socialmente justo e ambientalmente equilibrado, vimos que se situa o Trabalho Social na contemporaneidade. Porém, ao resgatar a trajetória histórica do Serviço Social nesse espaço sócio-ocupacional, observamos que desde as primeiras experiências a temática do desenvolvimento e da mobilização da população, para “adesão” ao projeto em curso, o permeia. Contudo, se em suas origens a profissão vinculava-se ao projeto conservador,

tendo, posteriormente, em seu percurso, acumulado elementos que possibilitaram o questionamento dessas bases, atualmente — e em decorrência desse acúmulo — o Serviço Social vem consolidando um “arsenal” teórico-metodológico, ético-político e técnico-operativo crítico, que possibilita que os assistentes sociais realizem a leitura dos interesses em disputa e se posicionem em prol daqueles democráticos e progressistas.

Estamos nos referindo à inflexão propiciada pela construção do Projeto Profissional crítico, conhecido como Projeto Ético-Político do Serviço Social brasileiro. Trata-se do resultado de um conjunto de compromissos assumidos nas últimas décadas, a partir do processo de renovação da profissão, que orientam a direção social da profissão.

Contudo, conforme Coelho e Forti (2015) atentam, embora essa construção tenha propiciado inegáveis avanços intelectuais e organizativos no meio profissional, não significa que se traduz inequívoca e majoritariamente em ações profissionais que correspondam a essa perspectiva crítica, só podendo ser avaliado como hegemônico se for possível considerar a repercussão prática e teórica. Desta forma, embora o Projeto Profissional não se encerre no trabalho cotidiano e tampouco se materialize plenamente — afinal seus compromissos caminham para a construção de uma nova ordem societária —, a vinculação com a realidade concreta é imprescindível. E a realidade, conforme ressaltamos, comporta múltiplas determinações, sendo nosso ponto de partida e de chegada no percurso de interpretação para a sua transformação.

Nessa perspectiva, as lacunas analíticas do Trabalho Social, na política de saneamento, possibilitaram que tivéssemos um amplo leque de temas para tomar como objeto de análise nessa tese, mas foram os problemas identificados no nosso cotidiano profissional que se encarregaram de defini-lo. A ausência de referências significativas nesse campo de estudo nos desafiou a sistematizar e dar visibilidade a esses problemas, assumindo a tarefa de interpretá-los sob a luz dos processos históricos que lhe conformam.

Observamos que a acumulação sustentada em processos especulativos e na superexploração do trabalho, possibilitou que, nas últimas décadas, o Estado viabilizasse, entre outros, intervenções em infraestrutura e ações no campo social. Nesse processo, as cidades tornam-se palco de aplicação de excedentes do capital e os espaços urbanos vão tendo seus valores de uso solapados em função do

avanço de interesses mercantis, tensionando o direito à cidade para grande parte da população. A construção da cidade enquanto obra coletiva torna-se um desafio diante das iniciativas que a transforma em produto.

Nesse processo, considerando que capital tem o poder de colocar suas bandeiras como se fossem de toda a sociedade, inclusive se apropriando daquelas oriundas dos movimentos populares e de interesses da classe trabalhadora, como a participação e a própria sustentabilidade do planeta, vimos como o Ministério das Cidades contribui com esse movimento na medida em que institucionaliza o trabalho socioambiental. Por isso, o exercício de problematizar os discursos postos é cada vez mais relevante, para evitar riscos como o de cooptação e burocratização/institucionalização das lutas sociais e responsabilização dos profissionais que operacionalizam um componente limitado da política urbana.

Enquanto componente do aparelho do Estado, traduz nas suas orientações expectativas de um projeto societário que não questiona os fundamentos da sociabilidade burguesa, mas que busca atenuar suas contradições para perpetuar sua reprodução. Pelo mesmo movimento, encontra-se sujeito a ser permeado por projeto antagônico, graças a uma das falhas sociometabólicas desse sistema: a gestação dos mecanismos que atuam no seu próprio questionamento.

Nesse sentido, focamos essa pesquisa nas orientações desse órgão e sua operacionalização pela CAIXA — uma vez que a relação entre órgão gestor e proponente é mediada pela instituição financeira, cujo corpo técnico é maior do que o do Ministério — buscando identificar limites, avanços e desafios que permeiam esse campo no qual o Serviço Social tem se estabelecido como profissão privilegiada.

Com a pesquisa, vimos que nas expectativas institucionais encontram-se, entre outros, o incentivo à gestão participativa, mobilização e controle social; o fomento à educação ambiental para a sustentabilidade ambiental do empreendimento; a convocação para ação pública intersetorial e interdisciplinar; o desafio de inserção social das famílias; a perspectiva de adequação dos empreendimentos à realidade local a partir do planejamento participativo; o desenvolvimento socioterritorial.

São linhas gerais, as orientações institucionais esmiúçam um conteúdo mínimo obrigatório que, se, por um lado, representou avanços em termos de amadurecimento institucional, por outro, seu formato desdobra-se na replicação

indiscriminada à política de habitação e saneamento, não considerando, a nosso ver, as particularidades dessa segunda, além de conter limites comuns a ambas.

Considerando a política analisada, sem ignorar que há processos em comum, observamos que o processo teleológico - que deveria mover o trabalho que atua sobre determinadas necessidades sociais - é podado pelo engessamento das normativas. Há ainda uma lacuna significativa no processo de produção teórica e formativa nessa área, bem como na transparência de informações e, sobretudo, pouca experiência dos profissionais, considerando novas e antigas requisições nesse campo, o que tem levado ao recurso às experiências da habitação e urbanização como solução para o saneamento. Agrava ainda esse quadro a precarização do trabalho manifestada em contratos de trabalho frágeis, grande número de projetos acompanhados pelos profissionais, insuficiência de recursos materiais e humanos, entre outros, além das próprias espoliações vividas, que têm distanciado os assistentes sociais do processo de pesquisa e sistematização do trabalho profissional cotidiano.

Identificamos que parte das orientações institucionais diminuem as margens para a autonomia dos assistentes sociais, especialmente no processo de definição/aprovação/reprovação de seus instrumentais metodológicos, fazendo de forma que homogeniza a ação social nas distintas particularidades regionais e setoriais, como no caso da política de habitação e saneamento. Ao mesmo tempo, cria as condições que abalizam o exercício profissional, que, se orientado pelo Projeto Ético-Político crítico do Serviço Social brasileiro, encontra nos espaços criados margens para fortalecimento dos interesses dos usuários, maiores ou menores, a depender do seu nível de inserção, condições objetivas de trabalho e sólida formação profissional.

Na pesquisa, notamos alguns processos que permeiam esse cotidiano e que, somados às balizas institucionais, tensionam o trabalho do assistente social, como a interferência política, o aumento da violência urbana, a participação e controle social em momentos posteriores aos quais as decisões já foram tomadas, os recursos definidos pelo orçamento disponível e não pela demanda, as limitações técnicas e financeiras dos proponentes, a ausência da cultura de planejamento, a ingerência da instituição financeira e ministerial na autonomia profissional e as próprias ofensivas neoliberais, dismantando as políticas públicas com as quais o Trabalho Social deve se articular. Deste modo, não é raro

que as grandes expectativas institucionais sejam frustradas em processos como a participação social no nível da informação e não da decisão, a intersetorialidade, resumida a parcerias para divulgação da obra, do Trabalho Social e cessão de espaços, a educação ambiental instrumental e restrita aos usuários.

Por outro lado, não queremos assumir aqui uma postura fatalista de ignorar as possibilidades criadas pela institucionalização desse trabalho, que, como vimos, não é novo na trajetória do Serviço Social. É preciso reconhecer que a atuação na mediação entre a população e o acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário torna-se, no contexto mencionado anteriormente, um campo privilegiado de inserção profissional, na perspectiva de fortalecimento do projeto que atua na defesa desses serviços enquanto direito social.

Por isso, o exercício profissional fundamentado no atual e ameaçado Projeto Profissional do Serviço Social brasileiro torna-se um recurso essencial para orientar as ações que se afinem à direção social democrática e progressista, no âmbito das políticas sociais. Isso implica, primeiramente, a recusa aos processos de mercantilização dos direitos sociais. Em decorrência dessa vinculação progressista, a atuação deve se alinhar a ações que, entre outros, contribuam com a democratização das informações, identificação de situações que dificultam o acesso dos usuários aos direitos sociais, intervindo nesse processo, buscando a participação efetiva e respeito às decisões dos usuários. Evidentemente, as condições objetivas em que o trabalho profissional interfere nesse processo, mas não pode ser justificativa para a reprodução de discursos fatalistas acerca dos limites da ação profissional. Com a pesquisa, vimos que é possível imprimir, sim, uma direção social na perspectiva apontada, especialmente quando o trabalho ocupa o lugar da política partidária e contribui com a socialização de informações importantes para a tomada de decisão dos usuários, bem como quando contribui com a expansão dos direitos sociais e incentiva a ocupação qualificada de espaços decisórios.

Porém ainda há alguns desafios relacionados que devem ser enfrentados pela categoria profissional, no que se refere especificamente ao “componente” Trabalho Social, como o rompimento com o messianismo presente nas normativas; a revisão dos critérios de obrigatoriedade do Trabalho Social; a atenção para o processo de terceirização, tanto no que diz respeito à fiscalização quanto a posturas antiéticas que permeiam o universo das empresas terceirizadas,

embora não seja restrito a estas; o estudo de mecanismos factíveis de monitoramento e avaliação do trabalho e da política; o lugar do planejamento integrado no conjunto do empreendimento, ou seja, se realmente é uma orientação restrita à normativa do Trabalho Social ou se deve influir em outras orientações; o entendimento do Trabalho Social como um processo e não como um pedaço do orçamento que se traduz em produtos mensuráveis; a articulação do Trabalho com movimentos sociais e espaços participativos, ainda que entendendo os limites que os mesmos enfrentam na conjuntura brasileira; entre outros. Inclusive, pensar se realmente a efetividade social do Trabalho Social não implicaria na necessária expansão das ações para quem não é “beneficiário” direto e não possui os serviços, o que necessariamente demanda uma revisão dos tempos metodológicos e escopo do trabalho.

Considerando nossa hipótese inicial de que esse componente atua no campo da mediação de conflitos tensionados pela demanda histórica da garantia de direitos e a necessidade de formação de consenso em torno do projeto hegemônico de cidade/sociedade em curso, ter compreensão dos limites, possibilidades e particularidades enfrentadas pela profissão nesse campo é essencial.

Repensar o Trabalho Social e sua vinculação com o Projeto Profissional do Serviço Social nos colocou diante da percepção de que, dentro das possibilidades ditadas pelos determinantes sócio-históricos e institucionais, a abertura desse espaço sócio-ocupacional e a sua apropriação pelo Serviço Social, qualificada pela dimensão ético-política da profissão, pode potencializar as lutas sociais pela expansão dos direitos da cidadania e a objetivação de valores sociais democráticos.

7

Referências bibliográficas

ABREU, M. de A. A cidade, a montanha e a floresta. In: ABREU, M. de A. **Natureza e Sociedade no Rio de Janeiro**. Prefeitura do Rio de Janeiro, 1992.

ABREU, M. M. **Serviço social e a organização da cultura**: perfis pedagógicos da prática profissional. São Paulo: Cortez, 2002.

ALONSO, M. O. C. **Neoliberalismo, Terceira Via e Serviço Social**: um estudo sobre o exercício profissional nas Organizações Não Governamentais filiadas à Abong. Dissertação (Mestrado), Rio de Janeiro: UERJ, 2012.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER; GENTILLI (Orgs). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

ANMAN, S. **Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2013.

ARAÚJO, Tania B. Mudanças e desafios no Brasil e no mundo. In: PIETÁ, E. (Org). A nova política econômica- a sustentabilidade ambiental. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010, p.13-20.

ARRETCHE, M. **Federalismo e políticas sociais no Brasil**: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo Perspec. [online]. 2004, v.18, n.2, p.17-26.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO DE SERVIÇO SOCIAL/CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E PESQUISA EM POLÍTICAS SOCIAIS E SERVIÇO SOCIAL (ABEPSS/CEDEPSS). **Diretrizes Gerais para o curso de Serviço Social** (com base no currículo mínimo aprovado em Assembleia Geral e Extraordinária de 8 de novembro de 1996) In Cadernos ABESS n. 7 – Formação Profissional – trajetórias e desafios. Edição Especial. São Paulo: Cortez Editora, ABEPSS/CEDEPSS, 1997.

BAPTISTA, M. V. **Desenvolvimento de Comunidade**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1976.

BARBIERI, J. C. **Desenvolvimento e meio ambiente**: as estratégias de mudanças da agenda 21. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

BECKER, B. **Brasil**: uma nova potência regional na economia-mundo. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2003.

BEHRING, E. R. **Brasil em Contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BOTELHO, A. **Do fordismo à produção flexível**. São Paulo: Annablume, 2008. p.31-82.

BRAGA, S. Um novo modelo de desenvolvimento: cinco características. In: PIETÁ, E. (Org.). **A nova política econômica- a sustentabilidade ambiental**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Congresso Nacional: Brasília, 1988.

_____. Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Congresso Nacional: Brasília, 2001.

_____. Banco Nacional de Habitação. Resolução do conselho nº50/85, 03 de out. de 1985. **Cria o Programa de Saneamento para População de Baixa Renda – PROSANEAR e estabelece diretrizes para sua execução**. Rio de Janeiro: 1985.

_____. CCFGTS. Resolução do conselho nº 182/1995. Aprova o Programa de Saneamento (Pró-saneamento). Brasília: 1995.

_____. Decreto- Lei 11.445 de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979, revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e da outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm>. Acesso em: jun. 2014.

_____. **Diretrizes para o Desenvolvimento do Trabalho Socioambiental**. Ministério das Cidades, 2009b.

_____. **Diretrizes para o Trabalho Socioambiental**. Ministério das Cidades, 2010b.

_____. Instrução Normativa nº 46/2007. Regulamenta os procedimentos e as disposições relativas às operações de crédito no âmbito do Programa Saneamento para todos, instituído pela Resolução nº 476, de 31 de maio de 2005, modificada pela Resolução nº 491, de 14 de dezembro de 2005, ambas do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Ministério das Cidades. Brasília, 2007.

BRASIL. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Educação Ambiental e Mobilização Social em Saneamento. **Caderno metodológico para ações de educação ambiental e mobilização social em saneamento**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2009. 100 p.; 21 X 29,7 cm.

_____. Portaria nº21 de 22 de janeiro de 2014. **Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades**. Ministério das Cidades, Brasília, 2014.

_____. **PLANSAB - Plano Nacional de Saneamento Básico**. Brasília: Ministério das Cidades-Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Ministério das Cidades, 2014. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: jun. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Balanco 4 anos – Programa de Aceleração do Crescimento (2007 – 2010)**. Brasília, 2010.

_____. Lei Nº 10.683, de maio de 2003. **Dispõe sobre a organização da presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências**. Brasília, 2003.

_____. Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação. **Curso a Distância, Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social**. Brasília, 2010.

BRAZ, M. A Hegemonia em xeque. Projeto ético político do Serviço Social e seus elementos constitutivos. **Revista Inscrita**, n. 10. Brasília, Ed. CFESS, 2007.

BRITO, A. L. Tarifas Sociais, justiça social e justiça ambiental no acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil. In: **Anais da Conferência Internacional Waterlat: tensão entre justiça ambiental e justiça social na América latina: o caso da gestão da água**, São Paulo, 2010.

_____. **Saneamento na região metropolitana do Rio de Janeiro: uma análise da história recente da gestão de serviços e de suas implicações no acesso aos serviços da população mais pobre** - v. 8, n. 4 (2004).

CARDOSO, A. L. (Org.). **O programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 17-65; 143-160. Disponível em: <http://www.observatoriodasmegropoles.net/images/abook_file/mcmv_adauto2013.pdf>

CARVALHO, M. C. B. **Gestão social e trabalho social: desafios e percursos metodológicos**. São Paulo: Cortez, 2014.

CASTELO, R. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. In: **Revista Oikos**. Rio de Janeiro, v.8, n.1, 2009.

CASTELO, R. O social-liberalismo brasileiro e a miséria ideológica da economia do bem-estar. In: MOTA, A. E. (Org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia – crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012, p.46-77.

CASTRO, M. M. **História do Serviço Social na América Latina**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CFESS. **Lei de regulamentação da profissão**. Lei nº 8.662, de 07 de junho de 1993. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br>>. Acesso em: nov. 2014.

CHESNAIS, F. Globalización o Mundialización del Capital? La financierización del capital. In: BORGIANNI, E.; MONTAÑO, C. (Orgs.). **Coyuntura actual, latinoamericana y mundial: tendencias y movimientos**. São Paulo: Cortez, 2009. (Biblioteca latinoamericana de Servicio Social, v.14).

CHOAY, F. **O Urbanismo**. São Paulo: Perspectiva. 2003, p.1-32.

CIAVATTA, M. O conhecimento histórico e o problema teórico-metodológico das mediações. In: FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. (Org.). **Teoria e educação no labirinto do capital**. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 130-155.

COELHO, F. D. **História Urbana e Movimentos Sociais: o movimento de reforma urbana (1950-1990)**. Tese de doutorado, Niterói: UFF, 1996, p.128- 163.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Código de Ética do Assistente Social**. A resolução CFESS nº273/93 de 13 de março de 1993 institui o código de ética profissional e dá outras providências.

CORDEIRO, D. O. **Políticas de intervenção em favelas e as transformações nos programas, procedimentos e práticas: a experiência de atuação do município de Embu**. Dissertação (mestrado). São Paulo: FAUUSP, 2009.

COUTINHO, C. N. **Intervenções: o marxismo na batalha de ideias**. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Gramsci- Um Estudo sobre se pensamento político**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

DANCPC. **Dossiê da Articulação Nacional dos Comitês Populares da COPA**, 2011.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Poder Legislativo**. Rio de Janeiro, 2013, p. 06.

DIDU/GEPAD. CAIXA. **Caderno de Orientações Técnico Sociais**, 2004.

EMMA, S. Desafios para a extensão rural: o "social" na transição agroecológica. In: **Agroecol. e Desenv. Rur. Sustent.**, Porto Alegre, v.3, n.3, Jul/Set 2002

FILHO, R. S.; GURGEL, C. **Gestão democrática e Serviço Social**: princípios e propostas para a intervenção crítica. Coleção biblioteca básica do Serviço Social. São Paulo: Cortez, 2016.

FIX, M. **Parceiros da exclusão**. São Paulo: Boitempo, 2001, p. 109-135.

FONTES, V. **O Brasil e o capital imperialismo**: Teoria e história. São Paulo: EPSJV, UFRJ, 2010.

FORTI, V.; COELHO, M. Contribuição à crítica do projeto ético-político do serviço social: considerações sobre fundamentos e cotidiano institucional. In: FORTI, V.; GUERRA, Y. **Projeto Ético – Político do Serviço Social**: Contribuições à sua Crítica. Rio de Janeiro: Lumen Juri, 2014.

GANDIN, D. A Posição do Planejamento Participativo entre as Ferramentas de Intervenção na Realidade. In: **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.1, 2001, p.81-95.

GEPAD03. CAIXA. **Caderno de Orientação Técnico Social**. 2013.

GONÇALVES, R. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. **Serviço Social e Sociedade**, n.112. São Paulo: Cortez, 2014.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. v. 2. Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2004.

GUERRA, Y. **A Instrumentalidade do Serviço Social**. São Paulo, Cortez, 2011.

HARVEY. D. **O Novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2003.

_____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. **Condição pós-moderna**. Tradução: Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

_____. **O Direito à Cidade**. Lutas Sociais, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012

HUBNER, C. F. As redes de infra-estrutura na cidade fragmentada: o urbanismo estilhaçado. In: XIII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. **Anais...** Florianópolis, 2009.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Renovação e conservadorismo no Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2008.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**. 20. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

IANNI, O. **Pensamento social no Brasil**. Bauru, São Paulo: EDUSC 2004.

IMBROISI, E. G. **O processo de mercadificação da natureza como estratégia de reprodução do capital**. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade, Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Geografia e Meio Ambiente, 2015.

JAPIASSU, H. **A crise das ciências humanas**. São Paulo: Cortez, 2012.

KHAIR, A. O Brasil tem fôlego para fortes políticas anticíclicas. In: PIETÁ, E. (Org.). **A nova política econômica- a sustentabilidade ambiental**. Fundação Perseu Abramo, 2010.

KOSIK, K. O mundo da pseudoconcreticidade e a sua destruição. **Dialética do concreto**. 2. ed. Rio de Janeiro: paz e 117terra, 1976.

KOVARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, p.55-74.

LAZZARINI, M. O Saneamento e os Consumidores. In: **O pensamento do setor saneamento no Brasil**: perspectivas futuras. PMSS (Programa de Modernização do Setor Saneamento). Brasília, DF, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano – SEDU/PR, 2002.

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Ed. Moraes, 1991. p. 103-135.

LEHER, R. Ideologia do desenvolvimento, pobreza e hegemonia. In: MOTA (Org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, O. M.; MALAFAIA, S. L. PROSANEAR: a experiência da CEDAE no estado do Rio de Janeiro. In XXVIII CONGRESSO INTERAMERICANO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL. Rio Grande do Sul: Abes. 2000. <Disponível em: <www.bvsde.paho.org/bvsaidis/saneab/xi-003.pdf> Acesso em: abr. 2014.

LOWY, M. **As aventuras de karl Marx no país do Barão de Münchhausen**, 5. ed. São Paulo: Cortez, 1994.

LOWY, M. **Ideologias e ciências sociais**: elementos para uma análise marxista. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

MARCONSIN, C. Documentação em Serviço Social: Debatendo a Concepção Burocrática e Rotineira. In: FORTI, V.; GUERRA, Y. (Org.). **Serviço Social: Temas, Textos e Contextos**. 5. ed. Rio de Janeiro: Livraria e Editora Lumen Juris Ltda, 2016, v. 01, p. 99-112.

MARE (Ministério de Administração e Reforma do Estado)/Presidência da República/Câmara da reforma do estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: jul. 2014.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política. v. 1: O processo de produção do capital. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

_____. Prefácio para Crítica a economia política. In: MARX, K. **Para a crítica a economia política**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2008.

_____. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas - São Paulo: Boitempo, 2007

MEDEIROS, S. R. F. Q. BNH: Outras perspectivas. In.: I CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA A POBREZA E A DESIGUALDADE, 2010, Natal. **Anais...** Natal: CCHLA/UFRN, 2011. p. 1-15. Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/anais.html>>. Acesso em: 07 jun. 2014.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. 1. ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2011.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social**: teoria método e criatividade. 25. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

MIRANDA, R. N. Implicações ambientais do desenvolvimento da infraestrutura: saneamento rural. **Revista Administração Pública**. n. 26 jan-mar, 1992, p. 69-81. <Disponível em www.spell.org.br/documentos/download/14096. Acesso em: jun. de 2014>.

MOTA, A. E. (Org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia – crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. Espaços ocupacionais e dimensões políticas da prática do assistente social. **Serviço Social e Sociedade**, n.115, São Paulo: Cortez, 2014.

MOTA, A. E; AMARAL, A. S. Reestruturação do capital, fragmentação do trabalho e Serviço Social. In: **A nova fábrica de consensos**. São Paulo: Cortez, 1998.

NASCIMENTO, S. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan-mar, 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n101/06.pdf> Acesso em setembro de 2015

NETTO, J. P. **Ditadura e serviço social no Brasil pós-64**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, n. 50. São Paulo: Cortez, 1996.

HELLER, L.; REZENDE, S. C. **O saneamento no Brasil- Políticas e interfaces**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

NOGUEIRA, M. A. Sociedade civil entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n.52, jun. 2003, p.185-202.

PETRAS, J; VELTMEIER, H. Mal gobierno, buena ‘governancia’: sociedad civil contra movimientos sociales. In: BORGIANNI, E; MONTAÑO, C. (Orgs.). **Coyuntura actual, latinoamericana y mundial: tendencias y movimientos**. São Paulo: Cortez, 2008. (Biblioteca latinoamericana de Servicio Social, v.14).

PIETÁ, E. (Org.). **A nova política econômica- a sustentabilidade ambiental**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

PORTO-GONÇALVES, C. W. Água não se nega a ninguém (a necessidade de ouvir outras vozes). In: PARREIRA, C.; ALIMONDA, H. (Orgs.). **Políticas públicas ambientais latino-americanas**. Brasília: Flacso-Brasil, Ed. Abaré, 2005.

RODRIGUES, T. A.; SALVADOR, E. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas políticas sociais. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, nov. 2011. Disponível em: <http://www.seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/5624/4672>. Acesso em: mar. 2014.

SANCHEZ, F. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Argos: Chapecó, 2010, p.41-71.

SANTANA, R. N. do N.; SOUSA, S. de M. P. S. **Gestão pública da questão ambiental e tessituras das cidades brasileiras: notas preliminares**. Florianópolis: Katálysis, Ed. UFSC, v.15, n.1, p. 112-121.jan. - jun 2012.

SANTOS, C. M. (Ed.). **Na Prática a Teoria é Outra?: Mitos e Dilemas na Relação entre Teoria, Prática, Instrumentos e Técnicas no Serviço Social**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SCHONS, S. M. A questão ambiental e a condição de pobreza. In: **Katálysis**. Florianópolis: Ed. UFSC, v.15, n.1, p. 70 – 78. jan - jun 2012.

SETUBAL, A. A. **Pesquisa em Serviço Social: utopia e realidade**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SILVA, M. G. **Questão Ambiental e Desenvolvimento Sustentável: um desafio ético-político ao Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, S. O. M. (Org.). **Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe**. São Paulo: Cortez, 2014.

TOPALOV, C. Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX. In: RIBEIRO, L. C. Q.; PECHMAN, R. **Cidade, povo e nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, p.23-52.

VAINER, C. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis, 2000.

VALENTE, J. **Gestão de Cidades no Brasil: estratégias e orientações do banco Interamericano de Desenvolvimento**. São Paulo: Papel Social, 2013.

ZIEGLER, J. **Destruição em massa: geopolítica da fome**. São Paulo: Cortez, 2013.

8 Apêndices

8.1.

Apêndice 1 – Termo de consentimento livre e esclarecido

Título do Projeto: Serviço Social e Política Urbana: a inserção Serviço Social nos empreendimentos de saneamento do Programa de Aceleração do Crescimento

Prezado (a) assistente social,

Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa de doutorado vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC Rio, que tem por objetivo estudar o trabalho dos assistentes sociais nas obras saneamento no estado do Rio de Janeiro. Você foi selecionado(a) por ter atuado, no ano de 2015, em um dos projetos que serão analisados.

A sua participação nesse estudo consiste em responder um questionário que abordará questões relacionadas à sua experiência na área de trabalho social; condições de trabalho; requisições profissionais; dificuldades; potencialidades do trabalho; desafios ético-políticos; bem como a concepção do profissional acerca de temas correlatos ao trabalho social.

As informações obtidas serão confidenciais, utilizadas somente para os fins da pesquisa, sendo assegurado o sigilo sobre sua participação, inclusive quando da apresentação dos resultados em publicação científica, uma vez que os resultados serão sempre apresentados como retrato de um grupo e não de uma pessoa.

Você poderá se recusar a participar ou a responder algumas das questões a qualquer momento, não havendo nenhum prejuízo pessoal ou profissional se esta for a sua decisão. Sua participação é muito importante e voluntária. Você não terá nenhum gasto e também não receberá nenhum pagamento por participar desse estudo.

Os resultados dessa pesquisa contribuirão com a ampliação do conhecimento acerca do trabalho e dos desafios enfrentados pelo assistente social na atual política urbana, em especial, no setor de

saneamento, o qual carece de sistematizações. Também permitirá a identificação de questões a serem enfrentadas pelos profissionais em todos os níveis de inserção profissional, buscando a permanente qualificação do trabalho.

A participação na pesquisa não apresenta nenhum risco ao entrevistado.

Você receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone e o email do pesquisador responsável e de sua orientadora, podendo tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

Pesquisador responsável: Marianne Oslay Cortes Alonso. Tel. 967223382, marinx@gmail.com.

Orientadora: Valéria Pereira Bastos, 999962221, vpereirab@gmail.com.

DECLARAÇÃO DE CONSENTIMENTO

Declaro ter entendido os objetivos, riscos e benefícios da pesquisa. Dou meu consentimento de livre e espontânea vontade para participar deste estudo.

Nome:

Assinatura:

Pesquisador: Marianne Oslay Cortes Alonso

Assinatura:

Rio de Janeiro, de de 2016.

8.2. Apêndice 2 – Questionário Nº

1. IDENTIFICAÇÃO

Sexo: () Feminino () Masculino

Idade:

2. FORMAÇÃO PROFISSIONAL E APRIMORAMENTO

2.1 Em que ano se graduou?

2.2 Possui alguma formação acadêmica complementar?

- () Pós-graduação/Especialização () Concluído () Em curso () Interrompido
 () Mestrado () Concluído () Em curso () Interrompido
 () Doutorado () Concluído (x) Em curso () Interrompido
 () Outra graduação _____ () Concluído () Em curso

2.3 Costuma participar de eventos, cursos, oficinas ou outros espaços de aprimoramento profissional?

- () Sim () Não

2.3.1 Se sim, em que (quais) área (s)?

- () Serviço Social () Política Urbana () Outros temas

2.3.3 Se não, por qual (is) motivo (s)

- () Ausência de tempo
 () Baixa oferta de eventos com temas de seu interesse
 () Não avalia ser importante
 () Outros _____

2.5 Como avalia a produção bibliográfica e espaços de formação e aprimoramento (cursos, seminários, oficinas, etc.) relacionados ao Trabalho Social?

- () suficiente () regular () insuficiente () não tem opinião formada

Observações (caso deseje fazer)

3. RELAÇÃO COM A INSTITUIÇÃO EMPREGADORA

3.1 Vínculo institucional (empregador):

- () Mandatária
 () Proponente/Interventor (quadro próprio)
 () Proponente/Interventor (empresa licitada para a execução do trabalho social)
 () Empresa de engenharia: no orçamento da obra () outro vínculo ()
 () Empresa terceirizada
 () Outros _____

3.2 Regime de contratação:

- () CLT
 () Contrato por tempo determinado
 () Prestador de serviços
 () Outros _____

3.3 Jornada de trabalho:

- () 40h semanais
 () 30h semanais
 () outra carga horária _____

3.4 Possui outro vínculo empregatício?

- () Sim () Não
 Carga horária semanal: _____

Observações (caso deseje fazer)

4. INSERÇÃO NO TRABALHO SOCIAL

4.1 No âmbito do Trabalho Social, preencha a tabela a seguir informando qual destas funções você exerce ou exerceu (assinalar com x), há tempo exerce ou por quanto tempo exerceu as respectivas funções e em quantos projetos esteve inserido (a) em cada função no ano de 2015.

Funções	Exerce	Exerceu	Tempo de experiência (nº anos)*	Projetos em 2015**
Analista de projetos				
Gestor/gerente de contratos				
Fiscal de contratos				
Coordenador/ Responsável técnico				
Assistente social executor (a)				
Consultor				
Outro				

* Menos de 1 ano, 1 ano, 2 anos, 3 anos, 4 anos...

4.2 Em sua trajetória profissional, qual foi o número máximo de projetos que você atuou (acompanhando, executando e/ou coordenando) concomitantemente?

4.3 Como você avalia o atendimento às requisições do seu trabalho em relação à quantidade de projetos que acompanhou/coordenou/executou?

- () Consegue atender todas as requisições satisfatoriamente
 () Não consegue atender todas as requisições satisfatoriamente

4.3 Você já atuou como assistente social em Projeto de Trabalho Social de outra área?

() habitação () planejamento urbano () mobilidade () outros

() não atuei

Observações (caso deseje fazer)

5. CONDIÇÕES DE TRABALHO

5.1 Como você avalia as condições de trabalho para o exercício das funções no que tange:

- a) Recursos materiais e humanos
 () Satisfatório () Regular () Insuficiente

Por quais motivos avalia dessa forma?

Porque os recursos materiais e humanos são os maiores obstáculos para o bom desenvolvimento dos projetos. Onde atuo, o número de profissionais é

insuficiente para atender ao número de projetos, não só para coordenar, mas principalmente para executar.

- b) Autonomia para exercício das atribuições por parte da gestão
 Satisfatório Regular Insuficiente

Por quais motivos avalia dessa forma?

Porque podemos elaborar e conduzir os projetos sem intervenção no direcionamento técnico, e ético. Contudo, o viés político é atravessado pela condição de funcionária da empresa, mas, de forma geral, é possível autonomia política também.

- c) Relação com os demais setores institucionais envolvidos no trabalho social
 Satisfatória Regular Insuficiente

Por quais motivos avalia dessa forma?

Porque o reconhecimento da importância do trabalho social para o bom andamento do empreendimento ainda não ocorre com a maioria dos setores envolvidos nos projetos. O principal problema é a comunicação sobre os processos da obra, seja sobre a situação do contrato seja sobre planejamento da obra, mas também temos dificuldade para conseguir a participação em eventos promovidos pelo trabalho social e o atendimento das demandas dos moradores.

- d) Atuação e influência da instituição financeira no direcionamento do trabalho
 Satisfatória Regular Insuficiente

Por quais motivos avalia dessa forma?

Apesar de haver muita contribuição para o aperfeiçoamento dos projetos a instituição financeira costuma adotar uma postura fiscalizadora sem considerar as condições objetivas da realidade do campo e dos problemas de infraestrutura enfrentados pelas equipes. O esforço é para que se cumpra as determinações técnico-burocráticas e não na funcionalidade das ações.

Observações (caso deseje fazer)

<hr/> <hr/> <hr/>

6. COMPREENSÃO DA ÁREA

6.1 O que entende por Trabalho Social?

6.2 Você considera importante o Trabalho Social no saneamento? Por que?

6.3 Você teve treinamento para atuar na área em algum momento da sua trajetória? (Para fins de treinamento, considerar as orientações sistemáticas sobre temas correlatos ao trabalho – política urbana, instrumentos de

planejamento, monitoramento e avaliação do trabalho, entre outros – geralmente obtidas através de cursos (presenciais e/ou à distância), semanas de integração, palestras etc).

- Sim, por mais de um ente
- Sim, pela proponente e/ou empregadora
- Sim, pela instituição financeira
- Sim, pelo Ministério das Cidades
- Não tive treinamento

6.4 Considerando a pergunta anterior, qual o efeito do treinamento ou ausência dele para o seu trabalho cotidiano?

Observações (caso deseje fazer)

7. EIXOS DO TRABALHO SOCIAL

7.1 Sobre os eixos principais do Trabalho Social, como avalia a sua materialização nos empreendimentos de abastecimento de água e esgotamento sanitário?

- a) Mobilização, organização e fortalecimento social
- b) Acompanhamento e gestão social da intervenção
- c) Educação ambiental e patrimonial
- d) Desenvolvimento socioeconômico

Observações (caso deseje fazer)

8. EXERCÍCIO PROFISSIONAL

8.1 Quais são suas principais atribuições profissionais em função relacionada ao Trabalho Social?

8.2 Como obteve conhecimento para exercer essas atribuições? (pode assinalar mais de um)

- Graduação

- () Formação complementar (cursos de especialização, pós-graduação, extensão universitária, outros)
- () Leituras
- () Treinamento institucional (independente do ente – cursos, integrações, palestras, eventos)
- () Repasse de outro profissional
- () No dia a dia
- () Outro _____

8.3 Você considera que desempenha funções que **não** são privativas ou de competência do Serviço Social?

- () Sim () Não

Se sim, quais e por que?

A fiscalização de contrato e elaboração de orçamento. Pois não fazem parte da formação de assistentes sociais.

Você considera possuir conhecimento suficiente para executar todas as funções que desempenha?

- () Sim () Não

Observações (caso deseje fazer)

Observações (caso deseje fazer)

10. SERVIÇOS IMPLANTADOS

10.1 Como é o seu cotidiano de trabalho junto às obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário?

10.2 Na sua opinião, qual é o papel do Trabalho Social nessas obras?

10.3 Quais são as principais atividades desenvolvidas?

10.4 De modo geral, quais são os principais resultados que observa com a execução do trabalho junto às obras?

10.5 Quais os principais limites e dificuldades enfrentadas nesse trabalho?

Observações (caso deseje fazer)

11 AVALIAÇÕES SOBRE TEMAS RELACIONADOS AO TRABALHO SOCIAL

10.1 Expresse nos tópicos abaixo sua opinião sobre os temas relacionados ao Trabalho Social, podendo utilizar exemplos cotidianos para ilustrá-la:

- a) Normativas do Trabalho Social para o Saneamento.
- b) Intersetorialidade e Interdisciplinaridade.
- c) Papel do Trabalho Social no enfrentamento da violência nos territórios.
- d) Licitação de Projetos de Trabalho Social e fiscalização de contratos por assistente social.
- e) A participação da instituição financeira no direcionamento do Trabalho Social.
- f) Diagnóstico e desenvolvimento socioterritorial em saneamento.

Observações (caso deseje fazer)

8.3.**Apêndice 3 – Roteiro – Grupo Focal**

I- SERVIÇO SOCIAL E INSERÇÃO INSTITUCIONAL – TRABALHO SOCIAL

II. CONDIÇÕES DE TRABALHO

III. ATIVIDADES DO TRABALHO SOCIAL NO SANEAMENTO

IV- SERVIÇOS IMPLANTADOS

8.4.

Apêndice 4 – Empreendimentos no RJ - setembro 2015

EMPREENDEMENTOS NO RJ: ÁGUA EM ÁREAS URBANAS - SETEMBRO 2015				
EMPREENDEMENTO	ÓRGÃO	EXECUTOR	ESTÁGIO	INVESTIMENTO
ABASTECIMENTO DE ÁGUA - APERIBÉ - RJ	FUNASA	MUNICÍPIO	Ação Preparatória	Não há
ABASTECIMENTO DE ÁGUA - BOM JARDIM - RJ	FUNASA	ESTADO	Ação Preparatória	Não há
ABASTECIMENTO DE ÁGUA - BOM JESUS DO ITABAPOANA - RJ	FUNASA	ESTADO	Ação Preparatória	Não há informações
ABASTECIMENTO DE ÁGUA - CARDOSO MOREIRA - RJ	FUNASA	ESTADO	Concluído	R\$ 747.554,92
ABASTECIMENTO DE ÁGUA - CORDEIRO - RJ	FUNASA	ESTADO	Concluído	R\$ 1.105.259,60
ABASTECIMENTO DE ÁGUA - DUAS BARRAS - RJ	FUNASA	ESTADO	Concluído	R\$ 2.127.929,79
ABASTECIMENTO DE ÁGUA - MACUCO - RJ	FUNASA	ESTADO	Concluído	R\$ 288.802,49
ABASTECIMENTO DE ÁGUA - MENDES - RJ	FUNASA	MUNICÍPIO	Em obras	R\$ 7.713.728,14
ABASTECIMENTO DE ÁGUA - PARAÍBA DO SUL - RJ	FUNASA	ESTADO	Ação Preparatória	Não há informações
ABASTECIMENTO DE ÁGUA - PATY DO ALFERES - RJ	FUNASA	ESTADO	Em obras	R\$ 2.135.745,29
ABASTECIMENTO DE ÁGUA - RIO CLARO - RJ	FUNASA	ESTADO	Concluído	R\$ 1.555.555,56
ABASTECIMENTO DE ÁGUA - SANTA MARIA MADALENA - RJ	FUNASA	ESTADO	Concluído	R\$ 614.085,26
ABASTECIMENTO DE ÁGUA - SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA - RJ	FUNASA	ESTADO	Em obras	R\$ 2.267.301,91
ABASTECIMENTO DE ÁGUA - SÃO JOÃO DA BARRA - RJ	FUNASA	ESTADO	Em obras	R\$ 1.796.613,80
ABASTECIMENTO DE ÁGUA - SÃO JOSÉ DE UBÁ - RJ	FUNASA	ESTADO	Concluído	R\$ 358.656,35
ABASTECIMENTO DE ÁGUA - SÃO SEBASTIÃO DO ALTO - RJ	FUNASA	ESTADO	Concluído	R\$ 551.553,98
ABASTECIMENTO DE ÁGUA - SAPUCAIA - RJ	FUNASA	ESTADO	Em obras	R\$ 1.158.745,05
ABASTECIMENTO DE ÁGUA - SUMIDOURO - RJ	FUNASA	ESTADO	Concluído	R\$ 256.804,63
ABASTECIMENTO DE ÁGUA - TRAJANO DE MORAES - RJ	FUNASA	ESTADO	Concluído	R\$ 408.415,19
ABASTECIMENTO DE ÁGUA - VARRE-SAI - RJ	FUNASA	ESTADO	Concluído	R\$ 539.894,43
ADEQUAÇÃO DO SAA - CONSTRUÇÃO DE DIQUE E ALTERAÇÃO NA CAPTAÇÃO DE ÁGUA DO SISTEMA GUANDU - NOVA IGUAÇU - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 53.353.470,56
ADEQUAÇÃO DO SAA - MELHORIA NAS REDES DO BAIRRO JARDIM PRIMAVERA, AV. CASTRO ALVES, RUA COMANDANTE AMARAL PEIXOTO - DUQUE DE CAXIAS - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 3.891.049,60
ADEQUAÇÃO DO SAA DO BAIRRO PARQUE FLUMINENSE - RIO DE JANEIRO, DUQUE DE CAXIAS - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 14.188.865,88
ADEQUAÇÃO DO SAA NOS BAIRROS MARQUES MANETA, COLUMBANDÉ, TRINDADE, TRIBOBÓ E AMENDOEIRA - SÃO GONÇALO, RIO DE JANEIRO - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 41.325.253,98

ADEQUAÇÃO E AMPLIAÇÃO DO SAA - REFORMA DA ETÁ, IMPLANTAÇÃO DE ADUTORA, RESERVATÓRIO, REDE DE DISTRIBUIÇÃO E LIGAÇÕES - ITAPERUNA - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 23.421.481,10
AMPLIAÇÃO DO SAA - CONCLUSÃO DA LINHA DE RECALQUE ENTRE A ELEVATÓRIA GUARABU E A RESERVATÓRIO DO BARÃO - RIO DE JANEIRO - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 3.478.007,78
AMPLIAÇÃO DO SAA - DUPLICAÇÃO DE ADUTORA E AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE DE TRATAMENTO DE ÁGUA DO SISTEMA IMUNANA - LARANJAL (COMPERJ) - ITABORAÍ, NITERÓI, SÃO GONÇALO - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 104.458.080,01
AMPLIAÇÃO DO SAA - MAGÉ - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 50.718.881,12
AMPLIAÇÃO DO SAA - REFORMA, ADAPTAÇÃO E REPAROS GERAIS NA ETA GUANDU - BELFORD ROXO, DUQUE DE CAXIAS, MESQUITA, QUEIMADOS, RIO DE JANEIRO, NOVA IGUAÇU - RJ	MCIDADES	ESTADO	Concluído	R\$ 4.139.929,12
AMPLIAÇÃO DO SAA DA BAIXADA FLUMINENSE - DUPLICAÇÃO DA ADUTORA PRINCIPAL - BELFORD ROXO, DUQUE DE CAXIAS, MESQUITA, QUEIMADOS, SÃO JOÃO DE MERITI, NOVA IGUAÇU - RJ	MCIDADES	ESTADO	Concluído	R\$ 29.734.665,67
AMPLIAÇÃO DO SAA DA REGIÃO DO GRÃO-PARÁ - ADUTORA DE ÁGUA TRATADA, REDE DE DISTRIBUIÇÃO E LIGAÇÕES PEDIAIS - NOVA IGUAÇU - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 24.750.832,00
AMPLIAÇÃO DO SAA DA SEDE E DO DISTRITO DE CONSERVATÓRIA - VALENÇA - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 30.168.732,98
AMPLIAÇÃO DO SAA DA ZONA OESTE - 1ª ETAPA, NOS BAIROS BARRA DA TIJUCA, VARGEM GRANDE E VARGEM PEQUENA - RIO DE JANEIRO - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 259.234.000,41
AMPLIAÇÃO DO SAA DE BANGU - RIO DE JANEIRO - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 76.033.150,90
AMPLIAÇÃO DO SAA DE SEROPÉDICA E ITAGUAÍ - ITAGUAÍ, SEROPÉDICA - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 65.916.159,53
AMPLIAÇÃO DO SAA DO BAIRRO MONJOLOS - SÃO GONÇALO - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 26.000.000,00
AMPLIAÇÃO DO SAA DOS BAIROS BOA ESPERANÇA E PARQUE ANDREIA - RIO BONITO - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 12.419.067,89
AMPLIAÇÃO DO SAA DOS BAIROS DE PRADOS VERDES E OUTROS - NOVA IGUAÇU - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 21.265.921,65
AMPLIAÇÃO DO SAA NA SEDE MUNICIPAL - RESERVATÓRIO DO CABRAL E REDE DISTRIBUIDORA - NILÓPOLIS - RJ	MCIDADES	ESTADO	Concluído	R\$ 10.488.676,40
AMPLIAÇÃO DO SAA NA ZONA OESTE - RIO DE JANEIRO - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 172.325.064,33
AMPLIAÇÃO DO SAA NO BAIRRO CAMPOS ELÍSEOS - DUQUE DE CAXIAS - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 18.214.094,04
AMPLIAÇÃO DO SAA NOS BAIROS DE IMBARIÉ E TAQUARA - DUQUE DE CAXIAS - RJ	MCIDADES	ESTADO	Concluído	R\$ 3.068.391,82
CONTROLE DA QUALIDADE DA ÁGUA - RIO DE JANEIRO - RJ	FUNASA	FUNASA	Concluído	R\$ 762.612,27

CONTROLE DA QUALIDADE DA ÁGUA - RIO DE JANEIRO - RJ	FUNASA	FUNASA	Concluído	R\$ 340.000,00
CONTROLE DA QUALIDADE DA ÁGUA - RIO DE JANEIRO - RJ	FUNASA	FUNASA	Concluído	R\$ 550.000,00
CONTROLE DA QUALIDADE DA ÁGUA - RIO DE JANEIRO - RJ	FUNASA	FUNASA	Concluído	R\$ 309.933,88
ELABORAÇÃO DE ESTUDO DE CONCEPÇÃO, PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO DE SAA NA SEDE MUNICIPAL - BARRA MANSA - RJ	MCIDADES	MUNICÍPIO	Em execução	R\$ 1.100.000,00
ELABORAÇÃO DE PROJETO BÁSICO DE ENGENHARIA PARA ABASTECIMENTO DE ÁGUA DA ÁREA DE INFLUÊNCIA DO COMPERJ A PARTIR DO RESERVATÓRIO DE JUTURNAÍBA - ARARUAMA, CACHOEIRAS DE MACACU, CASIMIRO DE ABREU, GUAPIMIRIM, ITABORAÍ, MAGÉ, MARICÁ, NITERÓI, RIO BONITO, SÃO GONÇALO, SILVA JARDIM, TANGUÁ, TERESÓPOLIS - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em execução	R\$ 3.376.848,75
ELABORAÇÃO DE PROJETO BÁSICO DE ENGENHARIA PARA AMPLIAÇÃO DO SAA DA SEDE MUNICIPAL - MARICÁ - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em execução	R\$ 1.195.017,72
ELABORAÇÃO DE PROJETO BÁSICO DE ENGENHARIA PARA AMPLIAÇÃO DO SAA DOS DISTRITOS SEDE E BOA ESPERANÇA - RIO BONITO - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em execução	R\$ 1.532.907,16
ELABORAÇÃO DE PROJETO DE ENGENHARIA PARA AMPLIAÇÃO DO SAA NA SEDE MUNICIPAL - MACAÉ - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em execução	R\$ 1.484.617,62
ELABORAÇÃO DE PROJETO PARA NOVO SISTEMA ADUTOR DO RECREIO DOS BANDEIRANTES E BARRA DA TIJUCA - RIO DE JANEIRO - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em execução	R\$ 2.388.292,37
ELABORAÇÃO DE PROJETO PARA NOVO SISTEMA DE PRODUÇÃO E ADUTOR PARA A BAIXADA FLUMINENSE - DUQUE DE CAXIAS, NOVA IGUAÇU, SÃO JOÃO DE MERITI, MESQUITA, NILÓPOLIS, BELFORD ROXO, RIO DE JANEIRO, GUAPIMIRIM, ITAGUAÍ, JAPERI, MAGÉ, MANGARATIBA, PARACAMBI, SEROPÉDICA, QUEIMADOS - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em execução	R\$ 3.740.034,00
ELABORAÇÃO DO PROJETO BÁSICO DE ENGENHARIA PARA AMPLIAÇÃO DO SAA DA SEDE MUNICIPAL - TANGUÁ - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em execução	R\$ 1.238.128,42
IMPLANTAÇÃO DE SAA DE JACONÉ - SAQUAREMA - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 8.502.943,01
IMPLANTAÇÃO DO SAA DE INOÃ E ITAIPUAÇU - MARICÁ - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 68.933.093,69
MELHORIA DO SAA - ASSENTAMENTO DE NOVA LINHA DE RECALQUE DO RESERVATÓRIO DA POSSE, A PARTIR DO BOOSTER MIGUEL COUTO - NOVA IGUAÇU - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 10.610.052,66
MELHORIA DO SAA - FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE SISTEMA DE REMOÇÃO DE LODO PARA DECANTADOR Nº 3 DA ETA DO GUANDU - BELFORD ROXO, DUQUE DE CAXIAS, MESQUITA, QUEIMADOS, RIO DE JANEIRO, NOVA IGUAÇU - RJ	MCIDADES	ESTADO	Concluído	R\$ 6.111.497,79

MELHORIA DO SAA - REFORMA E RECUPERAÇÃO DO RESERVATÓRIO DE QUEIMADOS - QUEIMADOS - RJ	MCIDADES	ESTADO	Concluído	R\$ 726.811,54
MELHORIA DO SAA - SUBSTITUIÇÃO DE CONJUNTOS GIRANTES EM 4 CONJUNTOS MOTOR-BOMBA NA NOVA ELEVATÓRIA DA ZONA RURAL - BELFORD ROXO, DUQUE DE CAXIAS, MESQUITA, QUEIMADOS, RIO DE JANEIRO, NOVA IGUAÇU - RJ	MCIDADES	ESTADO	Concluído	R\$ 2.772.176,77
MELHORIA DO SAA DOS BAIROS JARDIM VIGA E JARDIM ESPLANADA - NOVA IGUAÇU - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 2.516.247,85
MELHORIA DO SAA NOS BAIROS SANTA MARIA, SÃO BERNARDO, INTERLÂNDIA, SANTA AMÉLIA, BARRO VERMELHO, GOGO DA EMA, CENTRO, BOM PASTOR E GUÁ - BELFORD ROXO - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 18.058.874,61
MELHORIA NO SAA - RECUPERAÇÃO DE ELEVATÓRIA - BELFORD ROXO, DUQUE DE CAXIAS, MESQUITA, QUEIMADOS, RIO DE JANEIRO, NOVA IGUAÇU - RJ	MCIDADES	ESTADO	Concluído	R\$ 9.175.893,39
MELHORIA NO SAA DA BAIXADA FLUMINENSE - BOOSTER E EQUIPAMENTOS ELETROMECÂNICOS - BELFORD ROXO, DUQUE DE CAXIAS, MESQUITA, QUEIMADOS, NOVA IGUAÇU - RJ	MCIDADES	ESTADO	Concluído	R\$ 9.175.893,39
MELHORIA NO SAA DA BAIXADA FLUMINENSE - DUQUE DE CAXIAS, MESQUITA, NOVA IGUAÇU, QUEIMADOS, NILÓPOLIS, BELFORD ROXO - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 4.579.549,39
MELHORIAS NO SAA DE SÃO GONÇALO - SÃO GONÇALO - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 25.153.160,02
REFORÇO NO SAA DE CAMPO GRANDE - ZONA OESTE 2ª ETAPA - RIO DE JANEIRO - RJ	MCIDADES	ESTADO	Concluído	R\$ 23.339.180,08

EMPREENDIMENTOS NO RJ: SANEAMENTO – SETEMBRO 2015				
EMPREENDIMENTO	ÓRGÃO	EXECUTOR	ESTÁGIO	INVESTIMENTO
DRENAGEM URBANA NA BAIXADA CONJUNTOS HABITACIONAIS ROLDÃO ARRO VERMELHO E TRIO DE OURO ORD ROXO, MESQUITA, SÃO JOÃO DE GUAÇU - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 92.954.212,43
SANEAMENTO INTEGRADO E NO RIO DE JANEIRO - COMPLEXO DE SETOR A - RIO DE JANEIRO - RJ	MCIDADES	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 96.034.153,05
SANEAMENTO INTEGRADO E NO RIO DE JANEIRO - COMPLEXO DE SETOR B - RIO DE JANEIRO - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 593.125.093,51
SANEAMENTO INTEGRADO E NO RIO DE JANEIRO - COMPLEXO DE SETOR B - RIO DE JANEIRO - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 593.125.093,51
ADEQUAÇÃO DO SES - RECUPERAÇÃO VILLE - BELFORD ROXO - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 3.009.961,76
ADEQUAÇÃO DO SES - RECUPERAÇÃO ONÇALO - SÃO GONÇALO - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 14.158.610,51
ÁGUA EM ÁREAS RURAIS - BOM JESUS A - RJ	FUNASA	MUNICÍPIO	Ação	Não há
AMPLIAÇÃO DO SES ALEGRIA - RIO DE	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 167.014.033,74
AMPLIAÇÃO DO SES DA ILHA DE GONÇALO, RIO DE JANEIRO - RJ	MCIDADES	ESTADO	Concluído	R\$ 25.845.316,26
AMPLIAÇÃO DO SES E ENTO DE MATAS CILIARES - E MACACU, GUAPIMIRIM, NITERÓI - RJ	MCIDADES	Águas de	Concluído	R\$ 10.000.000,00
AMPLIAÇÃO DO SES NA ÁREA DE D 5 - RIO DE JANEIRO - RJ	MCIDADES	F.AB.ZONA	Em obras	R\$ 610.619.163,00
AMPLIAÇÃO DO SISTEMA DE SANITÁRIO DO PARQUE PEREQUÊ E UCABA - ANGRA DOS REIS - RJ	MCIDADES	MUNICÍPIO	Ação	Não há
APOIO A CATADORES - ARRAIAL DO	FUNASA	MUNICÍPIO	Em obras	R\$ 1.696.846,21
APOIO A CATADORES - ARRAIAL DO	FUNASA	MUNICÍPIO	Em obras	R\$ 199.102,70
APOIO A CATADORES - BARRA MANSA -	FUNASA	Cooperativa res de Materiais arra Mansa Ltda	Concluído	R\$ 199.192,43
APOIO A CATADORES - DUQUE DE	FUNASA	Associação dos erro Jardim JG	Em obras	R\$ 167.600,80
APOIO A CATADORES - MESQUITA - RJ	FUNASA	Associação abalhadores iciláveis de	Em obras	R\$ 197.238,31
APOIO A CATADORES - MESQUITA - RJ	FUNASA	Cooperativa seletiva e o de Mesquita RMO	Concluído	R\$ 197.437,71
APOIO A CATADORES - MESQUITA - RJ	FUNASA	Cooperativa lagem e s da Baixada	Em obras	R\$ 199.910,28

APOIO A CATADORES - PATY DO	FUNASA	Cooperativa de reendedores, ais e Paty dos Alferes	Concluído	R\$ 136.446,80
APOIO A CATADORES - RIO DE JANEIRO	FUNASA	COOPER RIO ativa de Coleta agem de veitáveis da	Concluído	R\$ 199.999,60
APOIO A CATADORES - RIO DE JANEIRO	FUNASA	Cooperativa O Cooperando e Ltda	Concluído	R\$ 199.991,63
APOIO A CATADORES - RIO DE JANEIRO	FUNASA	Cooperativa es do Complexo tda	Concluído	R\$ 199.991,63
APOIO A CATADORES - RIO DE JANEIRO	FUNASA	Cooperativa de mplexo do	Concluído	R\$ 199.991,63
APOIO A CATADORES - RIO DE JANEIRO	FUNASA	Rede Nacional ntos Solidários	Concluído	R\$ 182.763,48
COMPLEMENTAÇÃO DO SES - REDES D SISTEMA SARAPUÍ ATENDENDO A ROS DOS MUNICÍPIOS DE SÃO JOÃO DO BUAÇU E MESQUITA - RIO DE JANEIRO, VA IGUAÇU, SÃO JOÃO DE MERITI - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 29.123.524,92
COMPLEMENTAÇÃO DO SES ALEGRIA - D - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em licitação de	Não há
DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL - PLANO DE INVESTIMENTOS QUE VISA A O, MODERNIZAÇÃO E EXPANSÃO DOS SEDE MUNICIPAL - NOVA FRIBURGO - RJ	MCIDADES	Águas de Nova	Em execução	R\$ 44.816.100,00
ELABORAÇÃO DE ESTUDO DE E RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS NA AL - SÃO JOÃO DE MERITI - RJ	MCIDADES	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 493.547,79
ELABORAÇÃO DE ESTUDOS E SAA E SES - ANGRA DOS REIS - RJ	MCIDADES	MUNICÍPIO	Em execução	R\$ 2.983.897,41
ELABORAÇÃO DE PROJETOS - APERIBÉ	FUNASA	FUNASA	Em contratação	Não há
ELABORAÇÃO DE PROJETOS - AREAL -	FUNASA	FUNASA	Em execução	R\$ 150.886,63
ELABORAÇÃO DE PROJETOS - ARRAIAL	FUNASA	FUNASA	Em execução	R\$ 36.783,16
ELABORAÇÃO DE PROJETOS - BOM	FUNASA	FUNASA	Em execução	R\$ 123.059,41
ELABORAÇÃO DE PROJETOS - BOM APOANA - RJ	FUNASA	FUNASA	Em execução	R\$ 143.314,11
ELABORAÇÃO DE PROJETOS - CAMBUCI	FUNASA	FUNASA	Em execução	R\$ 100.566,19
ELABORAÇÃO DE PROJETOS - J	FUNASA	FUNASA	Em execução	R\$ 115.107,21
ELABORAÇÃO DE PROJETOS - J	FUNASA	FUNASA	Em contratação	Não há
ELABORAÇÃO DE PROJETOS - EIRA - RJ	FUNASA	FUNASA	Em execução	R\$ 114.987,22
ELABORAÇÃO DE PROJETOS - CARMO -	FUNASA	FUNASA	Em execução	R\$ 96.860,56
ELABORAÇÃO DE PROJETOS - BREU - RJ	FUNASA	FUNASA	Em contratação	Não há
ELABORAÇÃO DE PROJETOS - LEVY GASPARIAN - RJ	FUNASA	FUNASA	Em execução	R\$ 102.061,91
ELABORAÇÃO DE PROJETOS - MACABU - RJ	FUNASA	FUNASA	Em contratação	Não há

ELABORAÇÃO DE PROJETOS - ITALVA -	FUNASA	FUNASA	Em execução	R\$ 127.122,89
ELABORAÇÃO DE PROJETOS - ITATIAIA -	FUNASA	FUNASA	Em execução	R\$ 220.025,29
ELABORAÇÃO DE PROJETOS - LAJE DO	FUNASA	FUNASA	Em contratação	Não há
ELABORAÇÃO DE PROJETOS - MENDES	FUNASA	FUNASA	Em contratação	Não há
ELABORAÇÃO DE PROJETOS - MIGUEL	FUNASA	FUNASA	Em contratação	Não há
ELABORAÇÃO DE PROJETOS -	FUNASA	FUNASA	Em execução	R\$ 81.837,61
ELABORAÇÃO DE PROJETOS - PARAÍBA	FUNASA	FUNASA	Em execução	R\$ 128.182,93
ELABORAÇÃO DE PROJETOS - PARATY -	FUNASA	FUNASA	Em contratação	Não há
ELABORAÇÃO DE PROJETOS - PATY DO	FUNASA	FUNASA	Em execução	R\$ 231.085,23
ELABORAÇÃO DE PROJETOS -	FUNASA	FUNASA	Em execução	R\$ 142.203,11
ELABORAÇÃO DE PROJETOS - PORTO	FUNASA	FUNASA	Em execução	R\$ 56.657,63
ELABORAÇÃO DE PROJETOS - RIO	FUNASA	FUNASA	Em execução	R\$ 46.187,02
ELABORAÇÃO DE PROJETOS - SANTA	FUNASA	FUNASA	Em execução	R\$ 146.199,81
ELABORAÇÃO DE PROJETOS - SANTO	FUNASA	FUNASA	Em contratação	Não há
ELABORAÇÃO DE PROJETOS - SÃO	FUNASA	FUNASA	Em contratação	Não há
ELABORAÇÃO DE PROJETOS - SÃO	FUNASA	FUNASA	Em execução	R\$ 193.619,72
ELABORAÇÃO DE PROJETOS - SÃO	FUNASA	FUNASA	Em contratação	Não há
ELABORAÇÃO DE PROJETOS - SÃO	FUNASA	FUNASA	Em execução	R\$ 216.447,28
ELABORAÇÃO DE PROJETOS -	FUNASA	FUNASA	Em contratação	Não há
ELABORAÇÃO DE PROJETOS - SILVA	FUNASA	FUNASA	Em contratação	Não há
ELABORAÇÃO DE PROJETOS -	FUNASA	FUNASA	Em contratação	Não há
ELABORAÇÃO DE PROJETOS - TRAJANO	FUNASA	FUNASA	Em execução	R\$ 155.980,25
ELABORAÇÃO DE PROJETOS DE	MCIDADES	MUNICÍPIO	Ação	Não há
ELABORAÇÃO DE PROJETOS DO SES -	MCIDADES	ESTADO	Em execução	R\$ 3.549.845,37
ELABORAÇÃO DE PROJETOS	MCIDADES	MUNICÍPIO	Ação	Não há
ELABORAÇÃO DE PROJETOS	MCIDADES	MUNICÍPIO	Ação	
ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE	MCIDADES	MUNICÍPIO	Em execução	R\$ 468.052,00
ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE	MCIDADES	MUNICÍPIO	Em licitação de	
ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE	MCIDADES	MUNICÍPIO	Em licitação de	
ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE	MCIDADES	MUNICÍPIO	Em execução	R\$ 245.000,00
ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE	MCIDADES	MUNICÍPIO	Em execução	R\$ 793.750,00
ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE	MCIDADES	MUNICÍPIO	Em execução	R\$ 985.000,00
ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE	MCIDADES	MUNICÍPIO	Em licitação de	R\$ 702.588,05
ESGOTAMENTO SANITÁRIO - APERIBÉ -	FUNASA	MUNICÍPIO	Em obras	R\$ 11.788.623,10

ESGOTAMENTO SANITÁRIO - ARRAIAL	FUNASA	MUNICÍPIO	Em obras	R\$ 10.298.827,06
ESGOTAMENTO SANITÁRIO - BOM APOANA - RJ	FUNASA	MUNICÍPIO	Em obras	R\$ 11.540.041,26
ESGOTAMENTO SANITÁRIO - J	FUNASA	MUNICÍPIO	Ação	
ESGOTAMENTO SANITÁRIO - CASIMIRO	FUNASA	MUNICÍPIO	Em obras	R\$ 4.700.000,00
ESGOTAMENTO SANITÁRIO - CASIMIRO	FUNASA	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 566.500,00
ESGOTAMENTO SANITÁRIO - CASIMIRO	FUNASA	MUNICÍPIO	Em obras	R\$ 22.406.230,39
ESGOTAMENTO SANITÁRIO - CASIMIRO	FUNASA	MUNICÍPIO	Ação	
ESGOTAMENTO SANITÁRIO - MACABU - RJ	FUNASA	MUNICÍPIO	Em obras	R\$ 9.282.885,28
ESGOTAMENTO SANITÁRIO - CORDEIRO	FUNASA	ESTADO	Concluído	R\$ 1.881.108,43
ESGOTAMENTO SANITÁRIO - ITABORAI -	FUNASA	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 585.040,00
ESGOTAMENTO SANITÁRIO - MACUCO -	FUNASA	ESTADO	Concluído	R\$ 829.797,39
ESGOTAMENTO SANITÁRIO - MIRACEMA	FUNASA	MUNICÍPIO	Em obras	R\$ 24.347.988,87
ESGOTAMENTO SANITÁRIO - J	FUNASA	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 1.442.000,00
ESGOTAMENTO SANITÁRIO - PORTO	FUNASA	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 2.314.550,59
ESGOTAMENTO SANITÁRIO - QUATIS -	FUNASA	MUNICÍPIO	Em obras	R\$ 6.528.257,55
ESGOTAMENTO SANITÁRIO - QUISSAMA	FUNASA	MUNICÍPIO	Ação	
ESGOTAMENTO SANITÁRIO - RIO CLARO	FUNASA	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 61.800,00
ESGOTAMENTO SANITÁRIO - SANTA NA - RJ	FUNASA	ESTADO	Em obras	R\$ 1.449.068,71
ESGOTAMENTO SANITÁRIO - TANGUÁ -	FUNASA	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 374.263,01
ESGOTAMENTO SANITÁRIO - TANGUÁ -	FUNASA	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 863.103,80
ESGOTAMENTO SANITÁRIO - TANGUÁ -	FUNASA	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 61.800,00
ESGOTAMENTO SANITÁRIO - J	FUNASA	MUNICÍPIO	Em obras	R\$ 19.943.616,56
IMPLANTAÇÃO DA CENTRAL DE DE RESÍDUOS SÓLIDOS SANTA ROSA - D, SEROPÉDICA - RJ	MCIDADES	SERB - nerg	Em obras	R\$ 338.469.735,06
IMPLANTAÇÃO DE REDE COLETORA DA ANGRA DOS REIS - RJ	MCIDADES	MUNICÍPIO	Em obras	R\$ 9.785.997,30
IMPLANTAÇÃO DE SAA E SES EM REGIÃO DOS LAGOS - ARRAIAL DO RO DA ALDEIA, IGUABA GRANDE, BÚZIOS, CABO FRIO - RJ	MCIDADES	PROLAGOS	Em obras	R\$ 122.966.000,00
IMPLANTAÇÃO DE SES DA SEDE B-BACIAS A, D, E, F E H - ANGRA DOS	MCIDADES	MUNICÍPIO	Em obras	R\$ 9.577.304,00
IMPLANTAÇÃO DO SES - IMPLANTAÇÃO AS, LINHAS DE RECALQUE, REDES COLETORAS E LIGAÇÕES EM ROS - ITAPERUNA - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 61.553.365,50
IMPLANTAÇÃO DO SES - REDE E E ESTAÇÃO ELEVATÓRIA - RIO DE	MCIDADES	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 13.827.158,59
IMPLANTAÇÃO DO SES DA BACIA DO BAIRROS CÉNTRO, NOSSA SRA. DE OS DUMONT - NILÓPOLIS - RJ	MCIDADES	MUNICÍPIO	Em obras	R\$ 21.950.146,11
IMPLANTAÇÃO DO SES DA SEDE B-BACIA C - ANGRA DOS REIS - RJ	MCIDADES	MUNICÍPIO	Em obras	R\$ 9.911.240,00
IMPLANTAÇÃO DO SES DE MARICÁ -	MCIDADES	MUNICÍPIO	Em obras	R\$ 25.842.387,64

IMPLANTAÇÃO DO SES DO BAIRRO DA DE JANEIRO, DUQUE DE CAXIAS - RJ	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 35.000.000,00
IMPLANTAÇÃO DO SES EM CACHOEIRAS PAPUCAIA - CACHOEIRAS DE MACACU -	MCIDADES	MUNICÍPIO	Em obras	R\$ 37.487.449,28
IMPLANTAÇÃO DO SES NA BACIA SANTA JANEIRO - RJ	MCIDADES	MUNICÍPIO	Em obras	R\$ 280.701.485,08
IMPLANTAÇÃO DO SES NAS BACIAS 1, 2, MANSÁ - RJ	MCIDADES	MUNICÍPIO	Ação	
IMPLANTAÇÃO DO SES NAS BACIAS 5, 6, MANSÁ - RJ	MCIDADES	MUNICÍPIO	Ação	
IMPLANTAÇÃO DO SES NAS BACIAS DONDO E COELHO - BAIRROS NOVA ADE E LUIZ CAÇADOR - SÃO GONÇALO -	MCIDADES	ESTADO	Em obras	R\$ 6.108.400,00
IMPLANTAÇÃO DO SES NO BAIRRO SÃO LORD ROXO - RJ	MCIDADES	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 9.877.325,42
IMPLANTAÇÃO DO SES NO DISTRITO DE DE CAXIAS - RJ	MCIDADES	ESTADO	Ação	
MELHORIA DO SES - ELEVATÓRIAS DAS ALAGADOS E ARY CHAGAS, E REDES LIGAÇÕES PREDIAIS DO BAIRRO DE DE JANEIRO - RJ	MCIDADES	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 17.416.681,71
MELHORIAS SANITÁRIAS DOMICILIARES S BÚZIOS - RJ	FUNASA	MUNICÍPIO	Ação	
MELHORIAS SANITÁRIAS DOMICILIARES BO - RJ	FUNASA	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 566.494,64
MELHORIAS SANITÁRIAS DOMICILIARES BO - RJ	FUNASA	MUNICÍPIO	Em obras	R\$ 500.000,00
MELHORIAS SANITÁRIAS DOMICILIARES DE MACACU - RJ	FUNASA	MUNICÍPIO	Em obras	R\$ 535.671,03
MELHORIAS SANITÁRIAS DOMICILIARES	FUNASA	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 207.803,70
MELHORIAS SANITÁRIAS DOMICILIARES	FUNASA	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 500.000,00
MELHORIAS SANITÁRIAS DOMICILIARES DE - RJ	FUNASA	MUNICÍPIO	Em obras	R\$ 500.000,00
MELHORIAS SANITÁRIAS DOMICILIARES	FUNASA	MUNICÍPIO	Em obras	R\$ 500.000,00
MELHORIAS SANITÁRIAS DOMICILIARES AÉ - RJ	FUNASA	MUNICÍPIO	Em obras	R\$ 179.356,00
MELHORIAS SANITÁRIAS DOMICILIARES J	FUNASA	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 500.000,00
MELHORIAS SANITÁRIAS DOMICILIARES MADALENA - RJ	FUNASA	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 201.414,37
MELHORIAS SANITÁRIAS DOMICILIARES DO ALTO - RJ	FUNASA	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 500.000,00
MELHORIAS SANITÁRIAS DOMICILIARES	FUNASA	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 19.028,14
MELHORIAS SANITÁRIAS DOMICILIARES DO ALTO - RJ	FUNASA	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 500.000,00
MELHORIAS SANITÁRIAS DOMICILIARES	FUNASA	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 19.028,14
RESÍDUOS SÓLIDOS - GALPÃO DE CATADORES - NITERÓI - RJ	FUNASA	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 449.332,09
RESÍDUOS SÓLIDOS - GALPÕES DE CATADORES - MESQUITA - RJ	MCIDADES	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 529.773,00
RESÍDUOS SÓLIDOS - GALPÕES DE CATADORES - NILÓPOLIS - RJ	MCIDADES	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 339.814,80
RESÍDUOS SÓLIDOS - TANGUÁ - RJ	FUNASA	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 93.946,30
RESÍDUOS SÓLIDOS - TANGUÁ - RJ	FUNASA	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 14.244,49
SANEAMENTO INTEGRADO - SAA, DO SES E INVESTIMENTOS EM ENTO INSTITUCIONAL - RESENDE - RJ	FUNASA	Águas das S/A	Concluído	R\$ 42.285.000,00
SANEAMENTO INTEGRADO - ARQUE IMPERIAL, CABUÇU, TRÊS IGA, JARDIM GUANDU, COMENDADOR ROS - NOVA IGUAÇU - RJ	MCIDADES	MUNICÍPIO	Em obras	R\$ 112.555.119,94

SANEAMENTO INTEGRADO E - BAIRROS JARDIM LARANJEIRAS E - J - NOVA IGUAÇU - RJ	MCIDADES	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 29.791.242,32
SANEAMENTO INTEGRADO E - COMPLEXO DA TIJUCA - RIO DE	MCIDADES	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 71.228.915,94
SANEAMENTO INTEGRADO E - FAVELA JARDIM CATARINA - SÃO	MCIDADES	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 24.966.801,00
SANEAMENTO INTEGRADO E - FAVELAS BELMONTE, TRÊS POÇOS, - RIO, VILA BRASÍLIA E OUTROS - VOLTA	MCIDADES	MUNICÍPIO	Concluído	R\$ 16.884.177,81
SANEAMENTO INTEGRADO E - FAVELAS FAZENDA DOS MINEIROS E - SÃO GONÇALO - RJ	MCIDADES	MUNICÍPIO	Em obras	R\$ 33.946.336,22
SANEAMENTO INTEGRADO NO BAIRRO - VILA GUARAJUBA - PARACAMBI - RJ	MCIDADES	MUNICÍPIO	Em obras	R\$ 24.662.206,00
SANEAMENTO INTEGRADO NO BAIRRO - FREGES VILA SCINTILA, GRANJA - SANTA ALEGRE - QUEIMADOS - RJ	MCIDADES	MUNICÍPIO	Ação	
SANEAMENTO INTEGRADO NO BAIRRO - VILA GUARAJUBA - PARACAMBI - RJ	MCIDADES	MUNICÍPIO	Ação	
SANEAMENTO INTEGRADO NO BAIRRO - BELFORD ROXO - RJ	MCIDADES	MUNICÍPIO	Ação	
SANEAMENTO INTEGRADO NOS - BAIROS BELFORD ROXO E SÃO LEOPOLDO - BELFORD ROXO -	MCIDADES	MUNICÍPIO	Em obras	R\$ 24.429.343,23