



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA - UFBA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO - EA  
PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL - PDGS**

**CAMILA BARRETO COELHO DE ANDRADE**

**A PARTICIPAÇÃO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS URBANAS: UMA PROPOSTA A  
PARTIR DA PENÍNSULA DE ITAPAGIPE**

Salvador - BA  
2023

**CAMILA BARRETO COELHO DE ANDRADE**

**A PARTICIPAÇÃO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS URBANAS: UMA PROPOSTA A  
PARTIR DA PENÍNSULA DE ITAPAGIPE**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Interdisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social do Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia - UFBA como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social.

Orientadora: Profa. Dra. Luiza Reis Teixeira.

Salvador - BA  
2023

Ficha Catalográfica elaborada por Roseli Andrade CRB5 1125

Andrade, Camila Barreto Coelho de.

A participação no âmbito das políticas urbanas: uma proposta a partir da Península de Itapagipe. / Camila Barreto Coelho de Andrade. – Salvador: EA/UFBA, 2023.

226 f. il.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Interdisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social do Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia – UFBA, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social.

Orientadora: Profa. Dra. Luiza Reis Teixeira.

1. Planejamento urbano - Brasil. 2. Políticas urbanas. 3. Participação social. I. Teixeira, Luiza Reis, orient. II. Título.

CDD: 711.40981

CAMILA BARRETO COELHO DE ANDRADE

A PARTICIPAÇÃO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS URBANAS: UMA PROPOSTA A  
PARTIR DA PENÍNSULA DE ITAPAGIPE

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Interdisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social do Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social, tendo a seguinte banca examinadora:

Prof<sup>a</sup>. Dra. Luiza Reis Teixeira \_\_\_\_\_  
Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia

Prof<sup>a</sup>. Dra. Morgana Gertrudes Martins Krieger \_\_\_\_\_  
Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Marcos Paulo Campos Cavalcanti de Mello \_\_\_\_\_  
Universidade Estadual Vale do Acaraú

Salvador, de \_\_\_\_\_ de 2023.

À  
Minha avó Lua (*in memoriam*).

## AGRADECIMENTOS

Esse trabalho não teria sido realizado sem as generosas contribuições que recebi durante o caminho, caminho este que reforçou para mim que não fazemos nada individualmente, nenhuma pessoa é ilha e que ninguém é feliz sozinho.

Sendo assim, gostaria de registrar meus agradecimentos a todos os professores que eu tive na vida, especialmente à minha orientadora, a professora Luiza Teixeira pelos valiosos questionamentos e direcionamentos trazidos para esta pesquisa. Estendo meu agradecimento aos membros da banca, professores Morgana Krieger e Marcos Paulo Mello, pelas importantes contribuições recebidas durante a Qualificação.

Ao curso de urbanismo da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), onde me graduei urbanista e aprendi a olhar para as cidades e sua gente. Por ter me trazido até aqui. O urbanismo está em tudo!

Aos colegas da turma 08 do PDGS, pelas oportunidades de debate e aprendizados diversos e pelas boas trocas e possibilidades de aprendizado.

Aos colegas de labuta diária na Fundação Mário Leal Ferreira que me apoiaram e contribuíram desde a época da seleção para o mestrado até a etapa final de escrita da dissertação, especialmente à Beatriz Lima e Tânia Scofield, pela generosidade e enorme oportunidade concedida.

À turma da CONDER, especialmente à Priscila Monteiro, Graziane Amorim e Pedro Lucas Santos pela imensa generosidade, desprendimento e empatia durante as minhas idas e vindas ao longo da elaboração da pesquisa.

Às queridas do *Ocupa Tu Calle*, de Lima no Peru: Lucía Nogales, Ingrid Salazar, Elisabete Saba (Eli), Cynthia Shimabukuro, Mariana Alegre Escorza e Maria Stiglich pela recepção, sororidade e trocas realizadas durante a minha Residência Social realizada nesta renomada instituição peruana.

Por fim, registro um agradecimento especial a Fábio, meu colega de profissão e companheiro de vida, pelo apoio incondicional para a concretização desse projeto, bem como aos amigos pessoais e familiares pela compreensão durante essa jornada que foi árdua, porém bastante prazerosa e rica.

A todos, meu muito obrigada!

"O samba vai  
crescer  
quando o povo  
perceber  
que é o dono da  
jogada."

Caetano Veloso

## RESUMO

A pesquisa desenvolvida nesta dissertação traz uma análise sobre a participação no âmbito das políticas urbanas, utilizando como região de análise a Península de Itapagipe, em Salvador/BA. A principal questão que buscamos responder aqui foi: como contribuir para a melhoria de processos participativos na área de urbanismo, no tocante ao caráter deliberativo dos mecanismos de participação comumente empregados durante a elaboração e implementação de políticas urbanas? Desta forma, a revisão teórica apresentou os entraves, as distopias e as vantagens da participação, bem como, apresentou-se uma linha do tempo acerca do desenvolvimento das políticas urbanas, que abordou fatos e marcos institucionais de sua implementação no Brasil. Além disso, apresentamos uma análise acerca dos mecanismos de participação no Estatuto da Cidade, como também da proposta não implementada da Política Nacional de Participação Social. Para alcance dos objetivos de pesquisa, foi realizada uma caracterização do território de pesquisa em termos dos aspectos urbanísticos e do ordenamento territorial vigente, bem como do ponto de vista das políticas urbanas ali implementadas após a promulgação do Estatuto da Cidade. O desenvolvimento da pesquisa se deu a partir da análise dos mecanismos de participação afetos à área de desenvolvimento urbano empregados durante a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na Península de Itapagipe, nos empreendimentos Alagados IV e V /2ª etapa, Alagados VI (Residencial Margô e Dedé) e Mirantes do Bonfim, através de pesquisa descritiva analítica, amparada por análise documental e realização de entrevistas semiestruturadas com técnicos e coordenadores da CONDER. Os resultados apontam para a necessidade de se estruturar a participação no âmbito do desenvolvimento urbano, através da normatização de alguns aspectos que contribuem para maior difusão da aplicação dos mecanismos de participação e controle social. Conclui-se que faz-se necessário instrumentalizar a população para participar mais e melhor, visto que não temos o poder ou garantia de através dessa pesquisa, pautar o poder público, o grande empreendedor da participação no âmbito das políticas urbanas.

**Palavras-chave:** Participação social; mecanismos de participação; políticas urbanas; Estatuto da Cidade.



## ABSTRACT

The research conducted in this dissertation provides an analysis about participation in urban policies, using as region of analysis the Itapagipe Peninsula, in Salvador/BA. The primary question we sought to answer was: how to contribute to the improvement of participatory processes in the area of urban planning, regarding the deliberative character of the participation mechanisms commonly employed during the elaboration and implementation of urban policies? In this way, the theoretical review presented the obstacles, dystopias and advantages of participation, as well as a timeline about the development of urban policies, which addressed facts and institutional milestones of their implementation in Brazil. Additionally, we presented an analysis of the participation mechanisms in the City Statute, as well as the unimplemented proposal of the National Policy for Social Participation. To achieve the research objectives, a characterization of the research territory was conducted in terms of urbanistic aspects and current land use planning, as well as from the point of view of urban policies implemented there after the enactment of the City Statute. The development of the research was based on the analysis of the mechanisms of participation affecting the area of urban development employed during the implementation of the Growth Acceleration Program (GAP) in the Itapagipe Peninsula, in the enterprises Alagados IV and V / 2nd stage, Alagados VI (Residencial Margô and Dedé) and Mirantes do Bonfim. The methodology used was descriptive analytical research supported by documentary analysis and semi-structured interviews with CONDER technicians and coordinators. The results indicates a need to structure participation in the scope of urban development, by standardizing some aspects that contribute to greater diffusion of the application of participation mechanisms and social control. It is concluded that it is necessary to empower the population to participate more and better, given that we do not have the power or guarantee, through this research, the primary facilitator of participation in the field of urban policies.

**Keywords:** Social participation; participation mechanisms; urban policies, City Statute.

## RESUMEN

La investigación desarrollada en esta disertación trae un análisis sobre la participación en el ámbito de las políticas urbanas, utilizando como territorio de análisis la Península de Itapagipe, en Salvador/BA. La principal pregunta a la que tratamos de dar respuesta fue ¿Cómo contribuir a la mejora de los procesos participativos en el ámbito del urbanismo, en relación con el carácter deliberativo de los mecanismos de participación comúnmente empleados durante la elaboración y aplicación de las políticas urbanas? De esta forma, la revisión teórica presentó los obstáculos, distopías y ventajas de la participación, así como, una cronología del desarrollo de las políticas urbanas que abordó hechos e hitos institucionales de su implementación en Brasil. Además, presentamos un análisis de los mecanismos de participación en el Estatuto de la Ciudad y la propuesta no implementada de la Política Nacional de Participación Social. Para alcanzar los objetivos de la investigación, se llevó a cabo una caracterización del territorio investigado de los aspectos urbanísticos y de la planificación actual del uso del suelo, asimismo de las políticas urbanas aplicadas tras la promulgación del Estatuto de la Ciudad. La investigación se desarrolló a partir del análisis de los mecanismos de participación relacionados con el desarrollo urbano utilizados durante la aplicación del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) en la Península de Itapagipe en los siguientes emprendimientos: Alagados IV y V /2ª etapa, Alagados VI (Residencial Margô y Dedé) y Mirantes do Bonfim. Los resultados apuntan a la necesidad de estructurar la participación en el ámbito del desarrollo urbano, a través de la regulación de algunos aspectos que contribuyan a una mayor difusión de la aplicación de los mecanismos de participación y control social. En conclusión, es necesario capacitar a la población para que participe más y mejor, ya que no tenemos el poder ni la garantía de utilizar esta investigación para orientar al poder público, el gran emprendedor de la participación en el ámbito de las políticas urbanas.

**Palabras clave:** Participación social; mecanismos de participación; políticas urbanas; Estatuto de la Ciudad.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Calendário de eventos participativos do Plano Municipal de Saneamento Básico Integrado (PMSBI)	48
Figura 2 - A participação em políticas urbanas no Brasil: uma síntese	50
Figura 3 - Localização dos assentamentos populares de Salvador	53
Figura 4 - Árvore de conflitos: Distopias da participação	59
Figura 5 - Breve histórico da Península de Itapagipe e sua constituição espacial	77
Figura 6 - Mapa de bairros e ZEIS da Península de Itapagipe	78
Figura 7 - Categorias de ZEIS de Salvador-Bahia	79
Figura 8 - Intervenções urbanas na Península de Itapagipe	82
Figura 9 - Quais os pontos fracos que você identifica em Itapagipe?	84
Figura 10 - Fase 1 da coleta de dados	88
Figura 11 - Intervenções do PAC em Itapagipe	95
Figura 12 - Observação-participante durante Residência Social no exterior: Coleta de depoimento dos participantes da oficina de desenvolvimento comunitário, Lima/Peru, abril de 2022	97
Figura 13 - Observação-participante durante Residência Social no exterior: Lista de presença constando a pesquisadora enquanto uma das pessoas líderes da oficina. Lima/Peru, março de 2022	97
Figura 14 - Observação-participante durante Residência Social no exterior: Visita técnica à área de intervenção, antes da realização de oficina com a população, Lima/Peru, abril de 2022	98
Figura 15 - Observação-participante durante Residência Social no exterior: Reunião de alinhamento com as arquitetas e engenheira do Ocupa Tu Calle. Lima/Peru, março de 2022	98
Figura 16 - Fase 2 da coleta de dados	100
Figuras 17 e 18 - Realização de entrevistas semiestruturadas durante a fase 2 da coleta de dados	101
Figura 19 - Modos de seleção: Quem participa?	106
Figura 20 - Modos de comunicação: Como as pessoas participam?	107
Figura 21 - Extensão de autoridade	108
Figura 22 - Medição dos graus e níveis de participação de Bordenave	111
Figura 23 - Empreendimento do PAC na Península de Itapagipe	114
Figuras 24, 25 e 26 - Intervenções urbanas na Península de Itapagipe	114
Figura 27 - Ciclo da Política Urbana	116

Figura 28 - <i>Print</i> de tela da apresentação do padrão habitacional já pronto, sem outras opções de padrão arquitetônico, para os beneficiários de Alagados IV e V, em 2016	119
Figura 29 - Cubo da Democracia Empregado no PAC na Península de Itapagipe (etapa de projetos)	123
Figura 30 - Graus e Níveis de Participação na Etapa de Projetos	124
Figura 31 - Programação de atividades PTS/Residencial Margô e Dedé (Alagados VI)	125
Figura 32 - Programação de atividades PTS/ Residencial Margô e Dedé (Alagados VI)	126
Figura 33 - Foto de visita à obra com a CAISF, em 2020	128
Figura 34 - Uso do <i>whastAPP</i> como ferramenta de comunicação e canal de participação	130
Figuras 35 e 36 - Fotos das unidades habitacionais construídas com maior participação da população durante o processo	132
Figura 37 - Fotos dos beneficiários visitando a obra de Alagados IV e V/2ª etapa	134
Figura 38 - Foto de reunião sobre o empreendimento Mirantes do Bonfim em uma das ações informativas, fase execução do PTS	134
Figura 39 - Fotos dos beneficiários em evento participativo (reunião) do Diagnóstico Rápido Participativo	135
Figura 40 - Cubo da Democracia para o PAC na Península de Itapagipe (etapa de obras)	136
Figura 41 - Graus e Níveis de Participação na Etapa de obras	137
Figura 42 - Cubo da Democracia para o PAC na Península de Itapagipe	138
Figura 43 - Graus e Níveis de Participação no PAC na Península de Itapagipe	139
Figura 44 - Sistema de Participação na Área de Desenvolvimento Urbano no Brasil: Dimensão Legal	147

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Definição de instâncias e mecanismos de participação institucional segundo o Decreto nº. 8.243 de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social	65
Quadro 2 - Levantamento preliminar as intervenções urbanas em Itapagipe	86
Quadro 3 - Programas urbanos da CONDER na Península de Itapagipe pós-promulgação do Estatuto da Cidade	90
Quadro 4 - Síntese das técnicas de coleta de informações	103
Quadro 5 - Sistematização de variáveis do Cubo da Democracia	109
Quadro 6 - O PAC na Península de Itapagipe	118
Quadro 7 - A participação no Brasil: alguns entraves da participação na área de políticas urbanas	144
Quadro 8 - Manual de Participação em Políticas Urbanas	151

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Resumo associação/correlação das variáveis do Cubo da Democracia	98
Tabela 2 - Regressão  resultados	99
Tabela 3 - Mecanismos de participação empregados na etapa de obras/PTS no PAC na Península de Itapagipe	129

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARs	Administrações Regionais
AATR	Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais do Estado da Bahia
ABONG	Associação Brasileira de Ongs
APA	Áreas de Preservação Ambiental
APL	Arranjo Produtivo Local
AVSI	Associação Voluntários para o Serviço Internacional no Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAISF	Comissão de Acompanhamento à Intervenção Social e Física
CAMA	Centro de Arte e Meio Ambiente
CAMMPI	Comissão de Articulação e Mobilização dos Moradores da Península de Itapagipe
CF-88	Constituição Federal Constituição Federal do Brasil
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CONCIDADES	Conselho Nacional das Cidades
CONDER	Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
COPRO	Coordenação de Projetos da CONDER
COREF	Coordenação de Regularização Fundiária da CONDER
CRE-BA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia da Bahia
COVID-19	Coronavírus
CUEM	Concessão de Uso Especial para fins de Moradia
DF	Distrito Federal
EC	Estatuto da Cidade
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
EMBASA	Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A.
FMLF	Fundação Mário Leal Ferreira

FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
FUNCEP	Fundo Estadual de Combate e Erradicação à Pobreza
GA	Grupos de Autoajuda
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Zusammenarbeit</i>
GovBA	Governo Estadual da Bahia
GT	Grupo Trabalho
HBB	Habitar Brasil BID
HIS	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBDU	Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IN	Instrução Normativa
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentarias
LIBRAS	Língua Brasileiras de Sinais
LOA	Lei Orçamentaria Anual
LOM	Lei Orgânica do Município
LOUOS	Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo
MCIDADES	Ministério das Cidades
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MNRU	Movimento Nacional de Reforma Urbana
MP-BA	Ministério Público da Bahia
MPL	Movimento Passe Livre
MPRS	Ministério Público do Rio Grande do Sul
MST	Movimento Sem Terra
Nº	Número



OBCS	Organizações de Base Comunitária
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ODUS	Objetivos do Desenvolvimento Urbano Sustentável
OGU	Orçamento Geral da União
ONB	Ouvindo Nosso Bairro
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
OS	Operadoras Sociais
OTC	<i>Proyecto Ocupa Tu Calle</i>
OUC	Operação Urbana Consorciada
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PATS	Projeto de Apoio Técnico e Social
PB	Prefeitura-Bairro
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDCA	<i>Plan, Do, Check, Act</i> = Planejar, Fazer, Verificar e Agir
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDE	Plano Diretor Estratégico
PDUI	Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado
PEUC	Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios
PIF	Poligonais de Intervenção Física
PIS	Poligonal de Integração Social
PLDC	Plano Local de Desenvolvimento Comunitário
PMS	Prefeitura Municipal de Salvador
PMSBI	Plano Municipal de Saneamento Básico Integrado
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNPS	Política Nacional de Participação Social
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parcerias Público-Privadas
PT	Partido dos Trabalhadores
PTS	Projetos de Trabalho Social
RATTS	Relatórios de Monitoramento e Avaliação do projeto de Trabalho Técnico Social
REGIC	Regiões de Influência das Cidades
REURB	Regularização Fundiária Urbana
RIV	Relatório de Impacto de Vizinhança
RMS	Região Metropolitana de Salvador
RS	Residência Social
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDUR	Secretaria Municipal de Urbanismo
SEDUR-BA	Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
SEINFRA	Secretaria de Infraestrutura
SMPG	Sistema Municipal de Planejamento e de Gestão
STCO	Subsistema de Transporte Coletivo por Ônibus
SUS	Sistema Único de Saúde
TGS	Tecnologia de Gestão Social
TRANSCON	Transferência do Direito de Construir
UHABS	Unidades Habitacionais
VLT	Veículo Leve sobre Trilhos
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZOPP	<i>Zielorientiert Projectplanung</i> ou Método de Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>20</b>
1.1 JUSTIFICATIVA	24
1.2 PROBLEMA, PRESSUPOSTOS E OBJETIVOS DE PESQUISA	27
<b>1.2.1 O Problema</b>	<b>28</b>
<b>1.2.2 Pressupostos</b>	<b>32</b>
<b>1.2.3 Objetivo Geral e Objetivos Específicos</b>	<b>34</b>
1.3 O OBJETO DE ESTUDO	34
<b>2 APORTE TEÓRICO</b>	<b>37</b>
2.1 POLÍTICAS URBANAS	37
<b>2.1.1 Marcos Institucionais das Políticas Urbanas da Participação no Brasil: uma síntese</b>	<b>41</b>
<b>2.1.2 O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em Salvador: alguns apontamentos sob o ponto de vista das políticas urbanas e participação</b>	<b>52</b>
2.2 A PARTICIPAÇÃO ENQUANTO DISTOPIA	55
2.3 A PARTICIPAÇÃO PARA A CONSTRUÇÃO DE CIDADES MELHORES	60
2.4 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO NO ÂMBITO DO DESENVOLVIMENTO URBANO	63
<b>2.4.1 Mecanismos de participação compreendidos na extinta PNPS: uma tentativa de avanço</b>	<b>65</b>
<b>2.4.2 Mecanismos de participação compreendidos no Estatuto da Cidade e seus desdobramentos</b>	<b>68</b>
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b>	<b>76</b>
3.1 A PENÍNSULA DE ITAPAGIPE: UMA BREVE CARACTERIZAÇÃO TERRITORIAL	76
3.2 METODOLOGIA EMPÍRICA: CONTEXTUALIZANDO AS INTERVENÇÕES URBANAS NA PENÍNSULA DE ITAPAGIPE	85
3.3 METODOLOGIA EXPERIMENTAL	99
3.4 MODELOS DE ANÁLISE	104
<b>4 A PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO DO PAC NA PENÍNSULA DE ITAPAGIPE</b>	<b>113</b>
4.1 O PAC NA PENÍNSULA DE ITAPAGIPE	113

4.2 A PARTICIPAÇÃO NO PAC ITAPAGIPE NA ETAPA DE PROJETOS	119
4.3 A PARTICIPAÇÃO NA ETAPA DE OBRAS E PTS	125
<b>5 TECNOLOGIA DE GESTÃO SOCIAL</b>	142
5.1 O MANUAL DE PARTICIPAÇÃO EM POLÍTICAS URBANAS	146
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	154
<b>REFERÊNCIAS</b>	161
<b>APÊNDICES</b>	176
APÊNDICE A - LISTA DE ENTREVISTADOS	177
APÊNDICE B - LISTA DE DOCUMENTOS CONSULTADOS	178
APÊNDICE C - AUTORIZAÇÃO PARA USO DE IMAGENS E DADOS	179
<b>ANEXOS</b>	180
ANEXO A - ABAIXO-ASSINADO DOS MORADORES DO CONJUNTO RENASCER	181
ANEXO B - INSTRUÇÃO NORMATIVA 07/2007 – MINISTÉRIO DAS CIDADES	187
ANEXO C - PORTARIA Nº 464, DE 25 DE JULHO DE 2018	198
ANEXO D - DECRETO Nº 8.243, DE 23 DE MAIO DE 2014 - A POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL (PNPS)	221

## 1 INTRODUÇÃO

Os principais questionamentos que deram origem a pesquisa em tela surgiram a partir das inquietações profissionais da pesquisadora relacionadas à forma com que os mecanismos de participação são aplicados no processo de construção de políticas urbanas, ou seja, das políticas públicas da área de desenvolvimento urbano. Neste trabalho, os mecanismos de participação são definidos enquanto formatos institucionalizados de participação, ou seja, os meios de participação propostos e implementados pelo poder público para discussão de políticas urbanas.

Na presente pesquisa foram analisados os mecanismos de participação voltados para a discussão de planos setoriais de políticas urbanas, projetos e obras relacionadas com políticas urbanas ou políticas de desenvolvimento urbano, a saber: oficinas participativas, audiências públicas, rodas de conversa, consultas públicas, conselhos, conferências, comissões e afins. Para isso, a definição de mecanismos de participação considerou inicialmente as definições trazidas pelo Decreto nº. 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS)<sup>1</sup> e o Sistema Nacional de Participação Social, com observância às devidas adaptações, em função de peculiaridades do objeto de análise e perimetralização da pesquisa em tela.

Vale destacar que a PNPS foi escolhida enquanto elemento balizador da pesquisa, porque ela traz definições acerca dos mecanismos de participação que possuem aderência ao *modus operandi* da participação no âmbito do desenvolvimento urbano. Nesse sentido, a PNPS definiu estes mecanismos, sistematizando-os nos seguintes formatos/processos: Conselhos, comissões, conferências, fóruns, ouvidorias, mesas de diálogo, fóruns interconselhos, audiências públicas, consultas públicas e ambientes virtual de participação social, apresentando assim, aderência em relação ao objeto de análise da pesquisa.

Além disso, esta dissertação também considerou enquanto elemento norteador no que se refere à observância aos mecanismos de participação normatizados no Brasil, as definições trazidas pelo Estatuto da Cidade. O Estatuto da Cidade é o nome dado à lei 10.257/2011, que regulamenta o capítulo da política urbana da atual Constituição Federal do Brasil (CF-88), mais especificamente os

---

<sup>1</sup> A PNPS foi revogada três meses após a sua instituição.

seus artigos 182 e 183. Esta lei versa sobre participação especificamente no contexto de elaboração e implementação de políticas urbanas. Além disso, é a primeira legislação urbanística que traz a participação enquanto elemento obrigatório no contexto supracitado e foi responsável por retirar urbanistas e arquitetos dos gabinetes e levá-los partilhar o poder em espaços decisórios (ALMEIDA, 2017), conforme abordaremos mais adiante.

O problema de pesquisa aqui retratado surge a partir da observação da pesquisadora, que, após alguns anos trabalhando com execução de processos participativos relacionados a questões urbanas, tanto no setor público, quanto no setor privado, percebeu uma insatisfação por parte população com o resultado de processos participativos. Esta insatisfação, aparentemente, tem como motivação o fato das pessoas não conseguirem vincular as contribuições fornecidas durante os processos participativos com resultados concretos. Também foi possível observar que tem sido comum a implementação de planos, projetos, obras e ações, em geral, com escopo divergente do que foi pactuado durante as discussões ocorridas no bojo da aplicação dos mecanismos de participação.

Ainda em termos de descompasso e insatisfações geradas no processo de implementação de políticas urbanas, que possuem rebatimento direto no contexto da participação que subsidia este tipo de política pública podemos citar o Programa Ouvindo Nosso Bairro (ONB) da Prefeitura Municipal de Salvador (PMS), que é divulgado pela prefeitura como a maior consulta popular realizada na cidade. O ONB possui ampla divulgação por meio de redes sociais, *sites*, televisão, aplicativos de mensagens. Para participar, o cidadão deve fazer um cadastro de identificação informando a região administrativa em que reside<sup>2</sup> e pode votar na obra que considera mais importante de ser realizada, dentre as cerca de três a cinco opções disponibilizadas pela prefeitura. A população pode votar de forma presencial nos escritórios das prefeituras-bairro, ou ainda, de forma virtual, através de aplicativo e via *site*.

Observou-se que a participação no ONB, da forma como foi concebida e realizada para o programa, levou a resultados questionáveis, pelo fato de estes não dialogarem com as necessidades da população. Essa desconexão pode ser

---

<sup>2</sup> O voto é regionalizado/territorializado por prefeitura-bairro (PB). As prefeituras-bairro de Salvador são unidades descentralizadas de administração, criadas em 2012 (Lei nº 8.376/2012) em substituição às antigas Administrações Regionais (ARs).

exemplificada através da celeuma pública criada em relação à escolha da construção de um cachorródromo na região que compreende a prefeitura bairro do Rio Vermelho, porque foi essa a intervenção mais votada, em detrimento de outras necessidades na área, como a contenção de encostas, pavimentação de ruas, dentre outras demandas, o que gerou muitas críticas ao programa.

A pesquisa em tela apresenta um aspecto peculiar ao analisar mecanismos de participação, no contexto das políticas urbanas, durante a pandemia. Essa discussão foi gerada em função dos questionamentos que foram realizados sobre os processos participativos *on-line* ocorridos para a implementação de políticas públicas em geral, em face do caráter excludente que as reuniões e eventos neste formato podem assumir, visto que o acesso à *internet* de boa qualidade ou, até mesmo, o acesso à *internet*, ainda não faz parte da realidade de muitas pessoas, mesmo nos grandes centros urbanos Brasil, conforme pesquisa realizada recentemente pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) (IBGE, 2021).

No que tange às dificuldades de acesso à *internet*, de acordo com a PNAD (2021) mencionada acima 28,2 milhões de brasileiros acima de 10 anos de idade, o que corresponde a algo em torno de 15% dos brasileiros, não acessaram a rede. No âmbito da utilização dessa infraestrutura, vale destacar que ainda há muitas limitações tecnológicas, como por exemplo, o denominado analfabetismo digital, do qual muitos cidadãos brasileiros ainda padecem (IBGE, 2021). De acordo com a PNAD Contínua (2021), quase metade das pessoas, 42%, que não usam a *internet* não o fazem porque não sabem como fazê-lo (IBGE, 2021).

No contexto pandêmico, existem exemplos de questionamentos acerca da revisão de planos diretores, tal como ocorreu em São Paulo e Porto Alegre, recentemente. Os questionamentos voltam-se para preocupações geradas com o quórum das audiências para discussão dos planos e também com o alcance dos debates no ambiente virtual. Tais questionamentos foram fundamentados no art. 40, § 4º do Estatuto da Cidade (EC):

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. (BRASIL, 2001).

A partir do exposto, entendemos que a discussão sobre audiências públicas e oficinas *on-line* e/ou em formato híbrido deve ser maturada, bem como as suas respectivas limitações devem ser investigadas, para serem posteriormente regulamentadas. É importante evitar que estas adaptações sejam utilizadas para a perpetuação da aplicação de modelos ratificadores de participação (AVRITZER, 2008) e/ou que estes momentos de discussão se configurem apenas enquanto instrumento de ratificação de intenções do poder público.

O Estatuto da Cidade constitui-se em um dos diplomas normativos voltados ao estabelecimento das diretrizes gerais da política urbana que, após doze anos de tramitação<sup>3</sup>, foi editado em forma de lei federal, a Lei 10.257/2001, regulamentando os artigos 182 e 183 da CF-88 que versam sobre a política urbana no Brasil. O Estatuto da Cidade se constituiu em referência para o cumprimento da função social da propriedade (art. 182, §§ 1º e 2º, da CF), bem como um importante balizador do planejamento urbano e aplicação de mecanismos de participação para políticas urbanas, ao trazer diretrizes para implementação desse tipo de política pública, bem como, ao institucionalizar a participação enquanto elemento transversal obrigatório no contexto do desenvolvimento urbano brasileiro.

Para além do Estatuto da Cidade, o Brasil desenvolveu a partir de 2004, uma série de experiências participativas, corroboradas por mudanças institucionais, com vistas a comportar este novo formato de se fazer políticas urbanas. Os avanços trazidos em termos de legislação e procedimentos de participação no Brasil se tornaram referência mundo afora, devido à proliferação de espaços de discussão e participação no país e assim, “o Brasil constituiu-se, ao longo das últimas décadas, como um dos principais ‘laboratórios’ de experiências e de análise da participação social na gestão pública.” (CORTES; SILVA, 2010, p. 426).

Apesar do fato de alguns mecanismos de participação terem sido institucionalizados para várias temáticas de políticas públicas e regulamentados por legislação infraconstitucional, como decretos, portarias ou resoluções, o contexto da participação ainda carece de observância a especificidades, sobretudo do ponto de vista socioespacial. A conjuntura vivida entre 2018 e 2022, marcada pelas contingências impostas pela pandemia e inflexão conservadora na participação, favoreceu o emprego dos mecanismos de participação enquanto instrumentos

---

<sup>3</sup> O Estatuto da Cidade surgiu através do projeto de lei do Senado nº 181, de 1989, de autoria do senador Pompeu de Sousa.



ratificadores de intenções do Estado. São estas questões que este trabalho procura analisar, em uma tentativa de trazer alguns apontamentos que possam contribuir para melhoria e avanços no campo da participação em políticas urbanas.

Para Amorim e Comelli (2019), uma das grandes questões sobre o tema, é que a participação vem operando como fachada política, em que predomina o formato de audiências públicas e algumas consultas *on-line* de pouco alcance, cujo formato de divulgação acaba por não atingir um público difuso (FUNG, 2006). Conforme afirma Schmidt (2010), as instâncias participativas brasileiras possuem caráter neocorporativista, ou seja, elas reproduzem o corporativismo estatal moderno (SCHMITTER, 1974), em que predomina a associação entre grupos de interesse e setores dirigentes do Estado, processo esse que se reflete no contexto da participação, em que se mantém certo monopólio no tocante às representações nas arenas decisórias.

É no bojo da descrença e descompassos entre expectativas e demandas existentes no processo de implementação de políticas urbanas, as quais, adaptando o que diz Secchi (2014) sobre políticas públicas, podem ser caracterizadas enquanto processos que têm por objetivo enfrentar problemáticas públicas urbanas, bem como ordenar o crescimento e manutenção das cidades, que a presente pesquisa se debruçou, com vistas a compreender estas lacunas existentes durante os processos participativos.

Para isso, foram analisados os mecanismos de participação empregados após a promulgação do Estatuto da Cidade no contexto de implementação de políticas urbanas na Península de Itapagipe. Esta é uma área da cidade que já exerceu protagonismo na participação, devido ao histórico da luta por moradia digna empreendida pelos moradores de Alagados, na área das palafitas, na década de 1990. E assim, tentamos aqui trazer novos entendimentos e diretrizes de práticas sobre o tema.

## 1.1 JUSTIFICATIVA

A presente pesquisa traz à tona a discussão acerca da gestão democrática da cidade (BRASIL, 2001), através da análise dos mecanismos de participação empregados nos processos de participação, usando como área de estudo os bairros situados na Península de Itapagipe, na cidade de Salvador. Foi realizada a partir da

análise dos projetos e obras realizados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em Itapagipe, nos empreendimentos Alagados IV e V/2ª etapa, Residencial Margô e Dedé (Alagados VI) e Mirantes do Bonfim.

De acordo com o Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010) 84,0% dos brasileiros vivem em áreas urbanas e neste contexto as demandas afetas ao desenvolvimento urbano, além de cada vez mais prementes, tornam-se mais complexas em meio às mudanças decorrentes das dinâmicas socioeconômicas e espaciais. Ocorre que neste contexto, a demanda por melhorias urbanas, bem como acesso aos bens e serviços têm exigido mais efetividade e responsividade por parte do poder público. Nesse sentido, faz-se mister a compreensão acerca da gestão democrática de cidades, que é a “construção coletiva da produção e fruição do espaço urbano como garantia da função social da cidade, objetivo da política urbana previsto no Capítulo I, art. 2º, da Lei nº10.257/2001” (CAMPOS; RODRIGUES, 2018, p. 46), bem como a busca por novas contribuições para ampliação desta e otimização da participação, de modo geral.

O enfraquecimento da democracia brasileira pós 2016<sup>4</sup> trouxe consequências diretas para o contexto da participação, a exemplo do esvaziamento dos conselhos e da estagnação das conferências, em um país onde as inovações nesse campo foram, de modo geral, promovidas e institucionalizadas pelo poder executivo federal (TEIXEIRA; TEIXEIRA, 2019). Sendo assim, nos locais em que participação social depende de governos e se constituiu de forma predominantemente institucionalizada (ALMEIDA, 2018), há que se pensar em alternativas populares, ou seja, alternativas que partam da população e assim, empoderá-la para a participação.

Para Pateman (1992) o remédio contra apatia é ampliar os espaços nos quais as pessoas possam tomar contato com a política a partir das questões diretamente relacionadas ao seu cotidiano. Além disso, o *timing* do poder público quando da implementação de políticas públicas e o requerido pelos mecanismos de participação nem sempre é compatível com a urgência com que o problema tem para ser resolvido. De acordo com Almeida (2018), a participação institucionalizada (ou seja, a participação social) precisa de tempo para confrontar relações preexistentes de poder e cristalizar novos padrões de função política, além disso, pode-se acrescentar aqui, que a participação precisa de tempo para adaptar-se às

---

<sup>4</sup> Ano do golpe constitucional sofrido pelo mandato da presidente Dilma Rousseff (SANTOS, 2017).

mudanças tecnológicas decorrentes das dinâmicas sociais e econômicas de produção do espaço nas cidades.

Amorim e Comelli (2019) questionam como podemos produzir e gerir coletivamente espaços urbanos, bem como, de que forma podemos democratizar a gestão de cidade. Além disso, as autoras questionam, de que forma podemos reformar os instrumentos já existentes de forma a democratizar o urbano e tornar estes instrumentos mais efetivos. É neste contexto de críticas e insatisfações acerca da participação no desenvolvimento urbano que a presente pesquisa buscou se debruçar para assim, buscar entender as lacunas existentes quanto à efetividade dos processos participativos.

A literatura recente busca ressignificar o Direito à Cidade enquanto um instrumento de luta (AMORIM; COMELLI, 2019) e de reivindicação por mais acesso à cidade formalizada e infraestruturada. No caso de políticas urbanas, mais especificamente, há uma série de variáveis a serem levadas em conta para a consecução deste tipo de direito, como por exemplo, o tecnicismo comum no campo do planejamento urbano. Para Rosa, Linhares e Rocha (2022), a amplitude do significado do Direito à Cidade requer articulação de metodologias que rompam com a arrogância técnica e possibilitem o devido enfrentamento de interesse políticos e de mercado existentes.

A relevância da presente pesquisa se dá também em função de sua proposta de imprimir uma reflexão sobre a trajetória das políticas urbanas e seus processos participativos no âmbito das políticas urbanas. O fato de ela ter se dado no contexto de um mestrado profissional, permitiu trazer, além da reflexão crítica, uma recomendação expressa de melhoria para a área, a partir da proposta de uma tecnologia de gestão social que corrobore com a efetividade dos processos participativos no contexto do desenvolvimento urbano, conforme apresentaremos mais adiante.

As normativas e roteiros existentes para a participação no âmbito do planejamento urbano cumprem um requisito mínimo, no tocante à promoção de deliberação durante a execução de mecanismos de participação. A partir dos nossos estudos observamos que a aplicação de inovações por parte da população para melhorar as discussões não está vetada. Rosa, Linhares e Rocha (2022) ressaltam que a produção destes roteiros facilita a dimensão técnico-operativa do trabalho social e o aperfeiçoamento dos usos destes instrumentos. Foi justamente em

observância a esta discricionariedade por parte da atuação da população quando da participação, que esta pesquisa se debruçou para tentar trazer respostas.

Nesse sentido, o presente trabalho, além de prover aperfeiçoamento profissional e acadêmico para a pesquisadora, busca responder a perguntas que podem orientar a construção de diretrizes para novas metodologias de participação, seja no contexto de atuação dos movimentos sociais, população, ou órgãos colegiados, ou quem sabe até conseguir implantar alguma semente de mudança no emprego da participação por parte do poder público. Além disso, pretendemos prover alguma contribuição para o campo de conhecimento, ao abordar a participação relacionada diretamente com as políticas urbanas, algo intrinsecamente relacionado ao cotidiano das cidades e que impacta sobremaneira as nossas vidas.

Dessa forma, a presente pesquisa objetiva contribuir para a construção de espaços de escuta real com participação mais deliberativa nas áreas decisórias de urbanismo (entendido aqui como planejamento urbano e gestão urbana executados três esferas de governo, conforme competências legais de cada uma no tema). Além disso, pretendemos aqui trazer algum subsídio para o refinamento da metodologia/instrumental de discussão e/ou para o acolhimento de propostas da comunidade por parte do poder público, de fora a evitar que processos de participação se reduzam a meras “reuniões” de ratificação e/ou de referendo de intenções do poder público, porque como afirma Maricato (2013), é a questão urbana o cerne do grande descontentamento.

## 1.2 PROBLEMA, PRESSUPOSTOS E OBJETIVOS DE PESQUISA

Neste item vamos abordar a problemática que ensejou a presente pesquisa, utilizando como lastro alguns teóricos do campo de pesquisa, bem como algumas observações empíricas advindas dos quase 18 (dezoito) anos de prática profissional da pesquisadora na área. Também apresentamos neste item os pressupostos de pesquisa, bem como os objetivos geral e específicos que nortearam o percurso da pesquisa, e, por fim, o seu objeto de estudo.

### 1.2.1 O Problema

A aplicação dos mecanismos de participação no âmbito das políticas urbanas pode apresentar alguns entraves ou empecilhos, que classificamos nesta pesquisa como entraves de ordem institucional, entraves de ordem cultural e entraves relacionados com a pouca vinculação da gestão social ao desenvolvimento urbano. Os três diferentes tipos de entraves não são estanques, ou seja, estão imbricados. Observa-se por meio de evidências empíricas e na literatura sobre o tema, (AVRITZER, 2008; DIAZ BORDENAVE, 2011; LAVALLE, 2011), que esses entraves se constituem em obstáculos à efetividade dos processos participativos, porque influenciam o desenho de políticas públicas, no tocante à contemplação das demandas da população.

Podemos citar alguns exemplos relacionados ao que estamos chamando de entraves à participação no contexto do desenvolvimento urbano para ilustrar o problema de pesquisa deste trabalho. Podemos iniciar citando a ausência de discussão das intervenções urbanas. Em pleno ano de 2022, ainda existe uma série de intervenções e projetos que são pouco discutidos, ou mesmo, não são discutidos com a população. Este tipo de situação, em geral, ocorre com projetos de pequeno porte, cujo impacto na vida da comunidade situada no seu entorno é ignorado.

Um exemplo recente relacionado com a ausência de discussões citada acima, foi o projeto elaborado pela prefeitura de Salvador para as dunas do Abaeté, em Itapuã, cuja divulgação na mídia foi realizada apenas depois de finalizarem o projeto, ou seja, já na etapa de obra. A intervenção causou espanto e indignação, devido ao fato de a prefeitura ter ignorado questões sensíveis de cunho ambiental, social e urbanístico, além dos impactos da intervenção no cotidiano dos moradores da região, o que dificilmente aconteceria se tivesse sido discutido com a comunidade diretamente impactada.

Outro exemplo de entrave à participação refere-se à mudança do escopo da intervenção na etapa de obras, em relação ao que foi discutido durante a elaboração dos projetos. Esse costuma ser um aspecto sensível, e ocorre muito devido ao fato de obras e projetos ficarem a cargo de secretarias diferentes, no contexto da gestão urbana e constitui-se em um entrave que gera descredito na população em relação à participação. Recentemente, na requalificação do bairro de Stella Maris e Ipitanga, em Salvador, ocorreu esse tipo de situação, a qual também acabou ganhando

destaque na mídia, porque o descontentamento em função da falta de participação durante as obras e o descumprimento do projeto, incorreu em uma investigação por parte da associação de moradores, que encontrou irregularidades contratuais e financeiras na execução da obra.

O fato é que muitas expectativas foram criadas para essa obra e, sim, houve reuniões dos moradores com a prefeitura e estava previsto que a comunidade poderia acompanhar as obras. Isso, claro, até a prefeitura, de repente, mudar de postura e começar a tocar o barco sem muita atenção, ignorando estudos e os apelos da comunidade. Eles cortaram os canais de comunicação com a gente na medida que começamos a cobrar o que tinha sido acordado, e então entregaram de qualquer jeito. (DÓREA, 2022).

Outro exemplo concernente aos entraves à participação, é a aparente falta de interesse do poder público em tornar os processos participativos de fato deliberativos, como exemplo disso, podemos citar o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador (PDDU)<sup>5</sup>. De acordo com o Estatuto da Cidade (EC) há a necessidade de participação durante a elaboração do PDDU, embora não haja detalhamento sobre os termos de sua execução, visto que, de modo geral, não há uma exigência no que se refere ao quórum mínimo para a realização de processos participativos. Os artigos 359, 360 e 361 do PDDU versam sobre a realização de audiências públicas, debates e consultas públicas, mas sem detalhar a forma de execução, em alguns aspectos, nos quais se incluem o quórum (SALVADOR, 2016).

Nesse sentido, o PDDU em seu art. 360, § 1º, estipula quórum apenas para os casos de aplicação de mecanismos de participação em situações provenientes de iniciativa popular, que é um mecanismo previsto nos artigos 14, inciso III, e 61, § 2º, da CF-88, regulamentada pela Lei nº 9.709/98. Este inciso constitui-se em uma das formas de deflagração do processo legislativo via reunião das assinaturas pelo eleitorado para que seja possível apresentar ao legislativo correspondente, projetos de lei que, no contexto das políticas urbanas, podem apresentar propostas de alteração na legislação urbanística vigente. Portanto, observa-se que essa vinculação em relação ao quórum em caso de iniciativa popular, pode constituir-se em um obstáculo no caso de demandas de determinadas áreas da cidade que não estão nos radares do planejamento estratégico do poder público.

Outro grande entrave imposto à efetivação da participação social, é a tecnocracia exacerbada. A tecnocracia exacerbada está relacionada com o uso de

---

<sup>5</sup> Salvador não possui área rural desde 2008 e devido a isso, o seu Plano Diretor é totalmente urbano.

linguagem muito técnica, e no caso da linguagem urbanística, há uma mistura de termos advindos da legislação urbanística, bem como da engenharia civil e arquitetura que dificultam o entendimento, quando não há a utilização de sinônimos de cunho mais coloquial e/ou não são exemplificados com casos práticos. A questão da tecnocracia exacerbada também pode ser verificada na literatura, conforme descrevem Silva e Contani (2011) que classificam os modelos atuais de participação social como excludentes, visto que o autor entende que a exclusão se dá em função da utilização da linguagem utilizada pelos técnicos.

Outra questão que pode ser elencada aqui, é a dificuldade que o poder público possui para estruturar a participação institucional (ROMÃO, 2015). Os conselhos de políticas públicas tiveram seu fortalecimento após a promulgação da CF-88, trazendo uma nova perspectiva acerca das relações entre sociedade e estado, fortalecendo a esfera pública, tendo tido uma boa ampliação o período do governo Lula. Até 2013, ao todo, foram criados na esfera federal 19 conselhos e outros 16 foram reformulados (ROMÃO, 2015). Porém o excesso de institucionalidade e complexidades administrativas, engessaram um pouco a ação desses conselhos. Para Cohn (2011), o excesso de assentos e a resistência que alguns movimentos sociais possuem em compor conselhos, são fatores de esvaziamento deste tipo de mecanismo de participação.

Outro aspecto a ser abordado, em termos de entraves institucionais, e padronização dos procedimentos de aplicação dos mecanismos de participação, que acaba reduzindo a efetividade de alguns, devido à probabilidade de ocorrer um certo afastamento da realidade local, ou seja, a aplicação dos mecanismos de participação deve observar as peculiaridades de cada comunidade. A título de ilustração, citamos o caso de audiências públicas de planos diretores em que o urbanista é obrigado a apresentar um pacote mínimo de instrumentos urbanísticos previstos no EC, independente deles possuírem aplicabilidade de fato, como por exemplo, falar de Operação Urbana Consorciada (OUC)<sup>6</sup> para a população de um município cuja sede urbana possui menos de mil habitantes, onde não há ativos que viabilizem a aplicação efetiva do instrumento. Desta forma, este afastamento da

---

<sup>6</sup> A OUC é um instrumento urbanístico utilizado para requalificar uma área da cidade ou para implantar e/ou ampliar infraestruturas urbanas, por meio de Intervenções, onde haja interesse imobiliário com demanda acima dos limites estabelecidos pela legislação urbanística.

realidade local desmobiliza bastante o processo participativo, visto que não contempla nuances e expectativas locais.

Outros entraves ao funcionamento dos mecanismos de participação, referentes ao contexto do desenvolvimento urbano a serem citados são: desarticulação, desinformação, eventuais cooptações e rotatividade de lideranças. Vale lembrar que o posicionamento dos líderes pode contribuir para o desvirtuamento dos processos participativos, ou mesmo o insucesso destes. Romão (2015) ressalta que os processos participativos são marcados por disputas diversas, incluindo jogos políticos ou de poder, que podem atrapalhar e deslegitimar os processos participativos, através de deturpação dos assuntos discutidos, sequestro de pautas e surgimento de representatividades questionáveis, além de tentativas de esvaziamentos dos eventos.

Além disso, o distanciamento da população em relação aos conceitos e temáticas de urbanismo, muitas vezes causado pela falta de formação específica e oportunidade de acesso prévio ao temas e conceitos afetos ao tema. Este aspecto torna os processos participativos menos deliberativos e até mesmo infrutíferos. Neste contexto, permeado pela falta de *feedbacks*/retornos em relação à inclusão das propostas recebidas durante os eventos participativos, geram descrédito por parte da população acerca dos processos participativos no contexto do planejamento urbano.

Por fim, vale citar a falta de acessibilidade que ainda é uma realidade, visto que somente as audiências públicas mais formais contam com transmissão simultânea das falas para a Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS). Além disso, muitas vezes, as discussões ocorrem em locais que não preveem a acessibilidade de cadeirantes e demais pessoas com dificuldade de locomoção. Também podemos incluir aqui a adoção de horários em função do horário administrativo, que geralmente é incompatível com as possibilidades da população residente na área de influência direta da política urbana que se pretende discutir.

Também podemos citar a falta de retorno ou *feedback* por parte do poder público, que frustra bastante a população. Alguns exemplos relacionados com este entrave podem ser vistos nas memórias de reunião referentes às oficinas do Plano da Ilha de Maré<sup>7</sup>, através dos relatos de moradores da Ilha de Maré em que a

---

<sup>7</sup> As memórias de reunião do referido Plano estão disponíveis em: [http://fmlf.salvador.ba.gov.br/images/Plano\\_Ilha\\_Mare/MRs\\_Etapa\\_04.pdf](http://fmlf.salvador.ba.gov.br/images/Plano_Ilha_Mare/MRs_Etapa_04.pdf).



população questiono a ausência de retorno da prefeitura de Salvador em relação a solicitações realizadas em audiências e oficinas anteriores (FMLF, 2022). Tais solicitações voltavam-se para a realização de encaminhamentos para a regulamentação do transporte público na ilha, construção de atracadouros em algumas localidades, construção de calçadas e gestão junto à Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (EMBASA) para instalação de rede de esgoto no local.

A existência de assimetrias informacionais, que de acordo com (MATOS; BERNARD, 2011) podem ser caracterizadas como a falta de canais adequados para participação. No contexto das políticas urbanas elas são geradas pela não publicização com antecedência das informações que serão discutidas ou disponibilização parcial destas, gerando assim um baixo alcance das metodologias de participação empregadas, uma vez que o público-alvo não teve acesso às informações técnicas em tempo hábil de entender ou buscar assessoria para entendimento dessas informações.

Desta forma, através desta pesquisa pretende-se analisar quais aspectos podem contribuir para tornar a aplicação e mecanismos de participação mais efetiva em termos de dialogicidade e construção coletiva, com foco no atingimento de metas que estejam atreladas aos anseios e necessidades da população, focando nos aspectos atinentes à participação popular. A principal questão que norteia o problema de pesquisa, está relacionada com a elaboração de tecnologia de gestão social<sup>8</sup> que possa contribuir para o redesenho dos processos participativos na área de urbanismo e assim, mitigar os entraves existentes no âmbito da participação nessa área.

Sendo assim, a pergunta de pesquisa é: Como contribuir para a melhoria de processos participativos na área de urbanismo, no tocante ao caráter deliberativo dos mecanismos de participação comumente empregados durante a elaboração e implementação de políticas urbanas?

### **1.2.2 Pressupostos**

Da contextualização apresentada acima, surgem os três pressupostos de pesquisa, os quais apresentaremos logo a seguir. O primeiro (nº1) refere-se à adoção de quóruns mínimos obrigatórios para processos participativos de políticas

---

<sup>8</sup> A pesquisa em tela está sendo apresentada em um mestrado profissional.

urbanas poderia se constituir em um elemento redutor do baixo engajamento social existente na área. Como o grande implementador de participação no Brasil, até então, é o poder público, este seria obrigado a cumprir a exigência de quantidade mínima de participantes durante os eventos participativos que promove. Isso poderia oportunizar mais e melhor a presença de quórum qualificado, e, conseqüentemente, poderia possibilitar um aumento da realização de incidência política por parte da população durante os processos participativos. Vale destacar que a incidência política pode ser definida como um conjunto de ações realizadas pela população destinadas a influenciar a formulação de políticas públicas, atitudes sociais ou processos políticos e normalmente são direcionadas a tomadores de decisão, Cidade Ativa (2019).

O segundo pressuposto desta pesquisa refere-se ao (nº 2) emprego de tecnologias de gestão social que funcionem a partir do conhecimento dos próprios atores sociais, enquanto alternativa ao instrumental institucional vigente, serviria enquanto elemento de enfrentamento à baixa responsividade do poder público, a partir da possibilidade de se constituir em elemento de difusão de processos participativos, ou ferramenta de saneamento de inconsistências identificadas durante as etapas de discussão. Estas tecnologias poderiam ser modelos de gestão popular, protocolos comunitários, manuais de participação, ações de educação para a participação e afins. Não obstante a falta de acesso à *internet* enfrentada por parte da população brasileira, dentre outras limitações tecnológicas, para Rosa, Linhares e Rocha (2022) o uso de ferramentas digitais, que atualmente tem sido potencializado pelas redes e articulações diversas, pode contribuir para uma melhor organização das comunidades que tiverem oportunidade de uso.

O terceiro pressuposto (nº 3) está relacionado com a crença de que quanto mais se investe nas formas de comunicação entre participantes e tomadores de decisão durante os processos participativos, maiores são as chances de imprimir impacto ou aumentar a extensão de autoridade dos participantes durante as oficinas e audiências públicas, reuniões, fóruns e afins. Inclusive, o uso de tecnologias citado no segundo pressuposto corrobora com este terceiro, visto que alternativas tecnológicas podem prover um caráter mais deliberativo às discussões.

A partir do exposto, entendemos os pressupostos enquanto respostas provisórias ao problema de pesquisa (LAGE, 2002). Assim, conjugando os três pressupostos apresentados, compreendemos que, caso a participação no âmbito

das políticas urbanas venha a ter os seus mecanismos implementados de forma exitosa, ou seja, com divulgação bastante difusa e pulverizada e com grande provisão de possibilidades de deliberação para a população, isso pode contribuir para o desencadeamento de melhorias em termos do desenvolvimento urbano, ao prover maiores possibilidades de impacto na qualidade de vida/desenvolvimento local.

### **1.2.3 Objetivo Geral e Objetivos Específicos**

Trazemos logo abaixo os objetivos que nortearam a presente pesquisa:

Objetivo Geral:

Contribuir para a melhoria de processos participativos na área de urbanismo, no tocante ao caráter deliberativo dos mecanismos de participação comumente empregados durante a elaboração e implementação de políticas urbanas.

Objetivos Específicos:

- a) Realizar um resgate crítico da literatura sobre gestão democrática de cidades, no que se refere aos principais teóricos da área de participação, controle social e políticas urbanas;
- b) Levantar os mecanismos de participação social que foram aplicados na Península de Itapagipe durante a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);
- c) Descrever e analisar como os mecanismos de participação social foram aplicados na Península de Itapagipe durante o PAC;
- d) Modelar tecnologia de gestão social (TGS) dialógica voltada para aplicação de mecanismos de participação na área de urbanismo e assim, buscar promover melhorias no desenho das políticas urbanas.

### **1.3 O OBJETO DE ESTUDO**

Esta pesquisa tem como objeto de estudo os mecanismos de participação empregados durante a implementação de políticas urbanas na Península de Itapagipe. A otimização do emprego destes mecanismos pode abarcar desde redesenhos do ponto de vista institucional até mesmo o fortalecimento da cidadania deliberativa, através de incremento na dialogicidade nos processos participativos,

com vistas a superar a ausência de “eficácia deliberativa” (TATAGIBA, 2002, p. 210) dos mecanismos de participação comumente empregados.

Em se tratando do território da pesquisa, vale destacar o histórico e pioneirismo de Itapagipe e relação à participação, insurgências e realização de incidência política na luta pela melhoria de qualidade de vida no território, e devido a esse histórico de luta, além de constituir-se em uma referência na cidade (FLEXOR; SCHWEIZER, 2011), a Península atrai muitos olhares, tanto do ponto de vista da pesquisa como do ponto de vista das políticas urbanas. Segundo Volpini (2017) é comum a presença de pesquisadores no território, trabalhando junto às organizações existentes, fato este que foi possível confirmar durante a participação na elaboração do Plano de Bairros de Itapagipe.

Dessa forma, a pesquisa, lastreada no aporte teórico por autores relacionados aos temas de Participação Social, Mecanismos de Participação, Políticas Urbanas e Estatuto da Cidade, se debruçou sobre os mecanismos de participação empregados durante a implementação do PAC na Península de Itapagipe, relacionados com as etapas de projetos e obras. Para a referida análise, foram utilizados enquanto modelos de análise, o Cubo da Democracia (FUNG, 2006) e o esquema de graus e níveis de participação de Diaz Bordenave (2011).

Para o alcance dos objetivos propostos, esta dissertação abordará no terceiro capítulo a metodologia, que trará o universo da pesquisa e o percurso percorrido para a definição do objeto de análise, bem como o desenho metodológico e as técnicas de coleta de dados que foram empregadas. A partir da coleta de dados preliminar foi possível identificar e analisar os seguintes mecanismos: atividades de mobilização e organização comunitária, plantões sociais, oficinas participativas/audiências públicas, comissões de acompanhamento, visitas técnicas com participação da comunidade, atividades socioeducativas, plano de comunicação e mobilização social.

No capítulo 2, é apresentado o aporte teórico e são abordados autores relacionados aos temas de participação social, mecanismos de participação, políticas urbanas e Estatuto da Cidade, para versar sobre os temas que permeiam a problemática de pesquisa. Neste item buscamos entender a participação na área de urbanismo, através do resgate do seu histórico no Brasil. Também trazemos abordagens sobre o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com foco nas ações em Salvador e realizamos uma discussão sobre os mecanismos de

participação, sob o ponto de vista da legislação que os normatiza e os incorpora, enquanto procedimentos e práticas da gestão pública, na área de urbanismo.

No capítulo 4, que se constitui no capítulo de análise e discussão de dados desta dissertação, trazemos os mecanismos de participação social que foram aplicados na Península de Itapagipe durante a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e analisamos como eles foram aplicados no contexto do referido programa. Para a realização da referida análise, primeiramente buscamos entender a implementação do PAC, a partir da estrutura organizacional do órgão responsável pela sua execução, a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER)<sup>9</sup>, o contexto territorial de implementação do programa, na Península de Itapagipe. Além disso, dividimos a análise, conforme as etapas do programa, buscando uma convergência com o tempo e modus operandi da execução do PAC, pela CONDER.

Por fim, no quinto capítulo, em consonância com os objetivos da pesquisa, trazemos a nossa proposta de tecnologia de gestão social, intitulada Manual de Participação em melhoria de processos participativos na área de urbanismo Políticas Urbanas, de forma a buscar atingir o grande propósito da presente pesquisa, que é otimizar o desenho/modelagem das políticas urbanas, a partir de melhoria de processos participativos na área de urbanismo. Buscamos realizar a referida contribuição, a partir do incremento na dialogia (FREIRE, 2020) quando a aplicação dos mecanismos de participação, através da provisão de mais autonomia para os participantes/beneficiários de políticas urbanas, por parte do poder público.

---

<sup>9</sup> A CONDER é uma empresa pública vinculada à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR-BA).

## 2 APORTE TEÓRICO

O aporte teórico aqui apresentado constitui-se em uma breve síntese dos temas relevantes para a realização de análise empírica no âmbito desta pesquisa. Neste item pretende-se abordar o marco teórico na área de participação de forma a subsidiar o entendimento acerca do urbanismo participativo no Brasil. O objetivo é identificar como se construiu a recente participação, bem como a importância da cidadania deliberativa (ALLEBRANDT, 2011), ou seja, a autonomia proporcionada para a população nos espaços de discussão e decisão durante o processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Além disso, busca-se abordar as políticas urbanas, para compreensão da evolução da participação enquanto componente deste tipo de política pública.

Desta forma, iniciamos abordando as Políticas Urbanas, e além da parte conceitual, elaboramos uma síntese dos principais fatos históricos ocorridos no Brasil, no que se refere à participação no âmbito das políticas urbanas. Neste item, trazemos também, uma abordagem sobre o PAC em Salvador, política urbana que se constituiu no objeto de análise da pesquisa. O segundo bloco, inicia com a participação enquanto distopia, através da abordagem de como diferentes autores versam sobre os entraves no contexto da Participação no Brasil, que ensejaram esta pesquisa. Em seguida, abordamos a participação e suas vantagens para a construção de cidades mais democráticas e inclusivas. Por fim, são abordados os mecanismos de participação no contexto do desenvolvimento urbano, com destaque para aqueles compreendidos no na PNPS e Estatuto da Cidade.

### 2.1 POLÍTICAS URBANAS

Para tratar de políticas urbanas, as políticas públicas na área de desenvolvimento urbano, iniciaremos este item abarcando o conceito de política pública. Para Secchi (2014), as políticas públicas são diretrizes elaboradas para enfrentar um problema público. Ainda para o autor, as políticas públicas possuem os seguintes elementos: um problema público, atores envolvidos, instituições formais e

informais que moldam o comportamento dos atores, formulação de agenda e alternativas, tomada de decisão e a implementação da política pública.

Para Rodrigues (2010), as políticas públicas (do *policies*, em inglês) envolvem decisões e ações consideradas imperativas para a solução da problemática que precisa ser resolvida e/ou mitigada. Além disso, a autora destaca que, devido ao seu caráter público, esse tipo de política envolve atividade política e as decisões devem ser revestidas de autoridade soberana do poder público. Nesse sentido, Rua (1997) aponta a necessidade de entender e delimitar bem o papel dos atores envolvidos no contexto da elaboração e execução de políticas públicas, com vistas a não desvirtuar o principal objetivo das políticas públicas que é o bem da coletividade.

Em se tratando da práxis na área de desenvolvimento urbano e urbanismo participativo, em função do contexto institucional e normativo, as políticas urbanas podem ser caracterizadas como um conjunto de políticas públicas executadas no contexto do desenvolvimento urbano. Entendendo aqui políticas públicas como sendo um conjunto de diretrizes, metas e referências ético-legais adotadas pelo Estado para fazer frente a um problema que se apresenta na sociedade (AATR, 2002).

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel de conflito social nos processos de decisão, a repartição dos custos dos benefícios sociais. (AATR, 2000, p.2).

Segundo Jobert e Muller (1987, *apud* MARQUES, 2017, p. 2), as políticas públicas podem ser entendidas como o Estado em ação, ao passo que as políticas urbanas, um dos tipos de políticas públicas, estão relacionadas com as ações do Estado que incidem sobre o tecido e a vida urbana, no sentido de organizá-los. Nesse sentido, em sua conceituação de política urbana, estes autores atrelam o conceito destas às políticas de produção do espaço e do desenvolvimento territorial e urbano, ou seja: políticas de mobilidade, infraestrutura, habitação, etc. Ainda segundo estes autores, podem ser incluídas no bojo das políticas urbanas as atividades de regulação estatal, ou seja, aquelas atividades atreladas à consecução da gestão urbana em si, mais afetas a licenciamento e fiscalização de uso e ocupação do solo.

A partir do exposto no parágrafo anterior, pode-se inferir que o eixo do ordenamento territorial se enquadra no conceito de políticas urbanas, visto que se

constitui em etapa anterior ao que os autores classificam enquanto ações que incidem sobre o tecido urbano. Vale destacar aqui que o ordenamento territorial é composto pelos planos e projetos na área de desenvolvimento urbano, nos quais se incluem os planos diretores, planos setoriais de políticas urbanas (plano de habitação, plano de mobilidade, plano de saneamento básico, plano de regularização fundiária e afins), planos e projetos urbanísticos, projetos arquitetônicos e a legislação decorrente destes planos e que visa impor caráter coercitivo no que tange ao cumprimento das propostas derivadas do material supracitado.

A política urbana ou política de desenvolvimento urbano é tratada na CF-88 em seu Capítulo II do Título VII, no artigo 182. Como política pública, a política urbana materializa-se na forma de um programa de ação governamental voltado ao ordenamento territorial embasado pelo cumprimento da função social da cidade: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.” (BRASIL,1988).

No que se refere à tessitura de cidades a partir das políticas urbanas, Carlos (2007) propõe que a produção do espaço como condição, meio e produto da realização da sociedade em um determinado tempo histórico nos níveis econômico, político e social. Neste contexto de produção social das cidades, com demandas crescentes em função da urbanização acelerada, houve incremento das demandas por inclusão neste processo de produção do espaço, sobretudo no que se refere a produção institucionalizada de cidades. Para Lefebvre (2004), a cidade produzida pelo capitalismo dissocia o social do urbano, e o espaço de produção das relações moldadas pelo capitalismo se apoia e se alimenta da desigualdade e injustiças sociais, de modo geral. Cidade esta, na qual para Santos (1993) a urbanização corporativa eleva a situação de desigualdade no território, beneficiando a cidade econômica em detrimento da cidade social.

A insegurança gerada pela urbanização desordenada, ou seja, produzida à margem das leis de ordenamento territorial e dos parâmetros e condições mínimas de habitabilidade, bem como pelos conflitos ambientais e a presença de uma administração pública marcada pela burocracia com resquícios do patrimonialismo corroboraram para uma mudança de cenário do âmbito da implementação e



execução de políticas urbanas no Brasil. Segundo Katan (1979, *apud* NUNES, 2006, p. 14), as práticas e clamor pelo urbanismo participativo no Brasil surgem a partir da ânsia de se romper com o paradigma da cidade desigual e segregada (ARANTES, 2021), com as pessoas buscando assumir o papel de agentes de transformação no contexto de elaboração e cumprimento das leis, na busca de um novo Contrato Social.

É neste contexto que ocorre a segunda redemocratização no Brasil, que pode ser caracterizada pelo avanço no que tange aos marcos regulatórios no âmbito da gestão democrática de cidades. A CF-88 promoveu a descentralização das decisões, delegação de funções, e colocou o município como ente federativo imprimindo a ele um o protagonismo em termos de desenvolvimento urbano, implementação e execução de ordenamento territorial e políticas urbanas. Essa descentralização das decisões, por assim dizer, favorece a capacidade de ação organizada (DOWBOR, 1994), ao possibilitar que a discussão de problemas e tomadas de decisão no contexto da urbanização sejam compartilhados com a população, através da participação.

As políticas urbanas são estruturadas nas seguintes temáticas, de modo geral, tanto sob o ponto de vista da legislação vigente, como da práxis da gestão e planejamento urbanos: mobilidade e acessibilidade, habitação e regularização fundiária, saneamento básico e infraestruturas. Souza e Rodrigues (2004) ao enumerar críticas e denúncias em relação ao planejamento e gestão urbana, coloca que o planejamento urbano geralmente tem sido uma política pública a serviço da manutenção do *status quo* capitalista.

Classificar políticas urbanas brasileiras em exitosas ou não exitosas, ou seja, mensurar políticas urbanas ainda não é uma tarefa simples, devido à falta de conexão entre os números de desempenho apresentados pelos governos e qualidade de vida real de muitos brasileiros. Vale lembrar que os parâmetros de avaliação são diferentes, sob o ponto de vista de quem avalia. Além disso a dificuldade que o poder público possui em prover devidamente o controle social, devido a problemas de ordens diversas, pode tornar a tarefa ainda mais complicada, sendo que esta dificuldade se constitui em elemento de descredibilização da participação. Para um melhor entendimento acerca desse contexto afeto ao desenvolvimento urbano, trazemos a seguir o histórico das políticas urbanas no Brasil, a partir da descrição dos principais marcos legais e institucionais.

### **2.1.1 Marcos Institucionais das Políticas Urbanas da Participação no Brasil: uma síntese**

Para melhor entendimento do contexto do desenvolvimento urbano/políticas urbanas e participação, trazemos abaixo um breve histórico desta com foco no contexto das políticas urbanas e nos acontecimentos ocorridos após o período de redemocratização:

A participação popular no Brasil possui origens distintas. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2011) ela remonta às práticas da Igreja na busca de justiça social no início do século XX. Para Teixeira (2010), a participação no Brasil tem origem em distintas visões dentro do campo da esquerda sobre o papel de movimentos sociais, sua relação com partidos, e seu ideário em torno do papel do Estado e da sociedade, ou seja, nas práticas que visavam incluir as demandas da população dentro do Estado, enquanto componente das políticas públicas.

Em 1950, foi criado o Conselho Nacional de Saúde (CNS), a instância de participação popular mais antiga de que se tem notícia, em termos de participação da sociedade civil nas decisões da Administração Pública (IPEA, 2011). É partir daí que ocorre um recrudescimento das representações da sociedade civil no Brasil, com vistas a buscar realização de incidência política e participação nos diversos setores de políticas públicas, entre os quais se inclui o de cidades. A forma estatal possui ligações necessárias com as formas do Capitalismo, em que segundo Mascaro (2013) os interesses dos exploradores são levados mais em conta do que o dos explorados, os trabalhadores. Ele aponta ainda que o Estado costuma pender para o lado do Capital, não costuma ser progressista e no desenvolvimento urbano não é diferente. Nesse contexto, a produção de cidades produz desigualdades. É para o enfrentamento dessas desigualdades, bem como a inclusão na pauta das grandes cidades que surgem as representações da sociedade e as das lutas pela Reforma Urbana e por eleições diretas no Brasil, nos idos dos anos 1980.

Nesse contexto de reivindicações por inclusão nas pautas urbanas, surge o Movimento Sem Terra (MST), o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), em 1985, que em 1987 tornou-se o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), em 1987, e veio a compor o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), logo após a instituição deste, ocorrida em 2004. Também nos anos 1980, com o início da

redemocratização, o processo Constituinte realizado para elaboração da CF-88, representou um passo importantíssimo para a consolidação da inclusão dos anseios da população.

Durante a construção da CF-88 e após a sua promulgação, esta lei consolidou através dos instrumentos participativos como plebiscito, referendo e representação indireta via eleitos. Ou seja, a CF-88 institucionalizou princípios de participação em diversos artigos. Além disso, é nessa época que as lutas por reformas sanitárias e urbanas contribuíram para transformar as reivindicações e pautas dos movimentos nestas áreas em preceitos constitucionais. Foi também nessa época que uma emenda popular resultou na criação do capítulo constitucional da política urbana, do qual derivou o Estatuto da Cidade e os importantes avanços na área de participação mencionados anteriormente.

De acordo com Rocha (2008, p. 136) a constituição brasileira estabeleceu sistemas de participação popular em vários campos de atuação da Administração Pública, tais como:

- i. A luta pela Reforma Sanitária em articulação com os profissionais de saúde resulta na aprovação do Sistema Único de Saúde (SUS), que institui um sistema de cogestão e de controle social tripartite – governo, profissionais e usuários – das políticas de saúde.
- ii. A luta pela Reforma Urbana resulta na função social da propriedade e da cidade reconhecida pela atual Constituição, em capítulo que prevê o planejamento e a gestão participativa das políticas urbanas.
- iii. A elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, como desdobramento do reconhecimento constitucional da criança como um sujeito de direito em situação peculiar de desenvolvimento e da adoção da doutrina da proteção integral.
- iv. Promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, como resultado do reconhecimento constitucional de que a assistência social é um direito, figurando ao lado dos direitos à saúde e à previdência social. (ROCHA, 2008, p. 136).

A década de 1980 também foi marcada pelo surgimento de comitês de bairro, pelos comitês de luta contra a carestia (inflação), bem como uma atuação mais robusta por parte das comunidades eclesiais de base no enfrentamento à pobreza e inserção social, além dos movimentos de luta por eleições diretas, reforma sanitária e reforma urbana, os quais vieram a se tornar preceitos constitucionais. É nessa época que as instâncias de controle social na área de saúde são criadas, bem como

é instituída a função social da propriedade no art.5º da constituição<sup>10</sup>, que baliza, em tese, o desenvolvimento urbano no Brasil.

No final dos anos 1980 o Orçamento Participativo (OP) implantado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, veio impulsionado pelas transformações trazidas pela CF-88 e por experiências anteriores e trouxe discussões através de assembleias comunitárias representando assim, um marco em termos de participação popular no Brasil, visto que se tornou um case de sucesso e, assim, uma experiência replicada tanto no Brasil, quanto em outras partes do mundo (BAIOCCHI, 2003; FUNG, 2003; SINTOMER, 2010).

Nos anos 1990, após a promulgação da CF-88, houve uma multiplicação do que Avritzer (2009) denomina de instituições participativas, tais como conselhos municipais de políticas públicas, movimentos sociais com foco em diversas temáticas, bem como comitês. Isso se deu a partir do fortalecimento das instituições, que foi potencializado a partir do primeiro governo Lula. A obrigatoriedade de elaboração de planos diretores participativos para municípios com mais de 20.000 habitantes também foi instituída no bojo destas transformações. Vale observar que as experiências do OP, foram institucionalizadas no Estatuto da Cidade, em 2001:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. (BRASIL, 2001).

Em meio ao cenário da redemocratização e institucionalização de princípios participativos na CF-88, o Estatuto da Cidade foi criado em 2001, e trouxe expressamente a gestão democrática da cidade em seu art. 43, que estipula a formação de órgãos colegiados e realização de debates, audiências e consultas públicas, conferências e iniciativa popular para projetos de lei relacionados a políticas públicas de desenvolvimento urbano. Os outros dois artigos deste capítulo, os artigos 44 e 45, normatizam a necessidade de participação no contexto da gestão orçamentária municipal e planejamento metropolitano/de aglomerações urbanas, respectivamente.

---

<sup>10</sup> “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. (art. 182, § 2º, CF-88), ou seja, função social da propriedade está relacionada com o uso da propriedade, em conformidade com o que o ordenamento territorial define para a área em que ela está localizada.

A partir de então, as decisões referentes ao (re)ordenamento, legislação urbanística, planos e projetos setoriais passaram a ter previsão legal para serem amplamente discutidas com a população, através de utilização de diversos canais que foram evoluindo concomitantemente com os avanços tecnológicos e aperfeiçoamento das instituições. Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, houve um fortalecimento do ponto de vista institucional em relação à participação, que foi amplificada pelas Conferências das Cidades<sup>11</sup>, bem como pelas normativas (Resoluções) expedidas pelo órgão (SOUZA, 2008).

Vale destacar a criação do ConCidades em 2004, ocorrida em função da necessidade de se prover um instrumento que assegurasse o desenvolvimento e acompanhamento da política urbana no Brasil, cuja estratégia incluiu a criação de conselhos das cidades também nas esferas estaduais e municipais. Aqui, o movimento pela Reforma Urbana encontrou lugar no Poder Executivo Federal. Algumas resoluções foram editadas pelo ConCidades, com vistas a normatizar procedimentos que envolvessem participação social, a exemplo das Resoluções 13/2004, 25/2005 e 34/2005, expedidas pelo Ministério das Cidades<sup>12</sup>. Este conjunto de ações levou ao aumento do leque em termos de formatos e instâncias de participação, tendo sido consolidadas os seguintes mecanismos de participação: Conselhos, seminários, conferências, mesas de negociação, audiências públicas, oficinas, consultas públicas, fóruns, iniciativa popular, dentre outros.

No bojo das transformações ocorridas no âmbito institucional na área de desenvolvimento urbano, as quais fortaleceram muito essa área, entre os anos de 2005 e 2012, foram promulgadas as principais políticas nacionais nos principais setores da área: a Política Nacional de Habitação, instituída pela Lei nº 11.124/2005, a Política Nacional de Saneamento instituída pela Lei nº 11.445/2007 e a Política Nacional de Mobilidade Urbana instituída pela Lei nº 12.587/2012. Estas políticas possuem em seus componentes diretrizes para elaboração de planos e projetos na área do desenvolvimento urbano e reforçam a necessidade do caráter participativo das políticas urbanas no Brasil.

---

<sup>11</sup> As Conferências Nacionais das Cidades foram realizadas em seis edições, nos anos de 2003, 2005, 2007, 2009, 2011 e 2017.

<sup>12</sup> O Ministério das Cidades foi extinto em 2019, logo no início do governo Bolsonaro e recriado no início do terceiro mandato de Lula, em janeiro de 2023.

No caso da política de habitação, é preconizada a criação de conselhos que contemplem em sua composição segmentos da sociedade ligados à área de habitação. Já a de saneamento, estabelece a criação de órgãos colegiados de caráter consultivo para garantia da participação da sociedade nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados com os serviços públicos de saneamento básico e, por fim, a política de mobilidade coloca a participação enquanto direito do usuário de transporte que deverá participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana, atrás da utilização dos seguintes mecanismos:

Art. 15. A participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana deverá ser assegurada pelos seguintes instrumentos - órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços; II - ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana ou nos órgãos com atribuições análogas; III - audiências e consultas públicas; e IV - procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas. (BRASIL, 2012).

Um pouco depois, em 2013, ocorreram as jornadas de junho, que foram manifestações realizadas em várias cidades brasileiras, inauguradas pelo Movimento Passe Livre (MPL), em função do aumento da tarifa do transporte público em São Paulo, em R\$ 0,20 (vinte centavos de real). Para Avritzer (2016), as jornadas de junho externalizaram conflitos entre os movimentos sociais e o PT, especialmente os movimentos da área ambiental e indigenista e representaram uma ruptura entre o campo político e a participação social, gerando assim o que o autor denomina de impasse da democracia no Brasil, ao entender a situação enquanto “uma crise de crescimento e de evolução da cultura democrática no país.” (AVRITZER, 2016, p. 9).

Sobre as jornadas de junho de 2013<sup>13</sup>, vale frisar que, para Avritzer (2018), todos os indicadores de curto prazo apontavam para a consolidação e o fortalecimento da democracia no país, marcado pelo avanço na institucionalização da participação com funcionamento ativo de Conselhos e movimentos sociais. Estas manifestações ganharam corpo a partir da adesão por parte de movimentos ambientalistas e pela reforma urbana, dentre outros insatisfeitos (AVRITZER, 2016)

---

<sup>13</sup> Ano das jornadas de junho de 2013 e início da ruptura do consenso participativo (AVRITZER, 2016).

e se constituíram em um marco para os analistas e estudiosos da democracia e temas afins.

No ano de 2014, ocorreu a promulgação da Política Nacional de Participação Social (PNPS), que possuía enquanto objetivo precípua o fortalecimento da participação no âmbito da elaboração e implementação de políticas públicas. Para isso, trouxe em seu corpo de lei uma proposta de definição para os mecanismos de participação social em funcionamento no país, que possibilitava balizar não só futuras regulamentações no âmbito da participação, bem como prover otimização de estudos e pesquisas na área. Esta lei foi extinta três meses após a sua promulgação, em outubro de 2014, e como motivo da referida extinção, o Congresso alegou que esta lei interferia nas atividades legislativas. Além disso, é importante citar que a lei de participação foi instituída por meio de um decreto, ou seja, sem a participação do Congresso.

Após alguns anos de crise política, potencializada pelos embates políticos e travamento de pautas no Congresso pós eleições de 2014, o *impeachment* em 2016 e as eleições de 2018, em 2019, o Decreto 9.759/2019 foi uma tentativa de redução das já institucionalizadas instâncias participativas (POGREBINSCHI; VENTURA, 2017), ao promover a extinção, bem como estabelecer diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. O decreto se constituiu em uma tentativa de extinção de conselhos, comitês, comissões, grupos e outros tipos de colegiados criados por decreto ou ato normativo inferior, incluindo aqueles mencionados em lei. Em meio a esses retrocessos e desmontes, as conferências das cidades nas três esferas de governo, que já viviam um panorama de desmobilização, deixaram de acontecer em quase todo o país (CONCIDADES BAHIA, 2022).

É importante abordar outro fator que impactou bastante o contexto da participação social no Brasil e contribuiu para alimentar o cenário conservador na Participação: o Governo Bolsonaro e as restrições e cerceamento da participação enquanto política de governo. O FNRU e Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) no Dossiê de Monitoramento das Políticas Urbanas Nacionais<sup>14</sup>, em 2021,

---

<sup>14</sup> Este Dossiê é organizado anualmente pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU e pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU, e está agora na sua terceira edição, ano 2021. O objetivo deste Dossiê é “traçar um panorama abrangente das políticas urbanas, identificando os impactos da inflexão conservadora sobre as cidades, com foco sobre a violação dos direitos humanos

apontaram que a participação na gestão de políticas públicas foi uma das áreas mais afetadas pelo governo Bolsonaro e destaca quatro aspectos afetos a este cenário, denominado no dossiê de cenário de inflexão conservadora sobre a participação democrática:

- (i) a redução dos órgãos colegiados e a farsa da participação na governança da política urbana; (ii) a total ausência e participação na política nacional de desenvolvimento urbano; (iii) o retorno da farsa na elaboração dos Objetivos do Desenvolvimento Urbano Sustentável, com a adoção de mecanismos de pseudoparticipação; e (iv) a difusão das notícias falsas e os ataques à liberdade de expressão e a manifestação. (FNUR; IBDU, 2021, p. 53).

No tocante à pesquisa em tela, vale destacar os três primeiros itens, porque possuem relação direta no âmbito da formulação e implementação das políticas urbanas e no esvaziamento da esfera pública. Vale citar também a redução dos órgãos colegiados ocorrida, que o Dossiê supracitado denomina de “farsa da participação na governança da política urbana”, em função dos poucos órgãos colegiados que existentes à época de elaboração do referido dossiê. Segundo este dossiê, os órgãos colegiados não previam na sua composição, participação da sociedade civil, ou seja, não havia nem mesmo uma paridade mínima na composição destes colegiados, em um contexto já fragilizado com extinção de centenas de órgãos colegiados.

Ainda neste panorama, pode-se mencionar a baixa participação durante a elaboração da mais recente Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), em 2021, conforme mencionado no Dossiê. A própria fusão do Ministério das Cidades com o Ministério da Integração para criação do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), em 2019, reduziu bastante a presença do desenvolvimento urbano e de políticas urbanas enquanto pautas governamentais, bem como as discussões afetas ao Direito à Cidade.

Como exemplos dessa descontinuidade, pode-se citar a falta de discussão acerca da revisão do Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015)<sup>15</sup>, bem como a interrupção das atividades do Portal Capacidades, que promovia cursos de capacitação gratuitos nas várias temáticas do urbanismo para todos os brasileiros, trazendo uma oportunidade de sensibilização e educação para a participação. Vale

---

e sociais e o cumprimento dos ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”. (HABITAT BRASIL, 2021, p. 9).

<sup>15</sup> [Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.](#)



observar que este esvaziamento ocorreu em um momento de diminuição expressiva de implementação de programas urbanos, com destaque para os habitacionais e de grandes projetos e obras na área, e até mesmo as grandes obras de mobilidade, sendo que, sobre este último tema, única pauta em curso, é a crise financeira que os municípios brasileiros enfrentam no setor.

Em 2020, com o advento da pandemia da COVID-19, houve uma mudança nos processos participativos relacionados com a implementação de políticas urbanas, que passaram a incorporar com mais frequência os formatos *on-line* e híbrido<sup>16</sup> para a discussão de planos e projetos na área. A figura 1 apresenta um exemplo referente às adaptações na conjuntura da participação trazida pela pandemia e incorporada às rotinas administrativas. O *boom* tecnológico constituiu-se em um facilitador que foi potencializado pela necessidade de isolamento social e, ao mesmo tempo, esbarrou nas dificuldades trazidas à tona neste contexto, muitas delas relacionadas à falta de acesso à *internet* (pacote de dados), bem como à dificuldade de manejo de tecnologias ainda comuns para muitas pessoas.

Figura 1 - Calendário de eventos participativos do Plano Municipal de Saneamento Básico Integrado (PMSBI)

#### EVENTOS PARTICIPATIVOS

	EVENTO	QUANTIDADE	DATA DE REALIZAÇÃO
1	Oficinas Setoriais de caracterização e diagnóstico preliminar	10	27/05/2021
2	Workshop de diagnóstico com especialistas	04	17, 18 e 19/11/2021
3	Oficinas Setoriais de Validação do Diagnóstico Técnico-Participativo	05	28/09 a 07/10/2022
4	Reunião com Conselho Municipal de Salvador sobre o diagnóstico	01	08/02/2022
5	Oficinas Setoriais de Validação dos Cenários	04	17 a 23/02/2022
6	Workshop de Cenários e Prospecções com especialistas	04	07 a 09/06/2022
7	Reunião com Conselho Municipal de Salvador sobre o estudo de cenários e prospecções	01	26/07/2022
8	Oficinas Setoriais de Estratégias para Implementação do PMSBI (Plano de Execução)	05	20 a 30/09/2022
9	Workshop de estratégias de implementação do PMSBI com especialistas	04	01,03 e 04/11/2022
10	Reunião com Conselho Municipal de Salvador sobre a implementação do PMSBI	01	a definir
11	Consultas Públicas	07	a definir
12	Conferência Municipal	01	a definir
13	Reunião com Conselho Municipal de Salvador sobre PMSBI Final	01	a definir
14	Audiência Pública	01	a definir

#### CALENDÁRIO DE EVENTOS PARTICIPATIVOS

Considerando o protocolo de segurança sanitária em vigor, os eventos participativos do PMSBI estão sendo realizados em modo remoto, através de plataforma digital, síncrono, com público diversificado, representando os diversos segmentos da sociedade civil, do poder público e de instâncias de controle social, sendo cerca de 30 a 45 atores estratégicos em cada Prefeitura Bairro, que representem as demandas e características dos bairros, a exemplo de Agentes Comunitários de Saúde, lideranças locais, conselheiros, entre outros para participarem das oficinas por meio da plataforma digital.

Os eventos são transmitidos simultaneamente, na página eletrônica do Plano de Saneamento no YouTube, permitindo interações da população em geral e no chat/comentários.

À medida que o cenário sanitário apresente melhoras, os eventos participativos do PMSBI Salvador poderão ser realizados de forma híbrida (com público reduzido de forma presencial e transmissão simultânea), ou mesmo em formato totalmente presencial, quando isso for possível.

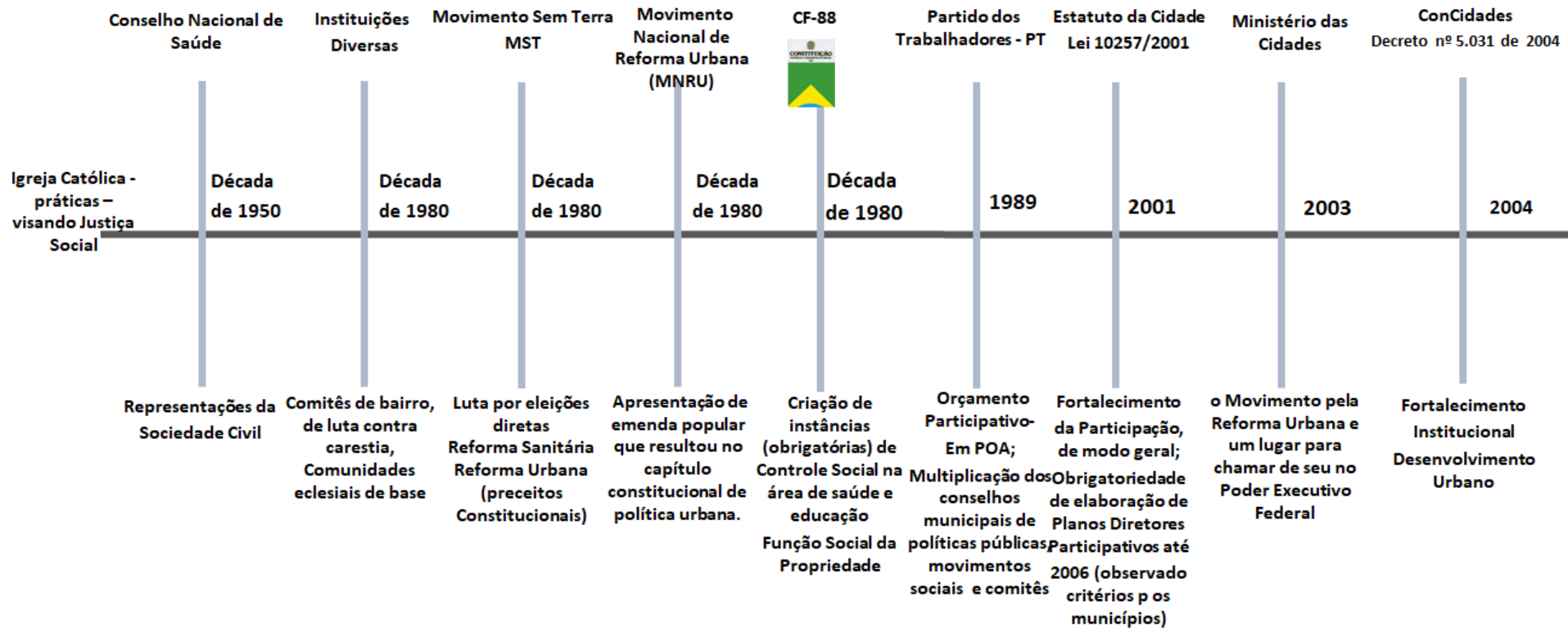
Fonte: SEINFRA (2022).

<sup>16</sup> Formato que mescla transmissão simultânea *on-line* e presencial.

Por fim, vale citar o processo da elaboração dos Objetivos do Desenvolvimento Urbano Sustentável (ODUS), ocorrido no ano de 2021, promovido pelo MDR em parceria com a *Deutsche Gesellschaft für Zusammenarbeit (GIZ)*, organização da sociedade civil alemã. Nesse processo houve a adoção de mecanismos de participação em que a convocação ocorreu de forma restrita, através de e-mails e divulgação em *sites* específicos, de baixa difusão. Isso gerou a ausência de participação de movimentos sociais e outras organizações da sociedade civil, sendo que nestes eventos o público era composto majoritariamente por técnicos atuantes nas três esferas de governo. Devido a isso, a voz da sociedade civil, não foi ouvida durante a elaboração dos ODUS.

Na figura 2, a seguir, apresentamos uma linha do tempo que espacializa uma síntese no tocante aos principais eventos e marcos regulatórios e institucionais relacionados à política urbana no Brasil sob o viés da participação, que foram abordados neste subcapítulo.

Figura 2 - A participação em políticas urbanas no Brasil: uma síntese





Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2023).

### **2.1.2 O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em Salvador: alguns apontamentos sob o ponto de vista das políticas urbanas e participação**

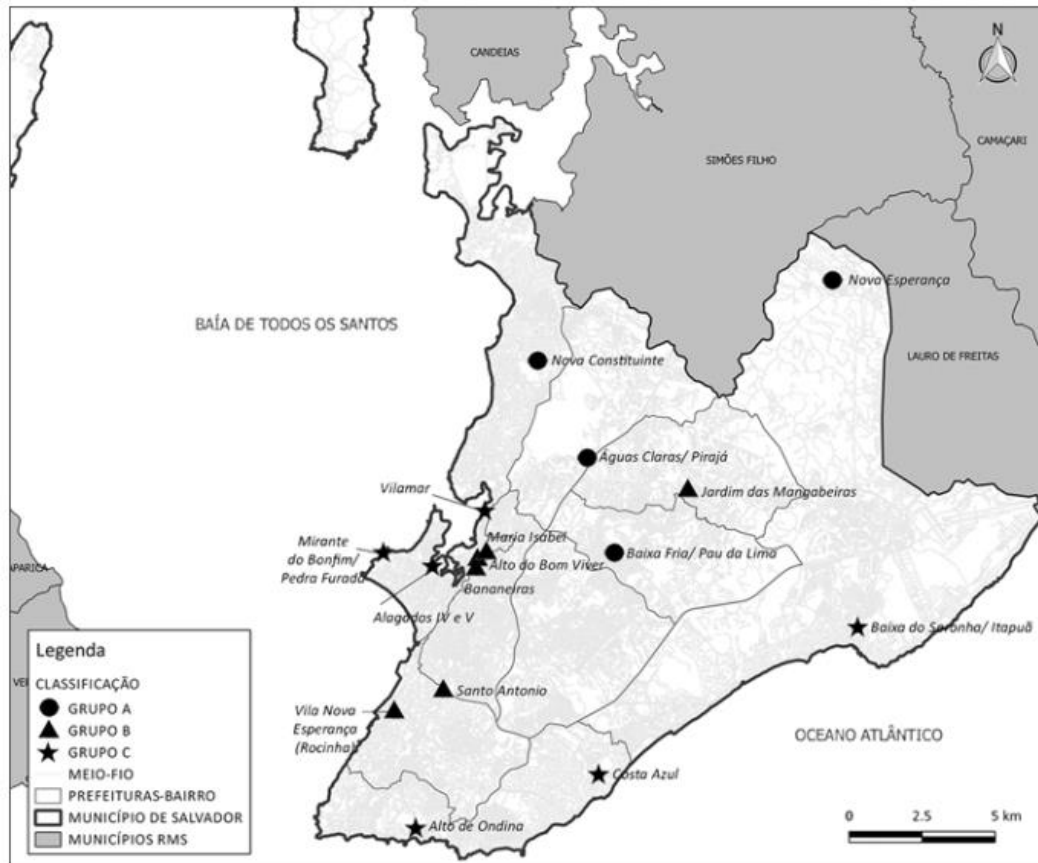
O PAC , foi uma política pública proveniente do governo federal, instituída através do Decreto 6.025, de 22 de janeiro de 2007, começou a ser descontinuada em 2019 (PUPO, 2019), e teve como objetivo principal prover o desenvolvimento econômico do país a partir de cinco eixos de ação, que contemplavam medidas de: dotação de infraestruturas, estímulo ao crédito e financiamento, melhoria do marco regulatório na área ambiental, desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo (PEREIRA, 2013). De acordo com Pereira (2013), o PAC foi lançado com a previsão de aplicação de 503,9 bilhões de reais em infraestrutura nas áreas de transportes, energia, habitação, saneamento e recursos hídricos, sendo 67,8 bilhões do orçamento do governo central e 463,1 bilhões de empresas estatais e do setor privado.

Estes investimentos em infraestrutura ocorreram nos seguintes eixos: i) área de logística (portos, aeroportos, rodovias, ferrovias e hidrovias), ii) energia (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo, gás natural e combustíveis renováveis), além de iii) infraestrutura social e urbana (habitação, saneamento, recursos hídricos, transporte urbano e energia elétrica). Para isso, foi estabelecida uma parceria entre poder público e iniciativa privada. Em termos de execução financeira, o PAC se baseou no estabelecimento de parcerias público-privadas (PPP), de forma subsidiar as demandas e necessidades, em face da ausência de recursos por parte do poder público para tal.

Atendo-se ao eixo das infraestruturas social e urbana - foco desta pesquisa-denominado pelo Ministério das Cidades como 'Eixo da Infraestrutura Social e Urbana', possuía enquanto objetivo precípua a execução de urbanização integrada de favelas em todo o Brasil, com articulação institucional entre os três entes federativos – União, Estados, Municípios e Distrito Federal - vinculando as urbanizações à realização de trabalho social nas áreas de intervenção (MCIDADES, 2010). Em Salvador essa vertente do PAC foi executada em algumas localidades espalhadas ao longo da cidade, as quais Teixeira, Mourad e Silva (2018) dividiram

em três grupos, com base na localização geográfica e escopo das intervenções, conforme mostrado na figura 3, logo abaixo:

Figura 3 - Localização dos assentamentos populares de Salvador



Fonte: Teixeira, Mourad e Silva, (2018).

Nota: Elaborado com base em dados da CONDER (2018) e Prefeitura Municipal de Salvador (2016).

Nesta divisão, o Grupo A reúne os assentamentos localizados em áreas de proteção ambiental, que teve cerca de 50% dos recursos do PAC aplicados e engloba as seguintes áreas: Nova Esperança, Nova Constituinte, Águas Claras/Pirajá e Baixa Fria/Pau da Lima. No Grupo B foram alocadas as intervenções relacionadas com áreas de risco, ou seja, com maior susceptibilidade à ocorrência de deslizamento (de terras) e que abrigam patrimônio histórico: Alto do Bom Viver, Bananeiras, Maria Isabel, Santo Antônio, Vila Nova Esperança (Rocinha) e Jardim das Mangabeiras, com investimento de 20% dos recursos aplicados na capital baiana. Já o grupo C, abrange as intervenções situadas na orla (atlântica e da Baía de Todos-os-Santos): Alto de Ondina, Baixa do Soronha/Itapuã, Costa Azul,

Alagados IV e V/2ª etapa, Mirantes do Bonfim/Pedra Furada e Vilamar, com aplicação de cerca e 30% do total de recursos do PAC.

A maior parte das intervenções do PAC listadas acima foi consubstanciada em obras. O PAC proporcionou uma pulverização dos investimentos em infraestrutura na cidade de Salvador, visto que além do componente de urbanização de favelas, houve investimentos em obras de infraestrutura como a construção do metrô de Salvador (trecho Lapa-Pirajá, que corresponde à atual linha 1), além da implantação de sistema de esgotamento sanitário ao longo da cidade, assistência técnica para habitação nas áreas que receberiam o programa, dragagem do porto de Salvador e infraestrutura viária de Salvador, com destaque para a construção Via Expressa Baía de Todos os Santos (que liga a região do Cabula e Rótula do Abacaxi/BR-324 ao Porto de Salvador).

Segundo Teixeira, Mourad e Silva (2018), a participação no âmbito do PAC em Salvador, não se deu em todas as etapas da intervenção e sim, surgiu com vistas à resolução de problemas ou solicitação de esclarecimentos advindos do andamento das obras:

Em relação à participação social no processo de urbanização, os representantes dos moradores vêm se organizando de diferentes formas, com vistas à resolução de problemas que surgem a partir do desenvolvimento das obras, tais como: morosidade; baixa qualidade construtiva das unidades habitacionais e da infraestrutura; rotatividade e mudanças de empresas, com paralisação de obras. Além disso, constatam-se problemas na relação entre as empresas contratadas e as comunidades, sobretudo na forma de relacionamento com os moradores, que em alguns casos ocorre de forma autoritária, com a quase “invisibilidade” ou reconhecimento das lideranças. (TEIXEIRA; MOURAD; SILVA, 2018, p. 209).

Nesse sentido, a portaria nº 464 de 25 de junho de 2018, a última normativa que rege a participação no contexto do PAC e demais políticas urbanas que envolvam o deslocamento involuntário de famílias, por se tratar do Trabalho Social, ela versa sobre a participação em função dos projetos de trabalho social (PTS). Não foram identificadas normas ou atos administrativos que versem diretamente sobre a participação nas etapas anteriores à de obras. Sendo assim, coube aos executores do PAC implementar a participação na etapa pré-obras, com base nas premissas mais genéricas preconizadas pelo Estatuto da Cidade.

Analisando-se o rebatimento do PAC nas políticas urbanas e desenvolvimento urbano em Salvador, mesmo com o grande número de ações e obras, questiona-se se o programa alterou de maneira expressiva as problemáticas urbanas existentes na cidade para além do metrô, sobretudo se alterou o cenário em Itapagipe, área de análise da pesquisa. Para Vieira e Davi (2020), o PAC materializou o ideário neodesenvolvimentista e sofreu fortes impactos após o golpe parlamentar midiático de 2016, que inaugurou uma fase mais selvagem do neoliberalismo, e que se rebateu na questão urbana, através da extinção do MCidades. A abertura para as PPPs iniciadas no governo FHC e ampliadas durante o governo Lula acabou por inaugurar uma tendência de entrega da gestão de serviços urbanos à iniciativa privada, tal como ocorreu recentemente com o saneamento.

Há alguns anos, as políticas urbanas estaduais resumem-se basicamente à manutenção do metrô de Salvador, execução de emendas parlamentares para a construção de equipamentos e obras pontuais, e alguns estudos, tais como a elaboração do estudo da rede urbana estadual, plano de desenvolvimento urbano integrado da Região Metropolitana de Salvador (PDUI/RMS) (SEDUR-BA, 2022), ambos elaborados com baixíssima participação social e sem construir grandes pactos para o desenvolvimento urbano na Região Metropolitana de Salvador (RMS), corroborando assim com a manutenção de um cenário distópico na participação na área de desenvolvimento urbano, conforme veremos a seguir.

## 2.2 A PARTICIPAÇÃO ENQUANTO DISTOPIA

Para Nunes (2002, p. 1) participação “é um processo que exige tempo, métodos e técnicas e uma profunda compreensão das restrições à cidadania impostas pela história” e participar “significa tomar parte em discussões e decisões, desde o momento em que o problema se apresenta até aquele de pôr em prática as soluções encontradas, resultantes das discussões”. Nesse sentido, a autora pauta-se em relações dialógicas entre os participantes durante a execução dos mecanismos de participação, para definir o conceito.

Para essa pesquisa, adotamos o conceito participação trazido por Villaça (2005) ao analisar a participação no âmbito da elaboração de planos diretores,



principal peça de planejamento urbano no Brasil em que o autor a classifica como a “participação da população em debates públicos oficiais, convocados tanto pelo Legislativo como pelo Executivo.” (VILLAÇA, 2005, p. 50). Essa escolha se deve ao fato desse conceito abarcar a realidade da participação no âmbito do desenvolvimento urbano, considerando os mecanismos de participação voltados diretamente à discussão com a sociedade civil. Diante da multiplicidade de definições acerca deste conceito, bem como de forma a complementar o conceito de Villaça, consideramos o conceito de participação de Montoro (1992, p. 23), que classifica a participação enquanto a atuação organizada e responsável dos múltiplos setores da sociedade, na solução de problemas coletivos e na promoção do bem comum, visto que este conceito se mostra mais inclusivo em relação a atores inseridos no contexto da Participação. Adotamos aqui a efetividade na participação, enquanto conceito relacionado à efetividade deliberativa (AVRITZER, 2011), ou seja, à qualidade dos mecanismos participativos do ponto de vista da possibilidade de deliberação dos participantes e seus efeitos no coletivo, ou seja, a capacidade que os participantes possuem de gerar impacto nas políticas urbanas, a partir das discussões e deliberações oportunizadas, mediante a aplicação destes mecanismos.

Iniciamos a abordagem sobre participação, trazendo as distopias da participação, devido ao fato de estas terem sido a motivação dessa pesquisa. A distopia é o inverso da utopia, ou seja, ela está relacionada com cenários desoladores e de não realização. Ela “busca colocar-se em continuidade com o processo histórico, ampliando e formalizando as tendências negativas operantes no presente que, se não forem obstruídas, podem conduzir, quase fatalmente, às sociedades perversas (a própria distopia).” (BERRIEL, 2005, p. 2). Nesta pesquisa definimos distopia da participação tudo aquilo que se configura enquanto entrave ou obstáculo à efetividade da participação, aqui entendida enquanto caminho para a garantia da efetividade das políticas eleitas pela população (ALLEBRANDT, 2011).

No contexto atual de planejamento urbano, não se pode pensar na construção de políticas públicas e os planos e projetos subsequentes, sem considerar a participação da população enquanto componente dessas ações. Isso ocorre devido aos avanços democráticos, nos quais pode-se incluir a normatização dos procedimentos que balizam a gestão democrática das cidades, que visam garantir

as práticas do urbanismo participativo no contexto da administração das cidades, que foram fortalecidos após a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001.

Ocorre que a cultura de baixa participação (ALVES; CAVENAGHI, 2008) ainda é uma realidade na área de urbanismo e, um dos motivos é a dificuldade que a população possui de vincular as atividades exercidas durante as discussões a resultados. Vale citar aqui, a causalidade remota, que ocorre quando a relação entre causa e efeito de um fenômeno são distantes uma da outra, a ponto de tornar difícil a comprovação da relação entre ambos (LAVALLE, 2011). Esse fenômeno dificulta a possibilidade de vinculação de processos participativos a resultados, que são associados, no contexto do desenvolvimento urbano, às obras e, de forma mais ampla, na melhoria da qualidade de vida nos bairros.

Para Flexor e Schweitzer (2011) é preciso convencer a população de que a gestão comunitária, ou seja, aquela que incorpora a comunidade às decisões é a forma mais democrática de encaminhamento das demandas da comunidade, tanto ao poder público, quanto à iniciativa privada, e que, possivelmente, leve a maiores e melhores resultados. Mas como convencer a população acerca da importância de participar? Como implantar a consciência crítica na população, para assim fortalecer o seu poder de reivindicação e aumentar a sua cultura de participação?

Vale destacar que os desafios enfrentados no âmbito da participação são enormes, incluindo aí, questões subjetivas ou de ordem cultural, em face de algumas crenças predominantes em países como o Brasil, por exemplo, a da crença na escassez, que de acordo com Lucas (2020), ocorre em países que costumam atravessar constantes crises econômicas e gera medo da escassez que orienta atitudes tomadas em curto prazo e sem planejamento. Isto também está associado a uma ideia de que é impossível se obter felicidade e prosperidade para todos. Esse contexto da escassez também corrobora com comportamentos de desconfiança generalizada e desinteresse pela cidadania deliberativa e reforça o que Sennet (1999) denomina de fim da esfera pública.

Além da crença na escassez, existe a falta de pensamento republicano, ou seja, um pensamento com foco em questões de cunho coletivo, comportamento este que muitas vezes é pautado em aspectos como a falta de confiança que, de acordo com Lucas (2020), está relacionada com a baixa expectativa que as coisas melhorem, sobretudo em um contexto de vulnerabilidades diversas, em conjunto

com omissão e má-gestão do poder público, de modo geral. Algo que gera efeitos muito similares ao que Paulo Freire denominou de “estigma da pobreza”, trazido por Nunes (2002), que diz respeito às dificuldades que os pobres encontram para acreditar no próprio potencial, sobretudo enquanto grupo, para enfrentar problemas coletivos.

Ainda sobre a falta de confiança, que de acordo com Lucas (2020) é pautada na baixa expectativa, possui como situação originária a falta de fé nas pessoas. Uma pesquisa de valores realizada pela *World Value Survey*, em 2014, aponta que o Brasil se encontra entre os países que possuem os mais baixos índices de confiança nas pessoas, em torno de 10%, como em outros países latinos, e atrela a falta de confiança nas pessoas à falta de confiança nas instituições e até mesmo na democracia, o que possui rebatimento direto na cultura de participação.

De forma a ilustrar um pouco algumas questões afetas à participação, segue logo abaixo a árvore de conflitos<sup>17</sup>, desenhada em função de aspectos relacionados ao contexto distópico que permeiam a participação, em termos de aspectos culturais e de gestão social. A Árvore de Obstáculos (figura 4) utilizada pela *Change The Game Academy*<sup>18</sup> se baseia no Método ZOPP<sup>19</sup> para compreensão do problema de pesquisa, considerando-se expoentes da cultura local e de gestão social em uma abordagem diagnóstica. O objetivo deste instrumento é realizar uma análise causal através da hierarquização dos problemas para retratar a realidade (BOLAY, 1993, p. 25).

Sendo assim, buscamos através da construção desta árvore contribuir para a ilustração da problemática de pesquisa, analisando as distopias da participação, a partir da alocação das causas e efeitos, através da modelagem em formato de árvore de conflitos. A árvore de obstáculos, enquanto ferramenta diagnóstica, foi utilizada para mapeamento das problemáticas afetas ao contexto de execução de

---

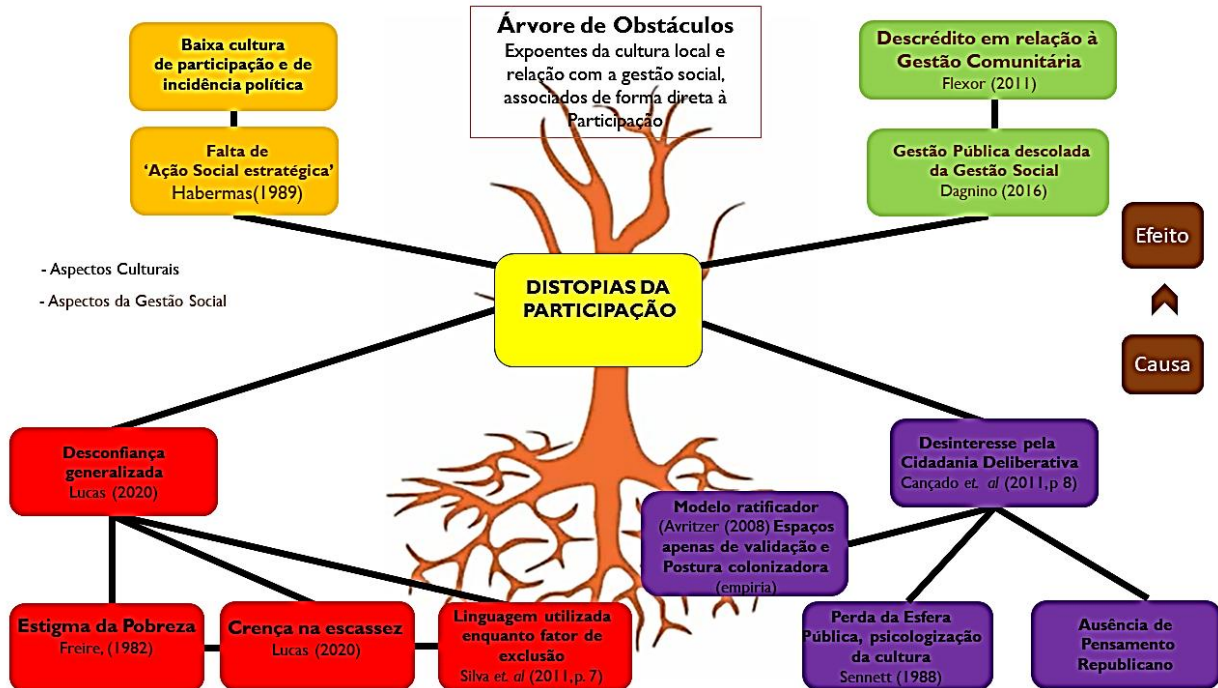
<sup>17</sup> Instrumento desenvolvido pela *Change the Game Academy* que trabalha as causas e efeitos em relação ao contexto analisado.

<sup>18</sup> *Change the Game Academy*, em português, *Virando o Jogo*, é um portal que possui como objetivo principal capacitar Grupos de Autoajuda (GA), Organizações de Base Comunitária (OBCs) e Organizações Não-Governamentais (ONGs) em todo o mundo, especialmente em países de baixa e média renda, para aprenderem a mobilizar recursos e a mobilizar outros tipos de apoios.

<sup>19</sup> “O Zielorientiert Projectplanung (ZOPP) é uma técnica de planejamento de intervenção social, criada e desenvolvida pela Sociedade Alemã de Cooperação Técnica na década de 1980 para atender à necessidade de ações mais efetivas ligadas aos fatores mais próximos às causas dos problemas, identificados por meio da escuta cuidadosa dos envolvidos e beneficiários.” (BOLAY, 1993, p. 1).

mecanismos de participação, as causas foram alocadas na raiz da árvore e os efeitos na copa, conforme ilustrado na figura 4 abaixo. A elaboração desse ferramental foi de suma importância para a construção teórica da presente pesquisa, tanto na fase de desenvolvimento da problemática como durante a observação participante realizada durante a residência social na periferia de Lima, mencionada no capítulo que aborda a metodologia de pesquisa.

Figura 4 - Árvore de conflitos: Distopias da participação



Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação, a partir da metodologia ZOPP (2022).

A árvore acima abrange problemas relacionados à participação social, os quais denominamos nesta seção de distopias da participação. Estas distopias podem ser enquadradas na dimensão cultural como também na dimensão da gestão social. Neste trabalho foi considerada como dimensão cultural as características relacionadas com o comportamento dos participantes durante a aplicação dos mecanismos de participação. Já a dimensão da gestão social está atrelada às falhas institucionais, causadas pela não incorporação da gestão social na execução e implementação de políticas públicas.

Sendo assim, a árvore mapeia os problemas que se constituem em desafios institucionais, por se constituem em entraves ou dificuldades relacionadas com a participação, em que ambos se retroalimentam. Seguindo a metodologia *Change the Game Academy*, na parte inferior foram dispostas as causas, em alusão à raiz da

árvore e na parte de cima, na copa, os efeitos, e foram trazidos os problemas também de ordem cultural e do ponto de vista da gestão social, ancorados na empiria e literatura.

No tocante às causas, alocadas nas raízes da árvore, foram dispostas questões relacionadas com aspectos culturais, tais como: Desconfiança generalizada e crença na escassez. Também na raiz, há a linguagem utilizada enquanto fator de exclusão, um fator de cunho institucional, corroborando o que Silva e Contani (2011, p. 7) afirmam sobre os modelos atuais de participação serem excludentes. Nesse sentido, a linguagem utilizada pelos técnicos é tida como fator de exclusão. Freire (2020) contribui com a árvore com a noção de estigma da pobreza, que faz com que as pessoas se sintam intimidadas, por conta de uma autopercepção negativa e se julguem incapazes de participar, devido à sua condição de pobreza.

No que se refere aos efeitos, que se relacionam com as causas apresentadas, surgem os aspectos no âmbito da gestão social figurando ao lado de aspectos culturais. Assim, é possível citar como efeito, o descrédito em relação à gestão comunitária em função da descrença na gestão e participação comunitárias (FLEXOR; SCHWEITZER, 2011), conforme citado anteriormente, sendo que esse descrédito alimenta a baixa cultura de participação e de incidência política. A referida árvore aponta, por fim, a falta de ação social estratégica (HABERMAS, 1989). Vale frisar que segundo o autor, a ação social estratégica é um tipo de ação estratégica voltada ao êxito da comunicação, e sendo assim, é de suma importância incorporar a gestão social à gestão de políticas urbanas. A seguir, apresentamos aspectos positivos da participação, os quais, muitas vezes estão relacionados com a superação pelo menos de parte das distopias ora apresentadas.

### 2.3 A PARTICIPAÇÃO PARA A CONSTRUÇÃO DE CIDADES MELHORES

A participação constitui-se um dos elementos da democracia e está relacionada com a cidadania deliberativa, um preceito habermasiano que, de acordo com Salgado (2019), é um processo participativo de deliberação baseado no entendimento. Para Salgado (2019), a aplicação de novos mecanismos de participação de caráter deliberativo possui capacidade de alavancar a qualidade da

democracia em um país, isso porque a participação pode prover mais autoridade à população, e conseqüentemente, maior possibilidade de impactar nas decisões.

Para Faria (2010), promover a participação é possibilitar a ampliação das bases de negociação e sustentação política de um governo para além dos atores politicamente instituídos como parlamentares, prefeitos e governadores, construindo, assim, formas mais criativas de governabilidade e de desenvolvimento do país. A autora ainda destaca que a ampliação de novos canais participativos pode ser responsável pelo fortalecimento dos laços societários de um povo e contribuir para a realização de intervenções na formulação e no controle das decisões coletivas.

Compans (2005), traz a importância de um planejamento urbano que envolva método participativo e interativo para a construção de um consenso sobre as ações públicas com foco no desenvolvimento urbano. Também no bojo da ideia do aumento de interação e compartilhamento das decisões, Dowbor (2016), afirma que o poder de decisão e de controle sobre os processos de desenvolvimento precisam ser tomados com participação daqueles que arcarão com os seus impactos, ou seja, com participação da população. Além disso, o autor alerta que a centralização das decisões, pode fazer com que corporações e instituições com interesses desvinculados de compromissos sociais, ambientais e urbanísticos, se apropriem das pautas.

Diaz Bordenave (2011) destaca que a participação é de suma importância para resolução de problemas coletivos, tal como as problemáticas e questões urbanas. Ele ainda cita que a participação ajuda a despertar a consciência crítica, fortalece o poder de reivindicação da população e empodera a sociedade. Nesse contexto, trazemos aqui a visão de Azevedo (2020) que atrela a participação à possibilidade de incremento na fiscalização dos serviços públicos, e nesse contexto, ela pode levar a um aumento da responsividade por parte dos governos (AZEVEDO, 2020).

Diaz Bordenave (2011) também aduz que, por meio da participação, pode-se solucionar problemas que parecem insolúveis do ponto de vista de solução individual, o que ocorre, por exemplo, nas demandas relacionadas com o desenvolvimento urbano. Souza (2004), ao analisar a participação no contexto do planejamento urbano, traz o conceito de ativismo urbano ou ativismo de bairro, que é o ativismo focado em reivindicações que visam obter melhorias para

determinadas áreas da cidade, o qual, segundo o autor, pode ser útil na solução de problemas pontuais e com pequena área de influência.

Diaz Bordenave (2011) reforça ainda que a participação é benéfica, tanto do ponto de vista de quem participa como enquanto elemento constitutivo do desenvolvimento local, visto que ela pode prover o desenvolvimento da consciência crítica e de empoderamento das pessoas, bem como ela leva à apropriação do desenvolvimento pelo povo, proporcionando assim, maior possibilidade de fiscalização dos serviços públicos, os quais tendem a melhorar em termos de qualidade, quando fiscalizados. O autor também traz a importância da participação para enfrentamento de problemas complexos em países em desenvolvimento, como o Brasil, visto que ela descentraliza a tomada de decisões e abarca soluções que muitas vezes apenas a expertise técnica não alcança, o que é muito comum nas áreas de favelas, por exemplo.

Para Almeida (2017), os efeitos da participação podem ser múltiplos quando bem aplicada, indo desde o nível do indivíduo, através da melhoria nas habilidades políticas, até o nível coletivo, mediante fortalecimento da cultura cívica e pensamento republicano. A autora ainda traz enquanto efeitos positivos da participação, a qualificação do próprio processo mediante maior capacidade de deliberação – *input legitimacy* – e/ ou do impacto na formulação e implementação das políticas públicas – *output legitimacy*, que pode ser associado diretamente à capacidade de realização de incidência política de forma bem-sucedida.

O Colab Gov (2022)<sup>20</sup>, uma *startup* de participação cidadã, que atua por meio de parcerias realizadas com prefeituras de todo o Brasil e provê através de seus aplicativos o monitoramento de gestão de demandas e suporte ao cidadão e destaca alguns benefícios de um governo participativo, a saber: Aplicação de verbas onde mais são necessárias, o aumento da legitimidade por parte da administração pública, o aumento do nível de aprovação popular, a melhoria do bem-estar da população e, por fim, a participação é um pilar para governos mais colaborativos, sendo este último um aspecto bastante requerido (a colaboração) em tempos de informações rápidas e instantâneas, as quais além de informar, desnudam mais rapidamente diferenças sociais e possibilidades de melhoria de vida, através do desenvolvimento territorial.

---

<sup>20</sup> Disponível em: <https://www.colab.re/gov>

Por fim, trazemos três exemplos em que o emprego dos mecanismos de participação contribuiu para o sucesso dos projetos e políticas urbanas aos quais estiveram relacionadas. Iniciamos pelo *Ocupa Tu Calle*, experiência bem-sucedida de participação na área de desenvolvimento urbano, reconhecida internacionalmente e objeto da residência social da pesquisadora. Eles promovem em sua prática cotidiana, o conceito de Urbanismo Cidadão, que de acordo com Dejtiar (2021) está relacionado com a incorporação do movimento de pessoas, projetos e iniciativas atreladas a um modelo urbano alternativo, forjado a partir do conhecimento das dinâmicas sociais e buscando incluir a população em todos os níveis de tomada de decisão.

Trazemos também o exemplo de *Medellín*, na Colômbia, uma das cidades percursoras na prática do urbanismo social, o qual vai muito além do desenho urbano e projeto, porque incorpora a dimensão social (VELÁSQUEZ, 2010) aos trabalhos, porque "envolve colocar arquitetura e planejamento urbano no serviço às pessoas, através de um serviço participativo um esquema participativo de intervenção integral no território." (VELASQUÉZ, 2011, p.75). O exemplo de *Medellín* tem inspirado muitas cidades ao redor do mundo, sobretudo aquelas que estão situadas em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

Por fim, trazemos aqui o exemplo do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, elaborado no ano de 2014, e que foi premiado pela ONU-Habitat, devido ao seu propósito de "tornar a cidade mais humana, moderna e equilibrada, através do emprego e da moradia, para enfrentar as desigualdades socioterritoriais." (BARATTO, 2017, p. 1). Para isso, este plano diretor, que se encontra em processo de revisão, foi pautado em um projeto mais democrático e inclusivo de cidade, reforçando a participação enquanto premissa para atingimento das metas por ele estipuladas e durante a sua elaboração.

#### 2.4 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO NO ÂMBITO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

Os mecanismos de participação podem ser entendidos enquanto mecanismos de operacionalização da participação (MODESTO, 1999). Para o autor, cada situação ou entrave relacionado à participação, pede um tipo de solução operacional



distinta. Os mecanismos de participação também podem ser entendidos como “instrumentos utilizados pelos cidadãos, individual ou coletivamente (meios judiciais, parlamentares, administrativos, simbólicos, sociais), dos canais de participação (espaços e esferas públicas).” (TEIXEIRA, 2001, p. 173).

Para Smith (2005 *apud* TEIXEIRA; TEIXEIRA, 2019, p.36), os mecanismos constituem-se em inovações que podem ser caracterizados em cinco tipos diferentes:

Essas inovações foram divididas em seis tipos diferentes, entre elas: as **inovações eleitorais**, com objetivo de aumentar a participação da população, como o voto eletrônico e o voto por correspondência; as **inovações consultivas**, com objetivo de informar aos gestores públicos a visão dos cidadãos sobre determinado tema, como audiências públicas, grupos focais e mesas de diálogo; **as inovações deliberativas**, com objetivo de deliberar sobre políticas públicas e influenciar gestores públicos, como juris populares, conferências e dias deliberativos; as **inovações de co-governança**, com objetivo de conferir influência expressiva aos cidadãos no processo de tomada de decisões, como o orçamento participativo e conselhos de juventude; as inovações de democracia direta, com objetivo de dar aos cidadãos o poder na tomada de decisão em assuntos estratégicos, como referendos e *recalls*; e, por fim, as **inovações de democracia eletrônica**, com objetivo de usar tecnologias de informação para envolver cidadãos no processo de tomada de decisão, como as consultas eletrônicas e comunicação com parlamentares. (TEIXEIRA; TEIXEIRA, 2019, p. 36).

Para a presente pesquisa, focamos nos mecanismos de participação relacionados com a implementação de políticas urbanas, cuja previsão é infraconstitucional. Nesse sentido, trazemos os mecanismos previstos pela extinta PNPS, devido à aderência em relação ao contexto de política pública abarcado por esta pesquisa e o Estatuto da Cidade. Desta forma, analisaremos a seguir, os mecanismos previstos pelos dois marcos legais citados, observando questões de escala na referida abordagem. Trataremos dos mecanismos de participação previstos no texto do Decreto nº 8.243/2014 que instituiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, de cunho mais geral. E em seguida, abordaremos os mecanismos diretamente relacionados com o contexto das políticas urbanas, ou seja, aqueles materializados através do Estatuto da Cidade.

### 2.4.1 Mecanismos de participação compreendidos na extinta PNPS: uma tentativa de avanço

A abordagem sobre a extinta PNPS aqui se dá, por entendermos que esta política representou uma tentativa por parte do governo federal de prover uma melhor consubstanciação dos mecanismos de participação, bem como ao fato de ela tentado imprimir inovações para lidar com os desafios relacionados com a possibilidade de mensuração de efetividade da participação (ALMEIDA, 2017). Além disso, corroboramos com o entendimento da autora acerca da importância desta política enquanto elemento de análise, uma vez que para ela, “o ocaso da política não anula os seus potenciais de análise, pelo contrário, revela as dificuldades em torno de um projeto de renovação da participação no âmbito federal que envolva diferentes esferas do Estado e áreas de políticas públicas. ” (ALMEIDA, 2017, p. 650). Por fim, conforme mencionado anteriormente, identificamos que os mecanismos previstos na PNPS possuem aderência ao *modus operandi* dos processos participativos no âmbito das políticas urbanas, e essa compatibilidade contribui para a abordagem e análise de aspectos relacionados com a participação.

Neste sentido, é importante trazer aqui as definições de mecanismos de participação trazidas pela extinta PNPS (quadro 1), devido ao fato de a referida lei ter se constituído em um esforço de compilação e detalhamento das definições dos mecanismos de participação -que costumam ser trazidos de forma pulverizada em leis e resoluções. Para Almeida (2017), a PNPS constitui-se em uma evolução interpretativa do processo de interação entre a sociedade civil e o poder público.

Quadro 1 - Definição de instâncias e mecanismos de participação institucional segundo o Decreto nº. 8.243 de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social

Instâncias e mecanismos de participação institucional (IMPI)	DEFINIÇÃO
Conselho de Políticas Públicas	Instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas.
Comissão de Políticas Públicas	Instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico,

Quadro 1 - Definição de instâncias e mecanismos de participação institucional segundo o Decreto nº. 8.243 de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social

Instâncias e mecanismos de participação institucional (IMPI)	DEFINIÇÃO
	comprazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades.
Conferência Nacional	Instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado.
Ouvidoria Pública Federal	Instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.
Mesa de Diálogo	Mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais.
Fórum Interconselhos	Mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersectorialidade e transversalidade.
Audiência Pública	Mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais.
Consulta Pública	Mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação.
Ambiente Virtual de Participação Social	Mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a <i>internet</i> , para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil.

Fonte: Romão (2015), a partir do Decreto 8.243/14.

Além dos mecanismos sistematizados no quadro acima, a PNPS traz em seu art. 19, mais um mecanismo, a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, voltado para o recebimento de pautas advindas dos movimentos sociais e realização de controle social/monitoramento das respostas relacionadas com este tipo de pauta. O primeiro parágrafo, deste art. 19 prevê a realização de reuniões apenas de cunho institucional, ou seja, não há previsão de participação dos movimentos sociais. Além disso, destacamos o fato de não haver previsão de como o monitoramento citado acima seria realizado por parte dos movimentos sociais. Devido as estas indefinições que permeavam o mecanismo, ele não foi incluído no quadro acima.

O rol de instâncias e mecanismos de participação trazidos pela PNPS em seu art. 6º não possui caráter taxativo, mas ainda assim, abarca de maneira abrangente a realidade em termos de execução destes mecanismos no Brasil, no que se refere

às políticas públicas, nas quais se incluem as do contexto do desenvolvimento urbano. Pode-se observar que, apesar da extinção da lei, estes mecanismos compõem a práxis da participação no Brasil, em todas as esferas de governo, às vezes com terminologias um pouco diferentes. O que se perdeu com a extinção da PNPS foi justamente o caráter coercitivo que ela trazia no sentido de se implantar minimamente os mecanismos de participação estipulados em seu art. 6º, devido ao caráter vinculante que a lei imprimia.

Almeida (2017) sistematizou as propostas da PNPS à luz das variáveis para mensuração de efetividade alocadas na literatura. Considerando que esta dissertação foca em aspectos concernentes à deliberação e os seus respectivos efeitos para a aferição da efetividade da participação, listamos alguns itens da referida sistematização, em consonância com a abordagem adotada nesta pesquisa para o conceito de efetividade.

A autora destaca a autonomia e livre funcionamento das organizações enquanto elemento que fortalece a deliberação, bem como a previsão de ações e programas de formação e qualificação. A previsão no decreto da divulgação ampla e prévia dos temas das conferências e audiências, bem como a disponibilização prévia de documentos nas conferências e consultas é outro elemento apontado por Almeida (2017) como importante contributo à efetividade da participação. Por fim, ela destaca a previsão de garantia de diversidade na composição de órgãos colegiados, uso da *internet* para suplantiar a falta de acesso aos espaços institucionais físicos e a adoção de linguagem simples e objetiva, enquanto importantes adendos que seriam trazidos pela PNPS.

A Secretaria Geral da Presidência da República (BRASIL, 2014), à época frisava em seus materiais informativos que a própria estrutura de governança da PNPS previa a criação de um comitê, o Comitê Governamental de Participação Social, cujo objetivo seria assessorar a Secretaria-Geral da Presidência da República no monitoramento da implantação da PNPS. A referida lei também trouxe o compromisso de resposta às propostas recebidas e sistematização e audiências e consultas públicas, que representariam um grande avanço em termos de *modus operandi* no contexto da participação.

No tocante às políticas públicas, nas quais se incluem as urbanas, a PNPS trouxe enquanto legado, previsão do ambiente virtual de participação, que veio a ser

muito utilizado anos depois, durante a pandemia da COVID-19, para suprir as contingências impostas pela necessidade do isolamento social. Além disso, a previsão legal da criação de mesas de diálogos, fortaleceria instrumentos ainda pouco usados quando da resolução de conflitos, ainda que os conflitos urbanos, nos quais se incluem os fundiários e ambientais, careçam de mais espaços neste sentido. Por fim, destacamos enquanto legado, a ideia de articulação dos mecanismos de participação, entre os entes da Federação (União, Estados, Municípios e DF), o que poderia ter produzido um efeito cascata na regulamentação e práticas no âmbito da participação em políticas urbanas.

Antes mesmo da extinção da PNPS - vide os protestos de junho de 2013- se faz necessário repensar a gestão democrática das cidades no âmbito do desenvolvimento urbano, a partir da recalibragem destes mecanismos de participação, com foco na construção da participação para além da retórica e estrito cumprimento de dever legal e a construção de um entendimento sólido sobre a participação enquanto elemento de inclusão social (BAZZOLI, 2022). O Estatuto da Cidade, se constituiu em um esforço de realizar esta recalibragem, no contexto urbanístico e da política urbana, com vistas à produção de cidades mais justas e democráticas e inclusivas, conforme apresentamos no item logo a seguir.

#### **2.4.2 Mecanismos de participação compreendidos no Estatuto da Cidade e seus desdobramentos**

O Estatuto da Cidade constituiu-se em um grande divisor de águas na institucionalização da participação no âmbito das políticas urbanas no Brasil, ao trazer a participação enquanto condicionante de validade jurídica de planos, leis e projetos urbanos em seus artigos 43, 44 e 45. É possível afirmar que o Estatuto da Cidade fortaleceu a gestão social no âmbito do urbanismo, ao enfatizar a participação enquanto um dos elementos basilares na construção e implementação de políticas urbanas.

Em decorrência da promulgação da referida lei, houve portanto, ampliação da garantia de acesso aos processos de tomada de decisão no contexto urbano para a população, visto que o Estatuto da Cidade menciona expressamente a necessidade

de discussão das pautas urbanísticas no âmbito dos órgãos colegiados de política urbana, bem como através de realização de debates, audiências e consultas públicas, conferências e afins:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4<sup>o</sup> desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania. (BRASIL, 2001).

Fernandes (2005) destaca a importância do Estatuto da Cidade para a execução das políticas urbanas, sobretudo no contexto municipal em função do papel da lei, no que diz respeito à consolidação da participação no âmbito das políticas urbanas. O autor ainda versa sobre o papel do Estatuto da Cidade na ampliação da competência jurídica e da ação política municipal que foi aberto pela Constituição de 1988 e traz o que, para ele, seriam as quatro dimensões fundamentais responsáveis por esta ampliação:

O Estatuto da Cidade consolida o paradigma conceitual jurídico-político do direito urbanístico; regulamenta e cria novos instrumentos urbanísticos para a construção de uma ordem urbana socialmente justa e incluída pelos municípios; aponta processos político-jurídicos para a gestão democrática e financiamento da cidade; e propõe instrumentos jurídicos para a regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas. (FERNANDES, 2005, p. 24).

O Estatuto da Cidade também trouxe importantes diretrizes que serviram como base para a gestão institucional urbana em muitos municípios Brasil afora, visto que a maior parte deles não contava com legislação urbanística própria. Para os que já possuíam, o Estatuto da Cidade foi uma fonte de aprimoramento. Vale destacar os dois elementos da política urbana regulamentados e/ou criados a partir

do Estatuto da Cidade, que se constituem em um grande legado para os municípios brasileiros: A Gestão Democrática de Cidades e a elaboração participativa de planos diretores.

Acerca da gestão democrática de cidades, vale destacar que o Estatuto da Cidade normatizou enquanto elementos de gestão urbana a ação de conselhos de política urbana, iniciativa popular de leis e da realização de debates, audiências e consultas públicas para a aprovação e a implementação dos planos diretores e setoriais do desenvolvimento urbano, bem como das leis orçamentárias. Já o Plano Diretor, já existia antes do Estatuto da Cidade enquanto instrumento obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes ao longo das áreas urbanas<sup>21</sup> do Brasil, depois da lei, passou a ser exigido também para cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico, para aquelas influenciadas por empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental e para as que tenham interesse em utilizar os instrumentos do Estatuto.

Além disso, o estatuto prevê em seu texto, os instrumentos de política urbana, os quais visam a plena execução dos objetivos da política urbana e compõem, por assim dizer, os desdobramentos do Estatuto da Cidade no ordenamento territorial das áreas urbanas e cidades brasileiras. Estes desdobramentos possuem rebatimento tanto do ponto de vista do ordenamento do uso e ocupação do solo, como da inclusão das pessoas nas decisões, este último, através da previsão legal da participação, enquanto um meio que deve ser utilizado para a aplicação destes instrumentos. Essa previsão se dá no capítulo IV da lei e também se encontra pulverizada enquanto condicionante para aplicação de alguns instrumentos urbanísticos, como veremos a seguir.

Dentre os instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade, vale destacar aqueles que possuem a participação enquanto componente obrigatório para a sua consecução. Esta lei prevê em seu artigo 4º, § 3º que estes instrumentos devem ser apresentados e discutidos com a população, através da aplicação de mecanismos de participação: “Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades

---

<sup>21</sup> As áreas urbanas vão além das sedes municipais, os distritos municipais instituídos por lei e as áreas urbanas isoladas instituídas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) também se configuram em áreas urbanas e devem ser tratadas como tal pelo Poder Público.

da sociedade civil.” (BRASIL, 2001). Logo abaixo, discorreremos sobre estes instrumentos de política urbana, trazendo a sua relação com a participação.

O Direito de Preempção, previsto no art. 25 do Estatuto da Cidade constitui-se em instrumento de política urbana cuja previsão e demarcação em legislação urbanística municipal – o plano diretor- é obrigatória e deve ser feita de forma participativa quando da elaboração ou revisão do referido plano. O Direito de Preempção é responsável por assegurar preferência ao poder público na aquisição de imóveis urbanos desde que, devidamente notificado pelo proprietário, manifeste o interesse pela compra, no prazo de trinta dias, findo o qual o direito deixa de prevalecer. Este instrumento objetiva permitir a formação de estoque de terras públicas sem a necessidade de procedimentos de desapropriação. Estas áreas devem ser utilizadas para:

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para: I- regularização fundiária; II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; III – constituição de reserva fundiária; IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana; V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico. (BRASIL, 2001).

A Operação Urbana Consorciada (OUC), instrumento previsto no art. 32 do referido estatuto, permite a implementação de um conjunto de intervenções e medidas consorciadas entre poder público e iniciativa privada, com vistas a alcançar transformações urbanísticas de cunho estruturante, com previsão de participação social na delimitação de suas poligonais:

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. (BRASIL, 2001).

E, no que se refere aos instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade, cuja implantação só pode ser validada de forma participativa, por fim, trazemos a Transferência do Direito de Construir (TRANSCON). Este instrumento está previsto no art. 35 do Estatuto da Cidade e faculta o exercício desse direito em imóvel distinto do que originalmente o detinha, sendo a sua previsão e demarcação



em legislação urbanística municipal – o plano diretor- obrigatória, e deve ser feita de forma participativa. O TRANSCON constitui-se em um mecanismo útil para a implantação de equipamentos urbanos, porque reduz os custos de desapropriação, bem como para a preservação do patrimônio histórico e cultural, visto que transmite o potencial construtivo de áreas com limitação de crescimento, como por exemplo, sítios históricos, para zonas de expansão da cidade.

Ainda sobre os instrumentos da política urbana, cabe citar aqui o Estudo de Impacto de Vizinhança. Este instrumento não compõe o “pacote básico” de instrumentos e sua obrigatoriedade é definida por legislação municipal específica – no caso de Salvador, por exemplo, ele é disciplinado pela Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador (LOUOS). O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é um estudo técnico a ser exigido, para a concessão de licenças e autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos ou atividades que possam afetar a qualidade de vida da população residente na área ou nas proximidades e, a depender do porte do empreendimento, geralmente os de grande porte como um estádio, por exemplo, é obrigatória a realização e audiências públicas para a sua discussão e aprovação.

Ainda sobre o EIV, vale destacar que ele deverá ser acompanhado do respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV), com previsão dos impactos gerados pelo empreendimento nas áreas de uso e ocupação do solo, ambiental e socioeconômica, dentre outras. Além disso, o RIV deve conter a previsão de medidas compensatórias e os responsáveis pela sua implementação. O RIV - elaborado pós EIV- e sua relação com o contexto de gestão democrática de cidades, se dá a partir da premissa legal de que ele deverá estar acessível a qualquer cidadão interessado, independente da exigência de realização de audiência pública para a sua discussão.

Em termos de desdobramentos do Estatuto da Cidade no tocante à participação no âmbito das políticas urbanas, destacamos aqui os dois mecanismos de participação que são comumente empregados no Brasil para a discussão de planos, projetos na área de urbanismo, que são as audiências públicas, que possuem caráter mais formal, e as oficinas, geralmente utilizadas para eventos menores e costumam ser mais focadas na troca de experiências e capacitação de

público-alvo, muitas vezes funcionando também como fase preparatória para as audiências públicas.

Nesse contexto, vale citar também as Resoluções 13/2004 e 25/2005 expedidas pelo Ministério das Cidades logo após a sua criação, as quais versam sobre a participação no âmbito dos conselhos e na elaboração de planos diretores, respectivamente. Trazendo para o contexto municipal, vale destacar a Lei Orgânica do Município de Salvador (LOM) com suas emendas ao longo dos anos e o PDDU como balizadores da participação social, sendo esta última a principal lei norteadora do desenvolvimento urbano municipal e utiliza como base a Lei Orgânica Municipal (LOM)<sup>22</sup>.

No bojo do desdobramentos do Estatuto da Cidade para a participação, vale trazer aqui a Instrução Normativa (IN) 07/2007 /MCidades (anexo B), bem como a Portaria nº 464, de 25 de julho de 2018, do Ministério das Cidades<sup>23</sup> (disponibilizada no Anexo C), sendo que a referida IN contém instruções específicas para desenvolvimento de trabalho social em intervenções de urbanização de assentamentos precários ao passo que a referida resolução, versa sobre elaboração de projetos de trabalho social (PTS) no contexto dos programas e ações do MCidades, as quais constituem-se em grandes promotores de participação e desenvolvimento comunitário no âmbito das políticas urbanas implementadas com recursos públicos federais pelas esferas estadual e federal. Para Rosa, Linhares e Rocha (2022), o trabalho social, consubstanciado no contexto de análise desta pesquisa pelo PTS, compreende um conjunto de ações que abarcam as dimensões social, econômica, urbano-ambiental e político-institucional no âmbito do desenvolvimento urbano.

Deve ser apresentado pelo Proponente/Agente Executor e aprovado pelo Agente Operador/Financeiro entre a assinatura do instrumento de repasse/financiamento e a autorização do início de obras, devendo detalhar o Trabalho Social a ser desenvolvido nas fases de obras e pós-obras nos seus quatro eixos, em consonância com o cronograma de obras. (BRASIL, 2018, p.4).

---

<sup>22</sup> A LOM é a constituição em nível municipal, ou seja, é a base de todas as leis municipais.

<sup>23</sup> Apesar da mencionada incorporação do Ministério das Cidades ao MDR, a normativa continua em vigor.

A referida portaria de 2018 traz a participação enquanto ato de inserir os beneficiários nas etapas de planejamento e na execução do Trabalho Social e enquanto mecanismos de participação, ela versa sobre a necessidade da constituição ou fortalecimento dos conselhos existentes, reuniões de planejamento comunitário, palestras, realização de assembleias, audiências públicas, ciclos de debates, campanhas e outras ações que elevem o nível de conhecimento da população beneficiada sobre a intervenção a ser implementada.

A título de atualizações, vale citar aqui que após quase vinte e dois anos de promulgação do EC, que a maior parte dos instrumentos listados acima, apesar de previstos e aperfeiçoados na legislação municipal, de modo geral, em sua grande maioria não são utilizados no cotidiano do planejamento e gestão urbana na cidade, sendo que muitos deles nem mesmo chegaram a ser regulamentados, como é o caso de muitas áreas demarcadas como Operações Urbanas Consorciadas e as Zonas Especiais de Interesse Social , pelo país afora. Como exemplo, podemos citar a cidade de Salvador, onde as OUC não foram regulamentadas. Aliás, em nenhum município baiano a OUC foi regulamentada, quiçá implantada. Além disso, o direito de preempção também não foi regulamentado. Em municípios de pequeno porte<sup>24</sup>, também não há previsão legal para estes instrumentos em lei municipal.

No tocante à gestão democrática de cidades no contexto municipal, a legislação vigente pouco avançou, ou seja, pouco adentrou nas peculiaridades, o que não é diferente em Salvador. A situação pode ter contribuído para a continuidade do que Avritzer (2007) denomina como caráter anti-participativo do planejamento urbano. Além disso, o aniversário de vinte anos de Estatuto da Cidade coincidiu com a inflexão conservadora na participação, fruto da radicalização neoliberal no Brasil e em alguns países que exercem influência no cenário geopolítico mundial (como por exemplo Estados Unidos e Inglaterra), além dos vizinhos latino-americanos (Paraguai, Argentina, Uruguai e Bolívia).

---

<sup>24</sup> De acordo com estudo de rede urbana realizado pelo IBGE, intitulado Regiões de Influência das Cidades (REGIC), municípios de pequeno porte ou centros locais, são aqueles que possuem população inferior a 10.000 habitantes, com medianas de 8.133 habitantes e cujas relações de comércio, serviços e maior parte do lazer, não extrapolam o próprio perímetro municipal (IBGE, 2022).

Neste cenário, a participação popular tem se manifestado nas cidades através da movimentação dessas organizações sociopolíticas, que pleiteiam direitos e buscam se organizar para solucionar problemas ignorados ou maltratados pelo Estado. Isso significa que os processos democráticos assegurados pela norma (constitucional e legal) não têm sido efetivos para sequer encaminhar - quiçá resolver – os pleitos de significativa parte da população brasileira, que se mobiliza de forma contra hegemônica e se opõe à dinâmica capitalista hegemônica, que privilegia interesses específicos concentrando renda e reproduzindo desigualdades econômicas socioespaciais. (KELLER; BELLO; COSTA, 2021, p. 110).

Em termos de realização de balanço, observamos que a lei, além de não ser incluída no dia a dia de muitas prefeituras, foi abandonada especialmente nos últimos seis anos (FERNANDES, 2021). O autor também cita como empecilho ao desenvolvimento urbano, o desconhecimento acerca da norma, inclusive nas faculdades de Direito. Soma-se ao exposto, o fato de que nos últimos anos houve uma tentativa de apagamento dos institutos e diretrizes previstos pelo Estatuto da Cidade (KELLER; BELLO; COSTA, 2021), o que suscita novas mobilizações pela reconstrução da agenda urbana e efetivação de cidades com gestões efetivamente democráticas e justas, e lastreadas por uma política com foco na Participação, nos moldes previstos pela extinta PNPS, e com detalhamento e adaptação às diversas realidades regionais do Brasil, das premissas contidas no Estatuto da Cidade.

Ao observarmos Salvador, Avritzer (2007) já citava o exemplo da cidade, em que as forças de oposição contra o carlismo – grupo dominante na cena política local à época- não conseguiram mudar o panorama de aplicação dos mecanismos de participação, deixando de avançar assim, no que se refere às inovações e possibilidades trazidas pelo Estatuto da Cidade no âmbito da gestão democrática de cidades. Acrescentamos que a ascensão petista, que governa o estado há 17 anos tampouco trouxe novidades nesse sentido, tanto no que diz respeito à aplicação de novos mecanismos de participação no desenvolvimento urbano, metropolitano e estadual, a cargo do grupo, que tem relegado as políticas urbanas a um segundo plano. A seguir, apresentamos a descrição e análise dos mecanismos de participação que foram aplicados na Península de Itapagipe durante o PAC, ao tempo em que trazemos algumas reflexões, com o objetivo de contribuir para políticas urbanas mais aderentes a reconstrução da agenda urbana citada acima.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

De acordo com Toledo e Shiaishi (2009), o papel da metodologia de pesquisa, é guiar o processo de investigação por meios de um sistema dos procedimentos. A presente pesquisa constitui-se em uma pesquisa exploratória qualitativa, visto que, o seu percurso vai ao encontro do que Selltiz, Wrightsman e Cook (1987) versam sobre o modelo de pesquisa exploratório. Segundo estes autores, este modelo de pesquisa se utiliza principalmente de técnicas de pesquisas qualitativas baseadas em observações e entrevistas. Além disso, em termos de abordagem qualitativa, a presente pesquisa realizou um estudo a partir da análise de intervenções urbanas implantadas na Península de Itapagipe, para compreender de maneira aprofundada o objeto de estudo e trazer elementos e respostas à questão norteadora da investigação proposta.

Antes de tratarmos dos procedimentos metodológicos utilizados para elaboração esta dissertação e respectiva TGS, trazemos logo a seguir, uma caracterização territorial da Península de Itapagipe, de forma a prover um olhar geral sobre esta importante área da cidade de Salvador, que se constituiu no recorte geográfico da presente pesquisa.

#### 3.1 A PENÍNSULA DE ITAPAGIPE: UMA BREVE CARACTERIZAÇÃO TERRITORIAL

Conforme consta no Plano de Bairros de Itapagipe (FMLF, 2021), a Península Itapagipana teve o início de sua ocupação com os engenhos de açúcar, cuja expansão deu-se de início com a implantação das Igrejas da Boa Viagem, Penha e a Basílica do Senhor do Bonfim e, após a implantação da Estação de trem da Calçada e início da industrialização na área (século XIX), muitas pessoas foram atraídas para Itapagipe, vindas do interior em busca de oportunidades no ramo industrial, o que provocou grande adensamento e crescimento urbano desordenado no local, com aterramento constante na área conhecida como Alagados, em condições sub-humanas de habitabilidade, conforme pode ser visto na figura 5.

Figura 5 - Breve histórico da Península de Itapagipe e sua constituição espacial

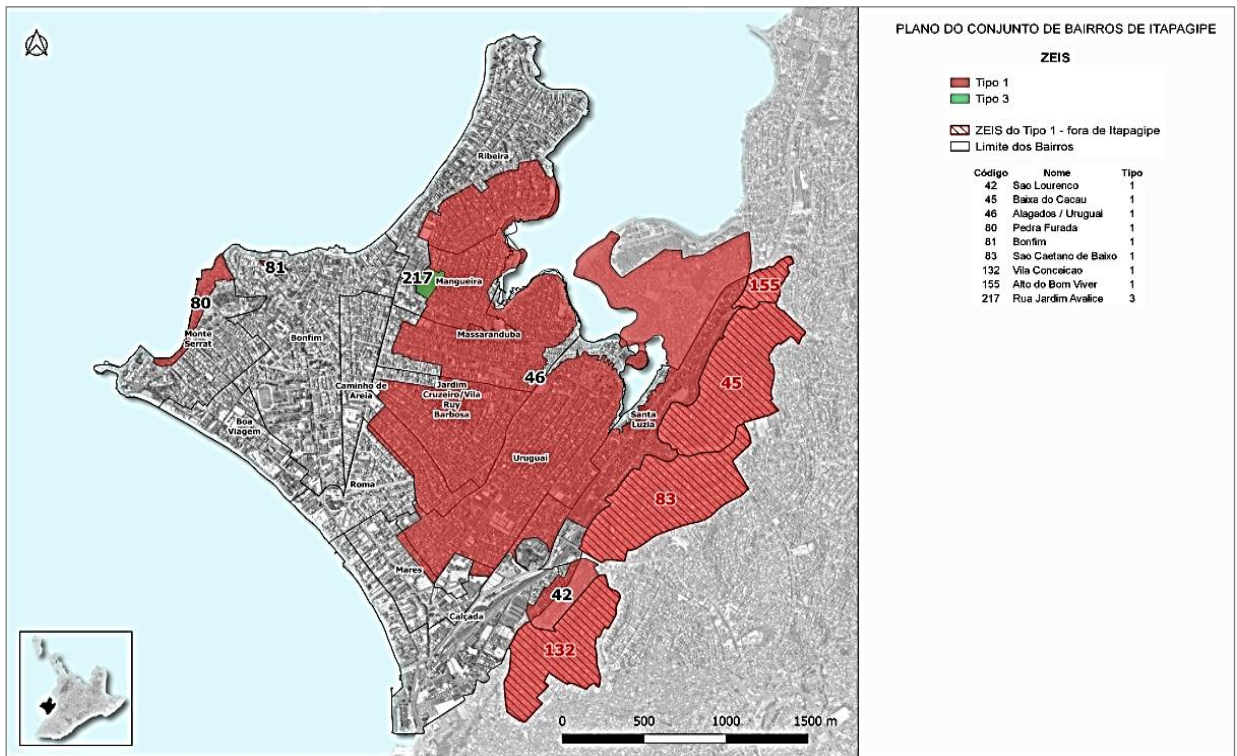


Fonte: Caricchio, Carvalho e Porto (2016).

Atualmente o que restou da época da Itapagipe industrial foram prédios e galpões ociosos e vazios e um patrimônio arquitetônico em estado de conservação ruim, de modo geral. A Península de Itapagipe está situada na porção sudoeste da cidade de Salvador, com uma área de quase 10 km<sup>2</sup>, população em torno de 162 mil habitantes, de acordo com o Censo 2010 (IBGE, 2020) e abrange treze (13) bairros, de acordo com a lei 9.278/2017, a saber: Santa Luzia, Calçada, Mares, Uruguai, Massaranduba, Jardim Cruzeiro/Vila Ruy Barbosa, Caminho de Areia, Roma, Boa Viagem, Monte Serrat, Bonfim, Mangueira, Ribeira.

Itapagipe possui quase metade de seu território marcado pela precariedade em termos de condições de habitabilidade e dotação de infraestruturas, fruto do crescimento desordenado, tanto sim, que essa situação está considerada no ordenamento territorial vigente através da demarcação de dois tipos de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) na área (figura 6), as ZEIS do tipo 01, as favelas *stricto sensu* e uma ZEIS de vazio urbano, a ZEIS Jardim Avalice, cuja destinação de uso foi definida pelo poder público recentemente. Esta última está destinada à provisão habitacional de mercado popular, cumprindo assim o objetivo precípuo do instrumento urbanístico demarcado no local pela legislação vigente.

Figura 6 - Mapa de bairros e ZEIS da Península de Itapagipe



Fonte: Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF, 2020).

Nota: Com base na Lei 9.278/2017, que dispõe sobre a delimitação e denominação de bairros de Salvador e na Lei 9.069/2016, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU.

Vale destacar que as ZEIS constituem-se em um instrumento urbanístico que define áreas da cidade que necessitam de urbanização de maneira premente, ou seja, áreas/assentamentos precários, bem como terrenos vazios ou ociosos – as ZEIS de vazios urbanos- que devem ser destinados à construção de habitação de interesse social (HIS),<sup>25</sup> ou habitação de mercado popular (HMP)<sup>26</sup>. Podem haver também outras classificações de ZEIS, de acordo peculiaridades do uso e ocupação do solo de cada cidade, mas sempre com propósito maior ligado à moradia e habitabilidade. A figura 7, abaixo, exemplifica a classificação de ZEIS em Salvador:

<sup>25</sup> Voltada para população de baixa renda que não possui acesso à moradia formal

<sup>26</sup> Destinada ao atendimento habitacional de famílias cuja renda mensal seja entre 6 e 10 salários mínimos

Figura 7 - Categorias de ZEIS de Salvador-Bahia

<b>ZEIS 01</b>	→	Assentamentos precários – favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais irregulares – habitados predominantemente por população de baixa renda	<b>162</b>
<b>ZEIS 02</b>	→	Edificação, conjunto de edificações deterioradas, desocupadas ou ocupadas predominantemente sob a forma de cortiços, habitações coletivas, vilas ou filas de casas, com infraestrutura urbana	<b>03</b>
<b>ZEIS 03</b>	→	Terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados	<b>20</b>
<b>ZEIS 04</b>	→	Assentamentos precários ocupados por população de baixa renda, inseridos em APA ou APRN, localizados em áreas públicas ou privadas	<b>43</b>
<b>ZEIS 05</b>	→	Assentamentos ocupados por comunidades quilombolas e comunidades tradicionais, em especial aquelas vinculadas à pesca e mariscagem	<b>06</b>
		<b>TOTAL</b>	<b>234</b>

Fonte: Elaboração própria autora desta dissertação (2022), com base na lei 9.069/2016, o Plano Diretor de Salvador.

No tocante aos assentamentos precários, vale frisar que o MCidades estabeleceu os seguintes critérios para definição de áreas enquanto assentamentos precários:

Assentamentos Precários são áreas que possuam uma ou mais das seguintes características: Irregularidade fundiária ou urbanística; Deficiência de infraestrutura; Perigo a alagamentos, deslizamentos ou outros tipos de risco; Altos níveis de densidade dos assentamentos e das edificações; Precariedade construtiva das unidades habitacionais; Enormes distâncias entre moradia e o trabalho; Sistemas de transportes insuficientes, caros e com alto nível de desconforto e insegurança; Inexistência ou deficiência dos serviços públicos (saneamento, educação e saúde); Conjunto de problemas sociais que configuram situações de extrema vulnerabilidade; Domínio por uma “ordem” baseada na violência. (MCIDADES, 2010).

Ainda sobre as ZEIS, vale destacar as premissas afetas a esse importante instrumento urbanístico: o direito de permanência na área por parte da população que ali reside, de forma a evitar expulsão da população de áreas centrais e relocação para áreas longínquas, descoladas do tecido urbano, sem infraestruturas e rompendo com vínculos e relações de vizinhança, barrando assim especulação



imobiliária de forma predadora sobre estas comunidades, bem como o estabelecimento de padrões urbanísticos próprios, com regras especiais, mais flexíveis, em função das especificidades da ocupação estabelecida e dos aspectos socioculturais e perfil econômico da comunidade residente. Ainda que haja flexibilidade de uso do solo para o instrumento, devem ser observadas as áreas ocupadas que são de risco ou áreas de preservação ambiental (APA), para as quais se deve destinar soluções de engenharia, arquitetura, urbanismo e, se for necessária a relocação, sendo que esta última deve ocorrer dentro do perímetro da própria ZEIS.

Em um contexto de precariedade e falta de infraestrutura, de modo geral a Península de Itapagipe possui muitas potencialidades que podem ser melhor aproveitadas no tocante ao desenvolvimento territorial, de modo geral. A beleza natural da Baía-de-Todos-os-Santos, que proporciona a prática de esportes náuticos e poderia ser mais incluída nos roteiros e atividades relacionadas com o turismo em Salvador, o patrimônio histórico local, caracterizado por edificações com arquitetura industrial, o Arranjo Produtivo Local (APL) que foi estruturado para o Território Santo com o objetivo de fomentar o desenvolvimento local, a partir da geração de trabalho, emprego e renda para a população itapagipana. E, por fim, o turismo religioso, tendo que este último, forte influência da Paróquia Nossa Senhora dos Alagados e São João Paulo II, que conta com o recém-inaugurado Santuário de Santa Dulce dos Pobres.

Em termos de programas, planos e projetos de urbanismo elaborados na área ao longo dos últimos anos vale destacar os mais estruturantes: obra dos Alagados para retirada das palafitas, na década de 1980; o Projeto de Recuperação Ambiental, em 1995, O Programa Viver Melhor, em 1996; Ribeira Azul, no início dos anos 2000; o Dias Melhores iniciado, em 2005; e as obras do PAC, em 2009 (ALIANÇA DAS CIDADES, 2008). Além destes, vale frisar a ocorrência de intervenções pontuais como a requalificação da Colina do Bonfim, obras de requalificação de praças, bem como recomposição de vias e reforma ou dotação de alguns equipamentos pontuais.

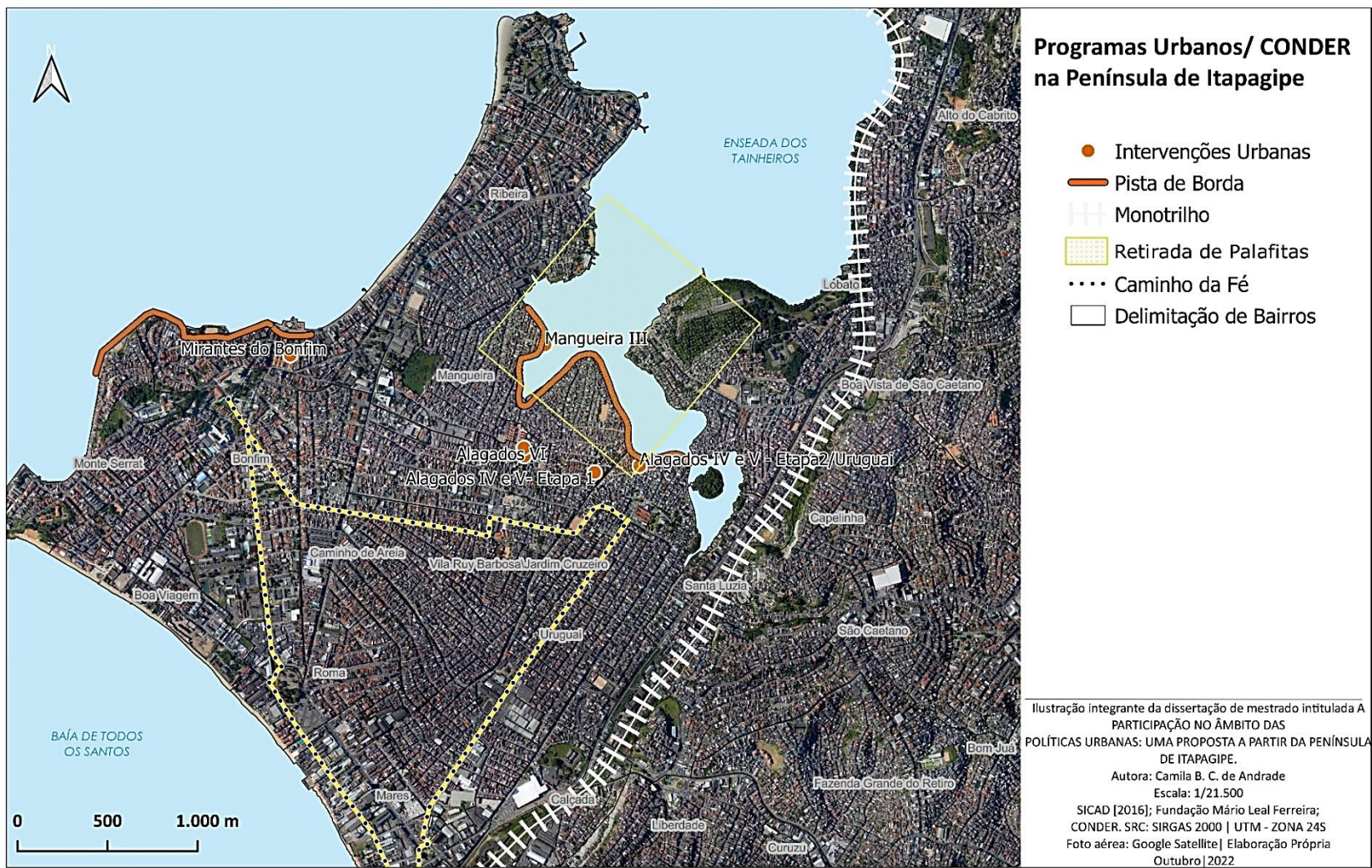
No momento, em 2023, a única intervenção física em andamento na Península de Itapagipe, na verdade esta obra tangencia a península e, sendo assim,

Itapagipe está inserida área de influência direta da obra<sup>27</sup>, é a do monotrilho do subúrbio que, de acordo com informações do órgão executor da obra, tem previsão de conclusão no segundo semestre de 2024. Este monotrilho tem a previsão de implantação de duas linhas, a linha laranja será composta por 23 estações, tendo início no município de Simões Filho (Ilha de São João), passando pelo subúrbio ferroviário indo até a estação Acesso Norte, onde haverá a integração com a CCR Metrô Bahia. Na parada São Joaquim, os usuários do monotrilho do Subúrbio poderão fazer uma conexão para a linha verde, que possui duas estações: Porto e Comércio. Na figura logo abaixo, ilustramos, através de uso do *software QGIS*, com base em bases cartográficas disponibilizadas pela prefeitura de Salvador e informações obtidas junto à CONDER, as principais intervenções mencionadas neste capítulo.

---

<sup>27</sup> Conforme relatório de impacto de vizinhança- RIV/VLT/Monotrilho do Subúrbio de Salvador, elaborado em 2019 contratado pela *SkyRail* Bahia.

Figura 8 - Intervenções urbanas na Península de Itapagipe



Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2022).

Em se tratando da área de estudo, vale destacar a quantidade de ações, intervenções, planos e projetos urbanos discutidos e implementados ao longo dos últimos anos em Itapagipe, que se constitui em uma das áreas precursoras em termos de mobilização social organizada, denominada mobilização em rede, que de acordo com Flexor e Schweitzer (2011) é um modelo de gestão baseado em uma rede de instituições articuladas entre si com foco em uma área/objetivos em comum. Também para Flexor e Schweitzer (2011), a mobilização na Península de Itapagipe fez com que esta área da cidade fosse considerada pela Secretaria de Planejamento de Salvador, especialmente entre as décadas de 1960 e 1990, a área mais politizada de Salvador.

Essa politização deu-se muito no sentido de se construir uma reação em relação à hostilidade do poder público em relação ao processo de ocupação espontânea característico do território, caracterizado pelo avanço do aterramento do mar e construção de palafitas. Em alguns momentos este processo recebeu suporte do Partido Comunista Brasileiro (PCB), que apoiou as invasões ocorridas em Itapagipe entre as décadas de 1940 e 1950, bem como pela igreja católica (ESPIÑEIRA, 1997). Com o aumento da ocupação desordenada, bem como das condições de habitabilidade decorrentes dessa falta de ordenamento e aumento da prática organizativa em rede, houve um recrudescimento das reivindicações por melhorias urbanas e desenvolvimento territorial.

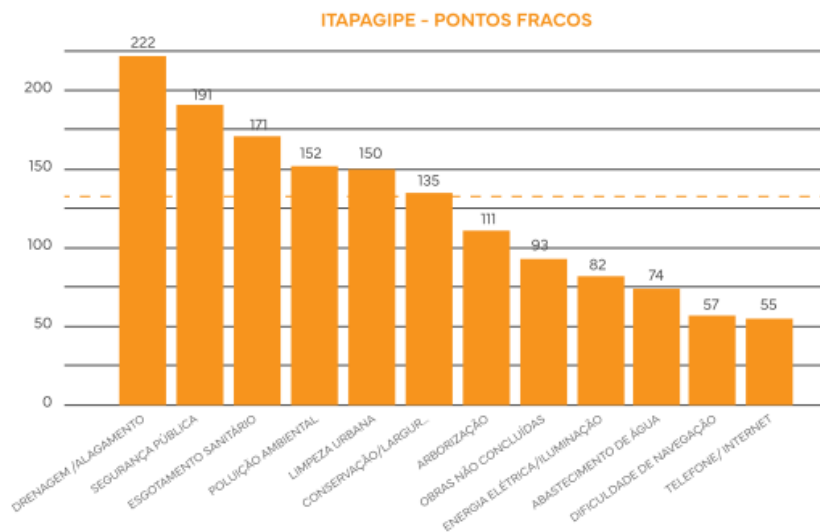
A mobilização em rede envolve parceria entre instituições diversas, que incluem organizações de bairro, movimentos sociais e organizações da sociedade civil, com vistas à articulação junto ao poder público e outros setores da sociedade, em busca de melhorias urbanas e acesso a serviços no território em que atuam (VOLPINI, 2017). Em Itapagipe, pode-se citar enquanto articuladora principal a Comissão de Articulação e Mobilização dos Moradores da Península de Itapagipe, a Rede CAMMPI, criada em 1998, que chegou a reunir logo após a sua criação 48 organizações da região de Itapagipe (CAMMPI; NAI, 2005) e cuja missão é impulsionar o desenvolvimento local através da mobilização e articulação dos moradores da Península de Itapagipe (SOUZA, 2010).

A Rede CAMMPI atua enquanto estrutura que abriga as demais organizações de bairro, todas com propósito em comum, que é lutar por melhorias para Itapagipe, ou seja, avançar nas questões afetas ao desenvolvimento territorial. Para Volpini (2017) a Rede CAMMPI se constitui a partir do espaço da Península de Itapagipe,

entendida não somente como uma superfície física, mas também como um conjunto de relações, em que a Cammpi se constitui em uma grande interlocutora da população Itapagipana junto ao Poder Público, tanto na esfera municipal como na esfera estadual.

As ações decorrentes de mobilização em rede geraram resultados pontuais, relacionados com provisão de equipamentos, serviços e obras de pequeno porte na Península. A consulta pública realizada durante a elaboração do Plano de Bairros de Itapagipe pela FMLF, no ano de 2020, pode ilustrar esta situação. As questões mais apontadas pela população e trazidas enquanto problemas antigos da área nesta consulta foram relacionadas com problemas afetos à drenagem urbana, segurança pública, obras inacabadas e esgotamento sanitário, além de antigas problemáticas urbanas existentes no território (figura 9).

Figura 9 - Quais os pontos fracos que você identifica em Itapagipe?



Elaboração: Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF), com base na Consulta Pública FMLF, realizada em agosto de 2020 (FMLF, 2021).

Apesar da luta histórica de Itapagipe por melhorias urbanas e acesso a serviços, não houve um avanço acerca dos graves problemas urbanos do local, conforme evidenciado pela consulta pública durante a elaboração do Plano de Bairros de Itapagipe. Ocorre que, mesmo em face do esforço de urbanização empregado pelo poder público nas últimas décadas, os quais, foram subsidiados por processos participativos, ainda assim, as demandas por desenvolvimento do território, sobretudo as de caráter mais básico, ainda não se concretizaram.

Detalharemos o esforço de urbanização acima mencionado, no próximo item, quando da abordagem da definição da amostra de pesquisa, através da apresentação dos percursos realizados para a aplicação da análise empírica com vistas à definição da amostra de pesquisa.

### 3.2 METODOLOGIA EMPÍRICA: CONTEXTUALIZANDO AS INTERVENÇÕES URBANAS NA PENÍNSULA DE ITAPAGIPE

Essa pesquisa tem como objeto de estudo os mecanismos de participação aplicados durante as intervenções urbanas implementadas na Península de Itapagipe, considerando o período entre 2002 e 2021. A escolha deste período tem como justificativa a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, uma vez que esta lei se constituiu em um dos grandes responsáveis pela mudança no panorama da participação no âmbito das políticas urbanas. Foi após a promulgação dele, que se deu início à inserção, de forma mais contundente, dos processos participativos quando da construção dos planos, programas, projetos e ações setoriais no campo do urbanismo.

Para delimitação da amostra de pesquisa, antes de trazermos o contexto de aplicação dos mecanismos de participação em políticas urbanas na Península de Itapagipe, fez-se necessário conhecermos o universo formado por todas as intervenções urbanas executadas pelas três esferas de governo no território, visto que o desenvolvimento urbano se constitui em uma competência compartilhada no Brasil. Para isso, foi realizada de início uma análise documental, com objetivo de conhecer melhor os esforços de desenvolvimento urbano realizados no local.

Sendo assim, este processo de cunho exploratório (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2005), ocorreu a partir da leitura de documentos disponibilizados em bibliotecas, trabalhos acadêmicos e *sites* institucionais de órgãos públicos com atuação na temática de desenvolvimento urbano na Península de Itapagipe. A partir desta análise documental preliminar, chegamos a uma lista de intervenções urbanas realizadas no território, sistematizadas no quadro 2, logo abaixo.

Quadro 2 - Levantamento preliminar as intervenções urbanas em Itapagipe

ID	ANO (Data referência de entrega de plano/projeto/obra)	INTERVENÇÃO	AÇÕES ENVOLVIDAS/ESCOPO DA INTERVENÇÃO	ÓRGÃO EXECUTOR
1	2001-2006	Projeto de Apoio Técnico e Social (PATS) / Programa de Redução de Pobreza Urbana na Área do Ribeira Azul	Obras de urbanização, recuperação ambiental de 52.643m <sup>2</sup> de área de manguezal, erradicação de palafitas (1.268 palafitas), reassentamento de 1.175 famílias, construção de 373 unidades habitacionais (uhabs), 221 melhorias habitacionais (reformas), equipamentos comunitários, 17 km de vias pavimentadas, drenagem urbana, abastecimento de água e saneamento, aterro, construção de pista de borda e coleta do lixo	CONDER
2	2004	Alagados IV e V /1ª Etapa (PAC)	Elaboração de projetos e execução de obras para provisão habitacional <sup>28</sup> , 355 unidades habitacionais (uhabs), requalificação urbana (vias de acesso e infraestruturas essenciais)	CONDER
3	2005	Programa Dias Melhores	Provisão Habitacional, Regularização Fundiária Urbana (REURB), Assistência Técnica e Melhorias Habitacionais (detalhado no próximo quadro)	CONDER
4	2006/2007	Complementação do canal do Bate-Estaca (PAC)	Execução de obra do canal	CONDER
5	2007	PAC	Execução de obras de dotação de infraestruturas	CONDER
6	2015	Alagados IV e V /2ª Etapa – Uruguai (PAC)	Provisão de 271 unidades habitacionais (prédios de 02 pavimentos com 04 uhabs cada prédio), acompanhados de equipamentos praça de ginástica e parque infantil	CONDER
7	2015	Pista de Borda de Alagados VI (PAC)	Execução de obra	CONDER
8	2015	Requalificação da Orla da Ribeira	Elaboração de projeto e execução de obra	PMS
9	2015	Alagados Emergencial	Execução das obras para beneficiar as famílias que residiam as palafitas incendiadas- provisão de 72 uhabs	CONDER
10	2015	Requalificação da Orla de Boa Viagem e Cantagalo	Elaboração de projeto e execução de obra	PMS
11	2016	Mangueira III	Provisão habitacional de 132 uhabs e infraestruturas, dotação de equipamentos: quadra de esportes, praças, parque infantil e a sede de associação de moradores	CONDER

<sup>28</sup> Construção de casas ou moradias.

ID	ANO (Data referência de entrega de plano/projeto/obra)	INTERVENÇÃO	AÇÕES ENVOLVIDAS/ESCOPO DA INTERVENÇÃO	ÓRGÃO EXECUTOR
12	2016	Requalificação da Colina do Bonfim	Elaboração de projeto e execução de obra	PMS
13	2017	Requalificação do Mercado do Jardim Cruzeiro	Elaboração de projeto e execução de obra	PMS
14	2017	Requalificação da Ponta de Humaitá	Elaboração de projeto e execução de obra	PMS
15	2007- 2018	Titulação - Regularização Fundiária Urbana	5.025 escrituras	CONDER
16	2018	Praça Dendezeiros	Elaboração de projeto e execução de obra	PMS
17	2018	Caminho da Fé	Elaboração de projeto e execução de obra	PMS
18	2018	Urbanização das áreas remanescentes da Pista de Borda Alagados VI	Execução de obras de urbanização das áreas remanescentes Pista de Borda Alagados VI com implantação de praça e equipamentos.	CONDER
19	2019	Requalificação do Horto Municipal	Elaboração de projeto e execução de obra	PMS
20	2019	Requalificação da Praça Madre Maria Clara (Bonfim)	Elaboração de projeto e execução de obra	PMS
21	2019	Requalificação da orla Prainha do Lobato	Elaboração de projeto e execução de obra	PMS
22	2020	Requalificação da Feira do Curtume	Elaboração de Projeto. Em fase de obtenção de licenças	PMS
23	2021	Plano de Bairros de Itapagipe	Elaboração de Plano	PMS
24	2021	Alagados VI (PAC) construção de 174 uhabs	Execução de obras	CONDER
25	2021	Macrodrenagem de Massaranduba	Elaboração de Projeto	CONDER e PMS

Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação, agosto de 2021.

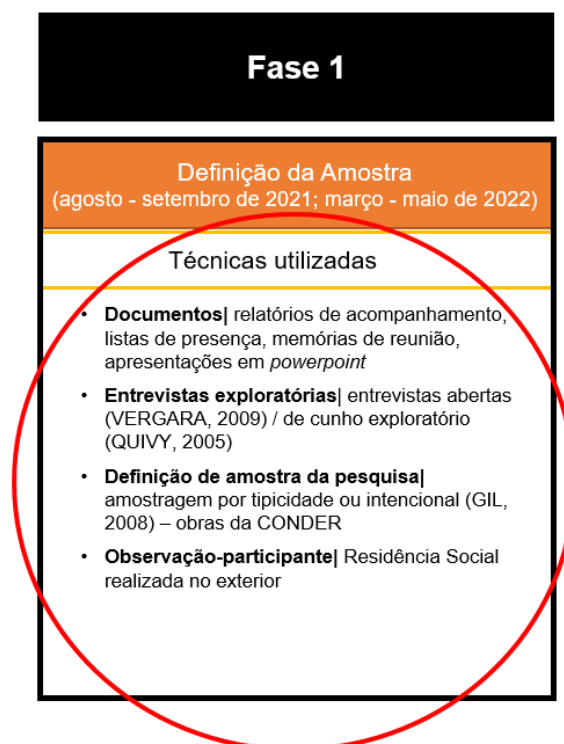
Nota: Com base nas informações da Aliança das Cidades, 2008; Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR), Associação Voluntários para o Serviço Internacional no Brasil (AVSI) e Prefeitura Municipal de Salvador (PMS).



A partir desta lista foi observado que um pouco mais da metade das intervenções foi executada pelo governo estadual da Bahia (GovBA), além disso, essa maioria também diz respeito às intervenções de maior porte, ou seja, aquelas com maior probabilidade de aplicação de mecanismos de participação durante a sua implementação, em função do que preconiza a legislação neste sentido, que costuma fixar participação por porte da obra/empreendimento/tipo de licença etc. E foi seguindo essa trilha, que chegamos à CONDER. Isso ocorreu basicamente porque a titularidade dos terrenos na área de Itapagipe é do governo estadual e a CONDER, é a empresa pública executora de obras urbanas do governo estadual da Bahia (GovBA).

Na CONDER, demos início à nossa pesquisa qualitativa. Nesta fase inicial de coleta de dados, intitulada fase 1 (figura 10), em que realizamos uma análise documental no acervo do órgão, tanto nos arquivos em meio digital, como no acervo impresso/físico contido nas caixas-arquivo do órgão. Nesta fase da coleta, buscamos coletar documentos relacionados com a aplicação de mecanismos de participação e desenvolvimento comunitário nas intervenções urbanas em Itapagipe. Esta fase teve a duração de cerca de dez (10) dias no ambiente institucional.

Figura 10 - Fase 1 da coleta de dados



Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2022).

Durante a fase 1, foram realizadas entrevistas abertas (VERGARA, 2009) e de cunho exploratório na CONDER, de forma a alargar e retificar o campo de investigação (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2005), de forma construir um desenho acerca da atuação do órgão na Península de Itapagipe. Estas entrevistas também contribuíram para a devida compreensão das características do contexto organizacional da empresa para, a partir disso, entendermos o fluxo dos trabalhos e repartição de atribuições no órgão, com vistas à definição da amostra de pesquisa.

De acordo com material auferido durante esta fase, observamos que as intervenções urbanas executadas pelo poder público municipal na área não possuem, por assim dizer, um caráter estruturante, nem mesmo subsídios que propiciem a aplicação dos modelos de análise pensados para esta pesquisa. Além disso, observamos que grande parte das ações da CONDER executadas em Itapagipe completaram o ciclo de política urbana, ou seja, elas foram iniciadas na etapa de planejamento/projeto e chegaram até a etapa de obra. Utilizando amostragem por tipicidade ou intencional, selecionamos um subgrupo que, com base nas informações disponíveis, pôde ser considerado representativo de toda a população (GIL, 2008). Sendo assim, principais intervenções urbanas executadas nos últimos anos foram compiladas em quatro (04) grandes blocos, aqui denominados blocos de ação, em função do escopo de cada programa e seus respectivos agentes financiadores, listados no quadro 3 logo abaixo.

Quadro 3 - Programas urbanos da CONDER na Península de Itapagipe pós-promulgação do Estatuto da Cidade

ID	PROGRAMA	REPASSE DE RECURSOS	ESCOPO	DURAÇÃO	PARTICIPAÇÃO
1	<b>Programa Dias Melhores</b>	Programa do Governo do Estado da Bahia financiado pelo <b>Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento</b> – BIRD/ Banco Mundial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construção de um trecho da pista de borda de Alagados;</li> <li>- Provisão habitacional de 131 unidades habitacionais/uhab's na poligonal de intervenção social/PIS Mangueira, situada no bairro que leva o mesmo nome;</li> <li>- Elaboração de projeto para provisão habitacional no Mirantes do Bonfim, cuja obra está em execução atualmente através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).</li> </ul>	Este programa do governo estadual teve as intervenções iniciadas em 2010 (a ordem de serviço referente ao contrato foi assinada em 2007) ele foi encerrado em 2016.	<p>Através das Operadoras Sociais- cujo propósito era apoiar o desenvolvimento das ações sociais do projeto, houve:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento de atividades de sensibilização e mobilização de outras Organizações da Sociedade Civil;</li> <li>• Efetivação de um Curso de Mobilizadores Sociais;</li> <li>• Apoio à elaboração do Plano Local de Desenvolvimento Comunitário (PLDC);</li> <li>• Articulação do Fórum Local de Desenvolvimento Comunitário;</li> <li>• Acompanhamento das Atividades dos Subprojetos.</li> </ul>
2	<b>Habitar Brasil BID<sup>29</sup> (HBB):</b> “Alagados IV e V”/1ª etapa .	Programa federal financiado pelo Banco Interamericano- de Desenvolvimento – BID.	Através deste programa, foram entregues 355 uhab's.	O programa foi iniciado em 1998 e encerrado em 2004.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausência de documentação a respeito no órgão responsável pela execução local do Programa.</li> </ul>
3	<b>Programa Alagados Emergencial</b>	Esta ação não chega a ser um programa, sobre os recursos utilizados para a sua execução. Refere-se à utilização de um recurso emergencial disponibilizado pelo Fundo Estadual de Combate e Erradicação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construção de 72 uhab's entregues em agosto do mesmo ano, 2015. (Conjunto Renascer)</li> </ul>	O programa foi iniciado em abril 2015 e encerrado no mesmo ano (no mês de julho).	<p>A participação ocorreu através de atividades relacionadas com o desenvolvimento comunitário:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Através dos plantões sociais e reuniões informativas realizadas no âmbito do Projeto de Participação Comunitária</li> <li>• Educação Sanitária e</li> </ul>

<sup>29</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento.

ID	PROGRAMA	REPASSE DE RECURSOS	ESCOPO	DURAÇÃO	PARTICIPAÇÃO
		à Pobreza (FUNCEP) para amparar as famílias atingidas no incêndio ocorrido em janeiro de 2015 em Alagados.			Ambiental de Alagados VI, que tinham objetivo de, esclarecer dúvidas da população, principalmente sobre o andamento das obras das uhabs, aluguel social.
4	<b>Programa de Aceleração do Crescimento (PAC):</b>	Este programa é executado com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e governo estadual.	O PAC na Península de Itapagipe inclui as poligonais de projeto intituladas Alagados IV e VI/2ª etapa ou Uruguai II, Mirantes do Bonfim e Residencial Margô e Dedé (Alagados VI) e através dele foram executadas as seguintes intervenções/obras: - Construção e entrega de 589 uhabs; - Urbanização de trecho da pista de borda de Alagados; - Dotação de equipamentos comunitários;	O programa foi iniciado em 2007 a nível nacional. Na Península de Itapagipe, ele foi iniciado em 2009 e foi concluído em dezembro de 2021.	A participação ocorreu através da realização de reuniões para dar conhecimento à população sobre os projetos e também no âmbito do desenvolvimento comunitário, em dois eixos: • O primeiro, relacionado com a questão da intervenção em si, via plantões sociais, rodas de conversa e reuniões informativas, que tem o objetivo de esclarecer dúvidas da população, e prestar informações sobre o andamento das obras; • O segundo eixo refere-se à participação nas atividades socioeducativas e cursos profissionalizantes, cujo foco é preparar os beneficiários para o pós-obra e/ou pós-ocupação e fomentar a geração de trabalho/emprego e renda na área de jurisdição do projeto.

Fonte: Elaboração própria, setembro de 2021, a partir dos dados cedidos pela Coordenação Social - COSOC/CONDER.

No que se refere aos mecanismos de participação relacionados com os programas e ações descritos no quadro acima, a Coordenação Social (COSOC/ CONDER) foi a responsável pela implementação das ferramentas de desenvolvimento comunitário, bem como do acompanhamento e intermediação dos mecanismos de participação nos programas urbanos citados. Em decorrência destas atribuições e em função da cultura organizacional da empresa, a COSOC é a maior responsável pela catalogação e manutenção de acervo técnico relacionado com as atividades relacionadas ao desenvolvimento comunitário e participação social.

No que se refere aos blocos listados acima, de acordo com a CONDER, o Programa Dias Melhores implementou processos participativos mais estruturados que dos demais programas, indo além das premissas mais gerais de participação contidas na legislação, de modo geral. Foi durante a sua execução que foram instituídas as Operadoras Sociais (OS), que funcionavam como intermediadoras e propulsoras dos processos participativos nas áreas de atuação do Programa:

Operadoras Sociais (OS) são organizações ou movimentos da Sociedade Civil com legitimidade reconhecida perante uma determinada comunidade. Sua configuração está estreitamente relacionada com uma de suas principais atribuições: promover a articulação entre as comunidades de determinados territórios e os agentes de Estado. Entre seus mais importantes predicados está a inserção em programas e/ou projetos sócio comunitários. A Operadora Social pode ser uma entidade com existência e responsabilidade jurídicas, ou uma rede, representada por um parceiro juridicamente estabelecido. Neste sentido, a Operadora Social tem como propósito apoiar o desenvolvimento das ações sociais do projeto, desenvolvendo atividades como Sensibilização e Mobilização de outras Organizações da Sociedade Civil, efetivação de um Curso de Mobilizadores Sociais, apoio à elaboração do Plano Local de Desenvolvimento Comunitário - PLDC, articulação do Fórum Local de Desenvolvimento Comunitário e Acompanhamento das Atividades dos Subprojetos. (ROCHA, 2018, p. 9).

Ocorre que, com a desmobilização da equipe diretamente envolvida no Programa Dias Melhores, grande parte do histórico foi perdido, o que inviabilizou a pesquisa nas ações ocorridas no âmbito deste Programa financiado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Um dos poucos relatórios de análise das ações do programa que foi encontrado no acervo do órgão, pontua que a falta de conexão entre os eixos (físico e social) contribuiu para a não potencialização do grande resultado previsto pelo Plano de Desenvolvimento Social

elaborado no âmbito do programa, cujo propósito principal era a melhoria das condições de habitabilidade na Poligonal de Integração Social (PIS)<sup>30</sup> Ribeira.

Em relação ao Programa Habitar Brasil BID (HBB), as dificuldades impostas também estão relacionadas a questões afetas à cultura organizacional da empresa, ou seja, às regras, ritos, normas e procedimentos nela praticados. Sobre estas dificuldades para acessar as informações referentes ao HBB, vale destacar aqui a situação do acervo, que não possuía na época todas as etapas do programa devidamente documentadas, isso em um contexto institucional cuja forma de arquivamento de documentos não é eficiente, nem obedece a um padrão de qualidade. Além disso, a impossibilidade de acesso aos profissionais que atuaram durante o programa para prover informações, visto que maior parte da equipe não era do quadro de efetivos da CONDER, constituiu-se em mais um obstáculo. Além dessas questões citadas, pesou o fato de o HBB não compor um Programa que representasse uma amostra representativa em termos de intervenção urbana na Península de Itapagipe.

No que se refere ao terceiro bloco apresentado no quadro 3, denominado pela equipe técnica da CONDER de Programa Alagados Emergencial, vale citar que esta ação na verdade não chega a ser um programa, refere-se à utilização de um recurso emergencial disponibilizado Fundo Estadual de Combate e Erradicação à Pobreza (FUNCEP) para amparar as famílias atingidas no incêndio ocorrido em janeiro de 2015 em Alagados.

No quarto bloco, trazemos o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), iniciado em 2011, ele foi o primeiro conjunto de intervenções estruturantes implementadas em Itapagipe, logo após promulgação do Estatuto da Cidade e estava vigente na época desta fase 1 da coleta de dados, com obras recém-concluídas e em início de análise do pós-ocupação. O PAC conta com um acervo de sua execução acessível na CONDER, bem como, a presença de técnicos que participaram dos trabalhos e mantêm o histórico da intervenção, possibilitando assim a realização da pesquisa.

Considerando o porte das intervenções analisadas, bem como a duração destas e respectivo acervo existente, optou-se por definir a partir da amostra de

---

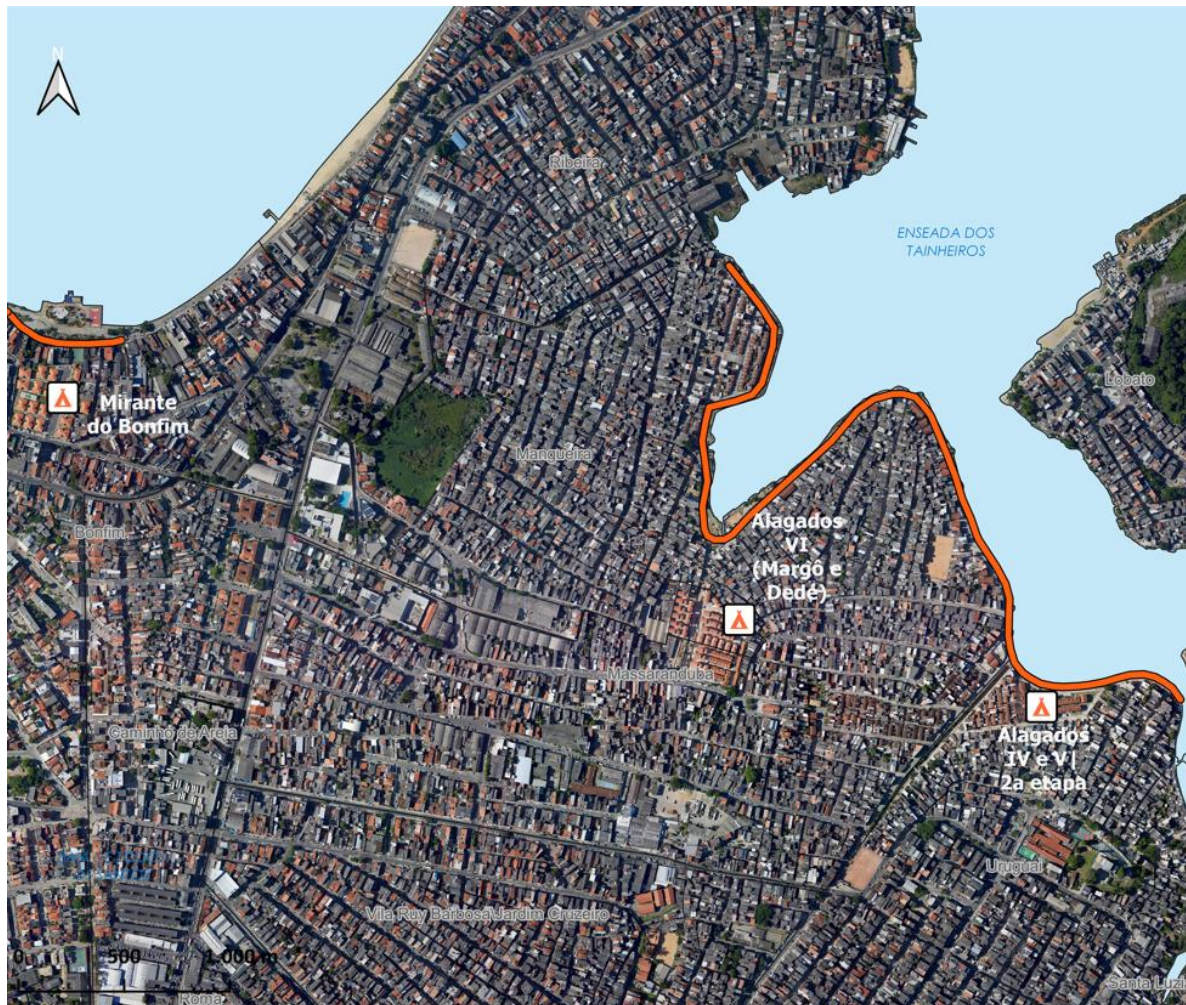
<sup>30</sup> A PIS é uma das unidades de planejamento e territorialização do Programa Dias Melhores. Nas PIS estavam inseridas as Poligonais de Intervenção Física (PIF), áreas objeto de obras de reurbanização ou urbanização.

pesquisa, enquanto unidade de análise, as intervenções executadas pela CONDER no âmbito do PAC. Observamos que estas intervenções possuem em seu escopo projetos que culminaram em intervenções físicas, as obras, que costumam ser acompanhadas da execução de atividades de desenvolvimento comunitário, a partir da elaboração e execução de projetos de trabalho social.

Os PTS possuem enquanto propósito a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários diretos desse tipo de intervenção, a partir do seu preparo para a vida na formalidade e no pós-obras, através da sistematização e execução de ações e atividades voltadas para reassentamento de famílias, geração de trabalho, emprego e renda, dentre outras. Vale observar que a elaboração do PTS (PAZ; TABOADA, 2010) é obrigatória para financiamentos federais atrelados a políticas urbanas desde 2003.

O contexto de implementação do PAC possui intervenções urbanas que foram consubstanciadas em três empreendimentos, denominados Alagados IV e V/2ª etapa, no bairro do Uruguai, Mirantes do Bonfim e respectiva pista de borda, no bairro do Bonfim e o Residencial Margô e Dedé (Alagados VI), em Massaranduba, que serão caracterizados e mapeados no capítulo 4 desta dissertação e foram espacializados na figura logo abaixo.

Figura 11 - Intervenções do PAC em Itapagipe



Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2022).

Em termos de participação, podemos observar ainda durante a fase 1 de coleta de dados, que o PAC trouxe algumas nuances distintas do Estatuto da Cidade, no que se refere aos mecanismos de participação empregados. O Estatuto da Cidade prevê um *mix* de mecanismos de participação em seus artigos 43, 44 e 45 – entre os quais, a submissão em órgãos colegiados de política urbana, realização de debates, audiências, consultas públicas e conferências sobre assuntos de interesse urbano e participação de associações representativas dos vários segmentos da comunidade – que não são exigidos em sua totalidade para a execução do PAC. Em compensação, no contexto do PAC é acrescentado o PTS enquanto elemento de desenvolvimento comunitário e que acaba se tornando o grande balizador da participação durante a etapa de obras e no pós-ocupação.



Nesse sentido, o contexto da participação no PAC obedece a decretos, portarias e instruções normativas específicas com instruções e regramento próprios, conforme será descrito. Sendo assim, a aplicação de mecanismos de participação trazida por estes marcos legais, nem sempre se reporta aos pormenores referentes à participação constantes na legislação municipal, no que se refere a quóruns, bem como estipulação mínima de ritos a serem obedecidos, o que faz com os mecanismos neste contexto sejam executados de forma mais simplificada, sem muitas etapas para discussão e sistematização de *feedbacks*.

Durante o final da fase 1, focamos na coleta de documentos mais relacionados ao PAC. Neste momento, a pesquisa se debruçou sobre os Relatórios de Monitoramento e Avaliação do projeto de Trabalho Técnico Social (RATTS), nos quais estão sistematizadas todas as atividades e eventos de participação executados no âmbito do PAC, bem como nos demais relatórios e documentos subsidiários – ajudas memórias, listas de presença, relatórios de contrato-encontrados no acervo da instituição.

Durante esta fase, de cunho mais exploratório, focamos na delimitação da amostra da pesquisa e conhecimento inicial desta. Na fase 1 também foram identificados e estudados, com base no acervo pré-identificado na CONDER, os seguintes mecanismos de participação:

- a) Reuniões informativas com a população;
- b) Salas de espera, que são momentos onde a equipe do social tira dúvidas da população em relação às obras, bem como das atividades de execução do Projeto de Trabalho Social (PTS);
- c) Plantões sociais (Atendimentos individualizados, cujo foco também é a mitigação das dúvidas);
- d) Reuniões com as Comissões de Bairro;
- e) Reuniões e visitas com a equipe técnica às áreas de intervenção;
- f) Atividades socioeducativas, cujo foco seja trabalhar o entendimento acerca das intervenções e preparar a população para a vida no pós-obras, bem como dotá-los de habilidades comunitárias.

Durante a fase 1, também iniciamos a pesquisa bibliográfica para a realização de um resgate crítico da literatura sobre gestão democrática de cidades, no que se refere aos principais teóricos da área de participação, controle social e políticas urbanas. Além da construção preliminar do aporte teórico, a pesquisa bibliográfica

proporcionou a predefinição de um dos dois modelos de análise adotado pela pesquisa, o Cubo da Democracia (FUNG, 2006) que será detalhado mais adiante.

Neste período da pesquisa foi empregada a técnica da observação-participante, durante realização de residência social no exterior. O objetivo da realização de observação-participante no contexto da residência social foi verificar *in loco* os mecanismos de participação empregados pelo *Ocupa Tu Calle*, uma instituição de referência mundial em urbanismo cidadão. Esta experiência permitiu o acompanhamento de uma experiência bem-sucedida de urbanismo cidadão em uma cidade latino-americana com realidade próxima a das cidades brasileiras, no que se refere a aspectos socioeconômicos, bem como a alguns aspectos culturais, e de produção do espaço urbano (LEFEBVRE, 2004).

Durante esta experiência, foi empregada uma “participação real do pesquisador com a comunidade ou grupo” (LAKATOS, MARCONI, 2003, p. 194) bem como uma incorporação ao grupo, visto houve participação das atividades normais do grupo (LAKATOS; MARCONI, 2003). Para detalharmos mais esta classificação, foi realizada uma observação-participante artificial, em que “o observador integra-se ao grupo com a finalidade de obter informações” (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 194), conforme ilustrado nas figuras abaixo:

Figura 12 - Observação-participante durante Residência Social no exterior: Coleta de depoimento dos participantes da oficina de desenvolvimento comunitário, Lima/Peru, abril de 2022



Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2022).

Figura 13 - Observação-participante durante Residência Social no exterior: Lista de presença constando a pesquisadora enquanto uma das pessoas líderes da oficina. Lima/Peru, março de 2022



Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2022).

Figura 14 - Observação-participante durante Residência Social no exterior: Visita técnica à área de intervenção, antes da realização de oficina com a população, Lima/Peru, abril de 2022



Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2022).

Figura 15 - Observação-participante durante Residência Social no exterior: Reunião de alinhamento com as arquitetas e engenheira do Ocupa Tu Calle. Lima/Peru, março de 2022



Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2022).

Para finalizamos a fase 1, foi realizado um teste com o primeiro modelo de análise predefinido para essa pesquisa, o Cubo da Democracia, para verificação de sua viabilidade. O teste foi realizado com a utilização de 25 respondentes fictícios, para as perguntas relacionadas às três dimensões ou indicadores do modelo: i) Quem Participa; ii) como os participantes comunicam e tomam decisões? e iii) Qual a extensão de autoridade e poder dos participantes, ou impacto. A tabulação dos dados foi realizada através de funções de *data mining*<sup>31</sup>, ou mineração de dados, as quais permitiram verificar a correlação forte entre as variáveis ii) Como e iii) Impacto, que compõem o Cubo da Democracia, conforme mostrado na tabela abaixo (tabela 1):

Tabela 1 - Resumo associação/correlação das variáveis do Cubo da Democracia

Correlações	Quem	Como	Impacto
Quem	1		
Como	-0,34	1	
Impacto	-0,49	0,83	1

Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2022).

<sup>31</sup> *Data mining* geralmente é utilizado para trazer reflexões sobre comportamentos que se repetem de maneira consistente.

Além da correlação indicada acima, aplicamos uma segunda função de análise, a regressão (tabela 2), que nos trouxe alguns dados interessantes, para efeito de análise de viabilidade do emprego do Cubo da Democracia para a presente pesquisa. A regressão, “procura predizer um valor real ao invés de um atributo nominal ou uma categoria”. (SOARES JÚNIOR, 2010). Para esta aplicação, a significância obtida foi de 0,00027, o que nos mostrou que o uso dessa técnica considera praticamente todas as variáveis imputadas. O  $R^2$  ajustado, encontrado foi 0,75 o que indica que o modelo conseguiria explicar a possibilidade de mensurar o impacto da participação, ou seja, as possibilidades de empregar autoridade, poder e implementar incidência política durante os processos em 75% de sua variação, utilizando apenas dados de quem participa e como essas pessoas participam. Vale reiterar aqui que para a aplicação do modelo de análise em tela, o nível de confiança foi de 95%.

Tabela 2 - Regressão| resultados

<b>Estatísticas</b>	<b>Resultados</b>
$R^2$	0,75
Erro Padrão	0,10
Contagem de Variáveis X	2
Observações	15
$R^2$ Ajustado	0,70
Significância F	0,00027
Nível de Confiança	0,95

Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2022).

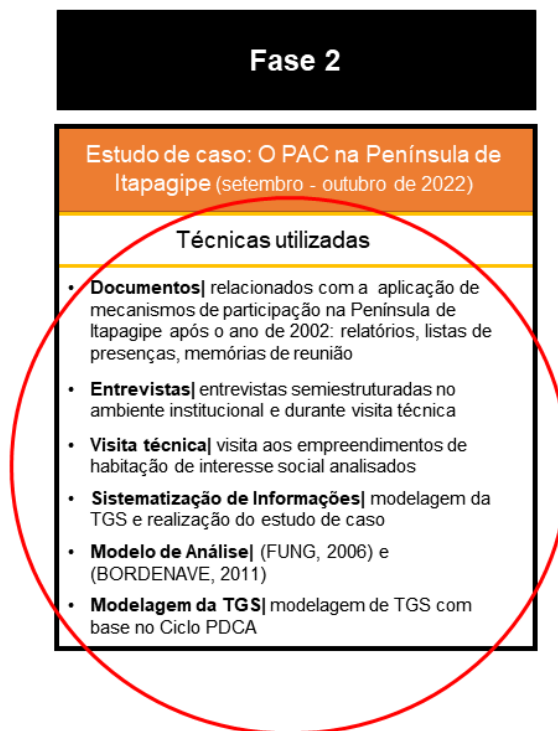
E assim foi concluída a fase 1 da coleta de dados da presente pesquisa, na qual obtivemos o conhecimento acerca do universo de intervenções urbanas na Península de Itapagipe, a delimitação preliminar de mecanismos de participação utilizados no âmbito das políticas urbanas no território de pesquisa, a definição da amostra da pesquisa - o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na Península de Itapagipe- e, por fim, a testagem do modelo de análise escolhido no início da pesquisa.

### 3.3 METODOLOGIA EXPERIMENTAL

A partir do delineamento acima relatado, e de posse de importantes definições para uma boa consecução da pesquisa, iniciamos a fase 2 (figura 16) da

coleta de dados, bem como a execução da metodologia com foco no atingimento dos objetivos específicos modelados para este trabalho.

Figura 16 - Fase 2 da coleta de dados



Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2022).

Demos início a esta fase com a continuidade da realização de um resgate crítico da literatura sobre gestão democrática de cidades, no que se refere aos principais teóricos da área de participação, controle social e políticas urbanas (objetivo específico 1). A técnica utilizada para alcance deste objetivo foi a Pesquisa/Revisão Bibliográfica, através da qual buscamos subsídios para a investigação de campo e análise dos dados coletados. Nesse sentido, também foi realizada pesquisa bibliográfica através do levantamento de artigos, textos, pesquisas, publicações, entrevistas, documentos históricos, etc. referentes aos mecanismos de participação e controle social comumente empregados no âmbito do urbanismo participativo. O roteiro da técnica 1 foi caracterizado pela busca de autores, artigos, teses, dissertações e construção do aporte teórico, além da definição de conceitos que nortearam a construção do relatório de pesquisa.

A partir de setembro de 2022 demos início à segunda fase da coleta de dados na CONDER. Para levantar os mecanismos de participação social que foram

aplicados na Península de Itapagipe durante a implementação do PAC (objetivo específico 2), foi realizada uma nova análise documental, dessa vez mais focada nos mecanismos de participação empregados durante a execução do PAC, através da utilização da técnica documentos (FLICK, 2009) ou de análise de documentos. Nesta época também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com sete prepostos das equipes social e de projetos (apêndice A), para complementação de informações identificadas no acervo da CONDER e aferição de informações relacionadas com os processos participativos que não foram documentadas (figura 17). Por fim, foi realizada visita técnica às áreas dos empreendimentos analisados, na Península de Itapagipe (figura 18).

Figuras 17 e 18 - Realização de entrevistas semiestruturadas durante a fase 2 da coleta de dados



Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2022).  
Entrevista semiestruturada na COSOC, no escritório-sede da CONDER, em Naranhíba, Salvador/BA. Salvador/BA. 26/09/2022.



Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2022).  
Entrevista semiestruturada realizada durante visita técnica, Alagados VI, Massaranduba. Salvador/BA. 04/10/2022.

Vale observar que entre os três empreendimentos analisados - Alagados IV e V/2ª etapa, Mirantes do Bonfim e respectiva pista de borda e o Residencial Margô e Dedé (Alagados VI) - visitamos apenas dois empreendimentos. Não foi possível realizar a visita em Alagados IV e V/2ª etapa, devido a questões de violência urbana. Vale mencionar aqui, que no dia da visita, havia uma *blitz* policial em uma das vias de acesso ao conjunto habitacional e a própria polícia militar orientou que retornássemos e não fôssemos até o conjunto habitacional, para evitar correr riscos, visto se tratar de uma área onde há um domínio por uma “ordem” baseada na violência (DENALDI, 2010).

Para descrever e analisar como os mecanismos de participação social foram aplicados na Península de Itapagipe durante o PAC (objetivo específico 3), foram realizadas as mencionadas entrevistas semiestruturadas, junto aos atores relacionados com a amostra da pesquisa, para aferir os resultados práticos advindos dos processos participativos, em Itapagipe. No que se refere à análise crítica supracitada, optamos por utilizar enquanto balizadores para as etapas de projeto e de obras/execução do PTS, dois mecanismos de participação que comumente são os mais empregados durante a formulação e implementação de políticas urbanas: audiência pública e oficina participativa. A escolha dos dois ao invés de um, se deu em função de, muitas vezes, as oficinas – que possuem caráter pedagógico, preparatório e anterior às audiências- substituírem<sup>32</sup> as audiências públicas.

Além disso, aplicamos o Cubo da Democracia (FUNG, 2006) e o modelo de análise intitulado Medição de Graus e Níveis de Participação (DIAZ BORDENAVE, 2011), cuja motivação será explicada no próximo item dedicado aos modelos de análise. O roteiro das técnicas relacionadas ao objetivo específico 3, foi executado através da aplicação dos referidos modelos de análise durante realização de entrevistas semiestruturadas. Trazemos um detalhamento sobre os modelos de análise utilizados no item 3.4 a seguir. Vale observar que quando iniciamos a fase 2 da coleta de dados as discussões e as atividades de desenvolvimento comunitário já haviam sido encerradas.

Para modelar a TGS (objetivo específico 4) com vistas a imprimir dialogicidade aos processos participativos e assim, buscar promover melhorias no desenho das políticas públicas de urbanismo, foi desenvolvido um Manual para Orientação dos Processos Participativos em Políticas Urbanas com base no Ciclo PDCA<sup>33</sup>. No que se refere ao roteiro de técnicas utilizadas, as técnicas utilizadas foram a sistematização de informações e a modelagem de tecnologia de gestão social. Não houve oportunidade de testagem preliminar da TGS, visto que a pesquisa foi realizada após a conclusão dos trabalhos relacionados à amostra da pesquisa, e não obtivemos sucesso junto à Rede Cammpi para a realização da referida testagem.

---

<sup>32</sup> Via de regra, isso ocorre em função dos prazos exíguos, bem como a necessidade de apresentação de resultados aos respectivos chefes do poder executivo para oficialização das políticas urbanas.

<sup>33</sup> O Ciclo PDCA é uma ferramenta de gestão de projetos utilizada para melhoria de processos e se baseia em um ciclo com quatro etapas principais: Planejar (*Plan*), Executar (*Do*), Verificar (*Check*) e Agir (*Act*).

De forma a prover um melhor entendimento, as técnicas metodológicas citadas neste item foram sintetizadas no quadro 4, logo abaixo.

Quadro 4 - Síntese das técnicas de coleta de informações

Objetivo Específico	Fonte de Informação	Técnica	Justificativa
1. Realizar um resgate crítico da literatura sobre gestão democrática de cidades, no que se refere aos principais teóricos da área de participação, controle social e políticas urbanas	Fontes bibliográficas.	Pesquisa/Revisão Bibliográfica	O resgate crítico buscou no aporte teórico, subsídios para a investigação de campo, análise dos dados coletados e definição de conceitos que fundamentaram o trabalho.
2. Levantar os mecanismos de participação social que foram aplicados na Península de Itapagipe durante a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)	Órgão Executor do PAC na Península de Itapagipe: a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER) e seus prepostos	Documentos Entrevistas Abertas ou Exploratórias	Conhecimento de quais mecanismos de participação foram utilizados durante a implementação de uma política pública estruturante de urbanismo na Península de Itapagipe.
3. Descrever e analisar como os mecanismos de participação social foram aplicados na Península de Itapagipe durante o PAC	Relatórios de Monitoramento e Avaliação do Projeto de Trabalho Técnico Social (RATTs); Relatórios Fotográficos; Relatórios de acompanhamento do contrato, apresentações em <i>PowerPoint</i> , plantas, Memórias de Reunião.	Documentos, Modelo de Análise - Cubo da Democracia Modelo de Análise Medição de Graus e Níveis de Participação e Entrevistas Semiestruturadas	Aferição os resultados práticos advindos de processos participativos em Itapagipe, bem como mensuração da percepção quanto às dificuldades identificadas durante os processos participativos.
4. Modelar tecnologia de gestão social (TGS) dialógica voltara para políticas urbanas	Materiais utilizados e elaborados nas etapas anteriores.	Sistematização das informações das etapas anteriores Modelagem da TGS Observação-Participante	Novas possibilidades de sensibilização e participação popular, governança urbana mais inclusiva, realização de intercâmbio acadêmico no exterior, que contribuiu com a dissertação e modelagem da TGS.

Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação novembro de 2022.



### 3.4 MODELOS DE ANÁLISE

Para o Fung (2006), autor do campo das ciências sociais aplicadas e pesquisador na área de democracia e participação, a participação se constitui em um dos muitos avanços da governança contemporânea, bem como constitui-se em um complemento ao sistema da democracia representativa, ao trazer novos elementos para o jogo democrático, porém ela não tem se mostrado tão direta, quanto se imagina. Nesse sentido, o autor propôs um modelo de análise que descreve o desenho institucional de arenas de tomada de decisão em três dimensões, conforme descrito a seguir.

O Cubo da Democracia é o principal modelo de análise utilizado nesta pesquisa, com abordagem qualitativa, que se debruça sobre as possibilidades institucionais de participação política em três dimensões ou indicadores: 1) Quem Participa? 2) como os participantes comunicam e tomam decisões? e 3) Extensão de autoridade e poder dos participantes, tentando assim estabelecer uma conexão entre políticas públicas e participação, ou seja, acerca do impacto da participação.

O modelo proposto por Fung (2006) analisa quem participa (indicador 1), ou seja, este indicador 1 possui enquanto propósito analisar até que ponto foram selecionados participantes que representam o público-alvo e que possam contribuir de forma efetiva com as discussões. Para isso, o autor organiza as variáveis esquematicamente, de forma a qualificar o tipo de participante mais abrangente ao mais exclusivo, ou mais excludente. Para buscar este entendimento, o autor busca identificar os participantes que se tornam elegíveis e como eles se tornam participantes, a partir de sete variáveis compostas pelos mecanismos de seleção/recrutamento utilizados para mobilização dos participantes, do menos participativo ao mais participativo (FUNG, 2006).

O recrutamento de administradores *experts* e representantes eleitos, que compõem o quórum, digamos assim, mais político, está relacionado com a seleção direcionada para os agentes políticos diretamente relacionados com a política urbana em questão. Essa é a variável que indica o modo de recrutamento menos inclusivo e, devido a isso, de menor caráter participativo. A seleção de Interessados profissionais, diz respeito ao recrutamento focado nos técnicos e profissionais de

setores diversos da sociedade diretamente relacionados com a implementação da política urbana em discussão (FUNG, 2006).

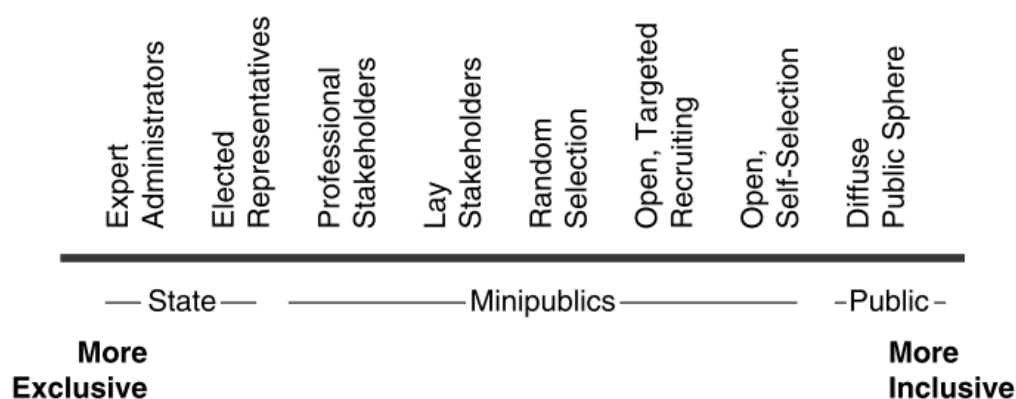
O recrutamento das partes interessadas leigas possui como foco da mobilização social, os atores diretamente envolvidos e/ou afetados pelas políticas públicas em discussão, como por exemplo, as associações de moradores e conselhos relacionados com as temáticas discutidas. O recrutamento/seleção realizado através de seleção aleatória de participantes, diz respeito a uma forma de seleção em que os participantes são selecionados ao acaso, podendo trazer para as discussões, atores sociais não envolvidos ou até mesmo interessados nos temas/políticas públicas/políticas urbanas em debate (FUNG, 2006).

Já o seletivo de subgrupos, é caracterizado pela mobilização social voltada para subgrupos específicos, geralmente formados por pessoas que compõem o público-alvo da intervenção em debate, ou seja, o grupo de beneficiários diretos. No recrutamento aberto com autosseleção, os participantes são auto selecionados pela população em geral, ou seja, as estratégias de recrutamento ou execução da mobilização social ficam a cargo de agentes multiplicadores da sociedade, que seleciona os participantes para compor as discussões ocorridas durante a aplicação dos mecanismos de participação (FUNG, 2006).

O recrutamento aberto a todos (esfera pública difusa); refere-se ao recrutamento realizado de forma disseminada, com objetivo de selecionar participantes mais diversos possíveis, de forma aberta para toda a sociedade. Essa forma de recrutamento é mais inclusiva, porque busca incluir todos os segmentos possíveis da sociedade. O recrutamento aberto a todos constitui-se no tipo de recrutamento mais inclusivo (FUNG, 2006).

Os tipos de recrutamento mencionados acima, e que compõem o indicador 1 do Cubo da Democracia de Fung foram dispostos na figura logo abaixo.

Figura 19 - Modos de seleção: Quem participa?



Fonte: Fung (2006, p. 68).

A segunda dimensão da análise proposta por Fung (2006), o indicador 2, busca analisar e mensurar, através de seis variáveis, as formas de comunicação empregadas durante a execução dos processos participativos e analisa como os participantes interagem nas discussões/ espaços de decisão. Dessa forma, as seis variáveis propostas para mensuração de como as pessoas participam (figura 20), em português são, em ordem crescente no tocante à intensidade da participação as dispostas logo a seguir.

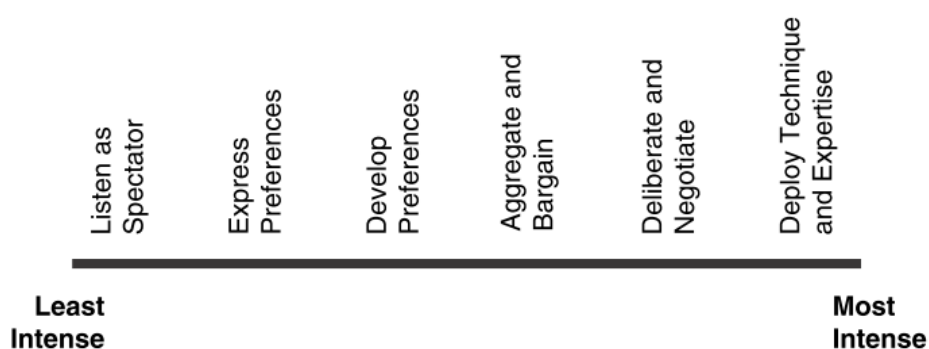
A variável relacionada ao espectador que se comporta como mero ouvinte, diz respeito àquele participante que apenas ouve durante a aplicação dos mecanismos de participação, ou seja, durante a sua participação nas áreas decisórias, ele não dá nenhuma contribuição. Fung (2006) traz enquanto segunda variável, a denominada expressar preferências, que ocorre quando os participantes conseguem levar suas preferências para a discussão, sem necessariamente implicar em inclusão dessas no escopo das propostas discutidas.

Já a variável intitulada desenvolver preferências, pode ser aplicada nas situações em que os participantes conseguem discutir suas preferências com os demais participantes, o que aumenta as possibilidades de inclusão de demandas nas pautas e propostas discutidas. A variável agregar (à discussão) e barganhar, constitui-se em uma variável atrelada ao comportamento mais deliberativo, visto que através dele os participantes conseguem agregar as suas preferências ao escopo do que está sendo discutido. A variável intitulada deliberar e negociar, está relacionada

com a forma de participação em que os participantes deliberam e negociam inclusão de novos itens no escopo dos programas, planos e projetos que estão sendo discutidos (FUNG, 2006).

Por fim, a variável relacionada com o emprego implanta técnica e de expertise /perícia no assunto, ocorre quando o participante é mais ativo, e traz mais conhecimento e implica em mais compromisso e responsividade por parte dos implantadores das políticas urbanas, constituindo-se assim, na forma de comunicação e participação mais intensa, por prover a agregação de novas ideias e construir soluções de forma conjunta a partir de processos negociais. Os tipos de recrutamento/seleção mencionados acima, e que compõem o indicador 2 do Cubo da Democracia foram dispostos na figura logo abaixo (FUNG, 2006).

Figura 20 - Modos de comunicação: Como as pessoas participam?



Fonte: Fung (2006, p.69).

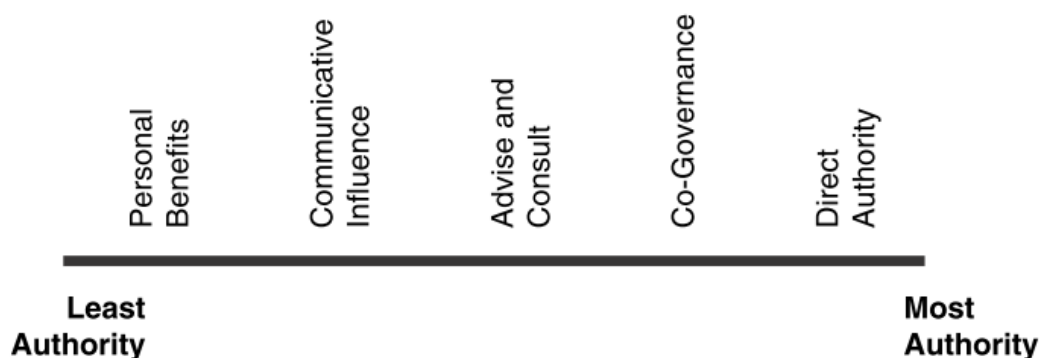
A terceira dimensão do Cubo da Democracia, ou indicador 3, analisa o impacto da participação cidadã nas ações governamentais, através de cinco variáveis (figura 3), apresentadas a seguir, na ordem crescente de autoridade imposta pelos participantes.

A variável intitulada benefícios pessoais ocorre quando os participantes, que não acreditam que possam influenciar, e se atentam apenas às possibilidades de obter benefícios pessoais ou talvez para cumprir uma obrigação civil e até mesmo para atender a algum chamado. Já a Influência comunicativa, está relacionada a participação onde as pessoas presentes exercem influência sobre os membros do poder público, construindo assim, uma tentativa de modificar o repertório de propostas e ideias pré-estabelecidos (FUNG, 2006).

Quando ocorre aconselhamento e consulta, os participantes são ouvidos e trazem contribuições a partir das consultas realizadas para a população. Já a cogovernança, indica uma influência expressiva dos cidadãos no processo de tomada de decisões (TEIXEIRA; TEIXEIRA, 2019), visto que ocorre uma governança compartilhada entre poder público e os demais segmentos participantes das áreas decisórias, havendo assim, quase que uma paridade no processo de tomada de decisões (FUNG, 2006).

No tocante à variável intitulada autoridade direta, é o mais alto grau de deliberação para este indicador 3, visto que se refere ao modo de comunicação caracterizado pela ocorrência de incidência política profícua, ou seja, aqui os participantes conseguem impor as suas demandas em detrimento das apresentadas durante a aplicação dos mecanismos de participação. Os tipos de recrutamento mencionados acima, e que compõem o indicador 3 do Cubo da Democracia foram dispostos na figura logo abaixo (FUNG, 2006).

Figura 21 - Extensão de autoridade



Fonte: Fung (2006, p. 70).

Os indicadores e variáveis utilizados para a realização do Modelo de Análise de Fung (2006), foram sistematizados no quadro abaixo (quadro 5), que traz a sintetização destes, incluindo descritivos e breve análises do ponto de vista da relação que cada indicador estabelece com a democracia deliberativa/participativa.

Quadro 5 - Sistematização de variáveis do Cubo da Democracia

Indicador	Descrição	Variáveis	Análise Geral do Indicador
<b>Quem participa?</b>	Mensurar os participantes que se tornam elegíveis e como eles se tornam participantes e quão representativo é participante em relação ao público-alvo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Esfera pública difusa;</li> <li>2. Aberto à autosseleção;</li> <li>3. Recrutamento selecionado;</li> <li>4. Seleção aleatória;</li> <li>5. Stakeholders leigos;</li> <li>6. <i>Stakeholders</i> profissionais;</li> <li>7. Representantes eleitos e Administradores experts.</li> </ol>	Quanto mais inclusiva a participação, mais democrática foi a seleção de participantes. (relação proporcional)
<b>Como se dá a participação?</b>	Mensura as formas de comunicação empregadas durante a execução dos processos participativos e analisa como os participantes interagem nas discussões/ espaços de decisão (se de forma mais ou menos intensa) dos participantes.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Implanta técnica e <i>expertise</i>;</li> <li>2. Deliberação e negociação;</li> <li>3. Agregação e barganha;</li> <li>4. Desenvolve preferências;</li> <li>5. Expressa preferências;</li> <li>6. Ouvinte/ Espectador.</li> </ol>	Quanto mais o participante tem possibilidades de se comunicar e contribuir, mais democrático é o mecanismo de participação. (relação proporcional)
<b>Impacto da Participação/ Poder de Incidência</b>	Aferir e a capacidade	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Autoridade direta;</li> <li>2. Co-governança;</li> <li>3. Conselho/ Consulta;</li> <li>4. Influência comunicativa;</li> <li>5. Educação individual/ Benefício pessoal.</li> </ol>	Quanto menos autoridade (capacidade de influência), menos democrático é o mecanismo de participação. (relação proporcional)

Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação, adaptado de Fung (2006).

O Cubo da Democracia foi utilizado para a avaliação do emprego dos mecanismos de participação durante as etapas de projetos e de obras. Para a composição dessa análise, de caráter qualitativo, além da observância aos documentos coletados, foram realizadas entrevistas semiestruturadas que compunham em seu roteiro enquanto perguntas, tanto as variáveis do Cubo da Democracia, como outras perguntas que levassem às respostas requeridas para compor o cubo. Estas entrevistas realizadas entre setembro e outubro de 2022 e foram gravadas em áudio, com a devida autorização das pessoas entrevistadas.

Para a confecção da análise, escolhemos um tipo de mecanismo de participação dentre os que foram empregados - as audiências públicas e, no caso de ausência destas, as oficinas participativas- enquanto balizador, em função da sua importância para a área de desenvolvimento urbano, visto que além de estarem previstas na legislação afeta, as audiências públicas são as mais utilizadas no âmbito das arenas decisórias de urbanismo. Para a modelagem do desenho do Cubo, utilizamos o *software powerpoint* e régua. O resultado deste trabalho pode ser conferido no item 4.5 do presente relatório de pesquisa.

Além do Cubo da Democracia, entendemos a necessidade de aplicar também enquanto modelo secundário de análise, o modelo de Diaz Bordenave (2011) intitulado Medição de Graus e Níveis de Participação, para aferir a participação no PAC em Itapagipe. Observamos que este modelo, ao focar no impacto da participação, equivalendo-se ao indicador 2 do Cubo da Democracia, poderia trazer novos elementos à análise, e, por isso, poderia captar mais nuances da aplicação dos mecanismos de participação em Itapagipe e contribuiu para o enriquecimento da análise. Na tentativa de captar um entendimento da participação do ponto de vista da gestão do Programa analisado, aplicamos o modelo de Bordenave apenas com as gestoras, de Projetos e do Social. Por fim, vale destacar que durante a aplicação dos dois modelos de análise utilizados, o preenchimento das informações foi realizado pela pesquisadora.

Segundo Diaz Bordenave (2011), para avaliar a participação num grupo ou organização, duas perguntas são fundamentais: “Qual é o grau de controle dos membros sobre as decisões? Quão importante são as decisões de que se pode participar? ” (BORBA, 2006, p. 106). A partir do cruzamento das possíveis respostas a essas questões, o autor propôs uma escala com os diferentes graus de participação, disposto na figura a seguir:

Figura 22 - Medição dos graus e níveis de participação de Bordenave



Fonte: Borba (2006, p. 106), adaptado de Bordenave (1994).

A escala de participação proposta pelo autor, vai da simples informação/reação à autogestão do processo, em que a primeira se constitui no nível de participação mais baixo e a última, corresponde ao nível mais alto. No que se refere aos graus mais baixos de participação, temos informação/reação, consulta facultativa e consulta obrigatória. No grau da informação/reação, os membros apenas são informados acerca das decisões tomadas demonstrando assim um processo de tomada de decisões totalmente verticalizado, ao passo que durante a consulta facultativa, tal como o nome sugere é opcional e, quando utilizada há a solicitação de críticas, sugestões e afins aos participantes. Já na consulta obrigatória, as pessoas devem ser consultadas, geralmente devido a imposições legais, trazendo também sugestões, crítica, *etc.*

A partir do grau denominado elaboração/recomendação, o grau de participação verificado começa a aumentar, porque neste grau as pessoas elaboram propostas e recomendações, o que já demonstra uma interação ou participação maior, com mais chances de os participantes imprimirem impacto, por assim dizer. Em um grau mais acima vem a cogestão, onde há o compartilhamento de decisões. Durante a delegação ocorre uma participação de baixo para cima, ou seja, aqui os participantes possuem mais autonomia e, por fim, a autogestão os participantes participam e contribuem com propostas durante todo o processo de tomada de decisões, desde a concepção de seus objetivos, passando pela discussão de alternativas até chegar à decisão em si.



O modelo de Bordenave foi utilizado para a avaliação do emprego dos mecanismos de participação durante as etapas de projetos e de obras. Esta análise também possui caráter qualitativo, e foi feita durante as entrevistas. Para a confecção da análise, alisamos o único indicador trabalhado por este modelo, relacionado com o grau de impacto que o participante consegue imprimir durante as discussões, a partir das suas sete variáveis. Para a modelagem do desenho do modelo de Bordenave, utilizamos o *software powerpoint*. O resultado deste trabalho pode ser conferido no próximo capítulo, em que apresentamos a análise/ estudo de caso, bem como descrevemos o PAC no contexto territorial de Itapagipe, destrinchando o seu funcionamento e aplicamos os modelos de análise mencionados.

## 4 A PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO DO PAC NA PENÍNSULA DE ITAPAGIPE

Antes de iniciarmos a análise da Participação aplicada no contexto amostral da pesquisa, trazemos logo abaixo a caracterização todo PAC na Península de Itapagipe, abarcando aspectos relacionados com o seu desenho institucional na CONDER, para assim, compreender melhor o contexto de análise da pesquisa. Em seguida, trazemos o descritivo dos mecanismos de participação empregados durante a implementação do PAC na Península de Itapagipe e uma análise crítica sobre cada mecanismo empregado no contexto supracitado, para assim desvelarmos alguns aspectos subjacentes à participação no contexto das políticas urbanas no local.

Para a realização da análise crítica, conforme mencionado no capítulo dedicado à metodologia de pesquisa, optamos por utilizar a audiência pública e oficina participativa enquanto mecanismos balizadores. Quando não houve aplicação de nenhum dos dois mecanismos, utilizamos aqueles que mais se assemelham a estes dois em relação ao *modus operandi*. A ausência de regulamentação no que tange à aplicação dos mecanismos de participação contribui para o uso inadequado dos mecanismos, como o a realização de oficinas em substituição às audiências públicas, quando os dois deveriam ser utilizados em complementaridade. A obrigatoriedade dos usos dos mecanismos está materializada em leis, porém não há detalhamentos sobre a execução destes, o que poderia facilitar não só a prática profissional como o campo de pesquisa na área de participação.

### 4.1 O PAC NA PENÍNSULA DE ITAPAGIPE

Nos últimos anos a Península de Itapagipe, mais especialmente a área de Alagados, recebeu muitas obras e intervenções, com vistas a suprir demandas habitacionais, bem como aquelas relacionadas com a dotação de infraestruturas básicas nessa parte da cidade. De acordo com a coleta de dados realizada, pode-se resumir as intervenções do PAC em Itapagipe em dois eixos de atuação: provisão habitacional para habitação de interesse social, responsável pela entrega de 589

uhabs, acompanhadas de dotação de equipamentos comunitários e urbanização integrada<sup>34</sup>, como veremos a seguir nas Figuras 23, 24, 25 e 26.

Figura 23 - Empreendimento do PAC na Península de Itapagipe



Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2022).

Nota: Residencial Margô e Dedé (Alagados VI), Massaranduba. Salvador/BA 04 de outubro de 2022.

Figuras 24, 25 e 26 - Intervenções urbanas na Península de Itapagipe



Fonte: CONDER, sem data.

Nota: Requalificação urbana (pista de borda) Avenida Beira-Mar, Salvador/BA. - Construção da Pista de Borda e urbanização da área e construção de equipamentos (campo de futebol, quadra poliesportiva, ciclovia e parque infantil) conclusão total da obra em 2021.



Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2022).

Nota: Exemplo de provisão habitacional implantada via PAC na Península de Itapagipe. Mirantes do Bonfim, Salvador/BA. 04 de outubro de 2022.

<sup>34</sup> “Transformada em diretriz nacional de política pública em 2004, a urbanização integrada compreende todos os programas e ações destinados a melhorar as condições de habitabilidade das populações residentes em assentamentos precários – favelas, áreas de risco e loteamentos irregulares” (COBRAPE, 2012, p.2) Disponível em: <https://rb.gy/xlf2gm>



Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2022).

Nota: Espaço de convivência na área comum do empreendimento habitacional. Equipamentos comunitários. Alagados VI (Residencial Margô e Dedé), Massaranduba, Salvador/BA. 04 de outubro de 2022.

De forma a prover um melhor entendimento acerca do contexto em que os mecanismos de participação foram aplicados, é importante pontuar que no âmbito do desenvolvimento urbano, muitas vezes a elaboração de planos e projetos ocorre sem que haja uma previsão orçamentária concreta para a consolidação das propostas. Vale citar ainda que, a depender do porte da intervenção projetada, esta deve ser alocada no Plano Plurianual, bem como na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentaria Anual (LOA) para garantia de execução de sua respectiva obra. Algumas vezes, quando o recurso financeiro é disponibilizado, há ainda a necessidade de reconfiguração de projetos e repactuação de seu escopo com a população diretamente beneficiada, em função da demora dessa liberação do recurso.

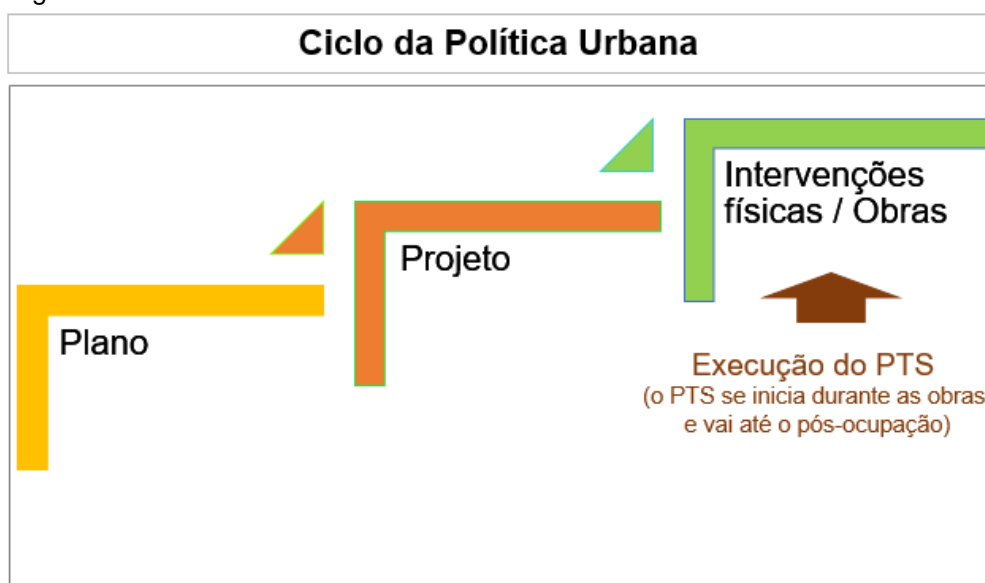
Esta situação ocorreu no contexto da implementação do PAC na Península de Itapagipe. Alguns projetos do PAC na Península de Itapagipe precisaram ser readequados em função da necessidade de modificação para a execução de obras, isso ocorreu basicamente por dois motivos: devido ao escopo dos projetos elaborados anteriormente serem incompatíveis com as exigências do agente financiador, que chegou depois no processo, ou porque a dinâmica de ocupação do local, de caráter irregular ou precária<sup>35</sup> (PIOLI; ROSSIN, 2006), impossibilitou a execução do projeto em seu molde inicial. Conforme relatado durante a realização das entrevistas, ambas as situações ocorreram com os projetos do empreendimento ALAGADOS IV E V, segunda etapa.

<sup>35</sup> Esse tipo de ocupação ocorre sem anuência do poder público e se dá de forma desordenada, geralmente é caracterizada pela falta dos seguintes aspectos: arruamento, pavimentação, alinhamento das casas em relação a um meio-fio, calçadas ou quando elas existem são tortuosas, esburacadas, desniveladas, com ausência de acesso às redes de infraestrutura (água, esgoto, energia elétrica, drenagem), em áreas de risco ou em formas de cortiços e demais tipo de domicílios precarizados. (PIOLI; ROSSIN, 2006).

O processo de formulação de políticas urbanas é complexo e dinâmico, e para contribuir com o entendimento deste processo, elaboramos um desenho que sistematiza o ciclo referente à prática desse tipo de política pública. Este ciclo, contempla as 3 etapas de uma política urbana- plano, projeto e obra, mais a execução do PTS, que é iniciada durante a etapa de obras e segue no pós-ocupação. Para a descrição e posterior análise da participação durante a implementação do PAC na Península de Itapagipe, utilizaremos como base, em termos de marcos temporais ou etapas da política urbana, este ciclo de implementação da política urbana (figura 27).

Sendo assim, os mecanismos de participação foram estudados por etapa de implementação das políticas, considerando-se que no contexto de análise da pesquisa, os mecanismos foram aplicados apenas durante as etapas de projeto e obras. Isso ocorreu devido basicamente a dois motivos: os planos mais antigos terem sido elaborados há muitos anos e não haver relação direta entre eles e as obras do PAC, bem como o fato de o plano mais recente elaborado para o local, o Plano de Bairros de Itapagipe<sup>36</sup>, ter sido elaborado após o início das obras do PAC.

Figura 27 - Ciclo da Política Urbana



Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2022).

<sup>36</sup> A partir deste plano de bairros, deverão ser elaborados novos projetos para a Península, que gerarão novas obras, sendo algumas delas de caráter estruturante.

Conforme verificado durante a coleta de dados para a pesquisa em tela, a participação no PAC na Península de Itapagipe ocorreu de forma mais intensa durante a etapa de obras. De acordo com a coordenação de projetos da CONDER, isso se deu devido ao fato de as pessoas se interessarem mais pela participação após o início das obras e também, de nessa etapa ocorrer a execução do PTS. Além disso, é durante a execução do PTS que ocorrem as atividades de desenvolvimento comunitário, as quais arregimentam mais pessoas devido ao seu caráter formativo (geração de trabalho e renda e desenvolvimento pessoal) e de cunho mais finalístico, visto que a execução do PTS está diretamente ligada às obras das moradias e equipamentos comunitários.

Sobre este contexto, vale destacar que nenhuma das intervenções analisadas tiveram todas as etapas executadas totalmente pelo PAC. Isso se deu em função da disponibilidade de recursos e *timing* dos projetos, ou seja, houve empreendimento em que a etapa de projetos foi executada através de um programa e as obras foram executadas através de outro. Essa divisão em etapas e por fonte de recursos, em alguns momentos dificultou o entendimento do escopo das intervenções, visto que cada setor da CONDER associou a intervenção à sua respectiva etapa do trabalho e fonte de recurso à qual a sua etapa estava vinculada.

Os projetos do empreendimento Mirantes do Bonfim e a pista de borda situada em área limdeira a esse empreendimento, por exemplo, foram elaborados e discutidos no âmbito do Programa Dias Melhores, já os projetos de Alagados IV e V/2<sup>a</sup> etapa, utilizaram projetos existentes no banco de dados da CONDER que foram discutidos anteriormente, quando da execução do Programa Ribeira Azul e tiveram que ser modificados quando da contratação do PAC 2<sup>37</sup>, para atendimento às demandas dos processos licitatórios e exigências dos órgãos financiadores, além das mudanças ocorridas na área prevista para a construção das uhabs. No que se refere ao empreendimento Residencial Margô e Dedé (Alagados VI), a coleta de dados evidenciou que os projetos foram discutidos no âmbito do PAC 2, com atuação da Rede Cammpi, enquanto organização da sociedade civil atuante no

---

<sup>37</sup> A diferença entre o PAC 1 e o PAC 2 é apenas o ano de contratação. O PAC 1 foi contratado em 2007, ao passo em que o PAC 2, em 2011. De acordo com a CONDER, não houve obras do PAC 1 na Península de Itapagipe (CONDER, 2022).

território. O quadro 6 abaixo, sistematiza as etapas ou marcos temporais por empreendimento, a partir dos dados obtidos junto à CONDER.

Quadro 6 - O PAC na Península de Itapagipe

<b>EMPREENHIMENTO</b>	<b>ALAGADOS IV E V / 2ª ETAPA<sup>38</sup></b> Bairro: Uruguai Escopo: provisão habitacional 271 uhabs (2009-2016)	<b>MIRANTES DO BONFIM + PISTA DE BORDA</b> Bairro: Bonfim Escopo: provisão habitacional 144 uhabs (2009-2020) Requalificação da pista de borda localizada aos fundos do empreendimento e às margens da orla	<b>RESIDENCIAL MARGÔ E DEDÉ (ALAGADOS VI)</b> Bairro: Massaranduba Escopo: provisão habitacional 174 uhabs, pavimentação de vias, equipamentos, sistema de drenagem e esgotamento sanitário. (2009-2021)
<b>ETAPAS/ MARCOS TEMPORAIS</b>			
<b>PROJETO</b>	Programa Ribeira Azul	Programa Dias Melhores - Operadora Social CAMA	PAC 2
<b>ETAPA DE EXECUÇÃO DE OBRAS</b>	PAC 2	PAC 2	PAC 2
<b>EXECUÇÃO DO PTS/Etapa de obras</b>	Contratada: ONG CAMA Convênio nº 001/2015	Contratada: GRADUX BRASIL EIRELI - EPP - Contrato nº 082/2018	Contratada: VPL excelência em Projetos LTDA. Contrato nº 042/2017

Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2022).

Vale destacar que, de acordo com as diretrizes do Programa ora analisado, para a finalização das suas intervenções, encontra-se ainda em aberto a conclusão da execução da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), que se encontra em aberto por conta da promulgação da Lei 13.465/2017, lei federal que modificou a formatação da execução de Reurb. Isso porque, a partir da promulgação da referida lei, a aprovação do documento final de titulação passou a ser competência do poder público municipal, independente da titularidade dos terrenos públicos (poder público municipal, estadual ou federal) e ainda não houve uma pactuação de trâmite entre prefeitura e o governo estadual, para finalização da Reurb nos imóveis situados na Península de Itapagipe. De acordo com ofício emitido pela CONDER em novembro de 2020 para a FMLF, em atendimento a um expediente do Plano de Bairros de Itapagipe, em Alagados existia um saldo aproximado de 18.975 unidades aguardando a titulação/emissão de escrituras, nas quais se inclui parte das uhabs

<sup>38</sup> A 1ª etapa de Alagados IV e V foi realizada através do Programa HBB.

construídas no âmbito do PAC em Itapagipe. Conforme entrevistas realizadas na CONDER para esta pesquisa, o panorama da execução da Reurb na Península continua paralisado.

#### 4.2 A PARTICIPAÇÃO NO PAC ITAPAGIPE NA ETAPA DE PROJETOS

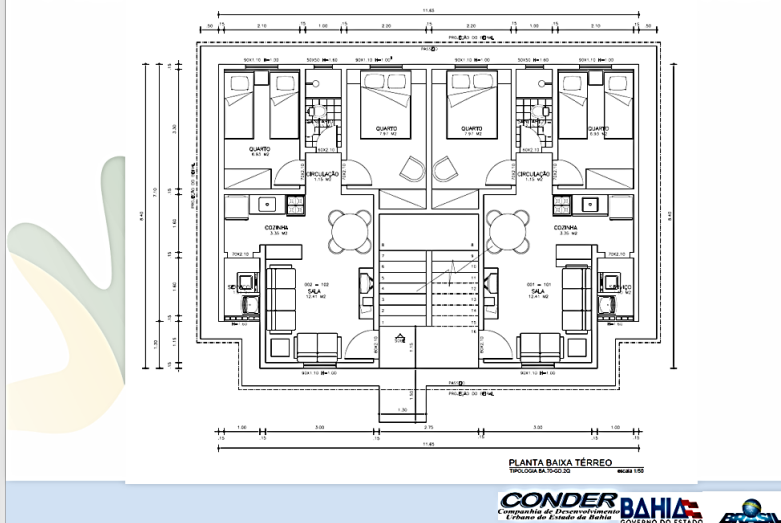
Iniciaremos a descrição e análise da Participação no PAC a partir da etapa de projetos, devido às questões afetas ao fluxo dos trabalhos e forma de sistematização do acervo documental na CONDER anteriormente mencionadas. As informações referentes à documentação da aplicação dos mecanismos de participação relacionadas com esta etapa não foram encontradas. Nesse sentido, utilizamos entrevistas semiestruturadas com técnicos e coordenação do social e da área de projetos realizadas durante a fase 2 da coleta de dados, para entender e analisar o panorama da participação no contexto ora analisado.

Desta forma, foi possível averiguar que durante a etapa de projetos no contexto do PAC na Península de Itapagipe, os mecanismos de participação aplicados variaram em função do contexto operacional e dos recursos financeiros utilizados. Conforme foi possível apurar, no empreendimento Alagados IV e V/ 2ª etapa, o primeiro empreendimento a ser entregue, a participação na etapa de projetos ocorreu através da realização de reuniões informativas ou oficinas participativas com a comunidade. Durante estas reuniões a comunidade podia escolher entre sete opções de padrões arquitetônicos para as uhab's, além de algumas opções de equipamentos e alguns aspectos projetuais de importância menor. A figura 28 ilustra como as plantas geralmente são apresentadas para a população.

Figura 28 - *Print* de tela da apresentação do padrão habitacional já pronto, sem outras opções de padrão arquitetônico, para os beneficiários de Alagados IV e V, em 2016



## Planta da Unidade Habitacional



Fonte: COSOC/CONDER. Sem data.

Já no empreendimento Mirantes do Bonfim, incluindo a pista de borda lindeira a este empreendimento, a etapa de elaboração de projetos foi executada com recursos financeiros do Programa Dias Melhores. Nessa etapa, a participação foi implementada pelo Centro de Arte e Meio Ambiente (CAMA), uma das organizações que compõem a Rede Cammpi, contratada enquanto Operadora Social, porém não foram encontrados documentos de registro físico das atividades no acervo da CONDER. Segundo Rocha (2018), o papel das operadoras sociais era intermediar a relação entre comunidade e poder público e assim, aprofundar a participação social na área de desenvolvimento urbano, porém nem sempre essa atuação foi efetiva.

Contudo, elas buscaram ao longo do processo, galgar maior espaço no funcionamento do Projeto, reivindicando maior participação no planejamento das ações sociais. Esses agentes, oriundos dos cursos de mobilizadores sociais realizados pelas OS, foram contratados pelo Estado e receberam treinamento para trabalhar na equipe de geração de trabalho e renda com ênfase em economia solidária. Os agentes de área são moradores das áreas de intervenção física contratados para apoiar as ações do técnico social residente na obra. Observa-se também que, devido às especificidades dos territórios onde atuaram, ao seu relacionamento anterior com esses, às suas próprias características, e até mesmo ao seu envolvimento político com o governo, as OS delinearão contornos próprios em cada território, o que tornou o trabalho de cada entidade mais, ou menos efetivo. (ROCHA, 2018, p. 14-15).

Vale pontuar que, de início a previsão era que a obra do Mirantes do Bonfim ocorresse através do Programa Dias Melhores, dando assim prosseguimento na execução do Programa na área. Ocorre que, segundo a Coordenação de Projetos da CONDER, em entrevista, a alta do dólar impossibilitou que isso acontecesse,

visto que o Dias Melhores tinha como agente financiador, o Banco Mundial, que opera com esta moeda e isso encareceu muito em função da desvantagem cambial do real brasileiro em relação ao dólar à época. Sendo assim, conforme mostrado no quadro 6 disposto anteriormente, a execução da obra do Mirantes do Bonfim e respectiva pista de borda foi realizada no âmbito do PAC 2, e justamente por isso, o empreendimento compõe a amostra desta pesquisa.

No terceiro empreendimento analisado, o Residencial Margô e Dedé (Alagados VI), a participação na etapa de projetos se deu predominantemente de maneira pró-forma, ou seja, apenas para confirmar que havia sido realizada, visto que a população não teve meios de propor mudanças nos projetos - advindo de um banco de projetos pré-existente na CONDER- e sim, apenas ouvir e anuir com o que foi apresentado, conforme auferido durante as entrevistas com os profissionais de projetos. Em termos de registros da participação nesta etapa, também foi identificado no acervo documental do referido órgão, apenas um abaixo-assinado (anexo A) dos moradores do Conjunto Renascer (vizinho ao Residencial) solicitando modificações na obra vizinha em relação aos seguintes itens de projeto: acessos existentes (o não fechamento de um deles), a mudança de local da academia e parque nos locais inicialmente previstos, além de solicitação de revitalização de suas áreas comuns e, por fim, queixas sobre as obras no empreendimento vizinho, que estavam atrapalhando a circulação e abalando a estrutura dos prédios do Renascer.<sup>39</sup> Segundo informado pela coordenação social da CONDER, esse tipo de demanda costuma chegar à empresa via comunicado por escrito, e são encaminhadas para o setor de projetos para análise de pertinência e viabilidade técnica.

A aplicação de participação seguindo modelo ratificador (AVRITZER, 2008), conforme mencionado no parágrafo anterior, incorreu em um diálogo considerado insuficiente para alcançar as expectativas da população, visto que nem todos os beneficiários aceitaram receber as unidades habitacionais. Isso ocorreu devido ao fato de os projetos arquitetônicos elaborados sem discussão deliberativa com a comunidade não terem se mostrado compatíveis com alguns modos de vida, configurações familiares e questões culturais existentes na área. A possibilidade de deliberação por parte da população, no caso, a partir de oferta de opções de escolha projetuais evitariam a inadequação da política urbana à realidade local, conforme

---

<sup>39</sup> Apenas o pleito da requalificação do Conjunto Renascer não foi atendido.

mostrado em trecho retirado de um relatório de atendimento elaborado pela equipe social da CONDER de março de 2017:

As famílias demonstraram grande insatisfação com o projeto apresentado, pois relataram que o espaço é muito pequeno. Denivaldo e Rozenilda sinalizaram a necessidade de haver um terreno livre em frente a casa para que possam ampliar a unidade a acomodar seus filhos e netos. Vanise e Edmilson não concordaram com o local e solicitaram indenização monitorada ou reavaliação do valor de indenização. Após mais um momento de diálogo e esclarecimentos, a equipe da CONDER acordou com os (as) moradores (as) que levaria suas solicitações para a coordenação social e de engenharia para análise e posteriormente será feito contato para informar sobre os devidos encaminhamentos para o solucionamento (*sic*) desta situação. Assim o atendimento foi encerrado. (CONDER, 2017, p.2).

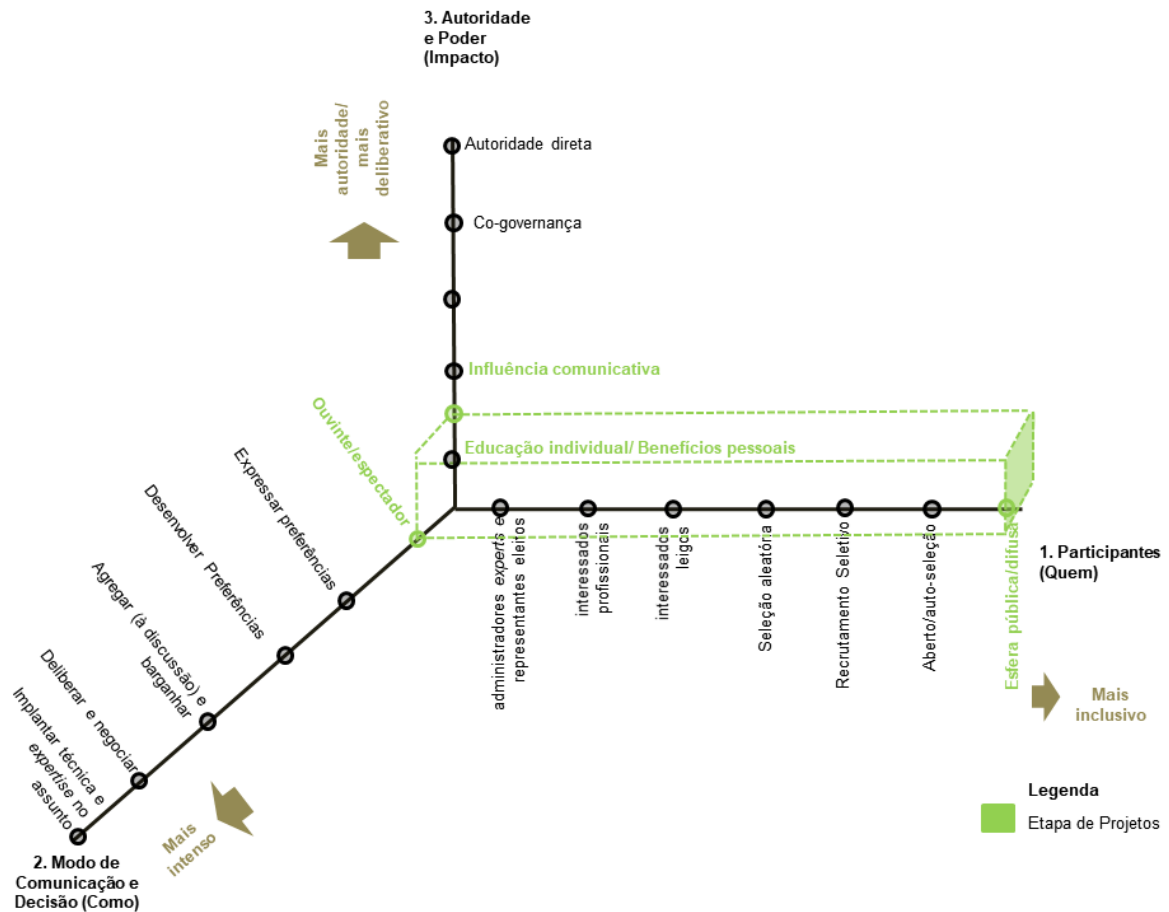
A partir da aplicação para a etapa de projetos do primeiro modelo de análise considerado para a presente pesquisa, o Cubo da Democracia (FUNG, 2006), no que se refere ao emprego dos mecanismos audiências públicas e/ou oficinas participativas ou microexperiências de democracia a estes dois, para esta etapa, o modelo de análise nos trouxe o seguinte cenário: Para o indicador 1, intitulado Seleção de Participantes (Quem Participa?), o recrutamento de participantes para as arenas de discussão se deu, em média, através de esfera pública difusa, visto que esta etapa envolveu a discussão das intervenções de urbanização integrada com os moradores da área de influência direta e indireta das obras, as quais incluíram bairros vizinhos.

Já para o Modo de Comunicação e Decisão (indicador 2), a análise dos dados trouxe enquanto predominante na etapa de projetos, a variável intitulada ouvinte/espectador, visto que os participantes apenas tiveram oportunidade de conhecer os projetos prontos durante a realização de reuniões (aqui realizadas em moldes similares ao das oficinas participativas), em dois dos três empreendimentos analisados. Conforme entrevista realizada com a coordenação de projetos da CONDER, apenas durante a elaboração de projetos do empreendimento Alagados IV e V/2ª etapa, foi possível empreender escolhas projetuais durante a realização de oficinas, visto que foram disponibilizadas opções de diferentes tipos de padrão habitacional das uhab's, bem como de equipamentos.

Em relação ao impacto (indicador 3), a variável predominante na etapa de projetos está situada entre as variáveis educação individual/ benefício pessoal e influência comunicativa, o que denota um comportamento médio dos participantes

entre o mero espectador -ocorrido em dois empreendimentos- e o exercício de influência sobre os membros do poder público por parte da população, sobretudo quando da discussão sobre a modificação de itens projetuais, relatada acima.

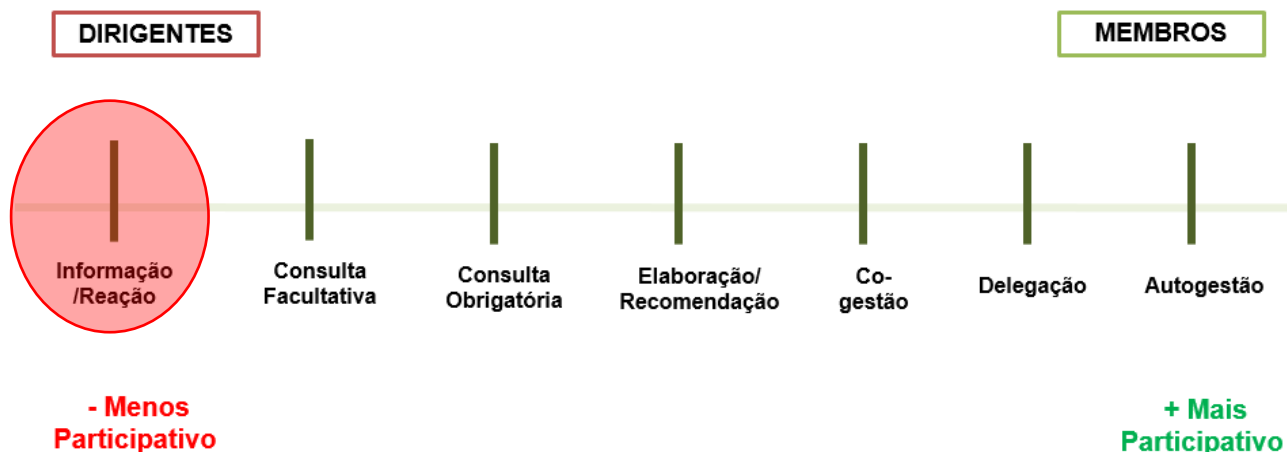
Figura 29 - Cubo da Democracia Empregado no PAC na Península de Itapagipe (etapa de projetos)



Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2022); adaptado de Fung (2006).

Ao analisarmos a participação na etapa de projetos, a partir da aferição do Grau e Níveis de Participação (DIAZ BORDENAVE, 2011) a partir das informações obtidas relacionadas ao tipo de discussão que foi empregada, pode-se observar que nessa etapa foi obtido o menor grau de participação, denominado informação/reação, que é quando os dirigentes informam sobre as decisões já tomadas (Figura 30). Este segundo modelo, assim como o de Fung (2006), aponta para a pouca discussão, possibilidade de deliberação ou efetividade durante a etapa de projetos.

Figura 30 - Graus e Níveis de Participação na Etapa de Projetos



Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2022); adaptado de Diaz Bordenave (2011).

Em termos de análise dos mecanismos de participação empregados nesta etapa de projetos, a presente pesquisa confirmou o que dizem Teixeira, Mourad e Silva (2018), a participação no PAC Bahia na etapa de projetos dos empreendimentos analisados foi bastante tímida, e isso ocorreu devido ao fato de o programa muitas vezes se utilizar de projetos já existentes nos acervos técnicos. No contexto ora analisado, também houve situações em que os projetos precisaram ser ajustados em função das necessidades institucionais supracitadas e, por isso, houve o emprego de mecanismos participação, mas “mais com o objetivo de dar ciência à população acerca do escopo destes” (CONDER, 2022), conforme relatado durante as entrevistas realizadas na CONDER.

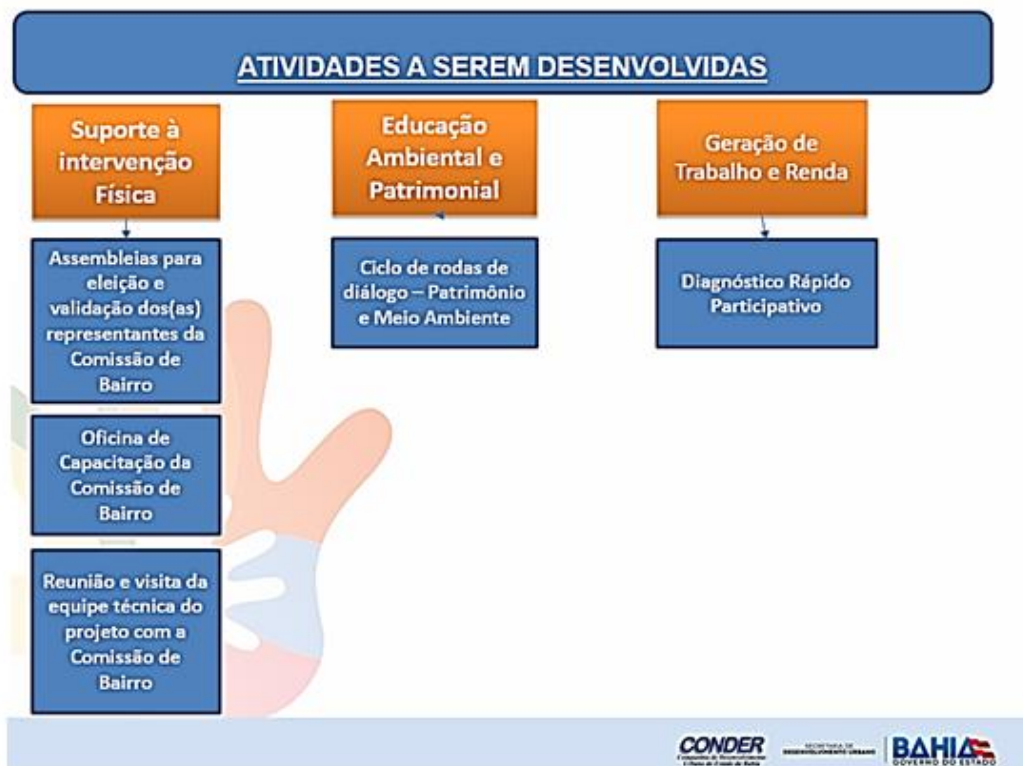
A falta de discussões nesta etapa empobreceu o processo, visto que devido ao caráter mais geral em algumas partes do escopo projetual, como obras de urbanização por exemplo, o público mobilizado em função das grandes áreas de influência direta e indireta das intervenções poderia ter sido melhor incluído nos processos decisórios no que se refere à concepção projetual, o que incorreria otimização de tempo, recursos diversos e menor ocorrência de problemas durante a

etapa de obras, que serão apresentados no próximo item, quando trazemos o descritivo e respectiva análise da participação.

#### 4.3 A PARTICIPAÇÃO NA ETAPA DE OBRAS E PTS

A participação na etapa de obras se deu através da execução dos PTS nos três empreendimentos analisados, visto que execução dos mecanismos de participação nesta etapa partem do PTS, ferramenta de desenvolvimento comunitário e propulsora da participação nesta etapa da intervenção. Trazemos abaixo, ilustrações das atividades que nortearam o desenvolvimento do PTS nas intervenções do PAC na Península de Itapagipe, e que se desdobram na execução da participação, com diversos objetivos ou pautas de discussão com a comunidade:

Figura 31 - Programação de atividades PTS/Residencial Margô e Dedé (Alagados VI)



Fonte: COSOC/CONDER. Sem data.

Figura 32 - Programação de atividades PTS/ Residencial Margô e Dedé (Alagados VI)



Fonte: COSOC/CONDER. Sem data.

Como coube à equipe do Social/COSOC a execução do PTS, utilizamos os documentos administrativos fornecidos por essa coordenação para a construção de um entendimento e análise da participação nesta etapa para os três empreendimentos. Para isso, estamos considerando o tempo de execução do PTS durante a etapa de obras, cujo período de execução se deu entre os anos 2015 e de 2021 nos três empreendimentos habitacionais, de acordo com a referida coleta de documentos. As informações foram complementadas com as entrevistas semiestruturadas realizadas.

Para a descrição da execução da participação na etapa de obras e PTS, observamos aqui a aplicação dos seguintes mecanismos de participação: reuniões informativas com a comunidade, realização de seminários temáticos, assembleias deliberativas (neste caso ocorreram para a votação dos membros das comissões de

acompanhamento), pesquisas de avaliação (dos trabalhos das Comissões de Acompanhamento, andamento dos trabalhos, vistorias, cursos realizados) , oficinas participativas e ações informativas, de modo geral. De acordo com os documentos consultados, foram realizados pelo menos 14 (quatorze) eventos nestes moldes no âmbito do PAC, os quais atingiram pelo menos cerca de 1.200 pessoas. Como não encontramos todos os relatórios produzidos, utilizamos esta amostra para efetuar a análise na etapa de obras e PTS.

Os plantões sociais se constituem em mais um dos mecanismos empregados e devido ao seu caráter estritamente finalístico não foram encaixados em nenhuma caracterização específica. Durante os plantões ocorrem as salas de espera, que são atividades de mobilização e comunicação realizadas no escritório de campo, antecedendo os atendimentos e que possuem como finalidade explicitar a relevância do PTS para a comunidade, bem como os propósitos das atividades desenvolvidas, indicando o sentido e a finalidade das ações, de modo a despertar emoções e suscitar envolvimento dos beneficiários. Este momento também funciona como um tira-dúvidas para a comunidade. Foram realizados pelo menos 41 plantões sociais no período de análise, os quais atenderam quase 4.200 pessoas.

Já as oficinas participativas e audiências públicas realizadas tiveram como objetivo a apresentação do Diagnóstico Participativo, bem como as mudanças nos projetos, o andamento das obras e neste contexto, foi incluído o Projeto Roda de Diálogo que tinha como objetivo promover diálogo sobre a relação indivíduo *versus* coletividade *versus* território *versus* propostas, sendo estas últimas voltadas para a concepção dos produtos contratados das intervenções de urbanização (CONDER, 2017). Foram realizados 11 eventos que podem ser encaixados como oficinas participativas e eles tiveram a participação de 528 pessoas.

No que se refere às Comissões de Acompanhamento, no âmbito do PAC em Itapagipe, foram identificadas comissões para acompanhamento das intervenções sociais e físicas (as obras). Com base nos relatórios analisados, foram identificadas as comissões de bairro, cujos componentes muitas vezes eram “aproveitados” de uma intervenção para outra, por se tratar de áreas muito próximas e de pessoas que compunham o público direta ou indiretamente afetado por todas as intervenções analisadas. Durante as entrevistas foi mencionada a Comissão de Acompanhamento à Intervenção Social e Física (CAISF), informação esta que foi confirmada por moradores e pela Rede Cammpi, durante a incursão em campo.



Estas comissões tinham como objetivo acompanhar as intervenções e auxiliar tanto na mobilização, como na difusão de informações sobre estas e demais atividades aos demais moradores/beneficiários.

No que tange à CAISF foi identificado apenas um registro oficial sobre ela, em um arquivo referente a uma apresentação realizada, em junho de 2021, para a comunidade (figura 33). Sobre as comissões de acompanhamento, foram computadas todas as atividades em que contaram com a sua participação, quais sejam, oficinas, votações, reuniões, visitas técnicas, que totalizaram cerca de 11 eventos e tiveram participação de 265 pessoas.

Figura 33 - Foto de visita à obra com a CAISF, em 2020



Fonte: COSOC/CONDER, (2020).

Também foram realizadas algumas visitas técnicas participativas, as quais envolveram a participação dos beneficiários diretos das intervenções. Foram identificadas 03 visitas técnicas com participação de um total de 125 pessoas. Já os cursos de habilidade comunitária e de geração de trabalho e renda aqui foram classificados como atividades socioeducativas. Além disso, estes cursos constituíram-se no tipo de atividade do PTS que contou com o maior quórum e foi importante para a mobilização de pessoas e para adesão aos demais mecanismos. Foram computados 26 eventos desse tipo, os quais tiveram a participação de 2.203 pessoas.

Por fim, o mecanismo intitulado Plano de Comunicação e Mobilização, que reuniu as estratégias, materiais e métodos de mobilização e participação social a serem utilizados durante toda essa etapa, compõe esta análise visto que a CONDER considerou em seus relatórios o número de pessoas mobilizadas para a participação nas atividades, relacionando estes números de mobilização ao plano de comunicação. Os Planos de Comunicação e Mobilização ora analisados, visavam mobilizar as pessoas para participar das atividades de desenvolvimento comunitário realizadas no âmbito do PTS e seu principal propósito era conclamar e sensibilizar as pessoas, acerca da importância da adesão às atividades do PTS, bem como a participação das reuniões e momentos de escuta e diálogo promovidos pela CONDER. Neste sentido, foram mobilizadas 1532 pessoas, através de divulgação dos eventos em rádios comunitárias, carros de som, mensagens nos grupos de WhatsApp. Logo abaixo, a tabela 3 sistematiza a quantidade de mecanismos de participação empregados no âmbito do PAC na Península de Itapagipe, com número de participantes e as contribuições de cada mecanismo mapeado.

Tabela 3 - Mecanismos de participação empregados na etapa de obras/PTS no PAC na Península de Itapagipe

Mecanismos de Participação Empregados Que Foram Registrados 2015-2021	Quantitativos		Contribuição do Mecanismo
	Eventos	Participantes	
1) Atividades de Mobilização e Organização Comunitária	14	1.178	Mobilização e sensibilização da população
2) Plantões Sociais	41	4.188	Uniformização de informações sobre as obras e atividades socioeducativas
3) Oficinas Participativas/Audiências Públicas (inclui os Diagnósticos Participativos e as Rodas de Diálogo)	11	528	Uniformização de informações projetuais e de obras
4) Comissão de Acompanhamento	11	265	Controle social
5) Visitas Técnicas com participação da comunidade	03	125	Acompanhamento das obras e Controle Social
6) Atividades Socioeducativas	26	2.203	Empoderamento da população através do fomento à geração de emprego, trabalho e renda
7) Plano de Comunicação e Mobilização	16	1532	Mobilização e sensibilização da população para participar nas atividades propostas pelo PTS durante a etapa de obras
<b>TOTAL</b>	<b>122</b>	<b>10.019</b>	

Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2022); com base nos dados cedidos pela COSOC/CONDER, outubro de 2022.

Por fim, vale destacar que durante a implementação do PAC na Península de Itapagipe, houve a deflagração da pandemia do coronavírus, o que além de paralisar

os trabalhos durante meses, gerou reprogramações contratuais e adaptações na aplicação dos mecanismos de participação e canais de comunicação utilizados. Pode-se observar através da análise dos relatórios que o aplicativo de mensagem instantânea *WhastAPP* passou a ser de suma importância para a comunicação entre o poder público e a população (figura 34).

Figura 34 - Uso do *whastAPP* como ferramenta de comunicação e canal de participação



**Beneficiários utilizando as ferramentas digitais para envio de documentação e buscando informações. Período: Junho/2020.**

Fonte: CONDER, (2020).

Durante o período da pandemia, nos anos de 2020 e 2021, os mecanismos de participação foram empregados no formato *on-line*, através de chamadas de vídeo e uso do *WhastAPP*, e após o arrefecimento da pandemia, em 2022, o emprego destes mecanismos voltou a ocorrer de forma presencial. Não obstante aos quantitativos de participação apresentados na tabela 3 acima, a participação no âmbito do PAC nesta etapa teve um público pouco difuso (FUNG, 2006), no que diz respeito às pessoas mobilizadas e ativas durante as atividades do PTS, visto que o foco aqui, basicamente são os beneficiários diretos das intervenções urbanas. Sendo assim, a análise abaixo traz a comparação entre os mecanismos empregados nesta etapa, de forma a compreendermos o que realmente mobilizou as pessoas no

âmbito do PAC na etapa de obras e se isso influenciou de alguma forma no escopo das intervenções nessa etapa.

As atividades de mobilização e organização comunitária (reuniões com a comunidade, seminários temáticos, assembleias deliberativas, pesquisas de avaliação) mobilizaram cerca de 12% das pessoas que participaram das atividades PTS, considerando o total de participantes mencionado acima. Essas atividades, assim como a grande maioria das atividades realizadas nessa etapa, tiveram enquanto público, os beneficiários das intervenções.

Os plantões sociais, dois quais 41,80% do público participou, foi um dos mecanismos mais utilizados, devido a sua ligação direta com as obras e direcionamentos para questões práticas dos beneficiários, de modo geral. Já as oficinas participativas/audiências públicas realizadas foram poucas, e além disso, tiveram um público pequeno, 5,27% dos participantes, mesmo com a discussão do Diagnóstico Participativo e das Rodas de Diálogo, o que denota assim, um baixo impacto nas decisões projetuais e no desenho de propostas advindos do Diagnóstico citado.

No que se refere às comissões de acompanhamento, entendemos que, não obstante a sua importância no contexto da execução do PAC em Itapagipe, não cabe avaliar a quantidade de pessoas que aderiram às atividades que envolveram as comissões de acompanhamento, visto que são órgãos de representação que não preveem a participação de modo ampliado. Nesse sentido, em termos de avaliação, foi observado que as comissões eram compostas apenas por moradores e exerceram poder mais deliberativo durante as obras do empreendimento Margô e Dedé e Mirantes do Bonfim, durante a etapa de obras, onde eles solicitaram e obtiveram êxito, do emprego de materiais mais adequados às condições climáticas locais e esteticamente mais bonitos (figuras 35 e 36), bem como aumento do tamanho dos quartos nas plantas (nas plantas iniciais os quartos não comportavam nem mesmo um guarda-roupa, segundo relatos da Rede Cammpi). Além disso, foi possível negociar a alocação das vias e acessos do empreendimento.

Figuras 35 e 36 - Fotos das unidades habitacionais construídas com maior participação da população durante o processo



Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2022).

Nota: Porta em alumínio, modificada ainda na etapa de projeto, após reivindicação dos moradores. Residencial Margô e Dedé, Massaranduba, Salvador-BA. 04 de outubro de 2022.

Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2022).

Nota: Entrada do empreendimento Mirantes do Bonfim. Bonfim, Salvador-BA. 04 de outubro de 2022.

Já a participação durante a realização das visitas técnicas participativas, contou com apenas 1,25% do total de participantes, ou seja, um percentual que denota que poucos beneficiários diretos das obras<sup>40</sup> participaram, o que nos causou estranheza, visto que essa é a etapa da política urbana em que o índice de interesse costuma ser grande.

As atividades socioeducativas voltadas para a capacitação em habilidade comunitária e geração de trabalho e renda tiveram um dos maiores quóruns, cerca de 22%, o que denota bastante interesse da população em se capacitar para o

<sup>40</sup> Beneficiários selecionados para receber as unidades habitacionais.

exercício de um ofício, bem como para a vida na formalidade e, por fim, para se qualificar, de modo geral.

Ainda em relação ao último quórum apresentado, vale observar que durante as oficinas de habilidades comunitárias, foram trabalhados aspectos culturais que dificultam ou impedem a efetiva participação, bem como questões relacionadas com a dialogicidade (FREIRE, 1968), enquanto forma de autoconhecimento, fortalecimento comunitário e empoderamento, impactando assim, aspectos como a baixa cultura de participação e de incidência política, a desconfiança generalizada, o estigma da pobreza. Esse tipo de atividade, ao buscar educar para participar, além de empoderar a comunidade, provê o que Diaz Bordenave (2011) entende como a participação justificando-se por si mesma.

Por fim, plano de comunicação e mobilização mobilizou 15,30% das pessoas, o que demonstra que a mobilização, apesar dos números apresentados, não foi efetiva em termos de sensibilização das pessoas em alguns momentos, visto que o quórum apresentado durante as atividades nem sempre foi compatível com as respectivas mobilizações, conforme verificado em alguns RATTs.

A análise para esta etapa contou com farta documentação, o que gerou uma descrição mais detalhada acerca da execução da participação e desenvolvimento comunitário, conforme exposto anteriormente. A partir da aplicação para a etapa de obras do Cubo da Democracia (FUNG, 2006), no que se refere ao emprego dos mecanismos audiências públicas e/ou oficinas participativas ou microexperiências de democracia semelhantes a estes dois, para esta etapa, o modelo de análise nos trouxe o seguinte cenário: O indicador 1 se deu em média, através da variável interessados leigos, uma vez que o público de participantes para o mecanismo analisado (mecanismo nº 3, tabela 3) quando da sua aplicação, era formado majoritariamente por beneficiários das obras, que se constituíam também no público-alvo das atividades de desenvolvimento comunitário desenvolvidas nessa fase (figuras 37 e 38).

Figura 37 - Fotos dos beneficiários visitando a obra de Alagados IV e V/2ª etapa



Fonte: RATTs/COSOC/CONDER, maio de 2017.

Figura 38 - Foto de reunião sobre o empreendimento Mirantes do Bonfim em uma das ações informativas, fase execução do PTS



Fonte: RATTs/COSOC/CONDER, junho de 2019.

Já o indicador 2 nesta etapa de obras se deu em média, a partir da variável desenvolver preferências visto que, conforme documentos administrativos consultados e confirmados durante as entrevistas na fase 2 de coleta de dados, foi possível que os moradores desenvolvessem algumas preferências, no tocante à realização das atividades do Diagnóstico Rápido Participativo (figura 39), bem como durante o acompanhamento das obras, para o atendimento a algumas solicitações de modificações. Inclusive, foi durante esta etapa em que os moradores tiveram de incorporar algumas poucas preferências, as quais foram impulsionadas pela chegada da Rede Cammpi no processo, visto que a Rede possui experiência com participação e realização de incidência política junto ao poder público e conseguiu, juntamente com a população. Eles conseguiram pleitear a realocação de vias, acessos e equipamentos, bem como a escolha de materiais utilizados nas unidades habitacionais. Vale ressaltar que estas escolhas, quanto mais cedo forem realizadas, ou seja, durante a etapa projetual, menos transtornos causam ao poder público, porque otimizam tempo e o uso de recursos financeiros, evitando retrabalho e custos desnecessários.

Figura 39 - Fotos dos beneficiários em evento participativo (reunião) do Diagnóstico Rápido Participativo

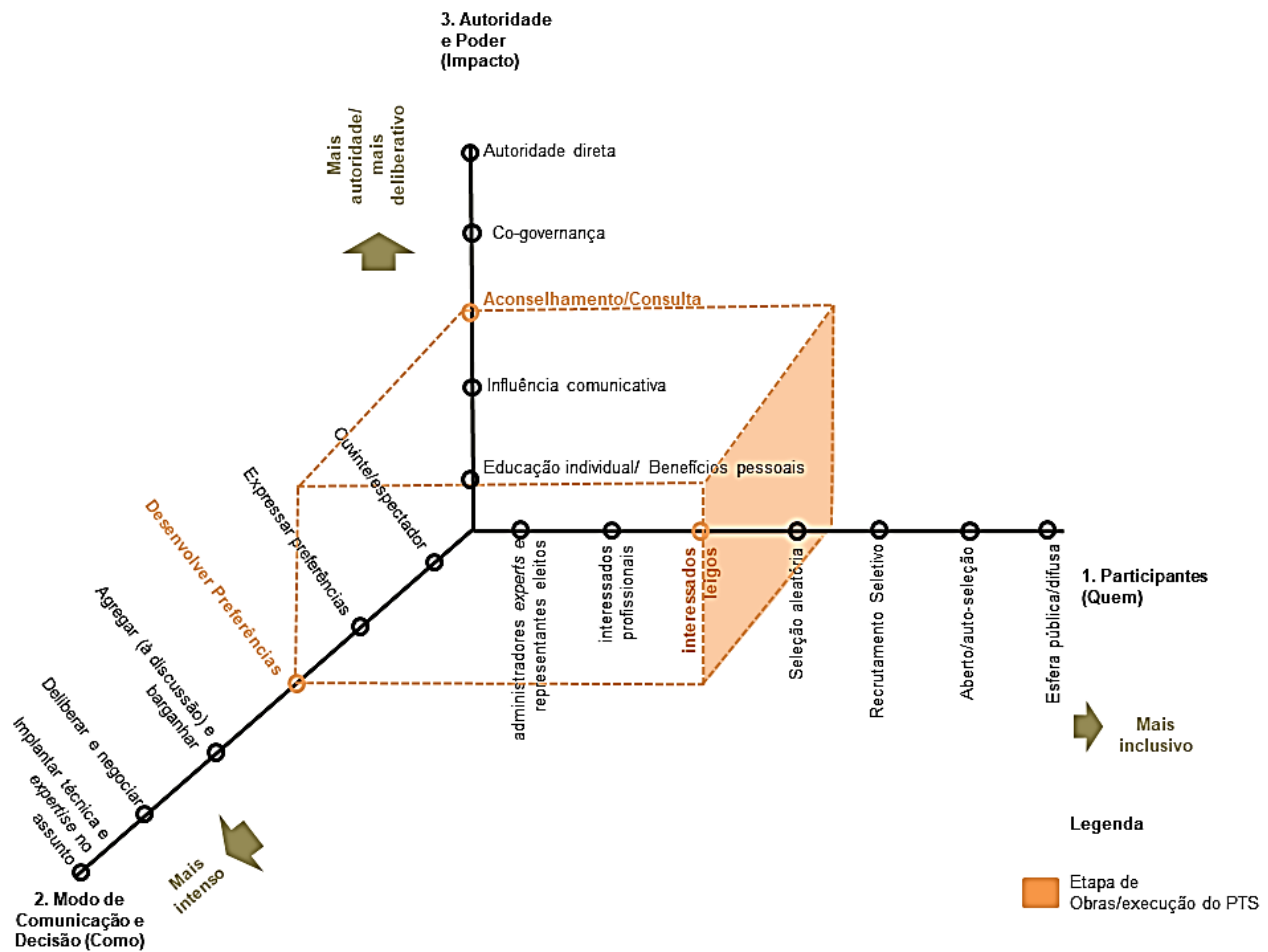


Fonte: RATTS/COSOC/CONDER, março de 2019.

Nesta etapa, o indicador 3 se deu em média, através da variável aconselhamento e consulta visto que os participantes foram ouvidos durante a construção do Diagnóstico Participativo e Rodas de Diálogo, e conseguiram assim, imprimir algumas mudanças nas obras, conforme supracitado. O Cubo da Democracia gerado a partir desta análise foi especializado na figura logo abaixo:



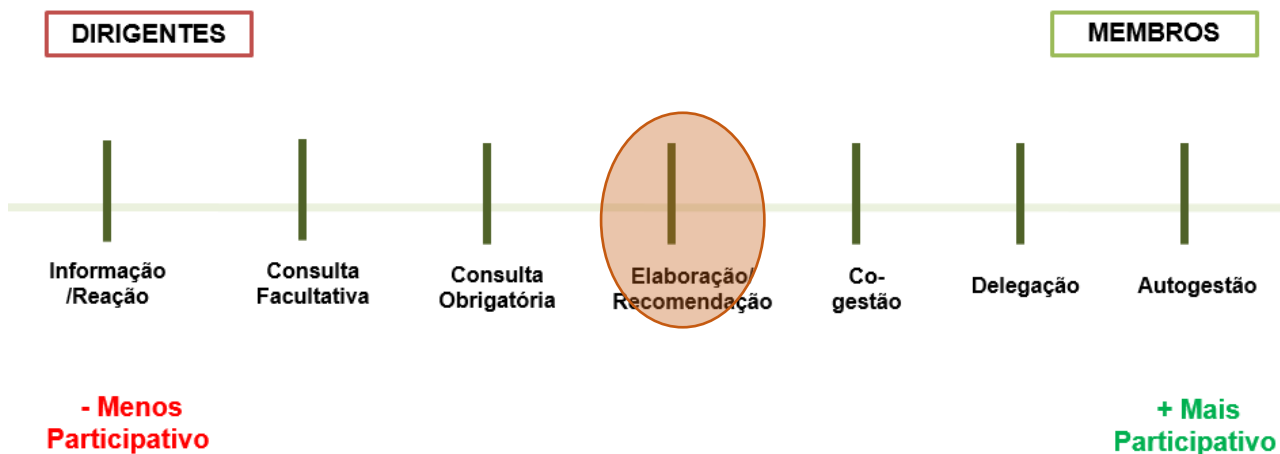
Figura 40 - Cubo da Democracia para o PAC na Península de Itapagipe (etapa de obras)



Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2022); adaptado de Fung (2006).

No que se refere ao grau de participação (DIAZ BORDENAVE, 2011), a partir das informações obtidas, afetas ao tipo de discussão que foi empregada nas obras dos três empreendimentos analisados, pode-se observar que durante esta etapa foi obtido um grau de participação intermediário, denominado elaboração/recomendação, devido ao fato de a população ter conseguido recomendar e imprimir algumas medidas relacionadas com modificações nas obras durante as atividades do desenvolvimento comunitário analisadas (Figura 41).

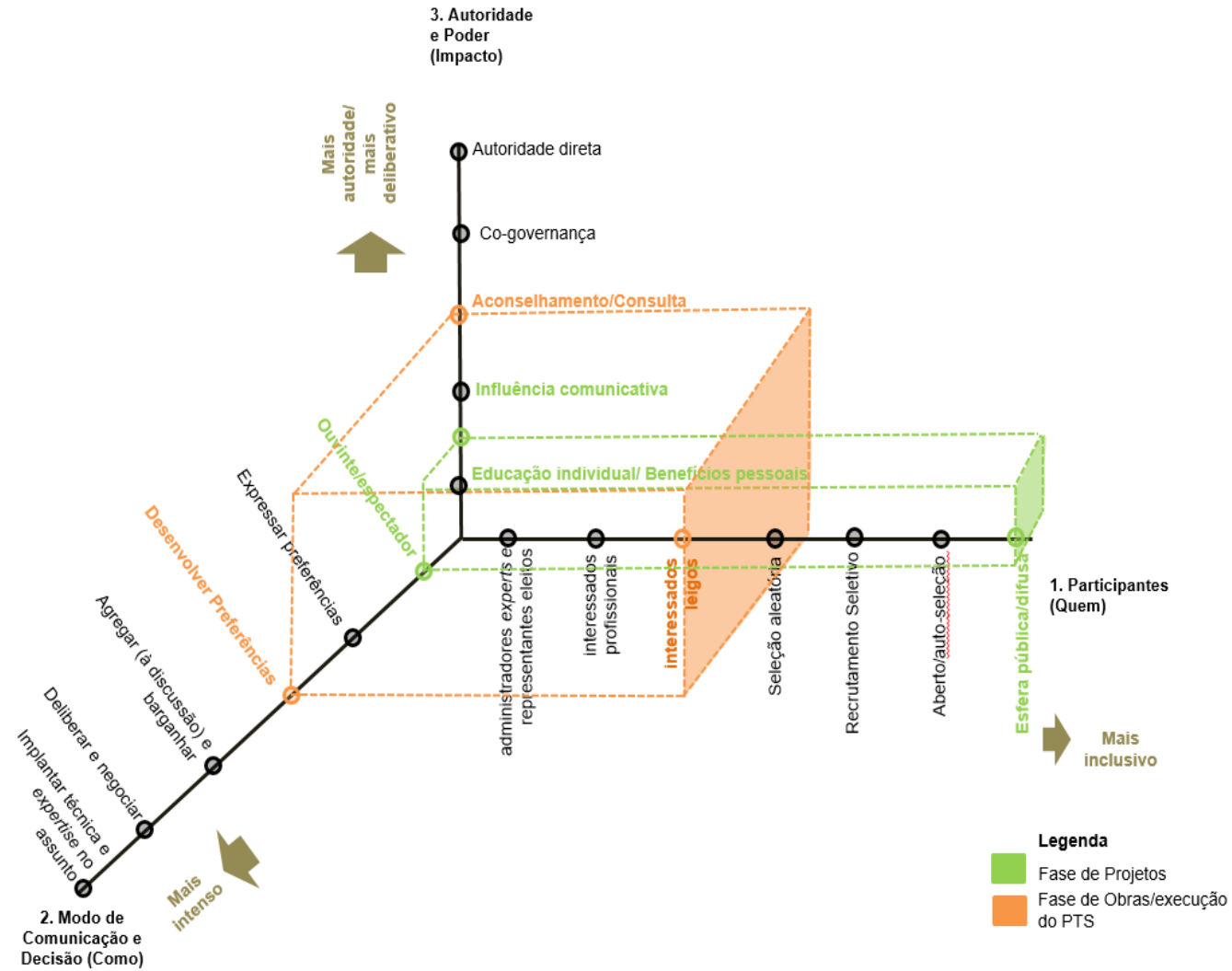
Figura 41 - Graus e Níveis de Participação na Etapa de obras



Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2022); adaptado de Diaz Bordenave (2011).

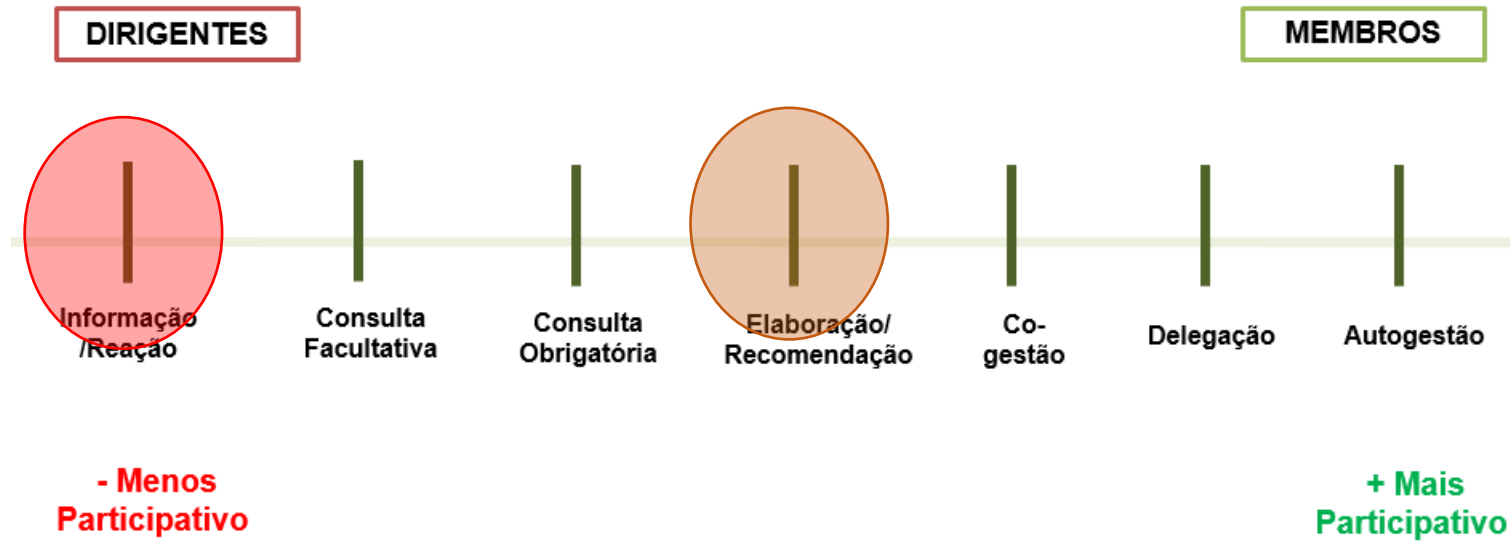
Considerando que optamos pela utilização de dois modelos de análise, foi gerado um cubo para a etapa de projetos e outro para a etapa de obras e execução do PTS. De forma a construir uma análise integrada das etapas do PAC na Península de Itapaípe, apresentamos nas figuras (42 e 43) a seguir a junção das análises das etapas no Cubo da Democracia e do modelo de Diaz Bordenave, em que ambos foram sistematizados no mesmo desenho para permitir realização de comparação e análise conjunta.

Figura 42 - Cubo da Democracia para o PAC na Península de Itapagipe



Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2022); adaptado de Fung (2006).

Figura 43 - Graus e Níveis de Participação no PAC na Península de Itapagipe



Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2022); adaptado de Diaz Bordenave (2011).

Ao observarmos a aplicação do Cubo da Democracia para análise das intervenções nas duas etapas, fica evidente que durante a implementação do PAC na Península de Itapagipe, os mecanismos de participação analisados tiveram um alcance parcial em termos de mobilização e inclusão, porque apenas na etapa de projetos a mobilização ocorreu de forma mais abrangente, visto que selecionou/recrutou um público mais difuso, conforme identificado pela coleta de dados da pesquisa. No que se refere aos modos de comunicação as variáveis predominantes são aquelas posicionadas até a mediana nos eixos, porque foi identificado que houve pouca oportunidade de a população contribuir com as propostas, com alguns poucos momentos onde essa situação foi revertida. Esta falta de oportunidade de deliberação também foi evidenciada na aplicação do modelo de Bordenave, que foca na discussão/deliberação, equivalendo assim, ao indicador 2 do Cubo. Já em relação à mensuração dos impactos, observa-se no Cubo que a população impactou pouco nas intervenções, em função da predominância da aplicação do modelo ratificador nas discussões, via de regra.

Tal como pode ser observado durante a realização da residência social, as pessoas costumam participar mais, quando há uma mobilização através da concretude, ou seja, com um horizonte definido em termos de resultados, ou seja, durante o PAC em Itapagipe, apesar da ampla mobilização ocorrida durante a etapa de projetos, a maior quantidade de participantes das atividades foi identificada na etapa de obras e execução do PTS. Além disso, a relação entre as variáveis 'Como' (indicador 2) e 'Impacto' (indicador 3) demonstrada na tabela 1, intitulada Resumo Associação/Correlação das Variáveis do Cubo da Democracia, foi confirmada no PAC em Itapagipe, visto que, assim como na referida tabela, o Cubo da Democracia nos mostrou a forte correlação entre as variáveis como e impacto, ou seja, a relação existente entre os modos de comunicação empregados e o impacto que os participantes causam na modelagem da política pública.. Essa relação evidencia a importância em se investir nos modos de comunicação para alcançar mais impacto do ponto de vista da participação, ou seja, é importante oportunizar à população espaços de escuta em que ela possa imprimir maior incidência política durante a aplicação de mecanismos de participação e assim, conectá-los com as demandas da sociedade.

A partir da análise realizada através da aplicação dos modelos de análise utilizados, realizando um esforço de produzir o diálogo realizado entre estes e os

resultados, inferimos que a participação no âmbito no PAC na Península de Itapagipe, apesar dos esforços das equipes envolvidas, poderia ter ocorrido de forma mais exitosa, visto que a divulgação das atividades poderia ter alcançado um grande público que pudesse trazer diferentes visões e contribuições durante as discussões. Além disso, ficou claro que o modo de participação das pessoas, via de regra, foi dotado de pouca intensidade e isso repercutiu no baixo impacto que os participantes conseguiram imprimir durante a aplicação dos mecanismos de participação, visto que eles conseguiram imprimir poucas modificações nos projetos e ações apresentados pela CONDER.

Dessa forma, a partir da análise realizada, pode-se inferir que a participação quando aplicada de forma pouco deliberativa, ou seja, com poucas oportunidades de inserção de demandas por parte da população, no contexto do urbanismo, além de não contribuir para a solução ou mitigação de problemáticas as quais ela visa resolver, essa ineficiência gera custos diversos, além de, não obstante aos gastos públicos, pouco interfere na realidade urbanística e social de nossas cidades. Isso porque ela gera necessidade de retrabalho, a partir de ajustes em projetos já prontos e aprovados por órgãos financiadores, alocados em editais de licitação de obras, bem como das respectivas obras, só para citar algumas das consequências. Além disso, deixa de abarcar demandas sociais e urbanísticas importantes. A participação, além de se constituir em um elemento fundamental à gestão democrática de cidades, pode ser um meio eficaz para a obtenção de uma gestão urbana mais eficiente e eficaz, corroborando assim com a ideia de que “longe de ser impraticável ou obsoleta, a participação direta deve ter um papel proeminente no governo democrático contemporâneo.” (FUNG, 2006, p. 74).

## 5 TECNOLOGIA DE GESTÃO SOCIAL

Para abordagem inicial da Tecnologia de Gestão Social (TGS) proposta por essa pesquisa é importante apresentar o conceito de tecnologia de gestão social do SEBRAE (2017), relacionado por esta instituição aos dispositivos, equipamentos, processos, procedimentos, técnicas ou metodologias, serviços, inovações sociais organizacionais, inovações sociais de gestão. A tecnologia de gestão social proposta por esta pesquisa, traz um desenho para acompanhamento de processos participativos que permita criar uma relação de baixo para cima, promovendo assim, partilha de poder e qualificação para a realização do devido controle social.

A partir da observação-participante realizada durante a Residência Social, verificamos a importância de prover meios e ferramentas para deliberação durante as discussões. Além disso, podemos observar a importância em se trabalhar questões afetas à capacitação relacionada com os temas dos projetos que serão discutidos e como desenvolvimento de habilidades comunitárias, visto que este segundo tipo de capacitação além de tornar a participação mais interessante aos olhos do público, contribui para o processo de sensibilização deste em relação à importância de deliberar ao máximo, quando presente nas arenas de decisão. Desta forma, buscamos contemplar estes aspectos observados e considerados exitosos no escopo da TGS proposta.

A TGS proposta visa instrumentalizar lideranças comunitárias para o acompanhamento de processos participativos, através da aferição do nível de participação para, dentre vários aspectos, promover a redução na assimetria de informações e outros problemas relacionados à participação e dispor de meios e argumentação robusta para recorrer de forma assertiva aos órgãos de justiça, tais como ministério público e defensoria pública. Nesse sentido, propomos aqui a criação do Manual para Orientação dos Processos Participativos em Políticas Urbanas, intitulado Manual de Participação em Políticas Urbanas. Entende-se a organização e a educação para incidência política enquanto um caminho para a cidadania, através da sensibilização da população, utilizando um ativo comum em todos os territórios das cidades, que é presença de lideranças comunitárias ativas.

Em termos de exequibilidade da TGS, não descartamos a possibilidade de converter a Manual de Participação em Políticas Urbanas em uma resolução

normativa ou recomendativa visando estabelecer o detalhamento de critérios e metodologias para subsidiar a participação popular no contexto de formulação e implementação de políticas urbanas. O presente manual tem como base o Ciclo PDCA e como objetivo principal o acompanhamento de elaboração e implementação de políticas urbanas com base em dimensões/eixos de mensuração de participação, baseados nas recomendações mínimas, para calibrar os rumos das discussões e tornar o processo decisório melhor trabalhado na perspectiva de governança urbana inclusiva, entendida por Harvey (2005) enquanto o poder de organizar o espaço a partir da ação de conjunto complexo de forças mobilizado por diversos agentes sociais.

Considerando os entraves da Participação mencionados nos capítulos anteriores e listados no quadro 7 logo a seguir, a presente proposta de TGS está relacionada à mitigação ou correção de grande parte destes entraves. Portanto, a TGS visa reduzir o uso de tecnologia exacerbada, bem como reduzir a assimetria de informações, através de ações voltadas para diminuição do uso de linguagem mais acessível, disponibilização antecipada de materiais e peças projetuais que serão discutidos. A ausência de regulamentação/contemplação de especificidades dos processos participativos e a aplicação pró-forma dos mecanismos de participação são enfrentadas pela TGS em todas as suas fases, visto que a TGS tenta imprimir ações que visem adequar os processos participativos à cultura e possibilidades de participação da comunidade local.

Além disso a TGS visa mitigar problemas de representatividade na comunidade a partir da difusão dos processos participativos e promoção de atuação de várias lideranças enquanto agentes multiplicadores. A TGS também busca prover um melhor preparo da população para a participação, de forma a promover autonomia à esta, através do entendimento do passo-a-passo dos processos participativos e empoderamento para um melhor posicionamento e realização de incidência política junto ao poder público. Por fim, a TGS busca diminuir questões relacionadas com descrédito ou desconfiança em relação à importância de participar e contribuir, bem como buscar mais espaços de deliberação durante as audiências públicas, oficinas e afins, como elemento importante para contribuições concretas ao desenvolvimento local.



Quadro 7 - A participação no Brasil: alguns entraves da participação na área de políticas urbanas

ENTRAVE	FONTE	DESCRIÇÃO	CATEGORIA DO ENTRAWE
Ausência de discussão das intervenções urbanas	Reportagens na mídia geral,	Ausência de aplicação de mecanismos de participação para discussão e acompanhamento de políticas urbanas.	De ordem institucional
Descumprimento dos projetos na fase de obras	Reportagens	Descumprimento de itens de projeto pactuados com a população, quando da execução das respectivas obras.	De ordem institucional
Ausência de fixação de quóruns para o Poder Público	Legislação urbanística vigente	Em Salvador, tanto a lei orgânica do município como o plano diretor fixam quóruns apenas para projetos de iniciativa popular, situação essa que não é exclusiva deste município.	De ordem institucional
Tecnocracia Exacerbada	Literatura / Silva <i>et al.</i> (2011, p. 7)	Ausência de linguagem adaptada aos contextos de cada público-alvo das políticas urbanas.	De ordem institucional
Ausência de regulamentação/contemplação de especificidades dos processos participativos	Legislação urbanística vigente	Ausência de regramento específico que contemple as especificidades das formas e possibilidades de participação existentes. A legislação municipal, quando existe, apenas replica a federal e/ou estadual.	De ordem institucional
Aplicação Pró-Forma dos Mecanismos	Literatura/Avritzer (2008)	Ausência de espaço para dissensos e construção coletiva.	De ordem institucional
A dificuldade que o poder público possui para estruturar a participação institucional	Literatura/Romão (2015)	O risco da padronização de procedimentos de incorrer em baixa efetividade dos mecanismos de participação, em função do não acolhimento de demandas reais dos participantes.	De ordem institucional

Quadro 7- A Participação no Brasil: Alguns Entraves da Participação na área de Políticas Urbanas

Comportamento adotado durante eventos de discussão pública	Literatura/Lucas (2020)	Desvirtuamento das discussões devido à colocação de pautas não-relacionadas com os temas relacionados com as discussões.	De ordem social, cultural
Problemas de Representatividade	Literatura/Lavalle (2006)	Questões de cunho político ou relacionadas com conflitos que comprometem a legitimidade dos representantes.	De ordem social, cultural e política
Jogos de Poder	Literatura/ Lavalle (2006) Reportagens na mídia geral	Questões de cunho político ou relacionadas com conflitos que comprometem a legitimidade dos representantes.	De ordem institucional De ordem social, cultural e política
Falta de Percepção/Preparo Para a Participação/Educação Cidadã	Literatura/Rocha (2018)	Falta sensibilização por parte do poder público.	De ordem social
Descrédito/Desconfiança	Literatura/Lucas (2020)	Descrédito gerado pela dificuldade em atrelar melhoria na qualidade de vida aos processos participativos e discussões realizadas.	De ordem social, cultural
Falta de acessibilidade	Reportagens na mídia geral	Ausência de canais adequados para a participação, observando desde questões afetas à infraestruturas diversas: acesso à <i>internet</i> , espaços para realização dos eventos, horários compatíveis com os da população.	De ordem institucional
Assimetria de informações	Literatura Matos et. al (2011, p.4)	Os técnicos possuem dias e/ou meses para se debruçar sobre as informações técnicas e propostas, ao passo que a população, em sua grande parte sem conhecimento prévio, possui apenas minutos ou horas para se assenhorar e propor.	De ordem institucional e social

Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2022).

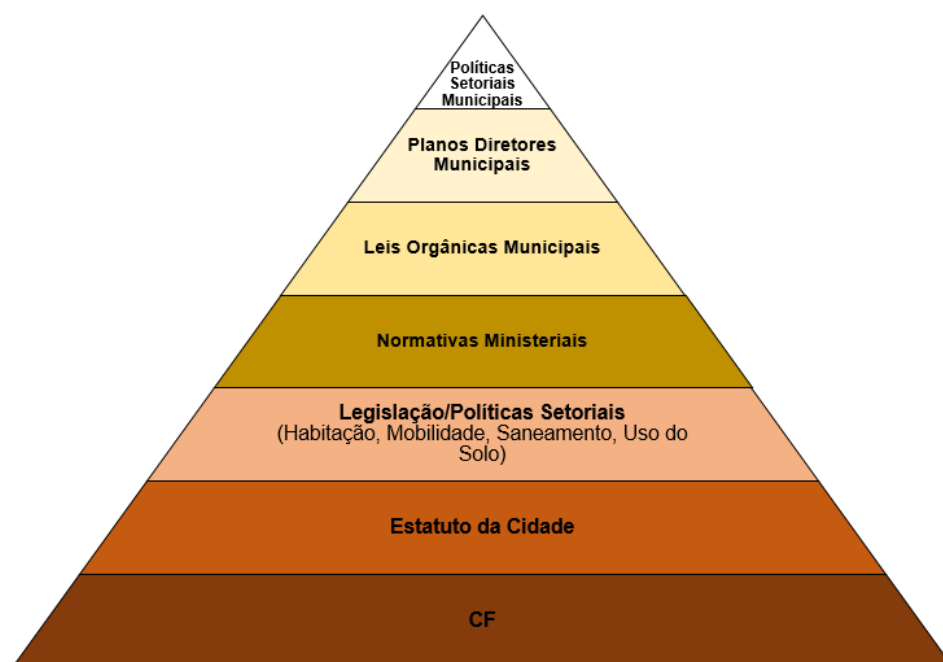
A TGS em tela pretende prover o devido cumprimento de todo o ciclo ideal em termos de processos participativos, promovendo a possibilidade de realização de controle social destes pela população. Através dela, pretendemos instrumentalizar de forma pragmática as lideranças comunitárias, para a avaliação e contribuição de maneira mais eficaz durante a aplicação dos mecanismos de participação voltados para intervenções urbanísticas, tornando o processo de modelagem e implementação de políticas urbanas mais responsivo, impactando assim, a dimensão ética-política de atuação do poder público nessa área.

## 5.1 O MANUAL DE PARTICIPAÇÃO EM POLÍTICAS URBANAS

Nem todas as comunidades possuem assessorias técnicas, organizações não-governamentais (ONGs) e afins, para auxiliá-los na realização de incidência política, ou mesmo orientação acerca de todos os direitos, deveres e conteúdos discutidos durante as arenas decisórias do urbanismo. A presente TGS pretende empoderar lideranças comunitárias através da promoção de aprendizado contínuo na área urbanística e participação em políticas urbanas, através da proposição de um Manual Para Orientação dos Processos Participativos em Políticas Urbanas.

Para melhor apreensão do passo-a-passo da TGS, trazemos aqui um desenho da dimensão legal do sistema de participação na área de desenvolvimento urbano no Brasil, elaborado com base na legislação vigente e observação empírica da pesquisadora, apresentado na figura logo abaixo. Considerando o fato de a participação social no Brasil, no âmbito das políticas urbanas, ser promovida majoritariamente pelo poder público. Considerando que, de acordo com o art. 37, da CF-88, o poder público só pode agir estritamente em função do princípio da legalidade, ou seja, em função do que está normatizado ou previsto em lei, o sistema de participação nesta área é balizado pelos marcos legais dispostos na figura abaixo.

Figura 44 - Sistema de Participação na Área de Desenvolvimento Urbano no Brasil: Dimensão Legal



Fonte: Elaboração própria da autora desta dissertação (2022).

Sendo assim, o sistema de participação na área de desenvolvimento urbano no Brasil ancora-se nas instituições e arcabouço legal, e possui enquanto elemento constitutivo os órgãos colegiados, ouvidorias e mecanismos de participação social colocados à disposição da população pelo poder público. Em consequência da estruturação do poder judiciário brasileiro e marcos legais, entendemos o sistema de participação para políticas urbanas da seguinte forma:

A Constituição Federal- a lei mais importante do Brasil- insere a política urbana em seus arts. 182 e 183. Estes artigos trazem importantes novidades para o meio urbanístico, a saber: a definição da função social da propriedade urbana, a autonomia do município no que diz respeito à implementação e execução da política urbana, colocando este no centro principal da efetivação das Políticas Urbanas, a previsão de elaboração do Plano Diretor, que se constitui na lei balizadora para a verificação do cumprimento da função social pelas propriedades urbanas. Por fim, estes dois artigos preconizam a criação de lei federal específica para regulamentar algumas normas constitucionais, o que culminou com a aprovação do Estatuto da Cidade, conforme já mencionado.

Logo em seguida na pirâmide, considerando o sentido da base para o topo, inserimos o Estatuto da Cidade, devido ao fato de esta lei se tratar em uma norma advinda da CF-88 e que trouxe a participação enquanto componente obrigatório no contexto das políticas urbanas. A partir da promulgação do Estatuto, houve uma série de desdobramentos ou “efeito cascata” em outras leis, com a inclusão da participação enquanto método ou meio de implementar políticas urbanas.

Em seguida, vem as Legislações Setoriais, que foram as leis criadas para tratar de políticas urbanas específicas, ou seja, nas áreas de habitação, mobilidade, saneamento. Estas leis, também trazem a participação enquanto componente para a devida implementação das políticas urbanas setoriais com as quais estão relacionadas.

Já as Normativas Ministeriais, são as normas criadas pelos ministérios para regulamentar aspectos relacionados ao cumprimento das políticas públicas com temáticas relacionadas à área de atuação do ministério que as emite.

As Leis Orgânicas Municipais são as leis mais importantes no nível municipal. A lei orgânica de um município é como se fosse a sua constituição, e neste tipo de lei costuma prever a participação para a implementação de políticas públicas de diversas áreas e não apenas na área de urbanismo.

Quase no topo da pirâmide, encontramos os Planos Diretores Municipais, que se constituem na legislação urbana mais importante do município. É a partir dele que todas as políticas urbanas são delineadas, ainda que em formato de diretrizes. Devido à sua importância, a sua elaboração ou revisão obedece a regras rígidas relacionadas à participação, conforme previsto pelo art. 40 do Estatuto da Cidade e referendando pela Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, do Ministério das Cidades.

Por fim, vale citar as Políticas Setoriais Municipais, derivadas dos planos diretores, tais como a política municipal de mobilidade, de habitação, de regularização fundiária urbana, etc. Estas políticas possuem diretrizes projetuais mais diretas, bem como ações e previsão de projetos, os quais só terão garantia de implementação, se ancorados em processos participativos de discussão.

Desta feita, a proposta de TGS tem como objetivo inserir lideranças comunitárias nos processos participativos considerando o sistema de participação vigente e os entraves da participação ora analisados. A TGS propõe atender não só à população da Península de Itapagipe, território da pesquisa, mas a população,

visto que a TGS pode ser aplicada em qualquer contexto de desenvolvimento urbano em solo nacional. Conforme mencionado anteriormente, o foco aqui é a participação popular, sendo assim segue logo abaixo o Manual Para Orientação dos Processos Participativos em Políticas Urbanas, denominado Manual de Participação.

O Manual de Participação em Políticas Urbanas pode ser usado pela população durante os processos participativos, ou seja, durante a execução dos mecanismos de participação, no âmbito das políticas urbanas. Ele também pode ser utilizado como uma espécie de protocolo comunitário de participação, visto que dispõe de um passo-a-passo que possibilita monitorar a efetividade dos processos participativos (ALMEIDA, 2017), considerando as variáveis de mensuração afetas à deliberação, possibilidade de geração de impacto nas decisões e controle social. Para isso, o Manual foi desenhado a partir da legislação urbanística vigente e suas premissas sobre participação, incorporando alguns procedimentos não normatizados, mas que podem fazer parte do processo, em face do seu caráter otimizador.

Nesse sentido, para a confecção do Manual, consideramos o disposto no Estatuto da Cidade, bem como no corpo da lei da extinta PNPS, em seus respectivos dispositivos mencionados anteriormente e observado ao longo da atuação profissional da pesquisadora em legislações urbanísticas municipais diversas, principalmente leis orgânicas e planos diretores.

Na fase de planejamento, trazemos um plano de ação, focado na fase anterior à participação em si. Aqui, foram utilizados como base, além das práxis já mencionadas, os dispositivos (ou ausências destes em leis municipais) relacionados à fixação de quóruns, e a previsão de fornecimentos de respostas por parte do poder público, bem como a utilização de linguagem acessível a todos, presente no escopo da extinta PNPS e mencionada na literatura consultada para a realização desta pesquisa.



Na fase de execução, o manual traz orientações focadas a participação propriamente dita da comunidade durante a participação nas arenas decisórias. As propostas apresentadas para esta fase se ancoram nas práticas difundidas na área de participação, as quais nem sempre estão normatizadas (em lei), tais como a formação do comitê gestor e disponibilização prévia dos documentos. Vale observar que este último consta no texto da PNPS, porém não temos notícia de normatização

em outras leis. O mesmo ocorre com a nossa sugestão de cobrança para a disponibilização prévia de documentos e plantas que serão discutidos.





Na fase de verificação, indicamos o momento de sistematização da verificação da efetividade dos processos participativos, por assim dizer, sobretudo no que diz respeito à possibilidade de mensuração da capacidade de deliberação da população, passando pelo controle social, incorporando, por fim, questões afetas à difusão/mobilização social. Em observância a uma das análises críticas que trazemos neste trabalho, incluímos no Manual a necessidade de observância aos quóruns praticados, visto que, eles não costumam ser fixados em lei, quando a iniciativa é do poder público. Nesta fase também buscamos trazer a inclusão dos *feedbacks*, publicização dos dados aberto ao final dos trabalhos e observância aos prazos acordados.

Por fim a fase de ação, que é aquela em que a população deverá exercer o controle social, com vistas à realização de deliberação e incidência política, tanto para cobrar que os pactos realizados nas áreas decisórias se cumpram, como para imprimir correções e ajustes nos rumos dos processos participativos. Para a construção desta fase, nos baseamos na práxis, bem como nas prerrogativas existentes em lei, sobretudo no tocante à dignidade da pessoa humana, expressão cujo conteúdo, está relacionado à vida no ambiente urbano, e defesa de direitos difusos, com foco no Direto à Cidade. Sendo assim segue logo abaixo o prospecto do nosso Manual Para Orientação dos Processos Participativos em Políticas Urbanas, denominado Manual de Participação (quadro 8).

Quadro 8 - Manual de Participação em Políticas Urbanas

 <b>ETAPAS</b>	
<p><b>FASE DE PLANEJAMENTO</b></p> 	<p>Elaboração de <b>Plano de Ação</b> com a estruturação das ações de acompanhamento da participação em políticas urbanas, quando do início dos trabalhos do Poder Público na localidade, com observância aos seguintes itens:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Solicitar indicação de ponto focal no proponente (órgão público ou contratada) para realização de contato, logo no início dos trabalhos;</li> <li>○ Observar o cumprimento dos prazos legais para divulgação de audiências públicas (pelo menos 15 dias);</li> <li>○ Acompanhar a devida utilização dos meios de divulgação (diário oficial, publicação no portal oficial do órgão proponente, convites através de malas diretas para associação de bairros e afins, veiculação em rádio e na televisão);</li> <li>○ Cobrar a apresentação prévia para discussão da metodologia de participação que será utilizada durante a discussão dos processos participativos, em consonância, ao máximo possível com a cultura, características e possibilidades da comunidade;</li> <li>○ Em caso de ausência de quóruns definidos em lei, buscar pactuar quórum mínimo para execução dos mecanismos de participação;</li> <li>○ Cobrar que o poder público faça a definição dos mecanismos que serão disponibilizados para realização de controle social referente à elaboração da política urbana em construção;</li> <li>○ Buscar junto ao poder público a pactuação de demais prazos não regulamentados em lei (para divulgação dos eventos, para entrega antecipada das peças e produtos que serão discutidos, tais como relatórios, pranchas, mapas e o que houver);</li> <li>○ Cobrar a criação de comissão de acompanhamento dos trabalhos, com observância à paridade dos membros dos diferentes segmentos (para aqueles que não forem previstos em lei, buscar acordar com o poder público);</li> <li>○ Buscar formatar o formato dos <i>feedbacks</i>/retornos sobre atendimento e/ou não atendimento das demandas e propostas da comunidade, com motivações;</li> <li>○ Cobrar a inclusão na metodologia de apresentação, de linguagem que suplante o tecnicismo e permita o entendimento das informações.</li> </ul>



 <b>ETAPAS</b>	
<b>FASE DE EXECUÇÃO</b> 	<p><b>Participação ativa</b> dos eventos/execução dos mecanismos de participação, incluindo fase preparatória com vistas ao devido acompanhamento dos indicadores, inclusão de visões, saberes e demandas e propostas da comunidade.</p> <p>Realizar a escolha logo no início dos trabalhos dos membros da comunidade que comporão a comissão de acompanhamento dos trabalhos, os pontos focais da comunidade;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Acompanhar e apoiar a mobilização e sensibilização social e apoio à difusão das convocações para as audiências, oficinas, reuniões e afins;</li> <li>○ Cobrar a disponibilização prévia de documentos e plantas que serão discutidos</li> <li>○ Participar ativamente dos eventos participativos, indicando atores-chave da comunidade, independente de comporem algum grupo de trabalho ou comissão de acompanhamento dos trabalhos;</li> <li>○ Lideranças comunitárias atuando enquanto multiplicadores;</li> <li>○ Buscar formas de encaminhamento das propostas da comunidade ao proponente da ação.</li> <li>○</li> </ul>
<b>FASE DE VERIFICAÇÃO</b> 	<p><b>Verificação de indicadores</b> de mensuração do nível de acesso ao controle de decisões tomadas</p> <p>A verificação por parte da comunidade ocorre durante todas as etapas de elaboração do planos e projetos urbanos e refere-se aos seguintes itens:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Quóruns praticados;</li> <li>○ Inclusão de propostas encaminhadas pela população, com devidas motivações em caso de negativa;</li> <li>○ Acesso aos dados, relatórios e plantas;</li> <li>○ Publicização dos registros de participação (memórias de reunião, atas, filmagens e gravações, listas de presença e afins, relatórios sistematizando consultas públicas e afins);</li> <li>○ Disponibilização de dados abertos ao final das atividades;</li> <li>○ Verificação de cumprimentos dos prazos acordados.</li> </ul>
<b>FASE DE AÇÃO</b> 	<p><b>Exercício de controle social</b>; realização de incidência política através das instituições formais (Órgão proponente/executor, Defensoria Pública, Ministério Público) para garantia de processo efetivamente participativo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Em caso de reuniões, audiências públicas, oficinas e afins esvaziadas, que forem consideradas como executadas, promover denúncia junto ao Ministério Público;</li> <li>○ Encaminhar formalmente junto ao proponente, as pendências identificadas na execução dos trabalhos;</li> <li>○ Promover junto ao proponente a pactuação de prazos para reprogramações ou ajustes em função das discrepâncias e falhas identificadas durante o processo participativo;</li> </ul> <p>Em caso de não-correção das discrepâncias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Acionamento das instituições que atuam na defesa e garantia dos direitos do cidadão, nos quais se incluem o Direito à Cidade: Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Legislativo;</li> <li>○ Repactuação de novos prazos e acompanhamento das atividades.</li> </ul>

O Manual de Participação possui como objetivo tornar-se um instrumento difundido nas comunidades enquanto ferramenta de auxílio para a realização de incidência política, com vistas a tornar os processos participativos mais aderentes às demandas da população. Dentre os atores sociais que se constituem em principais impactados pela TGS, vale citar instituições e segmentos da sociedade, conforme discorreremos a seguir.

No tocante às possibilidades de impactos da TGS, embora ela seja voltada para a população, entendemos que o poder público, constitui-se em um dos atores impactados, visto que o emprego da TGS poderá impulsionar governos a irem além do modelo de participação predominante, a partir da (auto)inclusão mais efetiva da população nos processos decisórios. Também poderão ser impactados os membros de associações, organizações da sociedade civil e lideranças comunitárias, os quais constituem-se no público-alvo da TGS. Isso em um contexto em que a possibilidade de impactar nas arenas de discussões urbanísticas, pode contribuir para a efetivação dos planos e projetos em obras e/ou ações de zeladoria urbana e promover o empoderamento dos referidos atores, e fortalecer assim, o espírito coletivo e pensamento republicano.

Para difusão da TGS, pretende-se buscar parceria com o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia da Bahia (CREA - BA), o conselho de classe que abriga os bacharéis em urbanismo da Bahia. Pretendemos utilizar espaço concedido aos profissionais do referido conselho em ciclo programa de eventos *on-line* ao vivo que foi iniciado pós-pandemia da COVID-19 e que se tornou permanente, além das palestras educativas e ciclos de capacitação, tendo como prioridade o território de Itapagipe.

Entendemos que esta iniciativa de difusão da TGS pode se estender a outras instituições, como por exemplo, o Conselho Municipal das Cidades no âmbito do Sistema Municipal de Planejamento e de Gestão (SMPG), universidades, outras instâncias participativas do SMPG, a Promotoria de Urbanismo e Meio Ambiente do Ministério Público da Bahia (MP-BA). Além disso, vislumbramos disponibilizar este material para entidades e organizações da sociedade civil que acompanham a formulação e implementação de políticas urbanas, bem como outras instituições que possam replicar a metodologia ou ainda, a partir de atuação profissional da pesquisadora em associações e organizações da sociedade civil, com vistas à multiplicação e difusão da TGS aqui proposta.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa partiu de uma inquietação profissional e se debruçou sobre a participação no âmbito da elaboração e implementação de políticas urbanas, tendo como análise empírica os mecanismos de participação aplicados nas intervenções promovidas pelas obras do PAC, na Península de Itapagipe, entre os anos de 2015 e 2021. Considerando o teor analítico e propositivo da presente pesquisa, visto que estamos em um mestrado profissional, a principal pergunta que tentamos responder, estava relacionada com a preocupação em contribuir para a melhoria de processos participativos na área de urbanismo, no tocante ao caráter deliberativo dos mecanismos de participação, comumente empregados durante a elaboração e implementação de políticas urbanas. Buscamos assim, compreender os entraves existentes quando da aplicação dos mecanismos de participação durante os processos participativos na área de urbanismo.

De início, buscamos entender a participação enquanto elemento capaz de romper “o descolamento entre as matrizes que fundamentaram o planejamento e a legislação urbana, no Brasil, e a realidade socioambiental de nossas cidades” (MARICATO, 2013, p. 121). Para isso, iniciamos o aporte teórico abordando as políticas urbanas, que se referem às políticas públicas executadas no contexto do desenvolvimento urbano. Entendendo aqui políticas públicas como um conjunto de diretrizes, metas e referências ético-legais adotadas pelo Estado para fazer frente a um problema que se apresenta na sociedade (AATR, 2002). Neste item, também elaboramos uma síntese dos principais fatos relacionados com a participação na área de urbanismo, sobrepondo marcos legais, fatos históricos e algumas mudanças institucionais ocorridas no sistema de planejamento urbano brasileiro. Nesse sentido, é importante mencionar o Estatuto da Cidade, primeira legislação que inseriu a participação nas políticas urbanas no Brasil.

Em seguida, apresentamos análises e números sobre as obras do PAC em Salvador. Teixeira e Mourad (2018) trouxeram quase que um prenúncio do que a nossa análise confirmaria após a coleta de dados e sistematização do estudo de caso, ao afirmarem que a participação no âmbito das obras do PAC em Salvador, se deu mais em função da resolução de problemas ou solicitação de esclarecimentos advindos do andamento das obras.

Ainda no aporte teórico, muito em função da pergunta de pesquisa e da inquietação que a suscitou, abordamos a participação enquanto distopia, em que a causalidade remota (LAVALLE, 2011), a aplicação do modelo ratificador de participação (AVRITZER, 2008), o estigma da pobreza (FREIRE 2020) e a falta de uma ação social estratégica (HABERMAS, 1989) foram alguns dos elementos identificados na pesquisa bibliográfica enquanto elementos que contribuem para o cenário distópico da participação. Em seguida, abordamos a participação e suas vantagens para a construção de cidades mais democráticas e inclusivas, lastreados por Bordenave (2011) e Dowbor (2016). Por fim, a partir de uma abordagem mais legalista, em função da estruturação do sistema de participação do Brasil, apresentamos os mecanismos de participação no contexto do desenvolvimento urbano, elencando e aqueles compreendidos no Estatuto da Cidade e na PNPS e, em meio à ascensão de uma inflexão conservadora na participação, observamos as tentativas de apagamento dos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade (KELLER; BELLO; COSTA, 2021), tal como ocorreu com a PNPS, que acabou sendo extinta.

A construção do nosso aporte teórico foi de suma importância, porque através da sua construção foi descortinada uma série de novidades, entendimentos, descobertas, conformações e desconstruções sobre a participação no âmbito das políticas urbanas. Além disso, a pesquisa bibliográfica para a construção deste item, jogou luz da teoria sobre a problemática de pesquisa, que a pesquisadora só conhecia de forma empírica até então. A parte teórica também foi importante para reforçar a importância e os benefícios que a participação pode trazer, não só para as cidades, mas também para as pessoas que nelas habitam.

No que se refere aos recursos metodológicos utilizados para a realização da coleta de dados para a construção da presente pesquisa foi dividida em duas fases. A primeira fase, a fase 1, enquanto etapa exploratória da pesquisa, teve como objetivo norteador o entendimento da realidade do desenvolvimento urbano na Península de Itapagipe, para delimitação do universo da pesquisa, ou seja, da política urbana seria o objeto de análise. Nesta fase 1, foram coletados e analisados documentos que compunham o universo da participação na Península de Itapagipe, disponibilizados pela CONDER. Além disso, realizamos entrevistas abertas no órgão e observação-participante no exterior. Findada essa primeira imersão na instituição,

partimos para a sistematização dos dados encontrados e definição da amostra de análise da pesquisa, o PAC.

Antes de iniciarmos a segunda fase de coleta de dados, partimos para a realização de observação-participante durante a residência social em uma renomada instituição de urbanismo cidadão, o *Ocupa Tu Calle* (em português, Ocupa Tua Rua), sediada em Lima, no Perú, em uma cidade com realidade próxima a das cidades brasileiras, em aspectos socioeconômicos, culturais e de produção do espaço. Durante a residência social, buscamos analisar as razões do sucesso deles na aplicação de mecanismos de participação na área de urbanismo, que os tornaram mundialmente famosos. Por fim, durante a Residência Social, buscamos adquirir percepções para a modelagem da tecnologia de gestão social aqui proposta.

A segunda fase da coleta de dados, a fase 2, foi realizada em função do saneamento de dúvidas referente ao objeto de análise, e também foi voltada para a coleta de dados sobre a realização de mecanismos de participação social para análise. Neste momento foram realizadas entrevistas semiestruturadas na CONDER, bem como foram coletados mais alguns documentos, ao tempo em que fomos a campo, conhecer o escritório de campo e os três empreendimentos de habitação de interesse social construídos através do PAC.

A partir dos dados coletados, desenhamos o sistema de participação empregado no PAC na Península de Itapagipe e encaramos o desafio de classificar os mecanismos de participação utilizados durante a execução do referido programa de governo, bem como quantificamos o que foi possível em termos de mecanismos aplicados ao longo dos anos. Os mecanismos de participação foram então analisados com base no modelo de análise Cubo da Democracia, que demonstrou a participação mais ativa durante a etapa de obras, confirmando assim, alguns elementos identificados quando da realização da pesquisa bibliográfica para a construção do aporte teórico. Também utilizamos o modelo de medição de graus e níveis de participação de Bordenave, para entender um pouco mais o impacto que os moradores conseguiram imprimir durante as discussões, impacto este que foi baixo, conforme aplicação dos dois modelos de análise.

Em relação à aplicação dos mecanismos de participação no contexto analisado, pôde-se observar que a participação foi muito delegada à equipe do social, e, em função disso, só foi possível encontrar dados mais relacionados com a participação ocorrida durante a execução do PTS, que se constitui na atribuição

da equipe social no contexto do desenvolvimento comunitário do PAC. Devido a isso, a pesquisa só pode ser desenvolvida a partir do social da CONDER e não a partir das equipes de urbanismo e arquitetura (projetos), conforme pensado inicialmente. Na etapa de projetos identificamos que houve poucos momentos participativos e, de acordo com os relatos, eles ocorreram mais no sentido de dar ciência à comunidade acerca dos projetos. Não houve disponibilização com antecedência das peças projetuais nem possibilidade de discussão, na maioria das vezes.

Convém reforçarmos aqui que a participação no desenvolvimento urbano deve ser levada a cabo também pelos planejadores urbanos (urbanistas, arquitetos e geógrafos), porque isso permite que as demandas da população sejam atendidas ainda durante a etapa de projetos. A participação quando realizada desde a etapa de plano, aumenta a possibilidade de atendimento aos pleitos da comunidade, e de contribuição para que a etapa de obras seja menos onerosa, evitando assim transtornos de diversas ordens. Como exemplo destes transtornos, citamos aqui fato ocorrido no empreendimento vizinho às obras do PAC, também situado em Alagados, onde as casas se mostraram incompatíveis com as características climáticas e composição familiar dos beneficiários.

Este caso foi bastante ilustrativo para entender a importância de inserir a população nas discussões a partir da etapa de projetos. Neste caso, o padrão habitacional foi construído com materiais inadequados, o que gerou degradação das casas, com janelas e portas de madeira danificadas pela umidade e rachaduras nas paredes. As inadequações geraram a necessidade de adaptações. Também houve casos em que o banheiro foi implantado fora da casa, e os moradores optaram por cobrir o quintal para trazer os banheiros para dentro da casa. Também não foi considerada a média de moradores /família -de acordo com o último Censo do IBGE, o de 2010, a média de moradores por domicílio no Brasil é de 3,3 pessoas- e estas unidades habitacionais foram entregues com apenas um quarto.

O exemplo acima, além de ser emblemático, reforça a importância da participação. Nesse sentido, observamos que a partir da atuação da Rede Cammpi, bem como da experiência da Operadora Social CAMA no contexto da participação analisado –que ocorreram após a implantação do empreendimento mencionado no parágrafo anterior- foi possível observar a educação para a participação e educação cidadã constitui-se em um elemento importante para o desenvolvimento local. O que podemos observar na atuação dessas duas instituições, pode-se dizer que foi

empregada uma espécie de pedagogia de resistência (FREIRE, 2020), quando da incidência política realizada por eles para modificar alguns itens das intervenções na fase de obra. Isso ocorreu em função da oportunidade que eles tiveram de provisionar o conhecimento e assim, imprimir mais impacto durante os processos participativos. Durante entrevistas realizadas no território, observamos que a Rede Cammpi busca, através dos seus grupos temáticos de trabalho, imprimir esta pedagogia junto à população itapagipana.

A falta de sistematização acerca da aplicação dos mecanismos de participação observada, também constitui-se em um fator negativo, visto que isso dificulta a realização dos *feedbacks* por parte do órgão para a população. A possibilidade de realização de controle social também foi um elemento dificultador para esta pesquisa, visto que este fato reduziu a amostra de documentos disponibilizados para sistematização e análises. Em verdade, as questões de cunho organizacional identificadas mereciam uma pesquisa à parte, sobretudo no que tange à estruturação interna para aplicação dos mecanismos de participação no âmbito dos programas urbanos a cargo da CONDER.

Considerando os pressupostos da pesquisa, foi possível construir apontamentos ancorados no estudo do objeto de análise e nas observações-realizadas, através das quais, foi possível confirmar alguns desses pressupostos, bem como refutar. Acerca da necessidade de adoção de quóruns mínimos (pressuposto 1), a importância da mobilização de forma difusa (FUNG, 2006), verificamos que essa exigência contribuiria para que a divulgação e mobilização social em função dos processos participativos fosse mais difusa e assim, traria mais chances de diversificar o público das arenas decisórias e contribuir para promoção de maior impacto nas políticas urbanas. Este pressuposto está relacionado com a necessidade de regulamentação da aplicação de mecanismos de participação em diversos aspectos que vão além dos quóruns, tais como materiais e métodos mínimos que devem ser empregados para a devida consecução da participação. Sem essa regulamentação, os processos participativos são realizados de acordo com a estrutura disponível na instituição responsável pela obra.

Já o segundo pressuposto da pesquisa relacionado ao emprego de tecnologias de gestão social para prover melhoria no controle social, em função da falta de regulamentação e adaptação em função da pandemia, observamos que durante a implementação do PAC na Península de Itapagipe não houve emprego de

nenhum tipo de tecnologia de gestão social, nem mesmo de forma a minimizar os impactos das contingências impostas pelo isolamento social, as quais poderiam se constituir em um elemento impulsionador da cidadania deliberativa trazendo assim mais chances de compartilhamento de poder e de realização de controle social. É neste pressuposto que a TGS proposta está embasada e, neste sentido, ele deverá ser verificado a *posteriori*. Ao prover alguma contribuição para que a população se organize para a participação.

Por fim, o terceiro pressuposto, relacionado à crença de que quanto mais se investe nas formas de comunicação entre participantes e tomadores de decisão durante os processos participativos, maiores são as chances de imprimir impacto ou aumentar a extensão de autoridade dos participantes. A partir das análises realizadas, confirmamos que os modos de comunicação influenciam no impacto, então há que se pensar nos instrumentais e métodos de discussão inclusive através de legislação, de forma a imprimir mais responsividade aos proponentes das políticas urbanas e assim, promover maiores possibilidades de impacto e construção de planos, projetos e obras mais aderentes as demandas ao longo das cidades.

Durante o percurso proporcionado por esta pesquisa, foi possível observar que a sistematização de ferramentas voltadas para o controle social e instrumentalização da participação, bem como da sensibilização dos participantes em si, não se constituem em uma preocupação por parte do poder público. Nesse contexto, a título de exemplo, vale citar que não encontramos no *site* da CONDER, informativos acerca das intervenções de forma clara, que possibilitassem o devido acompanhamento do que foi planejado/projetado e executado, nem mesmo a divulgação e sistematização de qualquer processo participativo.

No que se refere à tentativa de contribuir para a melhoria de processos participativos na área de urbanismo, de forma a torná-los mais deliberativos, ao entendemos que isso significa tornar a aplicação dos mecanismos de participação mais horizontalizada do ponto de vista das discussões e tomada de decisões, e isso só será possível com o incremento de diversidade de público, e aplicação de metodologias que permitam a inclusão das pautas populares nos processos de escuta da população. Dessa forma, a presente pesquisa ao se debruçar sobre a gestão democrática de cidades, trouxe visões de alguns teóricos, e a partir da TGS proposta, que se ancora nas possibilidades de atuação da população, para garantir mais espaço de escuta, entende que o tema da participação focado na área de



urbanismo, deve ser mais investigado, para promover o refinamento da participação no setor.

Nesse sentido, cabe então ao poder público, o grande promotor de políticas urbanas no Brasil, primar pelo refinamento da participação, que deve ser operada enquanto meio e não um fim ou procedimental isolado no âmbito do urbanismo, em dois eixos para assim romper o paradigma da participação enquanto instrumento de ratificação das intenções do Estado: do ponto de vista da participação social, normatizar e institucionalizar alguns aspectos que promovam mais responsabilidade e responsividade ao poder público; do ponto de vista da participação popular, prover mais autonomia para a população, para que esta se autossensibilize e incida sobre os processos promovendo dissensos, inclusão de suas demandas e participação ativa nas áreas decisórias do urbanismo.

Encerramos essa pesquisa, lembrando de quando a primeira semente em relação a ela foi plantada, há quase dez anos, quando houve o contato da pesquisadora com a participação no âmbito da elaboração de planos diretores para diversos municípios de pequeno e médio porte em três estados nordestinos. Durante esta época desenvolvemos estratégias de comunicação para eliminar o excesso de tecnocracia na linguagem, de forma a trazer as pessoas para o processo. No início dos trabalhos elas sequer tinham coragem de se debruçar sobre os mapas urbanos e, após meses de oficinas, reuniões e audiências públicas, elas se viam discutindo juntos com os técnicos as possibilidades de demarcação do zoneamento urbano de seus municípios, bem como propostas de melhorias para a gestão urbana no pós-plano. Ali vimos que a partir da educação para a participação -seja ela urbanística e/ou aquela mais voltada para a cidadania de modo geral- podemos mudar a realidade do desenvolvimento local. A participação ativa e consciente gera pessoas comprometidas. Isso pode mudar as cidades. Se ela muda as cidades, também pode transformar vidas. E é nesse sentido que seguiremos caminhando.

## REFERÊNCIAS

ABONG - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGS. **Moção contra o fechamento dos conselhos e comissões**. 2019. Disponível em:

<https://abong.org.br/2019/04/15/mocao-contra-o-fechamento-dos-conselhose-comissoes/>. Acesso em: 24 maio 2022.

ABRAÃO, Jorge. **O que é a Política Nacional de Participação Social**. São Paulo: Instituto Ethos, 2014. v. 6.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís et al. Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010. **Cadernos Ebape. BR**, v. 9, p. 914-945, 2011.

ALIANÇA DE CIDADES. **A vez dos Alagados**: a construção de um programa integrado de urbanização de favelas em Salvador. São Paulo, 2008.

ALMEIDA, Carla. Legado das instituições participativas em contexto de mudanças políticas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 14, p. 11-14, 2018.

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. **Sociedade e Estado**, v. 32, p. 649-680, 2017.

ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana Marta. O paradoxo entre a maior inserção social das mulheres e a baixa participação feminina nos espaços de poder: refazendo a política de cotas. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO, 8., 2008. **Anais [...]** 2008. p. 1-7.

AMORIM, Luciana; COMELLI, Thaísa. Utopias e distopias democráticas: um panorama crítico da participação presencial e digital nas políticas urbanas do Rio de Janeiro. *In*: ENANPUR - ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal. **Anais eletrônicos [...]**. Natal: ANPUR, 2019. p. 1 – 22. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/>. Acesso em: 12 out. 2021.

ARANTES, Rafael de Aguiar. O (s) espaço (s) público (s) numa cidade desigual e segregada. **Caderno CRH**, v. 34, 2021.

AATR - ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS DE TRABALHADORES RURAIS DO ESTADO DA BAHIA. **Programa Juristas Leigos, Programa de Políticas Públicas, Módulo 1**. Salvador, 2002.

AVRITZER, Leonardo *et al.* **Participação e distribuição nas políticas públicas do Nordeste**. Projeto democracia participativa. Belo Horizonte: [s.n.], 2007.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da Democracia no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 2016.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43 – 64, 2008.

AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 37, p. 273-289, 2018.

AVRITZER, Leonardo. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**: Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 13-25.

AZEVEDO, Sergio de; ANASTASIA, Fátima. Governança, “accountability” e responsividade. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 22, p. 82-100, 2020.

BAIOCCHI, Gianpaolo (ed.). **Radicals in power: the Workers' Party and experiments in urban democracy in Brazil**. [s.l.]: Zed Books, 2003.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento social**: intencionalidade e instrumentação. Veras, 2007.

BARATTO, Romulo. “Plano Diretor da cidade de São Paulo vence prêmio de agência da ONU.” **ArchDaily Brasil**, 11 jan. 2017. Notícias de Arquitetura Disponível em: <https://shre.ink/1eYN>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BAZZOLI, J. A. Os 20 anos do Estatuto da Cidade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 8, n. 14, p. 83–102, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/286>. Acesso em: 12 jan. 2023.

BERRIEL, Carlos Eduardo Ornelas. Utopia, distopia e história. **Editorial da MORUS–Utopia e Renascimento**, v. 2, p. 4-10, 2005.

BOLAY FW. **Guia para aplicação**: Planejamento de Projeto Orientado Por Objetivos - Método ZOPP. Recife: GTZ; 1993.

BOULLOSA, R. (coord.) **Dicionário da formação em gestão social**. Salvador: Rede de Pesquisadores em Gestão Social, Observatório da Formação em Gestão Social, 2013.

BORBA, Julian. **Ciência política**. Florianópolis: SEAD/UFSC, 2006.

BRASIL. **Cartilha da Política Nacional de Participação Social**. Secretaria Geral da Presidência da República. Brasília, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 8243, de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm). Acesso em: 29 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm) Acesso em: 29 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020) Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm) Acesso em: 29 jun. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nº 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providência. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm) Acesso em: 29 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências** 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm) Acesso em: 29 jun. 2022.

BRASIL. Resolução nº 13, de 16 de junho de 2004. Dispõe sobre as diretrizes e recomendações aos atores sociais e governos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para criação de Conselhos Estaduais e Municipais da Cidade ou equivalentes. **DOU**, Brasília, Seção 1, n. 137, p.68, 19 jul. 2004.

BRASIL. Resolução nº 25, de 18 de março de 2005. Especifica os procedimentos necessários para garantir a participação popular no processo de elaboração de Planos Diretores Municipais. **DOU**, Brasília, Seção 1, n. 60, p.102, 30 mar. 2005.

BRASIL. Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005. Especifica o conteúdo mínimo dos Planos Diretores Municipais. **DOU**, Brasília, Seção 1, n. 60, p.89, 14 jul. 2005.

BRASIL. **Portaria nº 464, de 25 de julho de 2018**. Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social no Programas e Ações do Ministério das Cidades. Ministério das Cidades: Brasília, 2018.

CAMPOS, Jailce; RODRIGUES, Lucas Rego Silva. A gestão democrática das cidades: perspectivas e desafios da realidade brasileira. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico| RBDU**, n.6, p. 45-64, 2018.

CAMMPI – COMISSÃO DE ARTICULAÇÃO E MOBILIZAÇÃO DOS MORADORES DE ITAPAGIPE; NAI – NÚCLEO DE ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL DE ITAPAGIPE. **Plano Referencial de Desenvolvimento Sustentável da Península de Itapagipe**. Salvador, 2008.

CARICCHIO, Lucas Fernandes; CARVALHO, Pollyanna; PORTO, Silvana Itapagipe Plano Setorial de Intervenção. 2016. Disponível em: [https://issuu.com/carolinacaricchio/docs/itapagipe\\_-\\_plano\\_setorial\\_de\\_inter](https://issuu.com/carolinacaricchio/docs/itapagipe_-_plano_setorial_de_inter) Acesso em: 29 jun. 2022.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Diferenciação socioespacial. **Revista Cidades**, v. 4, n. 6, 2007.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. [s.l.]: Editora Todavia SA, 2018.

CIDADE ATIVA. **Incidência política: o que significa defender a mobilidade a pé na política?** 18 dez. 2019. Disponível em: <https://cidadeativa.org/2019/12/18/4503/>. Acesso em: 29 jun. 2022.

COBRAPE - COMPANHIA BRASILEIRA DE PROJETOS E EMPREENDIMENTOS. **Uma história da urbanização integrada**. 2012. Disponível em: <https://www.colab.re/gov> Acesso em: 29 jun. 2022.

COHN, Amélia. **Participação social e conselhos de políticas públicas**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 29).

COLBARI, A. A análise de conteúdo e a pesquisa empírica qualitativa. *In*: SOUZA, E. Moulin de (ed.). **Metodologias e análíticas qualitativas em pesquisa organizacional**. Vitória: EDUFES, 2014. p.241- 272.

COLAB GOV. [Site oficial]. 2022. Disponível em: <https://www.colab.re/gov> Acesso em: 29 jun. 2022.

COMPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo: Unesp, 2005.

CONCIDADES - CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES. **Relatório interno**. Salvador, 2022. (no prelo).

CONDER - COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA. Entrevistas. [out. 2022]. Entrevistadora: Camila B. C. de Andrade. Escritório-Sede da CONDER, Narandiba, Salvador-BA, 2022. Gravador KP-8004 de voz. Sete entrevistas concedidas à dissertação de mestrado a participação no âmbito das políticas urbanas: uma proposta a partir da Península de Itapagipe.

CONDER - COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA. **Relatório de Acompanhamento e Avaliação do Trabalho Técnico Social, Convênio nº 001/2015, Alagados IV e V.** COSOC/CONDER. 2015-2021. Salvador, 2021.

CONDER - COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA. **Ofício/CONDER/DIHAB/DIHAB.GAB/ N° 0763/2020.** Salvador, 25 nov. 2020.

CONDER - COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA. **Relatório de Gestão 2021.** Salvador, 2021. Disponível em: <https://www.CONDER.ba.gov.br/biblioteca/relatorio-de-gestao-2021>

CORTES, Soraya Vargas; SILVA, Marcelo K. Sociedade civil, instituições e atores estatais: interdependências e condicionantes da atuação de atores sociais em fóruns participativos. **Revista Estudos Sociológicos**, Araraquara (SP), v.15, n.29, p.425 - 444, 2010.

CORTES, Soraya Vargas; GUGLIANO, Alfredo. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. **Sociologias**, v. 12, n. 24, p.44 – 75, 2010.

DE BOLLE, Monica Baumgarten. **Como matar a borboleta-azul: uma crônica da era Dilma.** São Paulo: Editora Intrínseca, 2016.

DEJTIAR, Fabian. "**Urbanismo cidadão é um conceito que estamos promovendo a partir da América Latina**": Lucía Nogales do Ocupa tu Calle. ArchDaily. Traduzido por Julia Daudén. 10 dez. 2021. Seção de entrevistas. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/973276/urbanismo-cidadao-e-um-conceito-que-estamos-promovendo-a-partir-da-america-latina-lucia-nogales-da-ocupa-tu-calle>. Acesso em: 17 dez. 2022.

DENALDI, R. (org.). **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários.** Brasília: Ministério das Cidades; São Paulo: Aliança de Cidades, 2010.

DIAZ BORDENAVE, Juan E. **O que é participação.** 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 2011.

DÓREA, Priscila. Obra em Stella sofre degradação e tem suspeita de verba irregular. **A Tarde**, 25 out. 2022. Seção Salvador. Disponível em: <https://atarde.com.br/bahia/bahiasalvador/obra-em-stella-sofre-degradacao-e-tem-suspeita-de-verba-irregular-1209930>. Acesso em: 17 mar. 2023.

DOWBOR, Ladislau. Políticas urbanas e participação: o resgate da democracia pela base. **Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas**, p. 25-54, 2016.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

ESPIÑEIRA, Maria Victória. **O Partido, a Igreja e o Estado nas Associações de Bairro**. Salvador: EDUFBA, 1997.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

FARIA, Cláudia Feres. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma agenda positiva. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p.187-204, jun. 2010.

FEDOZZI, Luciano. Participação nos governos locais do Brasil contemporâneo. *In*: FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. **Gestão pública e participação**. Salvador, 2005. 192p. (Cadernos FLEM, 8).

FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. **Oculum Ensaio: Revista de Arquitetura e Urbanismo**, Campinas, n. 4, p. 17-31, 2005.

FLEXOR, Maria Helena Ochi; SCHWEIZER, Peter José (org.). **Península de Itapagipe**: patrimônio industrial e natural. Salvador: EDUFBA, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/16789/1/pensinsula-de-itapagipe.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2021.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FISCHER, Tania. (org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA - FNUR; INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO - IBDU. **Dossiê de Monitoramento das Políticas Urbanas Nacionais 2021**: Direito à cidade e reforma urbana em tempos de inflexão conservadora: monitoramento dos ODS e da política urbana 2021. 3. ed. São Paulo/SP, 2021. Disponível em: <https://forumreformaurbana.org.br/>. Acesso em: 17 dez. 2021.

FRANCA FILHO, Genauto Carvalho de; LEAL, Leonardo Prates. Solidariedade democrática em movimento: respostas à grande crise da pandemia de Covid-19. **NAU - A Revista Eletrônica da Residência Social**, v. 11, p.281-291, 2020.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. São Paulo: Paz e Terra, 2020.

FUNDAÇÃO MÁRIO LEAL FERREIRA – FMLF. **Plano da Ilha de Maré**. Memórias de reunião do quarto grupo de oficinas. Emissão inicial 23/06/2022. Salvador, 2022. Disponível em: [http://fmlf.salvador.ba.gov.br/images/Plano\\_Ilha\\_Mare/MRs\\_Etapa\\_04.pdf](http://fmlf.salvador.ba.gov.br/images/Plano_Ilha_Mare/MRs_Etapa_04.pdf). Acesso em: 29 mar. 2022.

FUNDAÇÃO MÁRIO LEAL FERREIRA – FMLF. **Plano de bairros**: Itapagipe. Salvador, 2021. Disponível em: [http://biblioteca.fmlf.salvador.ba.gov.br/phl82/pdf/livros/Plano\\_Itapagipe.pdf](http://biblioteca.fmlf.salvador.ba.gov.br/phl82/pdf/livros/Plano_Itapagipe.pdf). Acesso em: 29 mar. 2023.

FUNDAÇÃO MÁRIO LEAL FERREIRA – FMLF. [Site oficial]. 2023. Disponível em: <http://fmlf.salvador.ba.gov.br/i>. Acesso em: 29 mar. 2023.

FUNG, Archon. Varieties of participation in complex governance. **Public Administration Review**, v. 66, p. 66-75, 2006.

GADOTTI, Moacir. **Gestão democrática da educação com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2014. (Educação Cidadã, Cadernos de Formação). Disponível em: [http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti\\_final.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti_final.pdf). Acesso em: 29 mar. 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas SA, 2008.

HABERMAS, J. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HABITAT BRASIL (Brasil). **Dossiê de Monitoramento das Políticas Urbanas Nacionais 2021**. dez. 2021. Disponível em: <https://habitatbrasil.org.br/dossie-de-monitoramento-das-politicas-urbanas-nacionais-2021/>. Acesso em: 21 abr. 2022.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização – do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

HARVEY, David. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio [publicado pela primeira vez em Geografiska Annaler, edição de 1989]. *In*: A PRODUÇÃO capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IACOVINI, Rodrigo F. G. "Lições do Movimento Municipalista Internacional". **Le Monde Diplomatique Brasil** [on-line], 15 out. 2019. <https://diplomatique.org.br/licoes-do-movimento-municipalista-internacional/> Acesso em: 01 ago. 2022.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. [Portal institucional]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/> Acesso em: 12 dez. 2022.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/> Acesso em: 01 dez. 2022.



IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html> Acesso em: 01 dez. 2022.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. [Portal institucional]. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/Acesso> em: 12 dez. 2022.

KELLER, Rene José; BELLO, Enzo; COSTA, Samara Rebeca de Oliveira. Democracia e participação popular nos 20 anos do Estatuto da Cidade. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, v. 16, n. 2, p. 100-116, 2021.

KRIEGER, Morgana G. Martins; POZZEBON, Marlei. Conflitos urbanos em Medellín e São Paulo: dispositivos de publicização e cursos de ação para o direito à cidade. **Revista de Políticas Públicas da UFMA**, v. 26, p. 249-269, 2022.

LAGE, Creuza. **Refletindo sobre o projeto de pesquisa em Geografia**. Salvador: UFBA, 2002.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAVALLE, Adrian Gurza; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Democracia, Representação, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, 2006.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7, cap. 1, p. 33 - 42.

LEFEBVRE, Henri. L. **O direito à cidade**. 3. ed. São Paulo: Centauro, 2004.

LINS, Paulo. **O PAC valeu a pena?** Blog do IBRE/FGV, São Paulo/SP, 26 de maio de 2017. Seção de Macroeconomia. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-pac-valeu-pena>. Acesso em: 26 out. 2022.

LUBISCO, Nídia Maria Lienert; VIEIRA, Sônia Chaças. **Manual de estilo acadêmico**: monografias, dissertações e teses. Salvador: EDUFBA, 2008.

LUCAS, Luiz Fernando. **A Era da Integridade: homo conscious-** a próxima evolução: o impacto da consciência e da cultura de valores para encontrar propósito, paz espiritual e abundancia material na sua vida pessoal, profissional e na sociedade. 1. ed. São Paulo: Gente, 2020.

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! **Le Monde Diplomatique Brasil**, ed. 73, ago. 2013. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/e-a-questao-urbana-estupido/> Acesso em: 26 out. 2022.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão. Em busca de um objeto esquecido: a política e as políticas do urbano no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, 2017.

MASCARO, Alysson. Entrevista TV Senado - Alysson Mascaro. 2013. 1 vídeo (22 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=d6W6HCaJIS0>. Acesso em: 23 ago. 2022.

MATOS, Lucas dos Santos; BERNARD, Ricardo Rodrigo Stark. Uma proposta de sistema business intelligence para a gestão pública: maximização da eficiência com foco na necessidade popular. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE COSTOS, 12., 2011, Punta de Este. **Anais eletrônicos** [...]. Punta del Este, 2011.

MCIDADES - MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. 1. ed. Brasília: São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança de Cidades, 2010.

MCIDADES - MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Urbanização de favelas: a experiência do PAC**. Brasília, 2010.

MILANI, Carlos R. S. O Princípio da Participação Social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, p.551-579, 2008.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 6, 1999.

MONTORO, André Franco. Construir uma sociedade mais justa. *In*: CHALITA, Gabriel. (org.). **Vida para sempre jovem**. São Paulo: Siciliano, 1992.

MORAIS, Matheus. **Rui entrega casas nos Alagados**: “estamos encerrando a fase de palafitas”. 2016. Seção de Política. Disponível em: <https://www.metro1.com.br/noticias/politica/14240,ru-entrega-casas-nos-alagados-estamos-encerrando-a-fase-de-palafitas>. Acesso em: 02 out. 2022.

NUNES, Débora. **Participação popular e controle social**. 2002. Disponível em: <https://www.novosparadigmas.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Participa%C3%A7%C3%A3o%20Popular%20e%20Controle%20Social.pdf>. Acesso em: 15 out.2022.

NUNES, Débora. **Pedagogia da participação**: trabalhando com comunidades. Salvador: Unesco; Quarteto, 2006.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, v. 40, p. 273-287, 2006.

PALUDO, José Roberto. Abordagem sobre a participação no Governo Lula. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 3, 2019.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAZ, Rosângela Dias Oliveira da ; TABOADA, Kleyd Junqueira. **Trabalho social em habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

PEDERIVA, João Henrique; PEDERIVA, Patrícia Lima Martins. Responsividade democrática na democracia brasileira. **Revista do Serviço Público**, v. 67, p.85 - 110, 2016.

PEREIRA, Aliger dos Santos. Uma avaliação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no estado da Bahia (2007-10). **Revista de Administração Pública**, v. 47, p. 177-203, 2013.

PEREIRA, Aliger dos Santos; OLIVEIRA, Fabiano Viana. A via portuária de Salvador: mobilidade na capital baiana a partir de intervenções viárias. **Cadernos Metrópole**, v. 15, p. 535-556, 2013.

PIOLI, Maria Sulema M. de Budin; ROSSIN, Antonio Carlos. O meio ambiente e a ocupação irregular do espaço urbano. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**, São Paulo, n.3, p. 40-53, abr. 2006.

POWELL, G. Bingham. The chain of responsiveness. **Journal of Democracy**, v. 15, n. 4, p. 91-105, 2004.

POGREBINSCHI, Thamy; VENTURA, Tiago. Mais participação, maior responsividade? As conferências nacionais de políticas públicas e a qualidade da democracia no Brasil. **Dados**, v. 60, p. 7-43, 2017.

PUPO, Fábio. Marco de gestões Petistas, PAC deixará de receber novos projetos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 jul. 2019. Economia. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/07/marco-de-gestoes-petistas-pac-deixara-de-receber-novos-projetos.shtml>. Acesso em: 15 out. 2022.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc. Van. **Manual de investigação em Ciências Sociais**. 4. ed. Lisboa: Gradiva, 2005.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Gentrificação: aspectos conceituais e práticos de sua verificação no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1334-1356, 2018.

RICCI, Ruda Guedes Moises Salerno. Controle social: um conceito e muitas confusões. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 9, n. 98, p. 09-12, 2009.

ROCHA, Edni. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social**: avanços e desafios, 2008. Disponível em: [http://www2.anfip.org.br/publicacoes/livros/includes/livros/arqs-pdfs/Livro\\_da\\_20\\_anos\\_Constituicao72dpi.pdf](http://www2.anfip.org.br/publicacoes/livros/includes/livros/arqs-pdfs/Livro_da_20_anos_Constituicao72dpi.pdf). Acesso em: 30 out. 2020.

ROCHA, Flávio de Farias. Avançando na participação popular: a experiência com operadoras sociais em projeto de desenvolvimento urbano do Estado da Bahia. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS, 2., 2018, Salvador. **Anais** [...] Salvador: Universidade Católica do Salvador – UCSal, 2018.

RODRIGUES, Lilian Segnini. Instituições participativas em prise: uma análise da democracia brasileira pós a vigência do decreto nº 9.759/2019. *In*: SEMINÁRIO DISCENTE DE CIÊNCIA POLÍTICA (SDCP) , 1., 2020, Curitiba. **Anais** [...] Curitiba: Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP), Universidade Federal do Paraná (UFPR) Curitiba, 20 a 21 de agosto de 2020.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

ROLNIK, Raquel. **Autonomia municipal no Brasil**: longe de ser uma realidade. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2012/11/19/autonomia-municipal-no-brasil-longe-de-ser-uma-realidade/>, p. S/N, 19 nov. 2012. Acesso em: 30 out. 2022.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROMÃO, Wagner M. Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. **Ideias**, v. 6, n. 2, p.35 - 58, 2015.

ROSA, Thaís Troncon; LINHARES, Juliana de Faria; ROCHA, Heliana Faria Mettig. (org.). **Partilhas emergentes**: assistência e assessoria técnica, extensão universitária e direito à cidade em debate. Salvador: Universidade Federal da Bahia-UFBA, 2022.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil. [s. l.]: Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997.

SALGADO, Rafael Junior dos Santos Figueiredo, *et al*. Cidadania deliberativa e gestão social: revisão sistemática de literatura no Brasil. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 17, p. 817-831, 2019.

SALVADOR. **Lei nº 3.572/84, de 13 de novembro de 1984**. Lei Orgânica do Município de Salvador. Salvador: Câmara Municipal, 1984.

SALVADOR. **Lei no 9.069, de 30 de junho de 2016**. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016. Salvador: Câmara Municipal, 2016.

SALVADOR. **Lei no 9.148, de 13 de setembro de 2016**. Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador. Salvador: Câmara Municipal, 2016.

SALVADOR. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Fundação Mário Leal Ferreira-FMLF. **Plano de Bairros de Itapagipe**. Salvador, 2021.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **A democracia impedida: o Brasil no Século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2017.

SÁNCHEZ, Fernanda. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 1, p. 115-132, 1999.

SAULE JUNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. 2009. Disponível em: <http://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/SAULE-JR-e-UZZO-A-trajet%C3%B3ria-da-reforma-urbana-no-Brasil.pdf> Acesso em: 19 jun. 2022.

SCHMIDT, Benício Viero. O Estado, a nova esquerda e o neo-corporativismo. **Cadernos CRH**, v. 14, n. 35, p. 85-105, jul./dez. 2001.

SCHMITTER, Philippe C. Still the Century of Corporatism? **Review of Politics**, v. 36, n. 1, p. 85-131, 1974.

SEBRAE. **Tecnologias sociais: como os negócios podem transformar comunidades**. Cuiabá, MT: Sebrae, 2017.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SEINFRA - SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA E OBRAS PÚBLICAS DE SALVADOR. **Eventos participativos e calendário do PMSBI**. Disponível em: <http://www.seinfra.salvador.ba.gov.br/index.php/plano-de-saneamento-basico/eventos-participativos-do-pmsbi-de-salvador> Acesso em: 30 dez. 2022.

SEDUR-BA - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Salvador – PDUI-RMS**. 2022. Disponível em: <http://www.sedur.ba.gov.br/pdui/> Acesso em: 30 dez. 2022.

SELLTIZ, C.; WRIGHTSMAN, L.; COOK, S. **Métodos de pesquisa nas relações sociais: delineamentos de pesquisa**. São Paulo: E.P.U., 1987.

SENNETT, Richard. **O declínio do homem público: as tiranias da intimidade**. Tradução: Lygia Araújo Watanabe. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, Pedro Júnior da; CONTANI, Miguel Luiz. Políticas públicas e a garantia da prestação de informações ambientais no Estado do Paraná. Ação midiática – estudos em comunicação. **Sociedade e Cultura**, v. 1, n. 2, 2011.

SIMOES, Gabriel Lima; SIMOES, Janaina Machado. Reflexões sobre o conceito de participação social no contexto brasileiro. *In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS*, 7., 2015. **Anais [...]** 2015.

SINTOMER, Yves. Saberes dos cidadãos e saber político. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 91, p. 135-153, 2010.

SOARES JÚNIOR, Jair Sampaio. **Teorias sociais implícitas nos índices e sistemas de indicadores: uma Contribuição Estatística ao Estudo do Desenvolvimento**. 320 il. 2010. Tese (Doutorado) - Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia – UFBA, Salvador, 2011.

SOUZA, Eneida Maria. Apropriações do espaço público: alguns conceitos. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, UERJ, RJ, v. 7, n. 2, p. 296 - 306, ago. 2007.

SOUZA, Fábio M. C. de. **Planos Diretores Pós-Estatuto da Cidade em Municípios Baianos: regulação do território a serviço do desenvolvimento?** 230p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal da Bahia - UFBA. Instituto de Geociências/UFBA, Salvador, 2008.

SOUZA, Marcelo José Lopes; RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: Unesp, 2004.

SOUZA, Maria Marineide de. **Arranjo produtivo local de confecções da rua do Uruguai/Itapagipe**. 137p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social) - Universidade Católica do Salvador – UCSAL, Salvador, 2010.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In: DAGNINO, Evelina. (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, Unicamp, 2002.

TEIXEIRA, Aparecida Netto; MOURAD, Laila Nazem; SILVA, Patrícia Cezario. As intervenções do PAC em Salvador/BA. *In: CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana. Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

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

TEIXEIRA, Luiza Reis. Virtual democracy and models of political democracy: reflections on the case of the first Conference on Virtual Transparency and Social Control. *In: EUROPEAN CONFERENCE ON DIGITAL GOVERNMENT. ACADEMIC CONFERENCES INTERNATIONAL LIMITED, 2013. Proceedings [...]* 2013.

Disponível em:

<https://www.proquest.com/openview/0f2410a1cfb47529cc5739c2fe078203/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1796415> Acesso em: 15 set. 2022.

TEIXEIRA, Luiza Reis. **Legislativos Municipais: tensões entre representação e participação**. 237 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas - FGV, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2016.

TEIXEIRA, Luiza Reis; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Arquitetura da participação social no Brasil: um espaço em construção. **Revista Iberoamericana de Estudios Municipales**, n. 20, p. 33 - 57, 2019.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p.7, mar. 1998. Disponível em:  
<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7754>. Acesso em: 15 set. 2021.

TEOBALDO, Izabela Naves Coelho. A cidade espetáculo: efeito da globalização. **Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, v. 20, 2017.

TOLEDO, Luciano Augusto; SHIAISHI, Guilherme de Farias. Estudo de caso em pesquisas exploratórias qualitativas: um ensaio para a proposta de protocolo do estudo de caso. **Revista da FAE**, v. 12, n. 1, 2009.

TRAVASSOS, Ronaldo S. Participação popular ou participação social: qual a diferença? *In*: BORNSTEIN, Vera Joana *et al.* (org.). **Curso de Aperfeiçoamento em Educação Popular em Saúde**: textos de apoio. Rio de Janeiro: EPSJV, 2016. p. 115-119. Disponível em: <https://abrir.link/qOgZC>. Acesso em: 28 maio 2022.

VALLA, Victor Vincent. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 14, p. S07-S18, 1998.

VELÁSQUEZ, Carlos. Medellín desconectada... de la dignidad. 2010. **Revista Kavilando**, 103-109. Disponível em: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-335833> Acesso: 09 de jan. 2023.

VELÁSQUEZ, Carlos. A política de melhoramento integral dos bairros de Medellín, reconquista do território pelo Estado? **Revista Kavilando**, v. 3. 2 p. 72-78, 2011. Disponível em: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-429388> Acesso: 09 jan. 2022.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de coleta de dados no campo**. São Paulo: Editora Atlas SA, 2009.

VIEIRA, Norma Daliane Rodrigues; DAVI, Jordeana. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): uma análise preliminar sobre as implicações do PAC-1 nos investimentos em infraestruturas sociais e urbanas. **Sociedade em Debate**, v. 26, n. 3, p. 27-42, 2020.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: Edição do autor, 2005.

VOLPINI, Lorena. **A Rede CAMMPI**: cidadania e política do espaço na Península de Itapagipe: uma etnografia do fazer a cidade em Salvador, Brasil. Salvador. 2017. 325 f. Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Antropologia) – Universidade Federal da Bahia - UFBA, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Salvador, 2017.



## APÊNDICES

## APÊNDICE A - LISTA DE ENTREVISTADOS

<b>Entrevistado(a)</b>	<b>Função</b>	<b>Data</b>
Priscila Monteiro dos Santos	Gerente de Projetos na COSOC/CONDER; socióloga	22/09/2022
Pedro Lucas Santos	Coordenador de projetos na CONDER; arquiteto	23/09/2022
Tanísia Meire Vieira de Jesus	Coordenadora <sup>41</sup> de projetos na CONDER; arquiteta	26/09/2022
Graziane Santos Amorim	Coordenadora da COSOC/CONDER; assistente social	26/09/2022
Valéria Soares Ribeiro	Gerente de Projetos na COSOC/CONDER; assistente social	27/09/2022
Marcial Andrade Reis Souza	Membro do grupo de trabalho (GT) de Habitação na Rede Cammpi	04/10/2022
Vanessa Souza	Técnica do escritório de Campo da Massaranduba/CONDER; Assistente social	04/10/2022

<sup>41</sup> No organograma da CONDER, a figura do(a) coordenador(a) está acima do gerente em termos de hierarquia.

## APÊNDICE B - LISTA DE DOCUMENTOS CONSULTADOS

- Relatórios de Monitoramento e Avaliação do Projeto de Trabalho Técnico Social (RATTS), relatórios de frequência mensal, referentes aos anos de 2015, 2016, 2017, 2018 2019, 2020, 2021;
- Plano de Comunicação e Mobilização Social do Projeto Integrado de Desenvolvimento Socioambiental (PIDSA): Comunidade de Alagados, datado de 2021, para Residencial Margô e Dedé (Alagados VI);
- Relatório de Reprogramação Alagados PAC II – Residencial Margô e Dedé (execução do PTS);
- Arquivos *powerpoint* utilizados em apresentações institucionais;
- Publicações CONDER: Projeto da Borda da Baía;
- Relatórios Fotográficos das atividades relacionadas com a execução do PTS nos empreendimentos analisados;
- Relatórios e Planilhas de Acompanhamento de Contrato;
- Relatórios de Atendimento;
- Listas de Mobilização Social;
- Memórias de Reunião: Entre membros da Comissão, com concessionárias de serviço, equipe de engenharia/obras;
- Listas de presença;
- Documentos Administrativos: listas de pendências de execução do PTS; relatórios de acompanhamento dos cadastros físico e social; relação de beneficiários do aluguel social; beneficiários optantes de indenização e relatórios de atendimento.

## **APÊNDICE C - AUTORIZAÇÃO PARA USO DE IMAGENS E DADOS**

## ANEXOS

**ANEXO A - ABAIXO-ASSINADO DOS MORADORES DO CONJUNTO  
RENASCER**













**ANEXO B - INSTRUÇÃO NORMATIVA 07/2007 – MINISTÉRIO DAS CIDADES**



**MINISTÉRIO DAS CIDADES**  
**Secretaria Nacional de Habitação**

**Instruções Específicas para Desenvolvimento de Trabalho  
Social em Intervenções de Urbanização de Assentamentos  
Precários**

**Programa:** Urbanização Regularização e Integração de  
Assentamentos Precários

**Ação:** Apoio à Melhoria das Condições de  
Habitabilidade de Assentamentos Precários

**- 2007 -**

## SUMÁRIO

**I Definição**

**II Objetivo**

**III Diretrizes**

**IV Fases de Execução**

**V Conteúdos para o Desenvolvimento do Trabalho Social**

**VI Roteiro Técnico para Formulação de Projetos**

**VII Monitoramento e Avaliação da Implantação do Projeto Social**

**VIII Avaliação de Pós-Ocupação**

**IX Contatos em caso de dúvidas**

## **I DEFINIÇÃO**

O trabalho social na urbanização de assentamentos precários ou de favelas deve garantir condições para o exercício da participação comunitária e para a elevação da qualidade de vida das famílias residentes na área do projeto, se expressa e se desenvolve através de um conjunto de ações e atividades que buscam promover a mobilização e organização das comunidades, a educação sanitária e ambiental e a implantação de atividades voltadas à geração de trabalho e renda.

## **II OBJETIVO**

Viabilizar o exercício da participação cidadã e promover a melhoria de qualidade de vida das famílias beneficiadas pelo projeto, mediante trabalho educativo, favorecendo 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.

## **III DIRETRIZES**

### **1 Diretrizes Gerais**

1.1 A participação da equipe social inicia-se na fase de planejamento, quando da elaboração de diagnóstico, na concepção do projeto e na formulação da proposta de intervenção para a área, a qual inclui o projeto de trabalho social.

1.2 O levantamento sócio-econômico utilizado no diagnóstico da população e da área deverá ser censitário, quantitativo e qualitativo, realizado através e com utilização de metodologia participativa, contando com a assessoria de profissionais especializados, sempre que necessário. O Contratado deverá manter cadastro atualizado das famílias beneficiárias do projeto no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

1.3 A execução do projeto social deverá ter suas ações e atividades iniciadas após a assinatura do contrato de repasse e desenvolver-se durante toda a fase de obras, estendendo-se por um período de 6 (seis) meses, após a conclusão das obras e serviços.

1.4 Este prazo poderá ser acrescido de até 3 (três) meses para a avaliação de resultados que deverá ser apresentada ao final deste período. Essas ações e atividades poderão ser custeadas com recursos da União e deverão compor o Plano de Trabalho integrante do Contrato de Repasse assinado.

1.5 O Contratado deverá possuir em seus quadros um Responsável Técnico pela coordenação e acompanhamento do projeto, com necessária formação em Serviço Social ou Sociologia e experiência comprovada na área de desenvolvimento comunitário. A assinatura e o registro profissional desse Responsável Técnico deverão constar no projeto, ficando o mesmo, responsável também pelo encaminhamento dos relatórios de avaliação à CAIXA, acompanhados de parecer técnico, das faturas mensais de aplicação dos recursos do Trabalho Social, e pela procedência das despesas e validade dos documentos comprobatórios, sendo também responsável pela supervisão ou coordenação dos trabalhos terceirizados, quando houver.

1.6 O cronograma físico deverá ser compatível com o do trabalho social, especialmente se o projeto prever o reassentamento ou remanejamento de famílias.

1.7 A liberação de recursos do contrato de repasse estará condicionada ao cumprimento das metas e compromissos do projeto social.

1.8 A participação da comunidade deve ser entendida como um processo pedagógico de construção de cidadania e um direito do cidadão.

1.9 Deve-se promover a capacitação dos moradores, através de suas organizações representativas para a autonomia na gestão democrática dos processos implantados.

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

1.11 O Trabalho Social deverá promover parcerias para o atendimento das necessidades das famílias e para a implantação das políticas sociais públicas na área de intervenção, contribuindo para o acesso das famílias a serviços de educação, saúde, esporte, lazer, cultura, assistência social, segurança alimentar e segurança pública.

## **2 Diretrizes específicas para reassentamento e ou remanejamento de famílias**

2.1 O remanejamento/reassentamento de uma população não pode ser considerado isoladamente, apenas como um projeto de obras, vez que afeta não somente a vida das famílias envolvidas e a área objeto de intervenção, mas também todo o entorno social e urbanístico.

2.2 A extensão do impacto social de um remanejamento/reassentamento poderá ser minimizado se forem garantidos, na formulação do projeto, os conteúdos básicos descritos a seguir:

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

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

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

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

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

f) quando o Contratado, por razões que deverá justificar, tiver que reassentar famílias em locais mais distantes, mesmo assim não estará desobrigado a estudar a melhor forma de respeitar os laços de vizinhança existentes na área de origem, bem como deverá contar com a concordância expressa dessas famílias;

g) a área receptora deverá ser servida de infra-estrutura básica e equipamentos comunitários que atendam à demanda da comunidade;

h) o sistema de compensação ou indenização às famílias afetadas por ações de remanejamento/reassentamento, deverá estar claramente explicitado no projeto;

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

j) o projeto social deverá contemplar atendimento específico aos casos de remanejamento/reassentamento, levando às famílias afetadas, informações claras e precisas de todo o processo, em tempo adequado, que permita um grau de conhecimento e entendimento satisfatório para a tomada de decisões.

2.3 Se a proposta concluir pela necessidade de construção de alojamentos provisórios, para abrigar temporariamente as famílias afetadas, considerar:

a) que é condição fundamental para utilização de “alojamento provisório”, estabelecer as condições de salubridade e garantir a remoção ou destinação efetiva dos mesmos após o período de remanejamento/reassentamento das famílias;

b) que a alternativa construtiva deverá privilegiar o emprego de materiais reutilizáveis, considerando-se a possibilidade de reaproveitamento futuro tanto dos materiais como da infraestrutura, prevendo outras destinações de uso; e

c) que as regras de convivência nos alojamentos provisórios sejam discutidas e expressas pelos grupos de moradores que serão usuários desta construção.

#### **IV FASES DE EXECUÇÃO**

##### **1 Fase 1 – Período Pré - Obras**

1.1 Esta fase compreende o período que vai da assinatura do contrato de repasse até a finalização da licitação de obras e do trabalho social, se este for licitado.

1.2 Ao se iniciar os trabalhos junto à comunidade, uma das primeiras atividades, deverá ser a realização de reuniões ou assembléias para divulgação dos resultados do diagnóstico socioeconômico e a difusão do projeto que será desenvolvido em relação às obras e ao serviço social.

1.3 Nos casos em que a proposta previr o uso de mutirão ou autoconstrução, elaborar, em conjunto com a comunidade, o regulamento específico do mutirão e promover a capacitação dos beneficiários envolvidos.

##### **2 Fase 2 – Período de obras**

2.1 Nesta fase intensificam-se as ações e atividades voltadas para a capacitação de lideranças e de grupos, especialmente aqueles ligados ao acompanhamento das obras e do projeto.

2.2 Deverá ser constituído plantão social para o atendimento da comunidade, onde serão disponibilizadas as informações sobre o projeto.

2.3 Deverá ser constituído grupo de acompanhamento do projeto, que deve ter discutido seu papel e deve ser capacitado para bem desempenhar suas funções.

2.4 Deverão se firmadas as parcerias para buscar o atendimento das necessidades das famílias.

2.5 No caso em que o projeto físico previr o remanejamento ou reassentamento de famílias, este grupo deverá ser especialmente esclarecido sobre as condições em que se darão estas mudanças, e se for utilizado alojamentos provisórios, expressar regras de convivência coletiva. Nesses casos, é importante mapear e atender os casos especiais (pessoas com deficiências físicas ou enfermidades, mulheres com filhos recém nascidos, idosos e outros).

2.6 Em se tratando de intervenções com habitação verticalizada deverá ser dado a ênfase aos processos de gestão condominial em que as regras de convivência coletiva sejam discutidas e expressas pelos grupos de moradores que serão usuários desta construção.



### **3 Fase 3 – Período de pós-ocupação ou pós-obras**

- 3.1 Esta fase compreende os seis meses que se sucedem à conclusão das obras.
- 3.2 Intensifica-se, nesta fase, de trabalho as ações voltadas para educação sanitária e ambiental, geração de trabalho e renda, mobilizando a participação da comunidade para as mudanças previstas e desejáveis do Programa.
- 3.3 Deve-se assessorar o processo de adaptação dos moradores ao novo *habitat*.
- 3.4 Deve-se difundir o andamento do processo de regularização fundiária, priorizando a concessão de títulos às mulheres chefes de família, ou mesmo àquelas com situação civil irregular.
- 3.5 Deve-se prever e executar a assessoria às famílias para a ampliação ou melhoria das unidades habitacionais.
- 3.6 Nesta fase é trabalhada a autonomia dos grupos e organizações representativas e se processa o desligamento progressivo da equipe técnica.

## **V CONTEÚDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO SOCIAL**

### **1 Mobilização e Organização Comunitária**

- 1.1 Apoiar a formação ou consolidação das organizações de base.
- 1.2 Formar comissões e grupos de interesse ligados ao projeto, como por exemplo: Comissão de Acompanhamento de Obras, Comissões de Jovens, de Mulheres e de outros interesses despertados pelo projeto.
- 1.3 Estabelecimento de parcerias e integração com as demais políticas e programas do município, que sempre que possível deverão ser estendidas para a população do projeto;
- 1.4 Capacitação das lideranças ou grupos representativos, através de cursos, palestras, oficinas, seminários;
- 1.5 Estímulo aos processos de mobilização comunitária e a promoção de atitudes vinculadas à melhoria da qualidade de vida.

### **2 Em Educação Sanitária e Ambiental**

- 2.1 Promover o processo educativo que esclareça e valorize a infra-estrutura implantada e busque mudanças de atitudes em relação ao meio ambiente e à vida saudável;
- 2.2 Estimular a criação de comitês ou comissões ambientais;
- 2.3 Implementar ações de produção artesanal com resíduos recicláveis;
- 2.4 Promover campanhas educativas de saúde e de utilização e preservação dos serviços implantados evitando o desperdício.

### **3 Em Geração de Trabalho e Renda**

- 3.1 Promover atividades ou cursos visando à capacitação ou a re-qualificação profissional;
- 3.2 Contribuir para a redução do analfabetismo;
- 3.3 Estimular processos cooperativos de produção;
- 3.4 Estabelecer parcerias visando à implantação de unidades produtivas diversas de acordo com a vocação econômica diagnosticada.

## VI ROTEIRO TÉCNICO PARA FORMULAÇÃO DE PROJETOS

1 **Identificação do Projeto**, contendo: denominação da comunidade; localização (endereço); dados cadastrais do Contratado; previsão de início e término; número de famílias beneficiárias; responsável técnico pelo projeto social.

2 **Diagnóstico Socioeconômico**, resultado dos levantamentos realizados na área e com a população, onde estejam especificados:

a) a definição do perfil de renda e do comprometimento mediano mensal com o pagamento de encargos, impostos, taxas, moradia e transporte da família cadastrada;

b) a escolaridade dos membros da família, a profissão e situação de emprego dos que percebem renda;

c) a composição familiar do grupo que se pretende atender;

d) a situação de saúde e condições sanitárias da comunidade;

e) as necessidades apontadas pela comunidade, em termos de equipamentos sociais públicos;

f) informações sobre a organização comunitária;

g) identificação dos serviços públicos existentes informando seu raio de abrangência e sua capacidade de atendimento à demanda;

h) caracterização das habitações existentes, identificando tipo de uso, área, material construtivo, número de cômodos, serviços internos – água, luz, destino dos dejetos; e

i) indicação da necessidade ou não da reassentamento ou remanejamento de famílias.

3 **Justificativa das intervenções propostas**, contendo:

a) objetivos gerais e específicos do projeto de trabalho social;

b) formas de implementação do projeto, descrevendo as etapas e mecanismos, bem como metodologia, técnicas e instrumentos; a seqüência de operacionalização das atividades, descrevendo a participação das entidades envolvidas na execução do projeto (secretarias de saúde, educação, trabalho, social e outras entidades que atuem junto à comunidade); as ações e cronogramas por fases (pré-obra, obra e pós obra);

b1) a definição da forma de implementação dos projetos é da competência do Contratado, que deverá levar em conta, além dos aspectos técnicos, as peculiaridades culturais, sócias econômicas e ambientais da população e da área de atuação;

c) custos do projeto, fornecendo elementos dos custos previstos, indicando a participação da União e do Contratado e outras, quando houver;

d) cronograma de atividades;

e) cronograma de desembolso;

f) descrição da equipe técnica responsável pela implementação do projeto, sua formação profissional e experiência na temática;

g) plano de reassentamento ou remanejamento, explicitando mecanismos, formas, ações preparatórias, processo e cronograma compatível com o das obras; e

h) mecanismos de avaliação que serão utilizados pelo Contratado, destacando os meios e os prazos da avaliação final.

## **VII MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO DO PROJETO SOCIAL**

1 A avaliação do Trabalho Social deve ocorrer durante todo o processo, considerando sempre a visão da comunidade, através de seus grupos representativos e da equipe técnica.

2 Os instrumentos de monitoramento das atividades do Trabalho Social são:

a) Diário de Campo, que registra as ocorrências quotidianas do projeto;

b) Relatórios Mensais de Acompanhamento, que registram as atividades desenvolvidas no período, justificam as atividades previstas e não realizadas; e

c) Relatório Semestral de Avaliação, que objetiva informar o desenvolvimento gradual e evolutivo das atividades do trabalho em relação aos objetivos propostos; difundir os principais resultados obtidos no trimestre; apontar, quando for o caso, os desvios ocorridos no projeto e as providências necessárias para a correção desses desvios; e informar a avaliação da comunidade e da equipe multidisciplinar sobre as ações desenvolvidas no período.

3 Outros documentos de sistematização, como por exemplo, fotos, fitas, vídeos, material de divulgação e de campanhas, deverão, sempre que possível, acompanhar o Relatório Semestral.

4 O Relatório Mensal de Acompanhamento, é o instrumento de medição das atividades e ações desenvolvidas pelo Trabalho Social, que enseja a liberação de recursos pela CAIXA.

## **VIII AVALIAÇÃO DE PÓS-OCUPAÇÃO**

1 Entre as atribuições dos Contratados está a avaliação dos projetos, que deverá ser desenvolvida com acompanhamento da CAIXA e do MCIDADES e que culmina com a avaliação da fase de pós-ocupação, desenvolvida 6 (seis) meses após a conclusão das obras e a partir do término do Trabalho Social na área.

2 A Avaliação de Pós-Ocupação deverá ser desenvolvida com a Matriz de Indicadores que está disponível no sítio eletrônico do MCIDADES: [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br), Biblioteca da Secretaria Nacional de Habitação.

3 A Matriz de Indicadores contém o núcleo comum de eixos, dimensões, indicadores e descritores, a serem avaliados, sendo admissível a inclusão de outros por interesse do Contratado. É recomendável que todas as intervenções sejam avaliadas, sendo obrigatório para aquelas com valor superior a R\$ 1.000.000,00.

4 A responsabilidade pela Avaliação de Pós-Ocupação é da equipe local que operacionaliza o Projeto. Cada Contratado poderá buscar apoio técnico junto a universidades, institutos de pesquisa e a outros profissionais especializados no assunto, porém a coordenação dos trabalhos é da equipe local, que deverá garantir a melhor forma de realizar a avaliação e de adequar a Matriz de Indicadores à realidade e às especificidades de cada intervenção.

5 A Avaliação de Pós-Ocupação é uma tarefa de toda a equipe da Unidade Executora Local – UEL e não somente da equipe social, porque pretende avaliar a Intervenção como um todo.

6 Os recursos para a Avaliação de Pós-Ocupação poderão estar previstos, na composição de custo do Trabalho Social. Naqueles projetos onde não estão previstos recursos específicos para a

Avaliação, as despesas deverão ser executadas com recursos do Contratado, uma vez que a avaliação é obrigatória.

7 As Unidades Executoras Locais – UEL terão até 90 (noventa) dias, após os 6 (seis) meses de pós-ocupação para realizar a Avaliação, sendo obrigatória a apresentação de Relatório Final à CAIXA e ao MCIDADES por parte de todos os Projetos com contratos com repasse superiores a R\$ 1.000.000,00. Somente após a entrega do Relatório Final de Avaliação, o contrato de repasse será considerado concluído.

8 Se a Avaliação de Pós-Ocupação indicar que a população ainda necessita do apoio do Trabalho Social, o mesmo deverá ser desenvolvido com recursos próprios do Contratado.

9 O Relatório Final de Avaliação deverá ser apresentado em duas cópias em papel e em duas cópias em meio magnético, sendo uma para a CAIXA e uma para o MCIDADES, com o seguinte conteúdo:

- a) apresentação;
- b) descrição dos meios e métodos utilizados na Avaliação;
- c) resultados alcançados; e
- d) material fotográfico ou vídeo-gráfico.

## **IX CONTATOS EM CASO DE DÚVIDAS:**

### **1 Secretaria Nacional da Habitação/MCIDADES**

Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários

- DUAP Esplanada dos Ministérios, Bloco A, 3º andar -

Sala 304

CEP 70.050-901 Brasília -

DF Telefone: (0XX61)

2108.1509

FAX: (0XX61) 2108.1431

E-mail: snh-

ghis@cidades.gov.br

Internet:

<http://www.cidades.gov.br>

### **2 CAIXA**

Superintendência Nacional de Repasses -

SUREP Setor Bancário Sul, Quadra 04,

Lotes 3/4, 11º andar CEP 70.092-900

Brasília - DF

Telefones: (0XX61) 3206-9341 / 3206.8111

E-mail:

[genoa@caixa.gov.br](mailto:genoa@caixa.gov.br)

Internet:

<http://www.caixa.gov.br>

Superintendências Regionais e Agências da  
CAIXA Encontradas em todo o território  
nacional.

## ANEXO C - PORTARIA Nº 464, DE 25 DE JULHO DE 2018



# DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO



Publicado em: 26/07/2018 | Edição: 143 | Seção: 1 |

Página: 71

Órgão: Ministério das Cidades/Gabinete do Ministro

## PORTARIA Nº 464, DE 25 DE JULHO DE 2018

Dispõe sobre Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades.

O MINISTRO DE ESTADO DAS CIDADES, SUBSTITUTO, no uso de suas atribuições legais, considerando a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, regulamentada pelo Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, e considerando o constante dos autos do processo nº 80000.022655/2008-33, resolve:

Art. 1º Esta Portaria estabelece as normas e orientações para elaboração, contratação e execução do Trabalho Social dos Programas e Ações do Ministério das Cidades, incluindo: as intervenções de habitação e saneamento objetos de operações de repasse ou financiamento firmadas com o setor público; as intervenções de habitação objetos de operações de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos; as operações inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) dos demais programas que envolvam o deslocamento involuntário de famílias; e os empreendimentos executados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em todas as suas modalidades.

Art. 2º As normas e orientações para elaboração, contratação e execução do Trabalho Social dos Programas e Ações do Ministério das Cidades estão dispostas nos Anexos desta Portaria, da seguinte forma:

I - Anexo I - Disposições Gerais;

II - Anexo II - Condições Operacionais para o Trabalho Social em 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 e intervenções inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) dos demais programas que envolvam o deslocamento involuntário de famílias;

III - Anexo III - Condições Operacionais para o Trabalho Social no Programa Minha Casa, Minha Vida, modalidade operada com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV-FAR);

IV - Anexo IV - Condições Operacionais para o Trabalho Social no Programa Minha Casa, Minha Vida, modalidade operada com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social - (PMCMV-Entidades);

V - Anexo V - Condições Operacionais para o Trabalho Social no Programa Minha Casa, Minha Vida, modalidade operada com recursos do Orçamento Geral da União, Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR (MCMV-Rural);

VI - Anexo VI - Glossário; e

VII - Anexo VII - Siglas e Abreviaturas.

Art. 3º As disposições contidas nesta Portaria poderão ser aplicadas às operações firmadas anteriormente à sua publicação, naquilo que beneficiar a consecução do objeto pactuado e mediante anuência do ente promotor, público ou privado sem fins lucrativos, conforme o caso.

Art. 4º Ficam revogados o Anexo IV da Portaria nº 114, de 9 de fevereiro de 2018 e a Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014. Art. 5º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

SILVANI ALVES PEREIRA  
ANEXO I DISPOSIÇÕES GERAIS

### 1. DEFINIÇÃO

1.1 O Trabalho Social, de que trata este normativo, 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. Esses estudos consideram também as 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.

### 2. OBJETIVOS

2.1 Objetivo Geral: promover a participação social, a melhoria das condições de vida, a efetivação dos direitos sociais dos beneficiários e a sustentabilidade da intervenção.

2.2 Objetivos Específicos: 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.

2.2.1 Fomentar processos de liderança, a organização e a mobilização comunitária, contribuindo para a gestão democrática e participativa

dos processos implantados.

2.2.2 Estimular o desenvolvimento da cidadania e dos laços sociais e comunitários.

2.2.3 Apoiar a implantação da gestão condominial quando as habitações forem produzidas sob essa modalidade.

2.2.4 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.

2.2.5 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 a sua autonomia e à geração de renda.

2.2.6 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.

2.2.7 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.

2.2.8 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.

2.2.9 Fomentar a constituição de organizações representativas dos beneficiários e fortalecer as já existentes.

2.2.10 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.

2.2.11 Gerir ações sociais associadas à execução das obras e dos reassentamentos, quando houver.

## ANEXO II

aplicabi

### CONDIÇÕES OPERACIONAIS

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 e intervenções inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) dos demais programas que envolvam o deslocamento involuntário de famílias.

#### 1. APLICABILIDADE

1.1. O Trabalho Social de que trata este Anexo aplica-se às intervenções de:

a) saneamento e habitação, objeto de operações de repasse/financiamento ao setor público;

b) habitação, objeto de operações de repasse às entidades privadas sem fins lucrativos; e

c) todas as intervenções inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) dos demais programas que envolvam o deslocamento involuntário de famílias.

1.2. Nas intervenções de saneamento, o desenvolvimento do Trabalho Social é obrigatório, observando-se o que segue abaixo:

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; e

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.

1.3 Caso o objeto do projeto de saneamento não esteja previsto nos casos obrigatórios acima previstos, fica facultado ao Proponente/Agente Executor solicitar a dispensa de realização de Trabalho Social.

1.3.1 O pedido de dispensa, devidamente justificado com foco nos possíveis impactos do empreendimento no território e na urgência da intervenção, e assinado por técnico da área social, deverá ser solicitado ao Agente Operador/Financeiro, que deverá emitir manifestação técnica, devidamente justificada, pela procedência ou não do pleito.

1.3.2 Se a manifestação do Agente Operador/Financeiro for favorável ao pleito, o procedimento deverá ser encaminhado ao MCidades para conhecimento.

1.3.3 Caso o MCidades discorde da decisão, deverá comunicar o Agente Operador/Financeiro no prazo de dez dias úteis, contados do recebimento do comunicado.

1.4 Nos empreendimentos de habitação e saneamento, todas as famílias beneficiárias residentes na área de intervenção deverão ser contempladas com as ações do Trabalho Social.

1.4.1 As ações específicas da Fase de Pós Intervenção deverão ocorrer tanto com os beneficiários da área de intervenção quanto com os

da área de reassentamento, quando houver.



1.4.2 As famílias moradoras da macroárea também poderão ser incluídas nas ações do Trabalho Social, desde que não cause alteração dos valores de investimento previstos.

1.4.3 As entidades da sociedade civil da macroárea que tenham como público os moradores da área de intervenção também poderão participar das ações do Trabalho Social.

1.5 Este Anexo não se aplica às ações de apoio à elaboração dos planos setoriais de Habitação, Saneamento e Prevenção de Risco.

## 2. ATRIBUIÇÕES

### 2.1 Ministério das Cidades - MCidades:

- 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;
- 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 disposições deste normativo, a partir de solicitação formal do Proponente/Agente Executor, e após análise técnica, motivada e conclusiva, da Mandatária da União/Agente Operador/Financeiro.

### 2.2 Mandatária da União/Agente Operador/Agente Financeiro:

- a) analisar e aprovar a Proposta Preliminar do Trabalho Social - PTS-P, o Projeto do Trabalho Social - PTS, de modo a assegurar a exequibilidade destes, além de analisar e aprovar o Plano de Desenvolvimento Socioterritorial - PDS, quando for o caso;
- b) verificar a realização dos procedimentos licitatórios do Trabalho Social, que deve ser distinto do utilizado para a contratação das obras pelos Proponentes/Agentes Executores, atendo-se à documentação no que tange: à contemporaneidade do certame; aos preços do licitante vencedor e sua compatibilidade com os preços de referência; ao respectivo enquadramento do objeto pactuado ao efetivamente licitado; e, ao fornecimento pelo Proponente/Agente Executor de declaração expressa firmada por representante legal do órgão ou entidade, ou registro no SICONS que a substitua, atestando o atendimento às disposições legais aplicáveis;
- c) acompanhar e aferir a execução do Trabalho Social, assim como verificar a regular aplicação das parcelas de recursos, condicionando sua liberação ao cumprimento de metas previamente estabelecidas;
- d) analisar e aprovar a prestação de contas dos recursos aplicados, assegurando a compatibilidade e aderência das despesas realizadas com o objeto pactuado;
- e) garantir a fiel observância e ampla divulgação desta Portaria, não estando autorizada nenhuma orientação ou aplicação divergente; e
- f) encaminhar ao MCidades informações sobre o andamento do Trabalho Social e das demais informações necessárias ao processo de acompanhamento e avaliação da execução e dos resultados das ações.

2.3 Administração Pública dos estados, do Distrito Federal ou municípios, e entidades privadas sem fins lucrativos, intitulados Proponentes/Agentes Executores:

- a) apresentar ao MCidades, nas intervenções em habitação e saneamento, e demais intervenções inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento em que haja previsão de deslocamento involuntário de famílias de seu local de trabalho ou moradia, no momento da seleção do empreendimento, a Proposta Preliminar do Trabalho Social;
- b) encaminhar ao Agente Operador/Financeiro os documentos pertinentes ao Trabalho Social, de acordo com esta Portaria;
- c) definir a forma de execução, direta ou mista, do Trabalho Social;
- d) assegurar, na sua integralidade, a qualidade técnica dos projetos e da execução do Trabalho Social;
- e) realizar, sob sua inteira responsabilidade, o processo licitatório do Trabalho Social em separado das obras e de outros serviços, respeitando a Lei nº 8.666, de 1993, e demais normas pertinentes à matéria, assegurando os procedimentos legais;
- f) apresentar ao Agente Operador/Financeiro declaração expressa firmada por representante legal, atestando o atendimento às disposições legais aplicáveis ao procedimento licitatório;
- g) exercer, na qualidade de Proponente/Agente Executor, a fiscalização sobre o contrato de execução ou fornecimento;
- h) articular e integrar políticas públicas em todas as fases do Trabalho Social, de forma a promover a multidisciplinaridade, intersetorialidade e a sustentabilidade das intervenções, fomentando condições para o processo de desenvolvimento socioterritorial de médio e longo prazos, com a criação de arranjo institucional que possibilite a articulação de políticas públicas;
- i) estimular a participação dos beneficiários finais na elaboração, implementação e acompanhamento do objeto pactuado, na gestão dos recursos financeiros destinados, bem como orientar de forma participativa para a operação, manutenção e conservação adequada do patrimônio gerado pelos investimentos decorrentes da intervenção;
- j) fornecer ao MCidades e à Instituição Financeira, a qualquer tempo, informações sobre as ações desenvolvidas no Trabalho Social, visando ao acompanhamento e à avaliação do processo e seus resultados;
- k) prever, no edital de licitação e no contrato de execução ou fornecimento, que a responsabilidade pela qualidade dos materiais fornecidos e dos serviços executados é da empresa contratada para esta finalidade, inclusive a promoção de readequações, sempre que necessário;
- l) cadastrar os beneficiários de melhorias ou unidades habitacionais no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e registrar o benefício direto concedido pelo MCidades, sendo essa responsabilidade exclusiva dos entes municipais independente de atuarem como Proponentes/Agentes Executores. As famílias que atendam aos requisitos dos demais programas sociais do Governo Federal também deverão ser cadastradas no CadÚnico. Caso os Proponentes/Agentes Executores não sejam entes municipais, deverá haver articulação com estes para que o CadÚnico seja preenchido;

l.1) para registro do benefício habitacional das famílias no CadÚnico deverá ser utilizado o modelo Formulário Suplementar 1 - Vinculação a programas e serviços - F1.01, conforme Instrução Operacional SENARC/MDS vigente.

- m) gerir os contratos de Trabalho Social, visando à compatibilidade com a execução das obras físicas;
- n) prestar contas dos recursos repassados/financiados, na forma da legislação pertinente; e
- o) responder, no que lhe couber, aos apontamentos relacionados ao Trabalho Social perante os órgãos de controle, especialmente ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), e ao Tribunal de Contas da União (TCU).

#### 2.4 Famílias atendidas:

- 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.

### 3. EIXOS

3.1 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.

3.2 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.

3.3 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.

3.4 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 melhoria da qualidade de vida da população, fomentando condições para um processo de desenvolvimento socioterritorial de médio e longo prazo.

3.5 O Trabalho Social deverá observar, obrigatoriamente, todos os quatro eixos, sendo que a ênfase a cada um deverá respeitar as características da área de intervenção e da macroárea, quando esta existir, indicadas no diagnóstico.

3.5.1 Nas intervenções de prevenção de riscos, o Trabalho Social deverá atender ao eixo "acompanhamento e gestão social da intervenção", podendo ser estendido aos demais eixos, desde que devidamente justificado pelo proponente e aceito pela Instituição Financeira.

### 4. PLANEJAMENTO

4.1 A participação da equipe social deve ocorrer nas fases de planejamento, execução e avaliação da intervenção, trabalhando de forma integrada com as demais equipes do projeto, sendo que o planejamento do Trabalho Social deve se dar em três etapas, constituídas, no mínimo, por:

a) Projeto de Trabalho Social Preliminar- PTS-P a ser apresentado na seleção da proposta pelo MCidades, define os objetivos e o escopo geral do Trabalho Social a ser implementado e o valor de investimento destinado para esse fim no instrumento de repasse/financiamento.

a.1) O PTS-P deverá ser aprovado pelo Agente Operador/Financeiro para assinatura do instrumento de repasse/financiamento.

a.2) Caso o Proponente/Agente Executor tenha condição de apresentar o Projeto de Trabalho Social - PTS na seleção/contratação, está automaticamente dispensado do PTS-P.

b) Projeto de Trabalho Social - PTS, a ser apresentado pelo Proponente/Agente Executor e aprovado pelo Agente Operador/Financeiro entre a assinatura do instrumento de repasse/financiamento e a autorização do início de obras, devendo detalhar o Trabalho Social a ser desenvolvido nas fases de obras e pós-obras nos seus quatro eixos, em consonância com o cronograma de obras.

c) Plano de Desenvolvimento Socioterritorial - PDST, que deve ser apresentado pelo Proponente/Agente Executor e aprovado pelo Agente Operador/Financeiro conforme indicado no cronograma do PTS, até no máximo o final da Fase de Obras, para as operações de habitação com número de famílias beneficiárias acima de 500 e, nas de saneamento, quando o valor destinado às ações do Trabalho Social for superior a R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais), sendo facultativo nos demais casos.

4.1.1 Algumas ou todas as ações de diagnóstico e planejamento previstas para a elaboração do PTS poderão, a critério do Proponente/Agente Executor, ser antecipadas no PTS-P, neste caso a expensas do Proponente/Agente Executor, não compondo o custo do Trabalho Social.

4.1.2 No PTS devem ser explicitados os arranjos de gestão necessários para viabilizar a organização e coordenação das ações intersetoriais.

4.1.3 No caso das intervenções destinadas à prevenção e ao enfrentamento de desastres naturais incluídas nas regras da Portaria Interministerial nº 130, de 23 de abril de 2013, a apresentação do PTS-P e do PDST é dispensada, devendo sua elaboração e execução ser comprovada por ocasião da prestação de contas final.

#### 4.2 PROJETO DE TRABALHO SOCIAL PRELIMINAR (PTS-P)

O PTS-P é o documento com a caracterização da área de intervenção, bem como da população beneficiária, da intervenção física e os objetivos do Trabalho Social, visando viabilizar a assinatura do instrumento de repasse/financiamento e subsidiar a elaboração do PTS.

4.2.1 O PTS-P deve conter, necessariamente:

- 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 a quantitativo de famílias e seu perfil socioeconômico, 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;
- 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.

#### 4.3 PROJETO DE TRABALHO SOCIAL (PTS)

O PTS é o documento que apresenta o diagnóstico da área de intervenção, os objetivos e metas do Trabalho Social e as ações a serem realizadas nas Fases de Obras e Pós-Obra.

##### 4.3.1 O PTS deve conter, no mínimo, os itens a seguir:

- a) Identificação: dados cadastrais do Proponente/Agente Executor; localização da intervenção (endereço), número total de famílias beneficiárias;
- b) Diagnóstico socioterritorial: deverá ser realizado a partir da caracterização elaborada na Proposta Preliminar, contendo:
  - b.1) na área de intervenção, por meio de pesquisa sociofamiliar censitária ou, nas intervenções de saneamento, amostral:
    - b.1.1) comprometimento médio mensal da renda das famílias com o pagamento de encargos, impostos, taxas, moradia e transporte, motivando, quando for o caso, a necessidade de tarifa social para os serviços de saneamento e energia elétrica, subsídio para as ligações intradomiciliares, oferta de kits sanitários e inserção em outras políticas públicas;
    - b.1.2) número de habitantes por faixa etária, número de pessoas com deficiência, composição familiar e coabitação involuntária e o adensamento excessivo, quando houver;
    - b.1.3) a escolaridade dos membros da família, a profissão e situação de emprego dos que percebem renda, justificando a necessidade de articulação com a assistência social e educação;
    - b.1.4) infraestrutura para mobilidade (vias, vielas e escadarias) e disponibilidade de meios de transporte; padrão de moradia;
    - b.1.5) nas intervenções de saneamento, o cadastro das famílias beneficiárias de novas unidades ou melhorias habitacionais, obtido por meio do inquérito sanitário domiciliar, conforme normativo do programa, deverá ser incorporado ao diagnóstico socioterritorial;
    - b.1.6) na área de intervenção de saneamento, mapeamento das doenças e agravos relacionados à falta de saneamento e de condições de habitabilidade, por meio de dados secundários, principalmente do Sistema de Informações de Atenção Básica em Saúde - SIAB;
    - b.1.7) os instrumentos de coleta de dados devem possibilitar o levantamento e o monitoramento dos indicadores previstos no modelo lógico de indicadores para avaliação do Pós-Intervenção e outras fontes;
  - b.2) na macroárea (que inclui a poligonal de intervenção), por meio de metodologias rápidas e participativas ou dados secundários:
    - b.2.1) as necessidades apontadas pela comunidade como prioritárias, em termos de equipamentos públicos;
    - b.2.2) pesquisa de entidades sociais e comunitárias atuantes e que deverá cobrir, no mínimo, os seguintes itens: formalização, áreas temáticas de atuação, número e tipo de membros ou beneficiários, principais sucessos e problemas;
    - b.2.3) incidência de criminalidade, formação de grupos ilícitos, tráfico de entorpecentes, violência doméstica, exploração da prostituição, entre outros;
    - b.2.4) levantamento das instituições que atuam com educação ambiental e mobilização social na região, incluindo as experiências e programas de educação ambiental em desenvolvimento;
    - b.2.5) mapeamento de demandas do mercado do trabalho e setores mais dinâmicos da região: oferta de comércios, potencialidades econômicas e culturais da região beneficiada que podem ser fomentadas por meio de cursos de capacitação, quando for o caso, bem como disponibilidade de entidades formadoras qualificadas;
    - b.2.6) mapeamento de equipamentos, projetos, programas e políticas públicas - já em andamento ou previstos - potencialmente relevantes para a inclusão social, produtiva, preservação ambiental e desenvolvimento local, inclusive através de articulações intersetoriais;
    - b.2.7) identificação de áreas de vulnerabilidade e risco social a serem priorizadas pela ação pública, principalmente através de articulações intersetoriais;
    - b.2.8) levantamento das informações relacionadas às condições de vida dos catadores, quando houver, e de seus familiares, no lixão e nas ruas, assim como dados e informações sobre a quantidade de famílias que sobrevivem da atividade da coleta, o número de associações ou cooperativas existentes, a existência de trabalho infantil, entre outras informações consideradas pertinentes ao planejamento das ações do Trabalho Social;
    - b.2.9) existência e características dos impactos ambientais identificados, quando for o caso;
    - b.2.10) outras informações avaliadas como necessárias pelo Proponente/Agente Executor para subsidiar a análise dos impactos sociais e as medidas necessárias para garantir a sustentabilidade do empreendimento;

- c) justificativa: discorrer brevemente sobre a proposta de Trabalho Social em relação à intervenção a ser realizada e sua relação com o contexto do projeto e os problemas da área;
- d) objetivos: definir os objetivos geral e específicos do Trabalho Social em relação à intervenção proposta;
- e) ações e estratégias de execução: deverão ser definidas a partir dos resultados obtidos pelo diagnóstico socioterritorial, descrevendo as atividades, os mecanismos, a metodologia, técnicas e instrumentos a serem utilizados e a sequência de operacionalização, considerando o conteúdo descrito nos quatro eixos;
- f) monitoramento: explicitando os mecanismos que serão utilizados pelo Proponente/Agente Executor para monitoramento das ações do Trabalho Social, destacando os meios e os prazos do monitoramento;
- g) equipe de Trabalho Social: com descrição das atividades/atribuições do responsável técnico pelo PTS/Coordenador e de cada integrante, além das respectivas formações profissionais;
- h) orçamento: contendo os custos das ações/atividades a serem implementadas;
- i) cronograma físico-financeiro: contendo o tempo e custo de execução de todas as atividades inerentes à fases de obra e pós-obra e, quando for o caso, das etapas previstas para o seu processo licitatório;
- j) regime de execução: direta ou mista, descrevendo a programação do procedimento licitatório para as ações executadas de forma terceirizada; e
- k) Ações para o PDST: previsão de atividades que subsidiarão a formulação deste, de acordo com o conteúdo previsto neste normativo.
- k.1) deve, necessariamente, estar explícito no cronograma do PTS a previsão de início de elaboração, entrega e implementação do PDST.

4.3.2 Deverão constar no Projeto do Trabalho Social a assinatura e o registro do Responsável Técnico pela sua elaboração. Este registro poderá ser do conselho de classe, quando houver, ou de profissões regulamentadas do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

#### 4.4. PLANO DE DESENVOLVIMENTO SOCIOTERRITORIAL (PDST)

O PDST é elaborado a partir da consolidação do Trabalho Social em campo, da mobilização comunitária e das articulações intersetoriais efetivadas, visando à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e à integração territorial dos beneficiários.

##### 4.4.1 O PDST deverá conter, no mínimo, o descrito nos itens a seguir:

- a) Identificação: dados cadastrais do Proponente/Agente Executor; limites da área de intervenção e da macroárea, estimativa de população da macroárea;
- b) Atualização do diagnóstico socioterritorial da macroárea: realizado quando da elaboração do PTS, descrito na alínea "b", do item 3, subitem 3.1, caso seja necessário;
- c) Objetivos: definidos com base nas articulações intersetoriais e na mobilização/fortalecimento da comunidade, com metas de curto, médio e longo prazo;
  - c.1) As metas das ações intersetoriais deverão ser representadas, no mínimo, pelo comprometimento formal dos setores envolvidos;
  - d) Ações e estratégias de execução: definidas a partir dos resultados obtidos pelo diagnóstico da macroárea, descrevendo as atividades, os mecanismos, a metodologia, técnicas e instrumentos a serem utilizados, considerando o conteúdo descrito nos quatro eixos;
    - d.1) na definição da estratégia intersetorial deverão constar os atores/parceiros mobilizados para cada ação prevista e seus respectivos compromissos assumidos;
  - e) Estratégias de monitoramento: deve explicitar os mecanismos que serão utilizados pelo Proponente/Agente Executor para monitorar as ações do PDST, considerando os objetivos de curto, médio e longo prazo, assim como os arranjos de gestão definidos;
  - f) Orçamento: contendo os custos das ações/atividades a serem implementadas, distinguindo as que serão executadas com recursos do Trabalho Social das que serão realizadas com recursos complementares aos da operação de repasse/financiamento, explicitando as fontes;
  - g) Cronograma físico-financeiro: contendo o tempo e custo de execução de todas as ações/atividades previstas no PDST e, quando for o caso, das etapas planejadas para o processo licitatório das atividades a serem realizadas de forma indireta.

#### 5. FASES DE EXECUÇÃO

5.1 A elaboração, a entrega à MANDATÁRIA e a execução do PTS-P, PTS e PDST deverão obedecer aos marcos temporais apresentados no quadro a seguir:

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 ou mudança 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	- Execução do PTS e PDST

			do PDST	
--	--	--	---------	--

5.2 A opção metodológica, a escolha do instrumental, das estratégias e das técnicas a serem utilizadas para implementação do Trabalho Social é da competência do Proponente/Agente Executor, que deverá levar em conta, além dos aspectos técnicos e do tipo de intervenção, as peculiaridades culturais, sociais, econômicas e ambientais, identificadas a partir da caracterização e diagnóstico da área de intervenção e dos beneficiários, e do diagnóstico socioterritorial da macroárea.

### 5.3 Fase 1 - Pré-Contratação

5.3.1 Essa 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.

### 5.4 Fase 2 - Pré-Obras

5.4.1 Essa Fase compreende o período que vai da assinatura do instrumento de repasse/financiamento até a ordem de serviço de início de obras, que somente será autorizada após a aprovação do PTS pelo Agente Operador/Financeiro.

5.4.2. A elaboração do PTS, assim como a execução do Trabalho Social, poderá ser realizada por regime de execução direta ou de forma mista, a critério do Proponente/Agente Executor.

5.4.2.1 Em caso de elaboração do PTS por regime de execução mista (direta e indireta), somente a parte do custo correspondente à execução indireta poderá ser incluída na composição do investimento do instrumento de repasse/financiamento, no item Projetos ou no item Trabalho Social, a critério do Proponente/Agente Executor.

5.4.3 As atividades a serem executadas nessa Fase são:

- a) elaboração do PTS, conforme instruções deste Anexo, tendo como base o PTS-P apresentado na Fase 1 - Pré-Contratação;
- b) realização de reuniões ou assembleias para divulgação dos resultados do diagnóstico e discussão do PTS com a comunidade;
- c) inserção dos beneficiários no planejamento e na execução do Trabalho Social por meio de atividades participativas, tais como: constituição ou fortalecimento dos conselhos existentes, reuniões de planejamento comunitário, palestras, assembleias, audiências públicas, ciclos de debates, campanhas e outras ações que elevem o nível de conhecimento da população beneficiada sobre a intervenção a ser implementada;
- d) realização da selagem das unidades habitacionais na área de intervenção, de forma participativa, e cadastramento das famílias para fins de diagnóstico e em colaboração com as equipes responsáveis pela obra física e regularização fundiária, visando inclusive ao congelamento da área de intervenção;
  - d.1) nas intervenções de Saneamento, esta atividade aplica-se somente aos beneficiários de melhorias ou novas unidades habitacionais, e o cadastramento é realizado pelo inquérito sanitário domiciliar, descrito no normativo específico do programa;
- e) produção e veiculação de materiais informativos aos beneficiários, em várias mídias, sobre a intervenção, suas etapas, impactos e benefícios, repassando as informações para todas as famílias sobre o programa habitacional ou de saneamento e sobre a intervenção proposta;
- f) promoção de encontros com a comunidade para apresentação, em linguagem acessível, das características técnicas da intervenção, visando à recepção de sugestões por parte da população, sendo obrigatória a participação da equipe de arquitetos, engenheiros e demais áreas técnicas envolvidas na intervenção;
- g) mapeamento da aceitação ou resistência à intervenção por parte dos moradores e definição das estratégias de negociação para eventuais ajustes ao projeto físico;
- h) reconhecimento, contato e mobilização de lideranças ou instâncias de representação existentes e potenciais, de forma a estimular sua atuação no planejamento, acompanhamento e avaliação das intervenções promovidas e a incorporarem a importância da participação e do controle social na resolução dos problemas;
- i) instituição da(s) estrutura(s) de escritório/plantão social, constituída(s) por, no mínimo, uma estrutura fixa na área da intervenção, dotada de recursos humanos e equipamentos, eventualmente complementada por outro imóvel dependendo do tamanho da área, que deverão ser mantidas ao longo de toda a intervenção para o atendimento da população, onde serão disponibilizadas todas as informações necessárias, funcionando também como base logística para o Trabalho Social e para funcionamento do mecanismo para prevenção e mediação de eventuais conflitos;
  - i.1) no caso de intervenções voltadas exclusivamente para a prevenção de riscos, admite-se a dispensa da estrutura fixa.
- j) identificação do potencial profissional dos beneficiários, visando à absorção da mão-de-obra pela intervenção;
- k) articulação das atividades de educação ambiental previstas no PTS com aquelas exigidas na licença ambiental destinadas à mitigação de impactos, quando for o caso;
- l) nos casos de deslocamento involuntário de famílias, preparação e apoio a estas na individualização das soluções que compõem o Plano de Reassentamento e Medidas Compensatórias e demais atividades previstas em ato normativo específico do MCidades; 5.4.5

Essa fase é obrigatória para as intervenções cujo objeto seja, exclusivamente, a elaboração de estudos e projetos. O Trabalho Social deverá compreender o processo de divulgação e mobilização da população para a participação no planejamento do projeto a ser elaborado.

5.4.5.1 Essa fase é dispensada nos casos de intervenções que contemplem exclusivamente a elaboração de estudos e projetos de prevenção de riscos.

### 5.5 Fase 3- Obras

5.5.1 Essa Fase compreende o período que vai da emissão da ordem de serviço para início de obras até a conclusão destas ou a mudança das famílias para a nova moradia, quando for o caso.

5.5.2 As atividades a serem executadas nessa Fase são:

- a) elaboração e eventual início da implementação do PDST, cujas ações compreendem a área de intervenção e a macroárea;
- b) encaminhamento, nas operações vinculadas, da relação das famílias beneficiárias de unidades habitacionais, até que a obra atinja 30% de execução das obras da produção habitacional, ao Agente Operador/Financeiro, visando torná-las aptas para a assinatura de contrato.
- c) intensificação da atuação do escritório/plantão social, com ampliação do atendimento e encaminhamento das famílias, para efetivação de direitos sociais mediante articulação intersetorial e interinstitucional de serviços;
- d) execução das atividades de comunicação, informação, preparação e acompanhamento das famílias relacionadas ao seu deslocamento involuntário e à mitigação dos transtornos causados pela execução da intervenção física, tais como interrupções do fornecimento de serviços e do trânsito, colocação de desvios, barulhos, segurança;
  - d.1) criação ou fortalecimento de instâncias de representação na comunidade para acompanhamento de obras e de reassentamento, oportunizando eventuais negociações de ajustes às obras;
  - e) criação de espaços participativos voltados à questão da mulher, visando à discussão e encaminhamentos de demandas específicas a esse segmento;

- f) articulação com as políticas públicas de educação, saúde, desenvolvimento urbano, assistência social, trabalho, meio ambiente, recursos hídricos, educação ambiental, entre outras;
- g) priorização dos beneficiários das políticas de transferência de renda nas ações de capacitação profissional, visando contribuir para sua inclusão produtiva e emancipação e priorizando a capacitação de mulheres chefes de famílias e pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza;
- h) promoção de ações de desenvolvimento socioeconômico da área de intervenção e da macroárea, quando for o caso, em especial aos aspectos abaixo descritos:
- h.1) criação, reorganização, fortalecimento e formalização de entidades da sociedade civil, que prestem serviços no território, visando à inclusão produtiva, econômica e social das famílias;
- h.2) apoio à formação de comissões e grupos de produção, formação de cooperativas, cursos de capacitação em empreendedorismo, capacitação em fundamentos de economia solidária, acesso a crédito e implantação dos projetos de iniciativa das comunidades, respeitadas as particularidades da população beneficiária e condições específicas de cada intervenção;
- h.3) apoio, articulação ou promoção de atividades de capacitação e requalificação profissional, e encaminhamento ao mercado do trabalho, conforme indicações da pesquisa de vocações e mercado do trabalho, aproveitando as oportunidades proporcionadas por programas e leis existentes, tal qual a Lei da Aprendizagem (Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000);
- h.4) 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;
- h.5) oferta de ações de educação ambiental de forma a promover a discussão qualificada acerca do saneamento, da habitação e de apoio às ações de recuperação de áreas degradadas, se for o caso;
- h.6) 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;
- h.7) Essas ações deverão priorizar aquelas ofertadas gratuitamente pelas instituições públicas e privadas parceiras. Caso a demanda das famílias beneficiárias e das entidades da sociedade civil não estejam contempladas na oferta descrita acima, é permitida a realização de cursos de capacitação e requalificação profissional por meio de terceirização, objeto de licitação específica.
- i) realização de, no mínimo, três visitas às obras pelos beneficiários, individualmente ou por meio de representação, mediante acordo com estes, de forma organizada e planejada;
- j) garantia de vistoria anterior à data da mudança das unidades habitacionais pelos beneficiários;
- k) 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;
- l) articulação com os órgãos/entidades competentes para implantação de ações de orientação voltadas a motoristas, motociclistas, pedestres e ciclistas sobre as regras de trânsito e os usos adequados das vias, modificando suas atitudes no trânsito e reduzindo acidentes na área da intervenção, em consonância com as ações desenvolvidas pelo Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN;
- m) estímulo à inserção da organização comunitária da área de intervenção em movimentos sociais mais amplos e em instâncias de controle e gestão social;
- n) apoio, articulação ou promoção de ações de mobilização social, em casos de intervenções localizadas em áreas classificadas como de risco e potencial foco de epidemias, para o controle e prevenção destas, em especial a dengue, conforme as políticas públicas de saúde;
- o) articulação com os órgãos/entidades competentes para implantação de ações de capacitação voltadas para segurança infantil, com ênfase nos beneficiários de moradias verticalizadas, alinhadas com outras políticas públicas correlatas;
- p) inserção obrigatória de todos os beneficiários de melhorias ou unidades habitacionais no CadÚnico, sendo condição para o recebimento desse atendimento;
- p.1) registro do benefício obtido pelo programa de habitação/saneamento no CadÚnico após a entrega da unidade ou da melhoria habitacional;
- p.2) inserção dos demais beneficiários da intervenção no CadÚnico, caso se enquadrem nos programas sociais do Governo Federal;
- q) orientação sobre ligações domiciliares e intradomiciliares, manutenção e conservação de sistema de água, esgoto e drenagem pluvial, visando à totalidade de interligações corretas, quando previstas na intervenção;
- 5.5.3 Considerando que em algumas intervenções a mudança das famílias para as novas habitações ou a melhoria habitacional poderá ocorrer antes da conclusão dos demais serviços e obras, deverão ser desenvolvidas todas as atividades descritas neste item que estejam relacionadas ao processo de adaptação dos moradores à nova moradia.
- 5.5.4 Caso o Projeto de Engenharia tenha reprogramações que venham a alterar o conteúdo inicial ou o cronograma de execução, o PTS, se necessário, também deve ser reprogramado, de forma a garantir sua compatibilidade temporal, física e financeira com as obras.
- 5.5.5 No caso de intervenções voltadas exclusivamente para a prevenção de riscos de desastres naturais, as atividades obrigatórias a serem executadas nesta Fase restringem-se àquelas descritas nas alíneas (d), (o), (p) e (q) do item 5.2, podendo ser desenvolvidas outras atividades desde que justificado pela necessidade de estender o apoio às famílias sujeitas ao deslocamento involuntário.
- 5.5.6 Nas intervenções com habitações em condomínio e loteamentos verticalizados, a responsabilidade pelas ações específicas de gestão condominial é do Trabalho Social, porém, dadas as suas especificidades, deverão ser executadas por empresa especializada, contratada por meio de processo licitatório específico, observando-se os seguintes conteúdos mínimos:
- a) levantamento de informações que subsidiarão a elaboração da previsão orçamentária do condomínio;
- b) assessoria técnica nas reuniões que antecedem a ocupação informando aos beneficiários do Programa sobre os seguintes aspectos:
- b.1) custo de manutenção e consumo do condomínio em relação ao rateio das despesas entre os condôminos (ordinárias e extraordinárias);
- b.2) regramento das obrigações dos condôminos em relação ao Código Civil e outras legislações pertinentes;
- b.3) regramento das obrigações do síndico e conselho fiscal em relação ao Código Civil e outras legislações pertinentes, interagindo com o Trabalho Social na identificação de potenciais lideranças; e
- b.4) eleição de síndico e conselho fiscal.
- c) convocação dos beneficiários e realização de assembleia de constituição de condomínio, eleição do síndico e conselho fiscal, por meio de edital específico;
- d) providências para emissão de Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do condomínio e registro das atas, informando ao contratante após sua conclusão;
- e) reuniões com síndico e conselho fiscal para esclarecimentos acerca do trabalho de assessoramento em gestão condominial;
- f) apoio ao síndico e ao conselho fiscal nas discussões com os condôminos para elaboração/adequação do regimento interno;

- g) assessoramento ao síndico e ao conselho fiscal acerca da abertura de contas Pessoa Jurídica - PJ do condomínio, inscrição de contribuinte municipal, questões tributárias, contratação de empregados e encargos decorrentes, emissão de boletos de cobrança, recebimento da 1ª taxa de condomínio;
- h) confirmação de transferência de titularidade do condomínio nas concessionárias de água, energia elétrica e gás, onde houver, regularizando as situações pendentes e informando ao contratante;
- i) assessoramento ao síndico e conselho fiscal acerca das garantias de obras;
- j) assessoramento ao síndico e conselho fiscal acerca da manutenção preventiva e respectivos cronogramas, obtenção de orçamento e formação de agenda de fornecedores;
- k) orientações ao síndico e ao conselho fiscal sobre a necessidade de manter atualizado e vigente o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros - AVCB, conforme requerido pela Legislação Municipal;
- l) assessoramento ao síndico quanto à necessidade e periodicidade da convocação de assembleias, ordinárias e extraordinárias, assim como aos seus respectivos procedimentos;
- m) participação das assembleias, ordinárias e extraordinárias, prestando assessoramento e esclarecimentos de dúvidas relativas às questões condominiais;
- n) reuniões de esclarecimento e informação ao síndico e ao conselho fiscal sobre a legislação municipal, estadual e federal incidente sobre a gestão de condomínios;
- o) orientações ao síndico e ao conselho fiscal com relação à elaboração de cadastro de moradores, planejamento e condução de assembleias, reuniões, registro de atas, publicação de informativos, sigilo de informações e guarda de documentos do condomínio;
- p) disponibilização de canais de comunicação com o síndico e com o conselho fiscal nas questões administrativas e financeiras do condomínio;
- q) reuniões mensais com o síndico e conselho fiscal para tratar de assuntos relativos à gestão do condomínio e preparação da pauta das assembleias;
- r) reuniões mensais com o síndico e conselho fiscal para tratar da preparação e elaboração da prestação de contas mensal do condomínio, orientando quanto ao controle financeiro como recebimentos, pagamentos, saldos, fluxo de caixa, balanço mensal, agenda de contas a pagar, rateio de despesas e cobrança de inadimplentes;
- s) auxílio ao síndico na realização de reuniões de condomínio, visando:
- s.1) reforçar as orientações relativas à convenção de condomínio e ao regimento interno, para garantir sua aplicabilidade;
- s.2) esclarecer as diferenças entre assembleias ordinárias e extraordinárias;
- s.3) informar sobre a forma de decisão de contratação, pelo condomínio, de despesas ou benfeitorias para o empreendimento;
- s.4) esclarecer os valores descritos na previsão orçamentária;
- s.5) orientar sobre formas de gestão condominial (autogestão, contratação de administradoras, empresas de cobrança);
- s.6) informar sobre a necessidade de contratação de seguro obrigatório do condomínio e outras exigências legais.
- t) orientação ao síndico sobre a necessidade de verificação periódica do estado de conservação das áreas e equipamentos comuns do condomínio, bem como sobre as manutenções necessárias;
- u) orientação ao síndico e ao conselho fiscal sobre procedimentos de elaboração de Ata de todas as reuniões e assembleias realizadas com os condôminos.
- 5.6 Fase 4 - Pós-Obra
- 5.6.1 Essa Fase inicia-se imediatamente após a conclusão das obras/serviços, mudança dos beneficiários para a nova unidade habitacional ou a conclusão de melhoria habitacional, quando for o caso, e terá a duração de seis a doze meses.
- 5.6.2 As atividades a serem executadas nessa Fase são:
- a) todas aquelas descritas na Fase 2 que estejam relacionadas ao processo de adaptação dos moradores ao novo habitat, caso não tenham sido realizadas naquela Fase;
- b) manutenção do escritório/plantão social, promovendo a continuidade da assessoria às famílias na busca dos direitos sociais, prestando esclarecimentos e fazendo os encaminhamentos necessários conforme as situações diagnosticadas, inclusive no que tange à intervenção física;
- c) consolidação de espaços públicos de participação e controle social;
- d) promoção ou acompanhamento e supervisão das ações de geração de trabalho e renda e inclusão produtiva, encaminhamento ao mercado do trabalho;
- e) acompanhamento das ações de fortalecimento das entidades sociais e comunitárias, projetos comunitários de geração de trabalho e renda;
- f) apoio à difusão e desenvolvimento das ações de regularização fundiária;
- g) registro em relatório de acompanhamento dos casos de ociosidade, não operação pelos órgãos competentes ou desvio de finalidade dos equipamentos públicos produzidos pela intervenção;
- h) início do processo de desligamento progressivo da equipe técnica, quando é reforçada a autonomia dos grupos e organizações representativas;
- i) processo licitatório da Avaliação Pós-Intervenção, se for o caso;
- j) Início ou continuação da implementação do PDST.
- 5.6.3 Essa Fase poderá ser acrescida de até três meses para realização da Avaliação Pós-Intervenção.
- 5.7 As ações de Trabalho Social têm conteúdos específicos por fase: Pré-Obra, Obra e Pós-obra, não havendo correlação percentual com a execução física da intervenção (pari passu). Entretanto, sempre que ocorrer atraso ou inexecução das ações nas correspondentes fases, deverão ser apresentadas reprogramações dos conteúdos previstos, de modo a adequá-los à fase em que se encontra a execução física.
- 5.8 Nos casos em que a área de intervenção ou macroárea for contemplada com mais de um instrumento de repasse/financiamento, com previsão de Trabalho Social, as ações deverão ser compatibilizadas, de modo a evitar sobreposição, paralelismo de atividades e desperdício de recursos públicos.
6. COMPOSIÇÃO DO INVESTIMENTO
- 6.1 Na composição de investimento das intervenções devem ser assegurados recursos para execução do Trabalho Social, observando-se os seguintes percentuais de investimento:
- a) obrigatoriamente, para os projetos de habitação: no mínimo 2,5 % do valor de investimento, do instrumento de repasse/financiamento, sem limite máximo;
- b) nos casos de saneamento integrado e drenagem urbana em que estiver previsto remanejamento/reassentamento de famílias: 2,5% a 3% do valor de investimento do instrumento de repasse/financiamento;
- c) para as intervenções de saneamento das modalidades de abastecimento de água e esgotamento sanitário, drenagem urbana e saneamento integrado sem remanejamento/reassentamento de famílias, projetos de manejo de resíduos sólidos que envolverem ações com catadores: de 1% a 3% do valor de investimento do instrumento de repasse/financiamento; e
- d) nos projetos de saneamento integrado conjugados com operações do Programa Minha Casa Minha Vida - MCMV: de 2,5% a 3% do valor de investimento do instrumento de repasse/financiamento de saneamento.
- 6.2 Os recursos necessários ao pagamento das ações do Trabalho Social deverão integrar o Valor de Investimento (VI) da intervenção, o Quadro de Composição do Investimento (QCI) e o cronograma físico-financeiro da intervenção.

- 6.3 Os recursos de repasse, financiamento ou contrapartida aportados para as ações do Trabalho Social deverão ser utilizados, exclusivamente, no pagamento das despesas abaixo relacionadas:
- a) elaboração do PTS e do PDST, se necessário, incluindo a elaboração ou atualização do diagnóstico socioterritorial, estudos, pesquisas e de cadastros das famílias, exceto os custos de cadastramento no CadÚnico;
  - b) contratação de consultoria e de serviços técnicos especializados para execução de atividades específicas e complementares necessárias para apoiar o Proponente/Agente Executor no desenvolvimento do Trabalho Social, tais como gestão condominial, instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação, além de temas específicos contidos nos eixos e fases previstos neste normativo, para os quais o Proponente/Agente Executor, comprovadamente, não possua quadro de pessoal;
  - c) capacitação envolvendo oficinas educativas, seminários, e outras ações, inclusive aquelas voltadas para o fortalecimento das entidades da organização da sociedade civil, quando estas se encontrarem tanto na área de intervenção quanto na macroárea e atuarem dentro da área de intervenção;
  - d) produção e aquisição de material pedagógico e de divulgação das ações do Trabalho Social;
  - e) compra e locação de materiais permanentes a serem utilizados no desenvolvimento do Trabalho Social, como por exemplo, computadores, impressoras, data-show, equipamento de filmagem e de fotografia, indispensáveis para a execução, o registro e a difusão das ações do projeto social, desde que o Proponente/Agente Executor não disponha de tais materiais e, caso tenham sido adquiridos, ao final deverão ser incorporados ao patrimônio do Proponente/Agente Executor para continuidade das ações;
  - e.1) a compra e locação prevista na alínea "e" refere-se apenas às ações de Trabalho Social executadas diretamente pela equipe do Proponente/Agente Executor, sendo vedada para as ações executadas por empresas terceirizadas, uma vez que estas já deverão possuir as condições necessárias para o seu desenvolvimento;
  - f) contratação de apoio logístico para suporte das atividades programadas no projeto, tais como: aluguel, instalação e manutenção do escritório/plantão social; transporte; telefonia; e internet; desde que essenciais para dar viabilidade ao desenvolvimento das atividades programadas, sendo vedada a aquisição de veículos;
  - g) custeio de projetos de geração de renda e inclusão social, produtiva e econômica dos beneficiários, inclusive os elaborados por entidades da sociedade civil, desde que presentes na macroárea e atuem na área de intervenção. Estes projetos devem apresentar condições de exequibilidade e contribuir para a inserção produtiva, admitindo-se a compra de equipamentos para dar viabilidade aos referidos projetos; e
- 6.4 Os recursos deverão ser aplicados em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias aplicável ao exercício financeiro respectivo, sendo vedadas as despesas relacionadas no art. 38, da Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, assim como aquelas destinadas à compra de materiais permanentes para dar funcionalidade a equipamentos públicos, tais como escola, creche, hospital, entre outros.
- 6.4.1 É vedado o pagamento de custas cartorárias voltadas à formalização de condomínios.
- 6.5 Os custos com a Avaliação Pós-Intervenção não integram os recursos destinados ao Trabalho Social, sendo, quando exigível em ato normativo específico, obrigatórios na composição de investimento da intervenção.
- 7. EQUIPE TÉCNICA**
- 7.1 O Proponente/Agente Executor deve disponibilizar equipe técnica encarregada pelo planejamento, execução e avaliação das ações de Trabalho Social, que deverá ser multidisciplinar, constituída por profissionais com experiência de atuação em Trabalho Social, em intervenções de saneamento ou habitacionais, neste caso, com população de baixa renda.
- 7.2 O Proponente/Agente Executor deve garantir a disponibilidade suficiente e necessária dos profissionais envolvidos com a implementação das ações do Trabalho Social visando garantir a qualidade dos serviços prestados.
- 7.3 O Coordenador, que será Responsável Técnico pela execução do Trabalho Social, deverá compor o quadro de servidores do Proponente/Agente Executor, ter graduação em nível superior, preferencialmente em Serviço Social ou Sociologia, com experiência de prática profissional em ações socioeducativas em intervenções de saneamento e de habitação.
- 7.3.1 Entende-se por ações socioeducativas orientações reflexivas e socialização de informações realizadas por meio de abordagens individuais, grupais ou coletivas ao usuário, família e população.
- 7.3.2 A comprovação de experiência mínima deverá ser feita mediante apresentação de:
- a) Documento que comprove o vínculo com a instituição, tais como cópia de carteira de trabalho ou de contrato de prestação de serviços entre outros;
  - b) Declaração ou atestado de capacidade técnica expedido pelo órgão ou empresa, com descrição das atividades desempenhadas.
- 8. ORIENTAÇÕES PARA TERCEIRIZAÇÃO E PARCERIAS PARA A EXECUÇÃO DO TRABALHO SOCIAL**
- 8.1 Nos casos em que o Proponente optar por terceirizar ações, a empresa/instituição deverá ter entre as suas finalidades o Trabalho Social, ter reconhecida experiência na temática e ser contratada por meio de processo licitatório específico, distinto do utilizado para a contratação das obras.
- 8.1.1 Caso o Proponente/Agente Executor opte pela terceirização da elaboração do PTS ou execução do Trabalho Social, deverá realizar as ações/atividades previstas nas Fases definidas neste Anexo, de forma direta, até o início dos serviços terceirizados.
- 8.2 É facultado ao Proponente/Agente Executor estabelecer convênio ou acordo de cooperação técnica com instituições de reconhecida experiência na temática, guardada a observância das normas legais vigentes.
- 8.3 As licitações do Trabalho Social poderão admitir a contratação de consórcio de empresas e instituições sem fins lucrativos, nos termos das normas legais vigentes.
- 8.4 A terceirização não desobriga o Proponente/Agente Executor de ter, na sua equipe, profissional que exercerá a coordenação da equipe pela execução do Trabalho Social.
- 8.5 O edital de licitação deverá respeitar os trâmites exigidos pela Lei nº 8.666, de 1993, Lei nº 12.462, de 2011, e demais normas relacionadas ao assunto, além de observar os seguintes aspectos:
- a) qualificação técnica dos profissionais prestadores de serviço, comprovação de experiência, bem como a suficiência da equipe para a execução do Trabalho Social;
  - b) declaração da empresa de que disporá de profissional de nível superior responsável pelos serviços, que supervisionará, em conjunto com o Coordenador do Trabalho Social, a execução e atenderá as determinações da fiscalização do Proponente/Agente Executor;
  - c) prever a elaboração de relatórios de execução do Trabalho Social, os quais deverão conter as exigências do Proponente/Agente Executor, MCidades e do Agente Operador/Financeiro, visando oferecer elementos qualitativos e quantitativos para o monitoramento do Trabalho Social; e
  - d) prever a possibilidade de reprogramações das ações previstas no PTS, sempre que o atraso/paralisação da obra física inviabilizar a execução das ações do Trabalho Social, no intuito de compatibilizar o andamento dos trabalhos.
  - e) prever no edital de licitação e no contrato de execução ou fornecimento, que a responsabilidade pela qualidade dos materiais fornecidos e dos serviços executados é da empresa contratada para esta finalidade, inclusive a promoção de readequações, sempre que detectadas impropriedades que possam comprometer a consecução do objeto relativo ao Trabalho Social.
- 9. MONITORAMENTO E ACOMPANHAMENTO**
- 9.1 O monitoramento das atividades do Trabalho Social pelo Agente Operador/Financeiro é realizado por intermédio da apresentação do relatório de atividades pelo Proponente/Agente Executor, conforme modelo definido pelo Agente Operador/Financeiro.



9.1.1 Nesse relatório serão registradas todas as atividades constantes no projeto aprovado de acordo com a Fase a que se refere, independente de serem custeadas com recursos do repasse/financiamento ou de contrapartida, sendo neste caso justificadas as atividades previstas e não realizadas, quando for o caso.

9.1.2 Os referidos relatórios são os instrumentos que apresentam a medição das atividades/ações desenvolvidas no Trabalho Social e que ensejam o desbloqueio de recursos financeiros para pagamento, pela Instituição Financeira, do executado.

9.1.3 A não apresentação deste relatório por três meses consecutivos ensejará notificação do Agente Operador/Financeiro ao Proponente/Agente Executor e comunicado ao MCidades para que sejam apresentadas, pelo Proponente/Agente Executor, justificativas da não realização das atividades programadas.

9.1.4 A não realização do Trabalho Social impede a aprovação da prestação de contas pelo Agente Operador/Financeiro.

9.2 O acompanhamento das atividades do Trabalho Social pelo MCidades é realizado por intermédio da disponibilização rotineira de informações pelo Agente Operador/Financeiro por meio de banco de dados.

9.2.1 O MCidades poderá a qualquer tempo, sempre que julgar necessário, solicitar ao Agente Operador/Financeiro ou Proponente/Agente Executor informações qualitativas ou quantitativas adicionais.

## 10. AVALIAÇÃO PÓS-INTERVENÇÃO

10.1 A Avaliação Pós-Intervenção é a atividade final do instrumento de repasse/financiamento, obrigatória, nos empreendimentos de habitação, para operações com valor de investimento superior a R\$ 9.000.000,00 (nove milhões de reais) e facultativa para intervenções com valor de investimento inferior a R\$ 9.000.000,00 (nove milhões de reais), sendo de responsabilidade do Proponente/Agente Executor, e está regulamentada pelos manuais dos programas e pelo modelo de avaliação disponibilizado pelo MCidades, devendo envolver a equipe multidisciplinar das diversas áreas envolvidas - engenharia, urbanística, fundiária, ambiental e social - e deve mensurar os resultados da intervenção em relação aos objetivos e metas pactuadas. Nos empreendimentos de Saneamento a Avaliação de Pós-Intervenção, ou avaliação de resultados, deverá observar as regras específicas previstas nos manuais dos programas.

10.2 O relatório da Avaliação Pós-Intervenção deverá ser apresentado até três meses após o final da Fase de Pós-Obra do Trabalho Social e somente após a apresentação desta o instrumento de repasse/financiamento poderá ser encerrado.

## ANEXO III

### CONDIÇÕES OPERACIONAIS PARA O TRABALHO SOCIAL NO PMCMV-FAR

#### 1. APLICABILIDADE

1.1. O Trabalho Social de que trata este Anexo aplica-se aos empreendimentos contratados no âmbito do PMCMV, na modalidade operacional PMCMV-FAR: operações custeadas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR para a contratação de unidades habitacionais urbanas, cujos proponentes sejam empresas privadas da construção civil.

1.2. Esta regulamentação não abrange as operações contratadas no âmbito da aquisição dos imóveis oriundos do Fundo do Regime Geral de Previdência Social - FRGPS, em conformidade com a Portaria nº 618, 16 de dezembro de 2010, que não obriga a execução de Trabalho Social com as famílias beneficiárias.

#### 2. PARTICIPANTES E ATRIBUIÇÕES

2.1. Órgão Gestor: Ministério das Cidades - Secretaria Nacional de Habitação

a) definir as diretrizes gerais e os procedimentos operacionais para a implementação do Trabalho Social;  
b) divulgar atos normativos e orientações aos Entes Públicos Locais que aderirem ao PMCMV, na qualidade de Agentes Apoiadores dos Empreendimentos, e aos Agentes Executores do Trabalho Social;  
c) definir os instrumentos de avaliação e monitoramento do Trabalho Social;  
d) desenvolver e apoiar ações de capacitação voltadas aos Agentes Executores do Trabalho Social;  
e) autorizar, em caráter excepcional, a não aplicação de disposições deste normativo a determinado caso concreto, a partir de solicitação formal do Agente Executor do Trabalho Social acompanhada de análise técnica conclusiva do Agente Financeiro.

2.2. Gestor Operacional: Caixa Econômica Federal - CEF

a) responsabilizar-se pela efetividade do PMCMV relativa ao Trabalho Social, conforme competências definidas pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, art. 3º, § 5º, com a redação dada pela Lei nº 13.590, de 4 de janeiro de 2018;  
b) fornecer, periodicamente, informações sobre a execução do Trabalho Social à Secretaria Nacional de Habitação;  
c) apurar responsabilidade por eventuais falhas na atuação dos Agentes Financeiros;  
d) regulamentar os procedimentos operacionais para a contratação da execução do Trabalho Social com empresa especializada, nas hipóteses descritas no item 8 deste Anexo.

2.3. Agentes Financeiros: CEF ou Banco do Brasil - BB

a) garantir a fiel observância e a ampla divulgação deste normativo, não estando autorizada nenhuma orientação ou aplicação dele divergente;  
b) analisar a viabilidade técnica do Plano de Trabalho Social - PTS;  
c) orientar o Agente Executor do Trabalho Social na elaboração e execução do PTS;  
d) monitorar a execução do Trabalho Social por meio da análise e aprovação de relatórios periódicos elaborados pelos Agentes Executores do Trabalho Social;

e) verificar a regular aplicação das parcelas de recursos por antecipação ou mediante análise do cumprimento de metas previamente estabelecidas, conforme a modalidade;  
f) analisar e aprovar a prestação de contas dos recursos aplicados, assegurando a compatibilidade e aderência das despesas realizadas com o objeto pactuado;

g) assinar convênio com o Ente Público Local para execução do Trabalho Social;

h) nas hipóteses de execução indireta: verificar o resultado do processo licitatório do Trabalho Social, atendo-se à documentação no que tange à contemporaneidade do certame; aos preços do licitante vencedor e sua compatibilidade com os preços de referência; ao respectivo enquadramento do objeto pactuado ao efetivamente licitado; e ao fornecimento, pelo Ente Público Local, de declaração expressa firmada por representante legal do órgão ou entidade, atestando o atendimento às disposições legais aplicáveis.

2.4. Agente Apoiador do Empreendimento: Entes Públicos Locais

a) responsabilizar-se pela efetividade do PMCMV relativa ao Trabalho Social, conforme competências definidas pela Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, art. 3º, § 5º e pela Portaria MCidades nº 24, de 18 de janeiro de 2013, Anexo, cláusula II, alínea "k";  
b) promover o cadastramento ou a atualização dos dados dos candidatos a beneficiários no Cadastro Único do Governo

Federal - CadÚnico;  
c) responsabilizar-se pelo atendimento à demanda por equipamentos e serviços públicos gerada pelos empreendimentos habitacionais em atenção aos apontamentos do Relatório de Diagnóstico de Demanda - RDD, elaborado pelo Grupo de Análise e Acompanhamento de Empreendimentos - GAEE, e compromissos assumidos pelo chefe do Poder Executivo local em Matriz de Responsabilidades, conforme normativo específico;

d) promover a articulação e a integração entre políticas públicas setoriais em todas as fases do Trabalho Social, de forma a propiciar a multidisciplinaridade, intersetorialidade e a sustentabilidade das intervenções, fomentando condições para o processo de desenvolvimento socioterritorial de médio e longo prazos;

e) criar o Grupo Institucional do Poder Público - GIPP, constituído por representantes das Secretarias e demais órgãos responsáveis por políticas públicas necessárias para assegurar as condições adequadas de moradia, incluindo habitação, educação, saúde, assistência social, transporte, geração de trabalho e renda, segurança pública, entre outras;

f) fomentar a articulação entre as ações propostas pelo GIPP, o diagnóstico desenvolvido no RDD e os compromissos assumidos em Matriz de Responsabilidades.

#### 2.5. Agentes Executores do Trabalho Social: Entes Públicos Locais

a) assegurar, na sua integralidade, a qualidade técnica dos projetos e da execução do Trabalho Social;

b) encaminhar o PTS ao Agente Financeiro na forma e condições estabelecidas neste normativo;

c) encaminhar, periodicamente, ao Agente Financeiro, relatório sobre as atividades do Trabalho Social, visando ao acompanhamento e à avaliação do processo e seus resultados;

d) fornecer ao MCidades e ao Agente Financeiro, a qualquer tempo, informações sobre as ações desenvolvidas no Trabalho

#### Social;

e) prestar contas dos recursos repassados, na forma da legislação pertinente;

f) responder perante os órgãos de controle, especialmente ao Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União -

CGU e ao Tribunal de Contas da União - TCU, sobre os apontamentos relacionados ao Trabalho Social;

g) assinar convênio com o Agente Financeiro para execução do Trabalho Social;

h) nas hipóteses de execução indireta:

1) realizar, sob sua inteira responsabilidade, o processo licitatório do Trabalho Social, respeitando a Lei nº 8.666, de 1993, e demais normas pertinentes à matéria, assegurando os procedimentos legais;

2) prever no edital de licitação e no contrato de execução do Trabalho Social que a responsabilidade pela qualidade dos serviços executados é da empresa contratada para esta finalidade, inclusive a promoção de readequações, sempre que necessárias;

3) apresentar ao Agente Financeiro documentação comprobatória do procedimento licitatório, atestando o atendimento às disposições legais aplicáveis;

4) enviar à equipe responsável pela execução do Trabalho Social a relação de candidatos considerados aptos após pesquisa realizada pela CEF, visando viabilizar o estudo socioeconômico que norteará o Trabalho Social;

5) gerir e exercer a fiscalização sobre o contrato de execução ou fornecimento do Trabalho Social.

2.5.1. As atribuições dispostas nas alíneas "a" a "f" aplicam-se ao tipo de execução previsto no item 8.

#### 2.6. Beneficiários

a) fornecer dados cadastrais e socioeconômicos ao Agente Executor do Trabalho Social;

b) apropriar-se corretamente dos bens e serviços implantados, contribuindo para a manutenção e conservação do patrimônio gerado com investimentos públicos;

c) cumprir as obrigações contratuais especialmente quanto à vedação de transferência ou alteração de uso.

#### 3. EIXOS

3.1. O Trabalho Social deverá observar os eixos seguintes, devendo sua priorização atentar às características específicas de cada empreendimento:

I - Mobilização, organização e fortalecimento social - visa promover a autonomia e o protagonismo social, o fortalecimento, a constituição e formalização de novas representações, e novos canais de participação e controle social por meio de processos de informação, mobilização, organização e capacitação dos beneficiários;

II - Educação ambiental e patrimonial - visa promover atitudes que contribuam para a preservação do meio ambiente, do patrimônio e da saúde, 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;

III - Desenvolvimento Socioeconômico - objetiva a articulação de políticas públicas das diversas áreas, incluindo 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, em um processo de desenvolvimento socioterritorial de médio e longo prazo;

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

3.2. As ações previstas no eixo IV só se aplicam a empreendimentos multifamiliares (em regime de propriedade condominial).

#### 4. RECURSOS DESTINADOS AO TRABALHO SOCIAL

4.1. O valor destinado às ações de Trabalho Social varia por tipo de empreendimento, conforme descrito a seguir:

a) 1,5% (um e meio por cento) do valor da operação (valor aportado pelo fundo), quando se tratar de empreendimentos unifamiliares;

b) 2% (dois por cento) do valor da operação (valor aportado pelo fundo) para empreendimentos multifamiliares (regime de propriedade condominial).

4.2. Para todos os empreendimentos deverá ser previsto, no mínimo, 70% (setenta por cento) do valor destinado ao Trabalho Social para a etapa Pós-Ocupação, nos termos descritos no item 6 deste Anexo.

4.3. Os recursos aportados para as ações do Trabalho Social deverão ser utilizados, exclusivamente, para o pagamento das despesas abaixo relacionadas:

a) contratação de consultoria e de serviços técnicos especializados para execução de atividades específicas e/ou complementares, necessárias para apoiar o Agente Executor do Trabalho Social no desenvolvimento de suas atividades;

b) produção e aquisição de material pedagógico e de divulgação das ações do Trabalho Social;

c) custeio de projetos de geração de renda e inclusão social, produtiva e econômica dos beneficiários, inclusive os elaborados por entidades da sociedade civil, desde que presentes na macroárea e atuantes na área de intervenção. Esses projetos devem apresentar condições de exequibilidade e contribuir para a inserção produtiva, admitindo-se a compra de equipamentos para dar viabilidade aos referidos projetos;

d) compra e locação de materiais permanentes a serem utilizados no desenvolvimento do Trabalho Social, como computadores, impressoras, data-show, equipamento de filmagem e de fotografia, indispensáveis para a execução, o registro e a difusão das ações do projeto social;

d.1) a compra e a locação dos materiais previstos na alínea "e" só será admitida em situações de execução direta pelo ente público local, na qualidade de agente executor do Trabalho Social, e mediante incorporação dos materiais adquiridos ao seu patrimônio;

- d.2) não será admitida a compra e locação dos materiais nos casos em que o Ente Público Local já dispuser de tais materiais em seu patrimônio;
- e) contratação de apoio logístico para suporte das atividades programadas no projeto, tais como: transporte, telefonia, internet, desde que essenciais para dar viabilidade ao desenvolvimento das atividades programadas, sendo vedada a aquisição de veículos.
- 4.4. É vedada a utilização de recursos do Trabalho Social para despesas com:
- a) remuneração de servidores públicos integrantes do quadro de pessoal do Ente Público Local, na qualidade de Agente Executor do Trabalho Social, em conformidade com a legislação que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse;
- b) aquisição de materiais permanentes para dar funcionalidade a equipamentos públicos, tais como escolas, creches, hospitais, entre outros;
- c) cobertura de custos para a realização da mudança de residência dos beneficiários;
- d) remuneração de gastos realizados antes da assinatura do convênio/instrumento para a execução do Trabalho Social.
- 4.5. A liberação dos recursos destinados às ações de Trabalho Social se dará mediante aprovação, pelo Agente Financeiro, dos relatórios de execução, em conformidade com as metas e cronogramas constantes do PTS.
- 4.6. Nos empreendimentos multifamiliares (em regime de propriedade condominial) já entregues em que o Trabalho Social não tenha contemplado as ações previstas no Eixo IV do item 3.1 deste Anexo, o PTS deverá ser reprogramado de forma a incorporar as referidas ações.

4.6.1. Na hipótese de que trata o item 4.6, o valor destinado ao Trabalho Social deverá ser complementado conforme limite estabelecido na alínea "b" do item 4.1.

## 5. EQUIPE TÉCNICA

5.1. O Agente Executor do Trabalho Social deverá garantir a qualidade dos serviços prestados por meio da disponibilidade suficiente e necessária de profissionais para composição da equipe técnica.

5.2. A equipe técnica deverá ser multidisciplinar e coordenada por profissional com graduação em nível superior, preferencialmente em Serviço Social ou Ciências Sociais, com experiência comprovada em ações socioeducativas aplicadas a programas de habitação de interesse social.

5.2.1. O coordenador será o Responsável Técnico pela execução do Trabalho Social e terá como atribuição planejar, acompanhar e monitorar a execução das ações previstas.

5.2.2. O registro do Responsável Técnico deverá ser do conselho de classe, quando houver, ou de profissões regulamentadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE.

5.2.3. As ações socioeducativas de que trata o item 5.2 devem ser entendidas como orientações reflexivas e socialização de informações realizadas por meio de abordagens individuais e coletivas.

5.2.4. O coordenador deverá compor o quadro de servidores do ente público local e integrar a equipe do GIPP.

5.3. O ente público local, na qualidade de Agente Executor do Trabalho Social, poderá optar pela execução indireta das ações, por meio da contratação, via processo licitatório, de empresa ou instituição com reconhecida experiência na área.

5.3.1. Na execução indireta do Trabalho Social é obrigatório o atendimento aos dispositivos 5.1 e 5.2 acima, inclusive quanto à obrigação de que o coordenador componha o quadro de servidores do Ente Público Local.

5.3.2. O processo licitatório de que trata o item 5.3 deverá respeitar os trâmites exigidos pela Lei nº 8.666, de 1993; Lei nº 12.462, de 2011; e demais normas relacionadas ao assunto, além de observar os seguintes aspectos:

a) qualificação técnica dos profissionais prestadores de serviço, comprovação de experiência, bem como a suficiência da equipe para a execução do Trabalho Social;

b) declaração da empresa de que disporá de profissional de nível superior responsável pelos serviços;

c) previsão quanto à elaboração de relatórios de execução do Trabalho Social, os quais deverão conter as exigências do Ente Público Local, do MCidades e do Agente Financeiro, visando oferecer elementos qualitativos e quantitativos para o monitoramento do Trabalho Social;

d) previsão quanto à possibilidade de reprogramações das ações planejadas no Trabalho Social, sempre que houver necessidade e mediante justificativa técnica;

e) previsão, no edital de licitação e no contrato de execução ou fornecimento, quanto à responsabilidade pela qualidade dos materiais fornecidos e dos serviços executados.

5.3.3. O processo licitatório poderá admitir a contratação de consórcio de empresas e instituições sem fins lucrativos, nos termos das normas legais vigentes.

5.3.4. É facultado ao Ente Público Local estabelecer convênio ou acordo de cooperação técnica com instituições de reconhecida experiência na temática, guardada a observância das normas legais vigentes.

## 6. PLANEJAMENTO

6.1. O Agente Financeiro deverá notificar o Agente Executor do Trabalho Social, na ocasião do início de obras e no decorrer de seu desenvolvimento, sobre os seguintes marcos de monitoramento do Trabalho Social:

a) 15% da execução física das obras para apresentação do PTS;

b) 30% da execução física das obras para a formalização do convênio;

b.1) o descumprimento do prazo supracitado autoriza a execução do Trabalho Social, de acordo com o item 8 deste normativo;

c) 80% da execução física das obras para apresentação do primeiro relatório, sob pena de rescisão ou cancelamento do convênio e autorização de execução do Trabalho Social, conforme item 8 desta portaria;

c.1) em caso de execução indireta, cujo processo licitatório esteja em curso, o Ente Público deverá garantir o início das ações Pré-Contratuais com as famílias, até que o certame seja concluído.

6.2. O PTS deverá observar os eixos do Trabalho Social de que trata o item 3 deste Anexo e as especificidades do grupo social ao qual se destina.

6.2.1. As ações detalhadas no PTS podem ser reprogramadas em função das características da população, do empreendimento e de sua macroárea, e serão submetidas à análise e aprovação do Agente Financeiro.

6.2.2. A aprovação de que trata o item 6.2 está condicionada à formação do GIPP pelo ente público local, formalizada por ata de constituição com assinatura de todos os membros, registrada e publicada em meio físico ou eletrônico, quando houver.

6.2.3. O GIPP é responsável pelo acompanhamento, interlocução e articulação das demandas locais, visando à garantia das políticas públicas necessárias ao atendimento das famílias e será coordenado por representante do Ente Público Local.

6.3. O PTS, instrumento único de planejamento do Trabalho Social, contém duas etapas para empreendimentos contratados na modalidade PMCMV-FAR:

a) Pré-Contratual: objetiva a elaboração do PTS e o início de sua implementação, por meio das atividades iniciais de preparação dos beneficiários para a nova realidade com orientações anteriores à chegada das famílias ao empreendimento. Essa etapa deve ser iniciada após a celebração do convênio e estender-se até o momento de assinatura dos contratos com as famílias e entrega das unidades habitacionais aos beneficiários;

b) Pós-Ocupação: objetiva o desenvolvimento de atividades para a integração territorial, a inclusão social e o desenvolvimento econômico das famílias, em articulação com as demais políticas públicas setoriais. As atividades de pós-ocupação devem ser iniciadas logo após a assinatura de contrato com as famílias e ter duração de 12 (doze) meses.

6.4. O PTS deverá conter, obrigatoriamente, o conteúdo a seguir:

6.4.1. Identificação: órgão responsável pelo Trabalho Social, dados do empreendimento e do responsável técnico (com curriculum anexo), número de famílias a serem beneficiadas, tipo de empreendimento (unifamiliar ou multifamiliar - regime de propriedade condominial) e tipologia construtiva (casa térrea, casa sobreposta, apartamento ou outro).

6.4.2. Justificativa: discorrer sobre as principais demandas e especificidades do Trabalho Social em relação ao empreendimento, explicitando as razões/motivações consideradas na elaboração da proposta de intervenção.

6.4.3. Objetivo Geral: descrever o resultado que se pretende alcançar ao final da execução do Trabalho Social.

6.4.4. Objetivos Específicos: descrever os resultados parciais que se pretende alcançar de modo a possibilitar o alcance do objetivo geral. Devem apresentar coerência, viabilidade e alinhamento quanto aos eixos do Trabalho Social descritos no item 3 deste Anexo.

6.4.5. Regime de execução: direta ou indireta.

6.4.6. Orçamento: valor destinado à execução de todas as atividades de Trabalho Social discriminadas por fase (Pré-Contratual e Pós-Ocupação).

6.4.7. Ações do PTS: descrever as ações a serem desenvolvidas nas duas etapas de execução do PTS, detalhando os recursos (humanos e materiais) previstos e os instrumentos e técnicas a serem adotados.

6.4.8. Cronograma físico-financeiro do Trabalho Social: contendo o período de execução e o valor discriminado por ação prevista.

6.4.9. Caracterização da macroárea do empreendimento:

a) limites, forma e tempo de ocupação da macroárea;

b) áreas de vulnerabilidade e risco social a serem priorizadas pela ação pública, principalmente através de articulação intersetorial, considerando características do território, habitações, infraestrutura e serviços;

c) equipamentos, projetos, programas e políticas públicas existentes e planejados;

d) entidades sociais e comunitárias atuantes;

e) demandas do mercado do trabalho, potencialidades econômicas e culturais.

6.4.10. Avaliação: definir os instrumentos e indicadores de resultado do Trabalho Social.

6.4.11. Após a seleção de beneficiários, é obrigatória a apresentação do estudo socioeconômico das famílias beneficiárias, que subsidiará a definição das ações da fase de Pós-Ocupação, contendo, no mínimo:

a) número de habitantes por faixa etária, número de pessoas com deficiência, número de mulheres responsáveis pela unidade familiar e demais informações sobre a composição familiar;

b) a escolaridade dos membros da família, a profissão e situação de emprego dos que recebem renda, mapeamento das potencialidades e vocações produtivas, justificando a necessidade de articulação com as políticas de trabalho e renda, assistência social, e educação.

6.4.12. A opção metodológica, a escolha do instrumental, das estratégias e das técnicas a serem utilizadas para implementação do Trabalho Social é da competência do Agente Executor, que deverá levar em conta, além dos aspectos técnicos e do tipo de intervenção, as peculiaridades culturais, sociais, econômicas e ambientais, identificadas a partir da caracterização da macroárea e estudo socioeconômico das famílias beneficiadas.

6.5. A etapa Pré-Contratual deve abranger as atividades seguintes:

6.5.1. Elaboração do PTS.

6.5.2. Constituição e definição da proposta de atuação do GIPP.

6.5.3. Encontros presenciais para repasse de informações, com participação dos agentes envolvidos abordando temas específicos relacionados às atribuições do Agente Financeiro, do ente público local, das famílias beneficiárias, da construtora responsável pelo empreendimento e da equipe do Trabalho Social.

6.5.4. Os atores de que trata o item 6.5.3 deverão abordar, necessariamente, os seguintes temas:

a) representantes do ente público local:

1) informações sobre os critérios de participação no PMCMV;

2) procedimentos para individualização/ designação das unidades habitacionais, conforme normativo específico;

3) oferta e localização de serviços públicos de educação, inclusive acerca dos processos de transferência escolar, saúde, lazer, esporte, segurança pública, transporte público, assistência social, cultura, entre outros;

4) necessidade de atualização dos dados familiares no CadÚnico;

5) condições de acesso às tarifas sociais;

6) existência de isenções de impostos pela Prefeitura Municipal;

b) representantes da empresa construtora:

1) questões relativas aos projetos construtivos do empreendimento e suas garantias, incluindo prazos e requisitos;

2) processo de vistoria dos imóveis;

3) procedimentos para entrega das chaves;

4) transferência de titularidade das contas de água, energia e gás, nas concessionárias;

5) responsabilidade da construtora e procedimentos para registro de convenção de condomínio, quando couber;

6) previsão de entrega do manual do proprietário e do síndico, quando couber;

7) responsabilidades e canais de comunicação da construtora para recebimento de questões relacionadas a problemas

construtivos;

c) representantes do Agente Financeiro:

1) os critérios de participação e as condições contratuais;

2) direitos e deveres dos entes envolvidos no Programa;

3) processo de assinatura de contratos;

4) informação sobre o canal de atendimento ao beneficiário;

d) equipe responsável pelo Trabalho Social:

1) diretrizes e eixos de atuação do PTS no empreendimento;

2) informações sobre direitos e deveres dos beneficiários;

3) formas e possibilidades de organização comunitária e as alternativas de representação dos beneficiários;

4) noções básicas sobre organização e planejamento do orçamento familiar, racionalização dos gastos com moradia e especificidades relacionadas ao novo morar.

6.5.5. Realização do estudo socioeconômico, a partir de dados dos candidatos selecionados.

6.5.6. No caso de empreendimentos multifamiliares (em regime de propriedade condominial), deverão ser tratados os seguintes temas:

- outros);
- a) formas de gestão condominial (autogestão, contratação de administradoras, regimes mistos de contratação, entre outros);
  - b) procedimentos iniciais de instituição e instalação do condomínio;
  - c) previsão orçamentária das despesas, das taxas do condomínio e informações quanto à sua destinação;
  - d) identificação de interessados em capacitação inicial à gestão condominial para formação de grupo gestor do condomínio, conforme legislação específica;
  - e) capacitação do grupo de interessados em compor a gestão do condomínio sobre os seguintes conteúdos:
    - 1) formas de gestão condominial (autogestão, contratação de administradoras e regimes mistos de contratação).
    - 2) introdução à administração do condomínio (convenção de condomínio e regimento interno);
    - 3) direitos e deveres do grupo gestor e dos moradores;
    - 4) gestão financeira do condomínio;
    - 5) procedimentos para condução de assembleias, prestação de contas e recolhimento da taxa de condomínio;
    - 6) aplicação das regras de convivência e legislação aplicada a condomínio;
    - f) realização de visita ao empreendimento pelo grupo de interessados em compor a gestão do condomínio;
    - g) acompanhamento das vistorias para recebimento dos imóveis e das áreas comuns;
    - h) acompanhamento das atividades de entrega e ocupação do empreendimento.
- 6.5.7. No caso de empreendimentos multifamiliares (em regime de propriedade condominial), a convocação dos beneficiários para a assembleia de eleição do síndico e conselho fiscal, por meio de edital específico, deverá ocorrer entre a assinatura dos contratos de alienação das unidades habitacionais e o início das atividades de Pós-Ocupação.
- 6.6. A etapa Pós-Ocupação deve abranger as atividades seguintes:
- 6.6.1. Revisões do PTS, se necessário, conforme resultados apurados, por meio de métodos participativos com os beneficiários, contemplando as necessidades apontadas pela comunidade como prioritárias.
  - 6.6.2. Ações de comunicação social voltadas à disseminação dos conteúdos e ações do projeto, assim como o estabelecimento de redes comunitárias de comunicação.
  - 6.6.3. Instituição de plantão social, com dias e horários pré-definidos, para atendimento aos moradores, visando prestar orientações e realizar encaminhamentos.
  - 6.6.4. Criação de Grupo de Governança Local - GGL, composto por representantes dos beneficiários, grupos organizados e lideranças locais para acompanhamento das intervenções do Trabalho Social e interlocução, negociação, e articulações junto aos atores envolvidos, visando ao desenvolvimento local sustentável.
  - 6.6.5. Acompanhamento do acesso dos beneficiários às tarifas sociais.
  - 6.6.6. Instituição ou consolidação das organizações de base, estimulando a criação de organismos representativos dos beneficiários e o desenvolvimento de grupos sociais e de comissões de interesses.
  - 6.6.7. Orientação sobre a formalização da associação de moradores e outras organizações de base, registro do estatuto e outros documentos, quando for o caso, inclusive nos casos de empreendimentos unifamiliares.
  - 6.6.8. Identificação e capacitação de lideranças e grupos representativos em processos de gestão comunitária.
  - 6.6.9. Criação, reorganização, fortalecimento e formalização de entidades da sociedade civil da macroárea que prestem serviços no território, visando à inclusão produtiva, econômica e social das famílias.
  - 6.6.10. Apoio à participação comunitária na pactuação e promoção de atitudes e condutas ligadas ao zelo e ao bom funcionamento dos espaços comuns, dos equipamentos públicos disponibilizados, assim como de normas de convivência.
  - 6.6.11. Estabelecimento de parcerias com os órgãos governamentais e não governamentais.
  - 6.6.12. Capacitações teóricas e práticas sobre organização e planejamento do orçamento familiar e sobre a racionalização dos gastos com moradia.
  - 6.6.13. Difusão de noções sobre higiene, saúde e doenças individuais e da coletividade.
  - 6.6.14. Ações socioeducativas relacionadas ao uso racional da água e da energia elétrica, preservação e conservação ambiental, e manejo de resíduos sólidos.
  - 6.6.15. Promoção de campanhas educativas de segurança infantil.
  - 6.6.16. Encaminhamento dos beneficiários aos serviços de intermediação de mão de obra produtiva.
  - 6.6.17. Encaminhamento dos beneficiários aos serviços de formação de núcleos associativos de produção e de microcrédito
  - 6.6.18. Apoio, articulação ou promoção de atividades de capacitação e requalificação profissional, e encaminhamento ao mercado do trabalho, conforme indicado pela caracterização da macroárea e pelo estudo socioeconômico, a exemplo da Lei da Aprendizagem (Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000).
  - 6.6.19. Articulação com as políticas públicas de educação, saúde, desenvolvimento urbano, assistência social, trabalho, cultura, esporte, meio ambiente, entre outras.
  - 6.6.20. Nos casos de empreendimentos multifamiliares (em regime de propriedade condominial), devem ser previstas as seguintes ações para o eixo de Assessoria à Gestão Condominial:
    - a) capacitar, orientar e prestar assessoria ao grupo gestor do condomínio e demais representantes eleitos, no que for necessário para a administração condominial;
    - b) efetuar levantamento de informações que subsidiarão a elaboração da revisão orçamentária do condomínio;
    - c) repassar informações básicas sobre manutenção preventiva da moradia e dos equipamentos coletivos, e sobre os sistemas de água, esgoto, coleta de resíduos sólidos e de aquecimento solar, quando for o caso, e treinamento para o uso adequado desses sistemas;
    - d) capacitações voltadas à conservação e manutenção das unidades habitacionais;
    - e) noções de segurança coletiva e de prevenção de acidentes domésticos.
- 6.7. Quando a alienação e a entrega das unidades habitacionais de um mesmo empreendimento forem efetuadas em períodos distintos, as ações das etapas Pré-Contratual e Pós-Ocupação devem ser consideradas para cada conjunto de unidades entregues.
- 7. MONITORAMENTO E ACOMPANHAMENTO**
- 7.1. O monitoramento das atividades do Trabalho Social pelo Agente Financeiro deverá ser realizado por meio de relatórios de atividades apresentados, conforme cronograma aprovado.
  - 7.2. Os relatórios de que trata o item 7.1 são os instrumentos que apresentam a medição das ações desenvolvidas no Trabalho Social e que ensejam a liberação de recursos financeiros para pagamento, pelo Agente Financeiro, do executado.
    - 7.2.1. Os relatórios devem registrar a execução e os resultados das atividades constantes no projeto aprovado de acordo com a fase a que se refere, devendo ser justificadas as atividades previstas e não realizadas, quando for o caso.
  - 7.3. A não execução do Trabalho Social impedirá o Agente Executor de efetuar novas contratações no âmbito do PCCMV na figura de proponente de empreendimentos habitacionais.
- 8. EXECUÇÃO DO TRABALHO SOCIAL PELO GESTOR OPERACIONAL - FAR**
- 8.1. O enquadramento do empreendimento em quaisquer das situações descritas nas alíneas abaixo ensejará a transferência da execução do Trabalho Social ao Gestor Operacional - FAR:
    - a) empreendimentos com 30% de execução física da obra sem convênio para execução do Trabalho Social;
    - b) empreendimentos com 80% ou mais de execução física da obra em que o primeiro relatório do Trabalho Social não tenha sido encaminhado ao Agente Financeiro;

- c) empreendimentos com Trabalho Social iniciado e sem envio de relatórios há seis meses ou mais;
  - d) empreendimentos entregues sem execução das ações de Trabalho Social;
  - e) empreendimentos com Trabalho Social concluído sem execução do eixo assessoria à gestão condominial.
- 8.1.1. Nos casos descritos na alínea "a", poderá ser imediatamente contratada empresa especializada para execução do Trabalho Social, em conformidade com a alínea b.1 do item 6.
- 8.1.2. Nos casos descritos nas alíneas "b", "c" e "d", o Agente Financeiro deverá notificar o Ente Público Local para que justifique a não apresentação dos referidos relatórios e apresente a reprogramação do Trabalho Social e o relatório de execução no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados da data da notificação.
- 8.1.3. Nos casos descritos na alínea "e", o Agente Financeiro deve notificar o ente público sobre a possibilidade de acessar recurso complementar para a realização do eixo assessoria à gestão condominial, conforme item 4.6.1 deste Anexo, ou sobre a necessidade de manifestar desistência para que seja contratada empresa especializada para execução do referido eixo. O ente público deve se manifestar no prazo de 30 (trinta) dias para desistência ou 60 (sessenta) dias para apresentação do primeiro relatório de execução.
- 8.2. As condições quanto à qualidade técnica da empresa executora deverão ser observadas, inclusive quanto à formação e à experiência profissional.
- 8.3. A execução do Trabalho Social, de que trata este item, não desobriga o Ente Público Local da responsabilidade prevista na Lei nº 11.977/2009 e suas alterações.

#### ANEXO IV

##### CONDIÇÕES OPERACIONAIS PARA O TRABALHO SOCIAL NO PMCMV-Entidades

1. APLICABILIDADE
  - 1.1. O Trabalho Social de que trata este Anexo aplica-se aos empreendimentos contratados no âmbito do PMCMV, na modalidade operacional PMCMV-Entidades: operações com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS para a contratação de unidades habitacionais urbanas, cujos proponentes sejam entidades privadas sem fins lucrativos.
  - 1.2. Esta regulamentação não abrange as operações contratadas no âmbito da aquisição dos imóveis oriundos do Fundo do Regime Geral de Previdência Social - FRGPS, em conformidade com a Portaria nº 618, 16 de dezembro de 2010, que não obriga a execução de Trabalho Social com as famílias beneficiárias.
2. PARTICIPANTES E ATRIBUIÇÕES
  - 2.1. Órgão Gestor: Ministério das Cidades - Secretaria Nacional de Habitação
    - a) definir as diretrizes gerais e os procedimentos operacionais para a implementação do Trabalho Social;
    - b) divulgar atos normativos e orientações aos Entes Públicos Locais que aderirem ao PMCMV, na qualidade de Agentes Apoiadores dos Empreendimentos, e aos Agentes Executores do Trabalho Social;
    - c) definir os instrumentos de avaliação e monitoramento do Trabalho Social;
    - d) desenvolver e apoiar ações de capacitação voltadas aos Agentes Executores do Trabalho Social;
    - e) autorizar, em caráter excepcional, a não aplicação de disposições deste normativo a determinado caso concreto, a partir de solicitação formal do Agente Executor do Trabalho Social acompanhada de análise técnica conclusiva do Agente Financeiro.
  - 2.2. Agente Operador: Caixa Econômica Federal - CEF
    - a) responsabilizar-se pela efetividade do PMCMV relativa ao Trabalho Social, conforme competências definidas pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, art. 3º, § 5º, com a redação dada pela Lei nº 13.590, de 4 de janeiro de 2018;
    - b) fornecer, periodicamente, informações sobre a execução do Trabalho Social à Secretaria Nacional de Habitação;
    - c) apurar responsabilidade por eventuais falhas na atuação dos Agentes Financeiros.
  - 2.3. Agente Financeiro: CEF
    - a) garantir a fiel observância e a ampla divulgação deste normativo, não estando autorizada nenhuma orientação ou aplicação dele divergente;
    - b) analisar a viabilidade técnica do Plano de Trabalho Social - PTS e do Plano de Mobilização, quando couber;
    - c) orientar o Agente Executor do Trabalho Social na elaboração e execução do PTS;
    - d) monitorar a execução do Trabalho Social por meio da análise e aprovação de relatórios periódicos elaborados pelos Agentes Executores do Trabalho Social;
    - e) verificar a regular aplicação das parcelas de recursos por antecipação ou mediante análise do cumprimento de metas previamente estabelecidas, conforme a modalidade;
    - f) analisar e aprovar a prestação de contas dos recursos aplicados, assegurando a compatibilidade e aderência das despesas realizadas com o objeto pactuado.
  - 2.4. Agente Apoiador do Empreendimento: Entes Públicos Locais
    - a) responsabilizar-se pela efetividade do PMCMV relativa ao Trabalho Social, conforme competências definidas pela Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, art. 3º, § 5º e pela Portaria MCidades nº 24, de 18 de janeiro de 2013, Anexo, cláusula II, alínea "k";
    - b) promover o cadastramento ou a atualização dos dados dos candidatos a beneficiários no Cadastro Único do Governo Federal - CadÚnico, observados os parâmetros definidos em normativo específico;
    - c) responsabilizar-se pelo atendimento à demanda por serviços públicos gerada pelos empreendimentos habitacionais em atenção aos apontamentos do Relatório de Diagnóstico de Demanda - RDD, elaborado pelo Grupo de Análise e Acompanhamento de Empreendimentos - GAEE, e compromissos assumidos pelo chefe do poder executivo local em Matriz de Responsabilidades, conforme normativo específico;
    - d) promover a articulação e a integração entre políticas públicas setoriais em todas as fases do Trabalho Social, de forma a propiciar a multidisciplinaridade, intersetorialidade e a sustentabilidade das intervenções, fomentando condições para o processo de desenvolvimento socioterritorial de médio e longo prazos;
    - e) nas hipóteses de afastamento da Entidade Organizadora responsável pelo empreendimento, nos termos descritos em normativo específico, apoiar a Comissão de Representantes do Empreendimento - CRE na execução das atividades atinentes ao Trabalho Social.
  - 2.5. Agentes Executores do Trabalho Social: Entidades Organizadoras
    - a) assegurar, na sua integralidade, a qualidade técnica dos projetos e da execução do Trabalho Social;
    - b) encaminhar, ao Agente Financeiro, o PTS e o Plano de Mobilização, quando for o caso, na forma e condições estabelecidas neste normativo;
    - c) encaminhar, periodicamente, ao Agente Financeiro, relatório sobre as atividades do Trabalho Social, visando ao acompanhamento e à avaliação do processo e seus resultados;
    - d) fornecer ao MCidades e ao Agente Financeiro, a qualquer tempo, informações sobre as ações desenvolvidas no Trabalho Social;
    - e) prestar contas dos recursos repassados, na forma da legislação pertinente;
    - f) responder perante os órgãos de controle, especialmente ao Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União -CGU e ao Tribunal de Contas da União - TCU, sobre os apontamentos relacionados ao Trabalho Social;

g) apoiar o ente público local na articulação e integração de políticas públicas em todas as fases do Trabalho Social, de forma a promover a multidisciplinaridade, intersetorialidade e sustentabilidade das intervenções, fomentando condições para o processo de desenvolvimento socioterritorial de médio e longo prazos.

#### 2.6. Beneficiários

a) fornecer dados cadastrais e socioeconômicos ao Agente Executor do Trabalho Social;  
b) apropriar-se corretamente dos bens e serviços implantados, contribuindo para a manutenção e conservação do patrimônio gerado com investimentos públicos;

c) cumprir as obrigações contratuais especialmente quanto à vedação de transferência ou alteração de uso.

### 3. EIXOS

3.1. O Trabalho Social deverá observar os eixos seguintes, devendo sua priorização atentar às características específicas de cada empreendimento.

I - Mobilização, organização e fortalecimento social - visa promover a autonomia e o protagonismo social, o fortalecimento, a constituição e bem como a formalização de novas representações e novos canais de participação e controle social por meio de processos de informação, mobilização, organização e capacitação dos beneficiários;

II - Educação ambiental e patrimonial - visa promover atitudes que contribuam para a preservação do meio ambiente, do patrimônio e da saúde, 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;

III - Desenvolvimento Socioeconômico - objetiva a articulação de políticas públicas das diversas áreas, incluindo 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, em um processo de desenvolvimento socioterritorial de médio e longo prazo;

IV - Assessoria à Gestão Condominial - visa orientar e assessorar as famílias beneficiárias para a constituição do condomínio e implantação da gestão condominial no intuito de promover a autogestão e organização dos processos representativos, quando for o caso;

V - Acompanhamento e gestão social da intervenção - objetiva promover a participação das famílias beneficiárias na discussão da proposta do projeto de arquitetura/engenharia, seu envolvimento nos processos decisórios e de gestão das obras, conforme definido pela Entidade Organizadora, visando à sustentabilidade do empreendimento e a gestão das ações sociais necessárias à produção habitacional no regime definido. Após a conclusão das obras, objetiva estabelecer os fluxos e processos de encaminhamento e solução de problemas construtivos ou de manutenção referentes ao empreendimento, em articulação com os agentes envolvidos, de acordo com as respectivas competências.

3.2. As ações previstas no eixo IV só se aplicam a empreendimentos multifamiliares (em regime de propriedade condominial).

## 4. RECURSOS DESTINADOS AO TRABALHO SOCIAL

4.1. O valor destinado às ações de Trabalho Social varia por tipo de empreendimento, conforme descrito a seguir:

a) 1,5% (um e meio por cento) do valor da operação (valor aportado pelo fundo), quando se tratar de empreendimentos unifamiliares;

b) 2% (dois por cento) do valor da operação (valor aportado pelo fundo) para empreendimentos multifamiliares (regime de propriedade condominial).

4.2. Para empreendimentos cujo projeto seja elaborado no prazo de vigência do contrato, nos termos descritos na alínea "a" do item 6.1.1 deste Anexo, o valor destinado ao Trabalho Social deverá ser definido de forma global, considerando o valor de operação total aportado pelo fundo nas duas fases de contratação.

4.2.1. Para os empreendimentos de que trata o item 4.2, é permitida a alocação de até 15% (quinze por cento) do recurso previsto para o Trabalho Social na etapa Pré-Obras, nos termos descritos no item 6 deste Anexo.

4.3. Para todos os empreendimentos deverá ser previsto, no mínimo, 10% (dez por cento) do valor destinado ao Trabalho Social para a etapa Pós-Ocupação, nos termos descritos no item 6 deste Anexo.

4.4. Os recursos aportados para as ações do Trabalho Social deverão ser utilizados, exclusivamente, para o pagamento das despesas abaixo relacionadas:

a) contratação de consultoria e de serviços técnicos especializados para execução de atividades específicas e/ou complementares, necessárias para apoiar o Agente Executor do Trabalho Social no desenvolvimento de suas atividades;

b) remuneração de membros da Entidade Organizadora por serviços técnicos especializados prestados, especificamente, nas atividades por ela desenvolvidas na qualidade de Agente Executor do Trabalho Social;

c) produção e aquisição de material pedagógico e de divulgação das ações do Trabalho Social;

d) custeio de projetos de geração de renda e inclusão social, produtiva e econômica dos beneficiários, inclusive os elaborados por entidades da sociedade civil, desde que presentes na macroárea e atuem na área de intervenção. Esses projetos devem apresentar condições de exequibilidade e contribuir para a inserção produtiva, admitindo-se a compra de equipamentos para dar viabilidade aos referidos projetos;

e) compra e locação de materiais permanentes a serem utilizados no desenvolvimento do Trabalho Social, como computadores, impressoras, data-show, equipamento de filmagem e de fotografia, indispensáveis para a execução, o registro e a difusão das ações do projeto social;

e.1) a compra e a locação dos materiais previstos na alínea "e", só será admitida em situações de execução direta do Trabalho Social pela Entidade Organizadora e mediante incorporação dos materiais adquiridos ao seu patrimônio;

e.2) não será admitida a compra e locação dos materiais nos casos em que a Entidade Organizadora já dispuser de tais materiais em seu patrimônio;

f) contratação de apoio logístico para suporte das atividades programadas no projeto, tais como: transporte, telefonia, internet, desde que essenciais para dar viabilidade ao desenvolvimento das atividades programadas, sendo vedada a aquisição de veículos.

4.5. É vedada a utilização de recursos do Trabalho Social para despesas com:

a) aquisição de materiais permanentes para dar funcionalidade a equipamentos públicos, tais como escolas, creches, hospitais, entre outros;

b) cobertura de custos para a realização da mudança de residência dos beneficiários.

4.6. A liberação dos recursos destinados às ações de Trabalho Social se dará mediante aprovação, pelo Agente Financeiro, dos relatórios de execução, em conformidade com as metas e cronogramas constantes do PTS.

4.7. Nos empreendimentos multifamiliares (em regime de propriedade condominial) já entregues em que o Trabalho Social não tenha contemplado as ações previstas no Eixo IV do item 3.1, o PTS deverá ser reprogramado de forma a incorporar as referidas ações.

4.7.1. Na hipótese de que trata o item 4.7, o valor destinado ao Trabalho Social deverá ser complementado conforme limite estabelecido na alínea "b" do item 4.1.

## 5. EQUIPE TÉCNICA

5.1. O Agente Executor do Trabalho Social deverá garantir a qualidade dos serviços prestados por meio da disponibilidade suficiente e necessária de profissionais para composição da equipe técnica.

5.2. A equipe técnica deverá ser multidisciplinar e coordenada por profissional com graduação em nível superior, preferencialmente em Serviço Social ou Ciências Sociais, com experiência comprovada em ações socioeducativas aplicadas a programas de habitação de interesse social.

5.2.1. O coordenador será o Responsável Técnico pela execução do Trabalho Social e terá como atribuição planejar, acompanhar e monitorar a execução das ações previstas.

5.2.2. O registro do Responsável Técnico deverá ser do conselho de classe, quando houver, ou de profissões regulamentadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE.

5.2.3. As ações socioeducativas de que trata o item 5.2 devem ser entendidas como orientações reflexivas e socialização de informações realizadas por meio de abordagens individuais e coletivas.

5.3. A Entidade Organizadora, na qualidade de Agente Executor do Trabalho Social, poderá optar pela execução indireta das ações, por meio da contratação de empresa ou instituição com reconhecida experiência na área.

5.3.1. Na execução indireta do Trabalho Social é obrigatório o atendimento aos dispositivos 5.1 e 5.2 acima.

## 6. PLANEJAMENTO

6.1. O PTS deverá observar os eixos de que trata o item 3 deste Anexo, as especificidades do grupo social ao qual se destina e a forma de contratação do empreendimento.

6.1.1. A contratação dos empreendimentos PMCMV-Entidades pode ocorrer sob as formas abaixo detalhadas:

a) em duas fases: (1) elaboração de projetos/obtenção das aprovações e licenciamentos e (2) execução das obras;

b) em fase única: (1) execução direta das obras.

6.2. O PTS será analisado e aprovado pelo Agente Financeiro.

6.3. O PTS, instrumento único de planejamento do Trabalho Social, contém três etapas para empreendimentos contratados na modalidade PMCMV-Entidades:

a) Pré-Obras: objetiva a elaboração do PTS, incluindo o Plano de Mobilização, no caso de empreendimentos contratados em duas fases, nos termos do dispositivo 6.1.1, alínea "a", e deve ser iniciada imediatamente após a celebração do contrato do empreendimento;

b) Obras: visa preparar os beneficiários para a nova realidade durante todo o período de obras, incluindo, eventuais acréscimos temporais decorrentes de revisões de cronograma aprovadas pelo Agente Financeiro;

c) Pós-Ocupação: objetiva o desenvolvimento de atividades para a integração territorial, a inclusão social e o desenvolvimento econômico das famílias, em articulação com as demais políticas públicas setoriais. As atividades de pós-ocupação devem ser iniciadas logo após a entrega das unidades habitacionais às famílias e ter duração mínima de 3 (três) meses.

6.4. O PTS e/ou o Plano de Mobilização deverá conter, obrigatoriamente, o conteúdo a seguir:

6.4.1. Identificação: informações sobre a Entidade Organizadora, dados do empreendimento e do responsável técnico (com curriculum anexo), número de famílias a serem beneficiadas, tipo de empreendimento (unifamiliar ou multifamiliar - regime de propriedade condominial) e tipologia construtiva (casa térrea, casa sobreposta, apartamento ou outro).

6.4.2. Justificativa: discorrer sobre as principais demandas e especificidades do Trabalho Social em relação ao empreendimento, explicitando as razões/motivações consideradas na elaboração da proposta de intervenção.

6.4.3. Objetivo Geral: descrever o resultado que se pretende alcançar ao final da execução do Trabalho Social.

6.4.4. Objetivos Específicos: descrever os resultados parciais que se pretende alcançar de modo a possibilitar o alcance do objetivo geral. Devem apresentar coerência, viabilidade e alinhamento quanto aos eixos do Trabalho Social descritos no item 3.

6.4.5. Regime de execução: direta ou indireta.

6.4.6. Orçamento: valor destinado à execução de todas as atividades de Trabalho Social discriminadas por fase (Pré-Obras, Obras e Pós-Ocupação).

6.4.7. Ações do PTS: descrever as ações a serem desenvolvidas nas três etapas de execução do PTS, detalhando os recursos (humanos e materiais) previstos e os instrumentos e técnicas a serem adotados.

6.4.8. Cronograma físico-financeiro do Trabalho Social: contendo o período de execução e o valor discriminado por ação prevista.

6.4.9. Caracterização da macroárea do empreendimento:

a) limites, forma e tempo de ocupação da macroárea;

b) áreas de vulnerabilidade e risco social a serem priorizadas pela ação pública, principalmente através de articulação intersetorial, considerando características do território, habitações, infraestrutura e serviços;

c) equipamentos, projetos, programas e políticas públicas existentes e planejados;

d) entidades sociais e comunitárias atuantes;

e) demandas do mercado do trabalho, potencialidades econômicas e culturais.

6.4.10. Avaliação: definir os instrumentos e indicadores de resultado do Trabalho Social.

6.4.11. Estudo socioeconômico das famílias beneficiárias: que subsidiará a definição das ações da fase de Pós-Ocupação, contendo, no mínimo:

a) número de habitantes por faixa etária, número de pessoas com deficiência, número de mulheres responsáveis pela unidade familiar e demais informações sobre a composição familiar;

b) a escolaridade dos membros da família, a profissão e situação de emprego dos que recebem renda, mapeamento das potencialidades e vocações produtivas, justificando a necessidade de articulação com as políticas de trabalho e renda, assistência social, e educação.

6.4.12. A opção metodológica, a escolha do instrumental, das estratégias e das técnicas a serem utilizadas para implementação do Trabalho Social é da competência do Agente Executor, que deverá levar em conta, além dos aspectos técnicos e do tipo de intervenção, as peculiaridades culturais, sociais, econômicas e ambientais, identificadas a partir da caracterização da macroárea e estudo socioeconômico das famílias beneficiadas.

6.5. A etapa Pré-Obras deve abranger as atividades seguintes:

6.5.1. Elaboração do PTS e do Plano de Mobilização, quando couber.

6.5.3. Encontros presenciais com a participação dos diversos atores envolvidos para repasse de informações sobre suas atribuições.

6.5.4. Entre os atores de que trata o item 6.6.3 destacam-se os seguintes: Agente Financeiro; ente público local, na qualidade de Agente Apoiador do Empreendimento; famílias componentes do grupo associativo; Entidade Organizadora responsável pelo empreendimento e equipe do Trabalho Social.

6.5.5. Reuniões e assembleias para discussão e aprovação da concepção do PTS e dos Projetos de arquitetura e engenharia, quando couber.

6.5.6. Cadastro das famílias integrantes do grupo associativo no CadÚnico e orientações sobre o processo de mudança de endereço para famílias já cadastradas.

6.5.7. Informações e acompanhamento sobre a oferta e localização de serviços e equipamento públicos essenciais de educação, saúde, lazer, segurança pública e assistência social, e acompanhamento dos processos de transferência escolar e demais serviços de educação.

6.5.8. A obtenção de informações e acompanhamento de que trata o item 6.5.7 deverão se dar mediante articulação com o ente público local, representado pelo GAEE, conforme item 2.4 deste Anexo.



- 6.5.9. Noções básicas sobre organização comunitária e alternativas de representação das famílias componentes do grupo associativo.
- 6.5.10. Realização do estudo socioeconômico, a partir de dados e informações sobre as famílias componentes do grupo associativo.
- 6.5.11. Realização de eleições para formação da Comissão de Acompanhamento de Obras - CAO e da Comissão de Representantes do Empreendimento - CRE, conforme normativo específico da modalidade PMCMV-Entidades.
- 6.5.12. Definição da forma de participação dos beneficiários na gestão da obra, nos casos de empreendimentos executados sob regime construtivo de autogestão, ou da forma de acompanhamento da obra pelas famílias, nas hipóteses de empreendimentos sob regime de cogestão.
- 6.5.13. Nos casos de empreendimentos multifamiliares (em regime de propriedade condominial), deverão ser fornecidas informações básicas sobre gestão condominial, estimativa de custos e estratégias para reduzi-los.
- 6.6. A etapa de Obras deve abranger as atividades seguintes:
- 6.6.1. Qualificar e apoiar o funcionamento da CAO e da CRE.
- 6.6.2. Realizar atividades de acompanhamento das obras com a participação de todas as famílias componentes do grupo associativo, de modo a assegurar a transparência no processo.
- 6.6.3. Identificar e capacitar lideranças e grupos representativos, em processos de gestão comunitária, com a discussão do papel das associações e congêneres, orientando sobre as questões de formalização e apoiando a legalização dessa representatividade.
- 6.6.4. Instituir ou consolidar organizações de base, estimulando a criação de organismos representativos dos beneficiários e o desenvolvimento de grupos sociais e de comissões de interesses.
- 6.6.5. Estimular a participação dos beneficiários na pactuação das normas de convivência e do uso de espaços comuns.
- 6.6.6. Estimular, nas hipóteses de empreendimentos unifamiliares, a constituição de associação de moradores ou congêneres e sua legalização (registro do estatuto, regimento interno, dentre outros).
- 6.6.7. Estimular, nos casos de empreendimentos multifamiliares (em regime de propriedade condominial), a constituição do condomínio e de seus procedimentos de legalização (eleição de síndico, conselho fiscal, elaboração do regimento interno, dentre outros).
- 6.6.8. Nas hipóteses de que trata o item 6.6.7, a equipe de Trabalho Social deverá capacitar e apoiar o grupo gestor eleito para o exercício de suas responsabilidades à frente do condomínio.
- 6.6.9. Apoiar a participação comunitária na promoção de atitudes e condutas ligadas ao zelo e ao bom funcionamento dos equipamentos públicos disponibilizados.
- 6.6.10. Promover a articulação com as políticas públicas locais, monitorando o acesso aos serviços de educação, saúde e assistência social, bem como às tarifas sociais, quando couber.
- 6.6.11. Difundir noções sobre higiene, saúde e doenças individuais e da coletividade.
- 6.6.12. Divulgar informações sobre o uso dos recursos como água, energia elétrica e gás, bem como a preservação, conservação ambiental e manejo de resíduos sólidos.
- 6.6.13. Estimular a correta apropriação e uso dos espaços e equipamentos de uso comum.
- 6.6.14. Repassar informações básicas sobre manutenção preventiva da moradia e dos equipamentos coletivos, e sobre os sistemas de água, esgoto, coleta de resíduos sólidos e aquecimento solar, quando for o caso.
- 6.6.15. Divulgar informações sobre organização e planejamento do orçamento familiar, e sobre a racionalização dos gastos com moradia.
- 6.6.16. Mapear, de maneira participativa, vocações profissionais dos beneficiários e as potencialidades produtivas da macroárea do empreendimento e região.
- 6.6.17. Encaminhar os beneficiários aos serviços de intermediação de mão de obra por meio dos sistemas de emprego e aos serviços de formação de núcleos associativos de produção e de microcrédito produtivo.
- 6.6.18. Promover projetos de capacitação voltados à geração de trabalho e renda.
- 6.7. A etapa Pós-Ocupação deve abranger as atividades seguintes:
- 6.7.1. Consolidação dos processos implantados nas etapas anteriores visando a sua continuidade, em especial dos processos de mobilização, organização e fortalecimento social.
- 6.7.2. Encerramento das atividades da CAO e da CRE.
- 6.7.3. Fortalecimento das organizações representativas implantadas (associações e condomínios).
- 6.7.4. Avaliação do processo e dos produtos realizados.
- 6.7.5. Informações sobre a satisfação do beneficiário com relação a:
- moradia e infraestrutura local;
  - inserção urbana; e
  - desenvolvimento social da comunidade.
7. MONITORAMENTO E ACOMPANHAMENTO
- 7.1. O monitoramento das atividades do Trabalho Social pelo Agente Financeiro deverá ser realizado por meio de relatórios de atividades apresentados, conforme cronograma aprovado.
- 7.2. Os relatórios de que trata o item 7.1 são os instrumentos que apresentam a medição das ações desenvolvidas no Trabalho Social e que ensejam a liberação de recursos financeiros para pagamento, pelo Agente Financeiro, do executado.
- 7.2.1. Os relatórios devem registrar a execução e os resultados das atividades constantes no projeto aprovado de acordo com a fase a que se refere, devendo ser justificadas as atividades previstas e não realizadas, quando for o caso.
- 7.3. A não apresentação do relatório por seis meses consecutivos, ensejará notificação do Agente Financeiro ao Agente Executor do Trabalho Social e comunicado ao Agente Operador.
- 7.4. A não execução do Trabalho Social impedirá o Agente Executor de efetuar novas contratações no âmbito do PMCMV na figura de proponente de empreendimentos habitacionais.

## ANEXO V

### CONDIÇÕES OPERACIONAIS PARA O TRABALHO SOCIAL NO PMCMV-Rural

#### 1. APLICABILIDADE

1.1. O Trabalho Social de que trata este Anexo aplica-se aos empreendimentos contratados no âmbito do PMCMV, na modalidade operacional PMCMV-Rural: operações de repasse de recursos do Orçamento Geral da União - OGU ou de financiamento habitacional com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS para a contratação de unidades habitacionais rurais para beneficiários cuja renda familiar bruta anual esteja enquadrada nos Grupos 1 e 2, conforme normativo específico, e cujos proponentes sejam entidades privadas sem fins lucrativos e prefeituras municipais.

#### 2. PARTICIPANTES E ATRIBUIÇÕES

2.1. Órgão Gestor: Ministério das Cidades - Secretaria Nacional de Habitação

a) definir as diretrizes gerais e os procedimentos operacionais para a implementação do Trabalho Social;

b) divulgar atos normativos e orientações aos Entes Públicos Locais que aderirem ao PMCMV, na qualidade de Agentes

Apoiadores dos Empreendimentos, e aos Agentes Executores do Trabalho Social;

- c) definir os instrumentos de avaliação e monitoramento do Trabalho Social;
- d) desenvolver e apoiar ações de capacitação voltadas aos Agentes Executores do Trabalho Social;
- e) autorizar, em caráter excepcional, a não aplicação de disposições deste normativo a determinado caso concreto, a partir de solicitação formal do Agente Executor do Trabalho Social acompanhada de análise técnica conclusiva do Agente Financeiro.
- 2.2. Gestor Operacional: Caixa Econômica Federal - CEF
- a) responsabilizar-se pela efetividade do PMCMV relativa ao Trabalho Social, conforme competências definidas pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, art. 3º, § 5º, com a redação dada pela Lei nº 13.590, de 4 de janeiro de 2018;
- b) fornecer, periodicamente, informações sobre a execução do Trabalho Social à Secretaria Nacional de Habitação;
- c) apurar responsabilidade por eventuais falhas na atuação dos Agentes Financeiros.
- 2.3. Agentes Financeiros: CEF ou Banco do Brasil - BB
- a) garantir a fiel observância e a ampla divulgação deste normativo, não estando autorizada nenhuma orientação ou aplicação dele divergente;
- b) analisar a viabilidade técnica do Plano de Trabalho Social - PTS;
- c) orientar o Agente Executor do Trabalho Social na elaboração e execução do PTS;
- d) monitorar a execução do Trabalho Social por meio da análise e aprovação de relatórios periódicos elaborados pelos Agentes Executores do Trabalho Social;
- e) verificar a regular aplicação das parcelas de recursos por antecipação ou mediante análise do cumprimento de metas previamente estabelecidas, conforme a modalidade;
- f) analisar e aprovar a prestação de contas dos recursos aplicados, assegurando a compatibilidade e aderência das despesas realizadas com o objeto pactuado.
- 2.4. Agente Apoiador do Empreendimento: Entes Públicos Locais
- a) responsabilizar-se pela efetividade do PMCMV relativa ao Trabalho Social, conforme competências definidas pela Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, art. 3º, § 5º e pela Portaria MCidades nº 24, de 18 de janeiro de 2013, Anexo, cláusula II, alínea "k";
- b) promover o cadastramento ou a atualização dos dados dos candidatos a beneficiários no Cadastro Único do Governo Federal - CadÚnico, observados os parâmetros definidos em normativo específico;
- c) responsabilizar-se pelo atendimento à demanda por serviços públicos gerada pelos empreendimentos habitacionais em atenção aos apontamentos do Relatório de Diagnóstico de Demanda - RDD, elaborado pelo Grupo de Análise e Acompanhamento de Empreendimentos - GAEE, e compromissos assumidos pelo chefe do poder executivo local em Matriz de Responsabilidades, conforme normativo específico;
- d) promover a articulação e a integração entre políticas públicas setoriais em todas as fases do Trabalho Social, de forma a propiciar a multidisciplinaridade, intersetorialidade e a sustentabilidade das intervenções, fomentando condições para o processo de desenvolvimento socioterritorial de médio e longo prazos;
- e) nas hipóteses de afastamento da Entidade Organizadora responsável pelo empreendimento, nos termos descritos em normativo específico, apoiar a Comissão de Representantes do Empreendimento - CRE na execução das atividades atinentes ao Trabalho Social.
- 2.5. Agentes Executores do Trabalho Social: Entes Públicos Locais ou Entidades Organizadoras
- a) assegurar, na sua integralidade, a qualidade técnica dos projetos e da execução do Trabalho Social;
- b) encaminhar, ao Agente Financeiro, o PTS e o Plano de Mobilização, quando for o caso, na forma e condições estabelecidas neste normativo;
- c) encaminhar, periodicamente, ao Agente Financeiro, relatório sobre as atividades do Trabalho Social, visando ao acompanhamento e à avaliação do processo e seus resultados;
- d) fornecer ao MCidades e ao Agente Financeiro, a qualquer tempo, informações sobre as ações desenvolvidas no Trabalho Social;
- e) prestar contas dos recursos repassados, na forma da legislação pertinente.
- f) responder perante os órgãos de controle, especialmente ao Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União- CGU e ao Tribunal de Contas da União - TCU, sobre os apontamentos relacionados ao Trabalho Social;
- g) apoiar o ente público local na articulação e integração de políticas públicas em todas as fases do Trabalho Social, de forma a promover a multidisciplinaridade, intersetorialidade e sustentabilidade das intervenções, fomentando condições para o processo de desenvolvimento socioterritorial de médio e longo prazos.
- 2.6. Beneficiários
- a) fornecer dados cadastrais e socioeconômicos ao Agente Executor do Trabalho Social;
- b) apropriar-se corretamente dos bens e serviços implantados, contribuindo para a manutenção e conservação do patrimônio gerado com investimentos públicos;
- c) cumprir as obrigações contratuais especialmente quanto à vedação de transferência ou alteração de uso.
3. EIXOS
- 3.1. O Trabalho Social deverá observar os eixos seguintes, devendo sua priorização atentar às características específicas de cada empreendimento.
- I - Mobilização, organização e fortalecimento social - visa promover a autonomia e o protagonismo social, o fortalecimento, a constituição e bem como a formalização de novas representações e novos canais de participação e controle social por meio de processos de informação, mobilização, organização e capacitação dos beneficiários;
- II - Educação ambiental e patrimonial - visa promover atitudes que contribuam para a preservação do meio ambiente, do patrimônio e da saúde, 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;
- III - Desenvolvimento Socioeconômico - objetiva a articulação de políticas públicas das diversas áreas, incluindo 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, em um processo de desenvolvimento socioterritorial de médio e longo prazo.
4. RECURSOS DESTINADOS AO TRABALHO SOCIAL
- 4.1. O valor destinado às ações de Trabalho Social equivale a R\$ 700,00 (setecentos reais) por família beneficiada.
- 4.2. Os recursos aportados para as ações do Trabalho Social deverão ser utilizados, exclusivamente, no pagamento das despesas abaixo relacionadas:
- a) contratação de consultoria e de serviços técnicos especializados para execução de atividades específicas e/ou complementares, necessárias para apoiar o Agente Executor do Trabalho Social no desenvolvimento de suas atividades;
- b) remuneração de membros da Entidade Organizadora por serviços técnicos especializados prestados, especificamente, nas atividades por ela desenvolvidas na qualidade de Agente Executor do Trabalho Social;
- c) produção e aquisição de material pedagógico e de divulgação das ações do Trabalho Social;

- d) custeio de projetos de geração de renda e inclusão social, produtiva e econômica dos beneficiários, inclusive os elaborados por entidades da sociedade civil, desde que presentes na macroárea e atuem na área de intervenção. Esses projetos devem apresentar condições de exequibilidade e contribuir para a inserção produtiva, admitindo-se a compra de equipamentos para dar viabilidade aos referidos projetos;
- e) compra e locação de materiais permanentes a serem utilizados no desenvolvimento do Trabalho Social, como computadores, impressoras, data-show, equipamento de filmagem e de fotografia, indispensáveis para a execução, o registro e a difusão das ações do projeto social;
- e.1) a compra e a locação dos materiais previstos na alínea "e", só será admitida em situações de execução direta pelo ente público local, na qualidade de agente executor do Trabalho Social, e mediante incorporação dos materiais adquiridos ao seu patrimônio;
- e.2) Não será admitida a compra e locação dos materiais nos casos em que o Ente Público Local já dispuser de tais materiais em seu patrimônio;
- f) contratação de apoio logístico para suporte das atividades programadas no projeto, tais como: transporte, telefonia, internet, desde que essenciais para dar viabilidade ao desenvolvimento das atividades programadas, sendo vedada a aquisição de veículos.
- 4.3. É vedada a utilização de recursos do Trabalho Social para despesas com:
- a) remuneração de servidores públicos integrantes do quadro de pessoal do Ente Público Local, na qualidade de Agente Executor do Trabalho Social;
- b) aquisição de materiais permanentes para dar funcionalidade a equipamentos públicos, tais como escolas, creches, hospitais, entre outros;
- c) cobertura de custos para a realização da mudança de residência dos beneficiários.
- 4.4. A liberação dos recursos destinados às ações de Trabalho Social se dará mediante aprovação, pelo Agente Financeiro, dos relatórios de execução, em conformidade com as metas e cronogramas constantes do PTS.
5. EQUIPE TÉCNICA
- 5.1. O Agente Executor do Trabalho Social deverá garantir a qualidade dos serviços prestados por meio da disponibilidade suficiente e necessária de profissionais para composição da equipe técnica.
- 5.2. A equipe técnica deverá ser multidisciplinar e coordenada por profissional com graduação em nível superior, preferencialmente em Serviço Social ou Ciências Sociais, com experiência comprovada em ações socioeducativas aplicadas a programas de habitação de interesse social.
- 5.2.1. O coordenador será o Responsável Técnico pela execução do Trabalho Social e terá como atribuição planejar, acompanhar e monitorar a execução das ações previstas.
- 5.2.2. O registro do Responsável Técnico deverá ser do conselho de classe, quando houver, ou de profissões regulamentadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE.
- 5.2.3. As ações socioeducativas de que trata o item 5.2 devem ser entendidas como orientações reflexivas e socialização de informações realizadas por meio de abordagens individuais e coletivas.
- 5.3. A Entidade Organizadora ou o Ente Público Local, na qualidade de Agentes Executores do Trabalho Social, poderão optar pela execução indireta das ações, por meio da contratação de empresa ou instituição com reconhecida experiência na área.
- 5.3.1. Na execução indireta do Trabalho Social é obrigatório o atendimento aos dispositivos 5.1 e 5.2 acima.
6. PLANEJAMENTO
- 6.1. O PTS deverá observar os eixos do Trabalho Social de que trata o item 3 deste Anexo e as especificidades do grupo social ao qual se destina.
- 6.1.1. Os PTS em empreendimentos voltados ao atendimento de comunidades quilombolas, pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas e demais comunidades tradicionais deverão considerar as peculiaridades de cada contexto, respeitando as tradições, costumes e valores locais que expressem a diversidade cultural existente e assegurando a interlocução com os agentes encarregados das políticas públicas voltadas para esses segmentos populacionais, tais como a Fundação Nacional do Índio - FUNAI, os Centros de Referência do Negro e demais instituições afins.
- 6.2. O PTS será analisado e aprovado pelo Agente Financeiro.
- 6.3. O PTS, instrumento único de planejamento do Trabalho Social, contém três etapas para empreendimentos contratados na modalidade PMCMV-Rural:
- a) Pré-Obras: objetiva a elaboração do PTS e deve ser iniciada imediatamente após a celebração do contrato do empreendimento;
- b) Obras: visa preparar os beneficiários para a nova realidade durante todo o período de obras, incluindo, eventuais acréscimos temporais decorrentes de revisões de cronograma aprovadas pelo Agente Financeiro;
- c) Pós-Ocupação: objetiva o desenvolvimento de atividades para a integração territorial, a inclusão social e o desenvolvimento econômico das famílias, em articulação com as demais políticas públicas setoriais. As atividades de pós-ocupação devem ser iniciadas logo após a entrega das unidades habitacionais às famílias e ter duração mínima de 3 (três) meses.
- 6.4. Os prazos de que tratam as alíneas do item 6.3 podem ser ampliados, mediante análise e autorização do Agente Financeiro, fundamentada por justificativa do Agente Executor do Trabalho Social.
- 6.6. A etapa Pré-Obras deve abranger as atividades seguintes:
- 6.6.1. Elaboração do PTS.
- 6.6.2. Cadastro das famílias integrantes do grupo associativo no CadÚnico e orientações sobre o processo de mudança de endereço para famílias já cadastradas, quando couber.
- 6.6.3. Reuniões para discussão e aprovação da concepção do PTS e dos Projetos de arquitetura e engenharia, quando couber.
- 6.6.4. Reuniões para o repasse de informações sobre o Programa, os critérios de participação e as condições contratuais.
- 6.6.5. Realização de eleição para formação da Comissão de Representantes do Empreendimento - CRE, conforme normativo específico da modalidade PMCMV-Rural.
- 6.7. A etapa Obras deve abranger as atividades seguintes:
- 6.7.1. Apoiar o funcionamento da CRE.
- 6.7.2. Apoiar a articulação com as políticas públicas locais, para acesso aos serviços de educação, saúde e assistência social, bem como as tarifas sociais, quando necessário.
- 6.7.3. Apoiar ações apresentadas pelas Entidades Organizadoras ou pelos entes públicos locais de interesse das famílias componentes dos grupos associativos.
- 6.7.4. Difundir noções sobre higiene, saúde e doenças individuais e da coletividade.
- 6.7.5. Divulgar informações sobre os recursos naturais e sobre a conservação e a preservação ambiental.
- 6.7.6. Divulgar informações sobre a organização e o planejamento do orçamento familiar, e sobre a racionalização dos gastos com moradia.
- 6.7.7. Divulgar informações básicas sobre manutenção preventiva da moradia, sistemas de água, esgoto e aquecimento solar, quando for o caso.
- 6.7.8. Fornecer orientações sobre regularização fundiária sempre que o projeto contemplar famílias de posseiros e com pendências de direito sucessórios.

- 6.7.9. Promover ações e capacitações visando o desenvolvimento das atividades da agricultura familiar e das comunidades consideradas tradicionais.
- 6.7.10. Divulgar tecnologias sociais adaptadas às realidades regionais com vistas à independência econômica e à inclusão social.
- 6.7.11. Na hipótese da existência de beneficiários enquadrados como posseiros de terras públicas, ocupantes de terras particulares com direitos sucessórios pendentes e posseiros de boa fé ocupantes de terras particulares, conforme normativo específico da modalidade PMCMV-Rural, o escopo do Trabalho Social deverá contemplar a orientação para a regularização fundiária em parceria com a Defensoria Pública, sem implicar custos adicionais à execução do Programa.
- 6.8. A etapa Pós-Ocupação deve abranger as atividades seguintes:
- 6.8.1. Consolidação dos processos implantados nas etapas anteriores.
- 6.8.2. Encerramento das atividades da CRE.
- 6.8.3. Avaliação do processo e dos produtos realizados.
- 6.9. Deverá ser apresentado pelo Agente Executor do Trabalho Social Relatório Final das atividades ao término das atividades previstas no PTS, contendo, inclusive, as ações de orientação efetuadas no tocante às pendências de regularização fundiária, caso ocorram no projeto, antes da liberação da última parcela do Trabalho Social prevista no cronograma físico-financeiro.
- 6.10. Na modalidade Reforma, o Trabalho Social pode ser simplificado, em virtude da duração das obras e mediante laudo do técnico responsável pelo PTS.
- 6.10.1. O Trabalho Social Simplificado de que trata o item 6.10 deverá:
- ser analisado e aprovado pelo Agente Financeiro;
  - priorizar ações previstas nas diretrizes normatizadas para a modalidade PMCMV-Rural em acordo com as necessidades identificadas entre o grupo de beneficiários;
  - contemplar informações de identificação do PTS, estudo socioeconômico das famílias, objetivos, descrição das atividades, metodologia, orçamento, cronograma físico-financeiro das ações propostas;
  - conter, no mínimo, as seguintes ações:
    - apoio ao funcionamento da CRE;
    - articulação com as políticas locais, para acesso aos serviços de educação, saúde e assistência social, bem como as tarifas sociais, quando necessárias;
    - educação Ambiental e para a saúde - difusão de noções sobre higiene, saúde e doenças individuais e da coletividade; divulgação de informações sobre os recursos naturais e sobre conservação e preservação ambiental;
    - educação patrimonial - repasse de informações básicas sobre manutenção preventiva da moradia, sistemas de água, esgoto e aquecimento solar, quando for o caso; orientações sobre regularização fundiária sempre que o projeto contemplar famílias de posseiros e com pendências de direito sucessórios;
    - avaliação do processo e dos produtos realizados ao final.
7. MONITORAMENTO E ACOMPANHAMENTO
- 7.1. O monitoramento das atividades do Trabalho Social pelo Agente Financeiro deverá ser realizado por meio de relatórios de atividades apresentados, conforme cronograma aprovado.
- 7.2. Os relatórios de que trata o item 7.1 são os instrumentos que apresentam a medição das ações desenvolvidas no Trabalho Social e que ensejam a liberação de recursos financeiros para pagamento, pelo Agente Financeiro, do executado.
- 7.2.1. Os relatórios devem registrar a execução e os resultados das atividades constantes no projeto aprovado de acordo com a fase a que se refere, devendo ser justificadas as atividades previstas e não realizadas, quando for o caso.
- 7.3. A não apresentação do relatório conforme cronograma aprovado, ensejará notificação do Agente Financeiro ao Agente Executor do Trabalho Social e comunicado Agente Operador.
- 7.4. A não execução do Trabalho Social impedirá o Agente Executor de efetuar novas contratações no âmbito do PMCMV na figura de proponente de empreendimentos habitacionais.

## ANEXO VI

### GLOSSÁRIO

**Adensamento excessivo:** refere-se à densidade de moradores por dormitório, adotando-se como suportável o número de três, no máximo, para o subgrupo das casas e apartamentos urbanos com família única, ou seja, o adensamento ocorre quando for excedido esse limite. Excluem-se desse componente os domicílios com famílias conviventes e quartos ou cômodos alugados, para que não seja incorporada a dimensão da coabitação familiar involuntária.

**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.

**Área de intervenção/PMCMV:** área(s) que vier(em) a receber produção habitacional viabilizada pelo Programa Minha Casa, Minha Vida.

**Coabitação involuntária:** representa a insuficiência do estoque habitacional para atender à demanda por habitação, compreendendo a convivência não voluntária de mais de uma família no mesmo domicílio ou o aluguel de quartos ou cômodos para a moradia de outras famílias. Leva-se em consideração apenas as famílias conviventes que afirmaram desejar constituir domicílio exclusivo.

**Contrato com o beneficiário:** contrato por instrumento particular de venda e compra direta de imóvel residencial com parcelamento e alienação fiduciária em garantia no Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV - Recursos FAR.

**Deslocamento involuntário:** alteração compulsória do local de moradia ou de exercício de atividades econômicas, provocada pela execução de obras e serviços de engenharia e arquitetura, inclusive quando o deslocamento for motivado pela eliminação de situações de risco ou insalubridade, ou desocupação de áreas impróprias para a ocupação humana, melhorando a qualidade de vida e assegurando o direito à moradia das famílias afetadas.

**Diagnóstico socioterritorial:** destina-se a apreender e interpretar os aspectos sociais, econômicos, produtivos e político-institucionais do território e da população beneficiária, buscando o envolvimento e a participação dos atores relevantes da comunidade, poderes públicos, setor privado.

**Educação Ambiental:** construção coletiva e individual de valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, concebido em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o socioeconômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade.

**Educação Patrimonial:** conjunto de ações que favoreçam a correta ocupação e manutenção dos imóveis e dos espaços comuns.

**Família:** grupo de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos ou de solidariedade e vivem sob o mesmo teto, compartilhando ganhos e despesas.

**Inserção social:** 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.

**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.

**Macroárea:** região relativamente homogênea que inclui uma ou mais áreas de intervenção física, próximas e 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).

**Melhoria habitacional:** obras de construção ou recuperação de módulo hidráulico-sanitário domiciliar ou kit sanitário, ligações intradomiciliares e das obras de recuperação ou melhorias de unidades habitacionais que devem ser vinculadas, exclusivamente, a razões de insalubridade e insegurança, inexistência do padrão mínimo de edificação e habitabilidade definido pelas posturas municipais, ou inadequação do número de integrantes da família à quantidade de cômodos passíveis de serem utilizados como dormitórios ou, ainda, à instalação de equipamentos de aquecimento solar e voltados à redução do consumo de água.

**Mulher responsável pela unidade familiar:** aquela que se reconhece ou é reconhecida pela família como pessoa de referência desta, podendo ou não ser a provedora econômica.

**Reassentamento:** trata-se da produção de novas moradias de diferentes tipos (apartamentos, habitações evolutivas, lotes urbanizados) destinadas aos moradores removidos de assentamentos precários não consolidáveis ou que habitam assentamentos consolidáveis com remoção.

**Remanejamento:** trata-se da manutenção da população (ou de grande parcela desta) no local após a substituição das moradias e tecido urbano. É o caso, por exemplo, de áreas que necessitam de troca de solo ou aterro. Neste caso, a solução é a remoção temporária das famílias e a execução de obras de infraestrutura e construção de novas moradias neste mesmo terreno. A intervenção, neste caso, também envolve a abertura de sistema viário, implantação de infraestrutura completa, parcelamento do solo, construção de equipamentos (quando necessária) e a regularização fundiária.

**Saneamento básico:** conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável (constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição), esgotamento sanitário (constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente), limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas) e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas).

**Selagem dos imóveis:** é um procedimento que ocorre no momento do cadastramento das famílias. Em cada visita de cadastramento, atribui-se uma marca à moradia que a identifique e localize nos mapas de cadastramento. O "selo" pode ser um número pintado na casa, uma plaqueta pregada, um adesivo, ou qualquer outra forma definida pela equipe do projeto. Nos casos de recadastramento, esse é o momento em que se verificam as mudanças nas informações sobre a família e se registram essas alterações.

**Tecnologia Social:** compreende produtos, técnicas ou metodologias reaplicáveis, desenvolvidas na interação com a comunidade e que representem efetivas soluções de transformação social.

**Território:** o espaço onde é projetada uma intervenção urbana; é composto pelo espaço físico-geográfico e diferentes atores com interesses nele - comunidade (em suas diversas representações), poderes públicos, movimentos sociais, agentes econômicos etc. Assim, o território é um conceito dinâmico, caracterizado por relações sociais, de poder, de convivência, e por interesses, expectativas e estratégias diversificadas.

**Unidade domiciliar:** moradia de uma pessoa ou de um grupo de pessoas, onde o relacionamento é ditado por laços de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência. O domicílio particular é classificado como permanente quando localizado em unidade que se destina a servir de moradia (casa, apartamento e cômodo).

## ANEXO VII

### SIGLAS E ABREVIATURAS

CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais CEF - Caixa Econômica Federal

CGU - Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União DENATRAN - Departamento Nacional de Trânsito

GAAE - Grupo de Análise e Acompanhamento do Empreendimento GGL - Grupo de Governança Local

GIPP - Grupo Institucional do Poder Público

INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia MCidades - Ministério das Cidades

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome ONG - Organização Não-Governamental

PDST - Plano de Desenvolvimento Socioterritorial PTS-P - Projeto de Trabalho Social Preliminar PTS - Projeto de Trabalho

Social

QCI - Quadro de Composição do Investimento RDD - Relatório de Diagnóstico da Demanda

SICONV - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal TCU - Tribunal de Contas da União

Este conteúdo não substitui o publicado na versão certificada (pdf)

**ANEXO D - DECRETO Nº 8.243, DE 23 DE MAIO DE 2014 - A POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL (PNPS)**

**Presidência da República  
Casa Civil  
Subchefia para Assuntos Jurídicos  
DECRETO Nº 8.243, DE 23 DE MAIO DE 2014**

[Revogado pelo Decreto nº 9.759, de 2019](#)  
[Texto para impressão](#)

Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências.

**A PRESIDENTA DA REPÚBLICA**, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, caput, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 3º, **caput**, inciso I, e no art. 17 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003,

**DECRETA :**

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Participação Social - PNPS, com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Parágrafo único. Na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública serão considerados os objetivos e as diretrizes da PNPS.

Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se:

I - sociedade civil - o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações;

II - conselho de políticas públicas - instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas;

III - comissão de políticas públicas - instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades;

IV - conferência nacional - instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado;

V - ouvidoria pública federal - instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública;

VI - mesa de diálogo - mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais;

VII - fórum interconselhos - mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersectorialidade e transversalidade;

VIII - audiência pública - mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais;

IX - consulta pública - mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação; e

X - ambiente virtual de participação social - mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil.

Parágrafo único. As definições previstas neste Decreto não implicam na desconstituição ou alteração de conselhos, comissões e demais instâncias de participação social já instituídos no âmbito do governo federal.

Parágrafo único. As definições previstas neste Decreto não implicam na desconstituição ou alteração de conselhos, comissões e demais instâncias de participação social já instituídos no âmbito do governo federal.

#### Art. 3º São diretrizes gerais da PNPS:

I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia;

II - complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta;

III - solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social;

IV - direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige;

V - valorização da educação para a cidadania ativa;

VI - autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e

VII - ampliação dos mecanismos de controle social.

#### Art. 4º São objetivos da PNPS, entre outros:

I - consolidar a participação social como método de governo;

II - promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social;

III - aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes;

IV - promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal;

V - desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento;

VI - incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro;

VII - desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis;

VIII - incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e

IX - incentivar a participação social nos entes federados.

Art. 5º Os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão, respeitadas as especificidades de cada caso, considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, previstos neste Decreto, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas.

§ 1º Os órgãos e entidades referidos no **caput** elaborarão, anualmente, relatório de implementação da PNPS no âmbito de seus programas e políticas setoriais, observadas as orientações da Secretaria-Geral da Presidência da República.

§ 2º A Secretaria-Geral da Presidência da República elaborará e publicará anualmente relatório de avaliação da implementação da PNPS no âmbito da administração pública federal.

Art. 6º São instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil:

I - conselho de políticas públicas;

II - comissão de políticas públicas;

III - conferência nacional;

IV - ouvidoria pública federal;

V - mesa de diálogo;

VI - fórum interconselhos;

VII - audiência pública;

VIII - consulta pública; e

IX - ambiente virtual de participação social.

Art. 7º O Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, será integrado pelas instâncias de participação social previstas nos incisos I a IV do art. 6º deste Decreto, sem prejuízo da integração de outras formas de diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Parágrafo único. A Secretaria-Geral da Presidência da República publicará a relação e a respectiva composição das instâncias integrantes do SNPS.



Art. 8º Compete à Secretaria-Geral da Presidência da República:

- I - acompanhar a implementação da PNPS nos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta;
- II - orientar a implementação da PNPS e do SNPS nos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta;
- III - realizar estudos técnicos e promover avaliações e sistematizações das instâncias e dos mecanismos de participação social definidos neste Decreto;
- IV - realizar audiências e consultas públicas sobre aspectos relevantes para a gestão da PNPS e do SNPS; e
- V - propor pactos para o fortalecimento da participação social aos demais entes da federação.

Art. 9º Fica instituído o Comitê Governamental de Participação Social - CGPS, para assessorar a Secretaria-Geral da Presidência da República no monitoramento e na implementação da PNPS e na coordenação do SNPS.

§ 1º O CGPS será coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, que dará o suporte técnico-administrativo para seu funcionamento.

§ 2º Ato do Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República disporá sobre seu funcionamento.

Art.10. Ressalvado o disposto em lei, na constituição de novos conselhos de políticas públicas e na reorganização dos já constituídos devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

- I - presença de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil, preferencialmente de forma paritária em relação aos representantes governamentais, quando a natureza da representação o recomendar;
- II - definição, com consulta prévia à sociedade civil, de suas atribuições, competências e natureza;
- III - garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil;
- IV - estabelecimento de critérios transparentes de escolha de seus membros;
- V - rotatividade dos representantes da sociedade civil;
- VI - compromisso com o acompanhamento dos processos conferenciais relativos ao tema de sua competência; e
- VII - publicidade de seus atos.

§ 1º A participação dos membros no conselho é considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

§ 2º A publicação das resoluções de caráter normativo dos conselhos de natureza deliberativa vincula-se à análise de legalidade do ato pelo órgão jurídico competente, em acordo com o disposto na [Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993](#).

§ 3º A rotatividade das entidades e de seus representantes nos conselhos de políticas públicas deve ser assegurada mediante a recondução limitada a lapso temporal determinado na forma dos seus regimentos internos, sendo vedadas três reconduções consecutivas.

§ 4º A participação de dirigente ou membro de organização da sociedade civil que atue em conselho de política pública não configura impedimento à celebração de parceria com a administração pública.

§ 5º Na hipótese de parceira que envolva transferência de recursos financeiros de dotações consignadas no fundo do respectivo conselho, o conselheiro ligado à organização que pleiteia o acesso ao recurso fica impedido de votar nos itens de pauta que tenham referência com o processo de seleção, monitoramento e avaliação da parceria.

Art. 11. Nas comissões de políticas públicas devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

- I - presença de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil;
- II - definição de prazo, tema e objetivo a ser atingido;
- III - garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil;
- IV - estabelecimento de critérios transparentes de escolha de seus membros; e
- V - publicidade de seus atos.

Art. 12. As conferências nacionais devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

- I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seus objetivos e etapas;
- II - garantia da diversidade dos sujeitos participantes;
- III - estabelecimento de critérios e procedimentos para a designação dos delegados governamentais e para a escolha dos delegados da sociedade civil;
- IV - integração entre etapas municipais, estaduais, regionais, distrital e nacional, quando houver;
- V - disponibilização prévia dos documentos de referência e materiais a serem apreciados na etapa nacional;
- VI - definição dos procedimentos metodológicos e pedagógicos a serem adotados nas diferentes etapas;
- VII - publicidade de seus resultados;
- VIII - determinação do modelo de acompanhamento de suas resoluções; e
- IX - indicação da periodicidade de sua realização, considerando o calendário de outros processos conferenciais.

Parágrafo único. As conferências nacionais serão convocadas por ato normativo específico, ouvido o CGPS sobre a pertinência de sua realização.

Art. 13. As ouvidorias devem observar as diretrizes da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União nos termos do [art. 14, caput, inciso I, do Anexo I ao Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013](#).

Art. 14. As mesas de diálogo devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

- I - participação das partes afetadas;
- II - envolvimento dos representantes da sociedade civil na construção da solução do conflito;

III - prazo definido de funcionamento; e

IV - acompanhamento da implementação das soluções pactuadas e obrigações voluntariamente assumidas pelas partes envolvidas.

Parágrafo único. As mesas de diálogo criadas para o aperfeiçoamento das condições e relações de trabalho deverão, preferencialmente, ter natureza tripartite, de maneira a envolver representantes dos empregados, dos empregadores e do governo.

Art. 15. Os fóruns interconselhos devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - definição da política ou programa a ser objeto de debate, formulação e acompanhamento;

II - definição dos conselhos e organizações da sociedade civil a serem convidados pela sua vinculação ao tema;

III - produção de recomendações para as políticas e programas em questão; e

IV - publicidade das conclusões.

Art. 16. As audiências públicas devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificado seu objeto, metodologia e o momento de realização;

II - livre acesso aos sujeitos afetados e interessados;

III - sistematização das contribuições recebidas;

IV - publicidade, com ampla divulgação de seus resultados, e a disponibilização do conteúdo dos debates; e

V - compromisso de resposta às propostas recebidas.

Art. 17. As consultas públicas devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seu objeto, metodologia e o momento de realização;

II - disponibilização prévia e em tempo hábil dos documentos que serão objeto da consulta em linguagem simples e objetiva, e dos estudos e do material técnico utilizado como fundamento para a proposta colocada em consulta pública e a análise de impacto regulatório, quando houver;

III - utilização da internet e de tecnologias de comunicação e informação;

IV - sistematização das contribuições recebidas;

V - publicidade de seus resultados; e

VI - compromisso de resposta às propostas recebidas.

Art. 18. Na criação de ambientes virtuais de participação social devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - promoção da participação de forma direta da sociedade civil nos debates e decisões do governo;

II - fornecimento às pessoas com deficiência de todas as informações destinadas ao público em geral em formatos acessíveis e tecnologias apropriadas aos diferentes tipos de deficiência;

III - disponibilização de acesso aos termos de uso do ambiente no momento do cadastro;

IV - explicitação de objetivos, metodologias e produtos esperados;

V - garantia da diversidade dos sujeitos participantes;

VI - definição de estratégias de comunicação e mobilização, e disponibilização de subsídios para o diálogo;

VII - utilização de ambientes e ferramentas de redes sociais, quando for o caso;

VIII - priorização da exportação de dados em formatos abertos e legíveis por máquinas;

IX - sistematização e publicidade das contribuições recebidas;

X - utilização prioritária de softwares e licenças livres como estratégia de estímulo à participação na construção das ferramentas tecnológicas de participação social; e

XI - fomento à integração com instâncias e mecanismos presenciais, como transmissão de debates e oferta de oportunidade para participação remota.

Art. 19. Fica instituída a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, instância colegiada interministerial responsável pela coordenação e encaminhamento de pautas dos movimentos sociais e pelo monitoramento de suas respostas.

§ 1º As reuniões da Mesa de Monitoramento serão convocadas pela Secretaria-Geral da Presidência da República, sendo convidados os Secretários-Executivos dos ministérios relacionados aos temas a serem debatidos na ocasião.

§ 2º Ato do Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República disporá sobre as competências específicas, o funcionamento e a criação de subgrupos da instância prevista no **caput**.

Art. 20. As agências reguladoras observarão, na realização de audiências e consultas públicas, o disposto neste Decreto, no que couber.

Art. 21. Compete à Casa Civil da Presidência da República decidir sobre a ampla divulgação de projeto de ato normativo de especial significado político ou social nos termos do [art. 34, caput, inciso II, do Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002](#).

Art. 22. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 23 de maio de 2014; 193º da Independência e 126º da República.  
DILMA ROUSSEFF

*Miriam Belchior*

*Gilberto Carvalho*

*Jorge Hage Sobrinho*

Este texto não substitui o publicado no DOU de 26.5.2014\*

