

Capítulo 4 Trabalho social e participação

Chapter 4

Social work and participation

Tássia de Menezes Regino¹⁷

1. Objetivos, referências e conceitos para a elaboração e implementação do Plano de Trabalho Técnico Social – PTTS

1. Objectives, references and concepts regarding the elaboration and implementation of the Social Technical Work Plan - PTTS

1.1 Objetivos do Trabalho Social

1.1 Objectives of social work

1.1.1 Objetivo Geral

1.1.1 Overall objective

Considerando o princípio de nortear-se pelas regras e diretrizes dos Programas em vigor, trazemos inicialmente a definição do Ministério das Cidades quanto aos objetivos do Trabalho Social a ser desenvolvido que é: “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.”¹⁸

*The Ministry of Cities defines the objectives of social work—which serve as rules and guidelines for current programmes – as follows: “To encourage the genuine exercise of citizen participation and promote better quality of life for families benefiting from the project, through educational work which is expected to bring benefits such as better organisation of the population, promotion of sanitary, health and environmental education, expansion of community-level management and the development of activities which, according to the individual needs of families, should help them to access employment and improve incomes”.*¹⁸

Uma formulação mais ampla exige explicitar que nos Projetos de Urbanização de Assenta-

Given that slum upgrading projects involve interventions in already-constituted areas, the Social Tech-

¹⁷Tássia de Menezes Regino é assistente social formada em 1985 pela Universidade Federal de Pernambuco. Desde 1992 atua na área de habitação popular coordenando ou integrando equipes na elaboração, gerenciamento, execução e avaliação de Projetos, Programas e Políticas habitacionais. Atualmente na área de consultoria, é Responsável Técnica por Projetos da Multisetorial, empresa da qual é Sócia-Gerente e também consultora autônoma de organismos com o BID e outros. Na experiência no setor público destacam-se a Diretoria de Planejamento do Instituto de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal e a Assessoria da Presidência da COHAB Santista.

¹⁷Tássia de Menezes Regino is a social worker who graduated in 1985 from the Universidade Federal de Pernambuco. Since 1992 she has been working in the popular housing sector, coordinating or as a member of a number of teams concerned with the elaboration, management, execution and evaluation of housing projects, programs and policies. In her consultancy role, she is Technical Team Leader for projects run by Multisetorial, a company of which she is a Partner/Manager. She is also an independent consultant for the IDB and similar organisations. Experience in the public sector includes Director of Planning of the Federal District Housing Development Institute and as a consultant to the presidency of COHAB in the city of Santos.

¹⁸Ministério das Cidades. Instrução Normativa para Trabalho Social – UAP, 2007.

¹⁸Ministry of Cities. Normative Instruction for Social Work – UAP, 2007.

nical Work Plans (PTTS) also reflect those wider, operational objectives which are crucial for the feasibility of a project, that deal with the establishment of the necessary negotiations with the local communities regarding physical intervention projects and the development of works and population resettlement, if this is the case.

1.1.2 Specific objectives

Within this wider definition and based on the references with which we have worked, the main specific objectives of social work—some of which are contained in a range of technical documents and normative instructions as we mentioned before—can be summarised as follows:

- a) *To use the project activities to foster the wider mobilisation and organisation of the population of the area;*
- b) *To establish instruments for participatory management concerned with decision-making, monitoring, tracking and evaluating the different stages of project execution, including at the outset the establishment of the Participatory Management Unit/ Works and Activities Tracking Unit;*
- c) *To strengthen existing social organisations in the relevant areas;*
- d) *To undertake, over the course of the duration of the project, the training of community leaders and to encourage new leaders to come forward;*
- e) *To introduce communication mechanisms to ensure that the entire population has access to information about the project;*
- f) *To ensure that families participate in all decisions related to the project and in the tracking of the various work stages, by establishing clear agreements with regard to cadastre criteria, housing solutions, relocations and resettlement wherever necessary;*
- g) *To undertake Health and Environmental Education initiatives envisaging the increase of knowledge about the environment and to promote environmentally sustain-*

mentos Precários, dadas as características de intervir em territórios constituídos, o PTTS responde também a objetivos operacionais fundamentais para a viabilização do projeto, que dizem respeito ao estabelecimento das mediações sociais necessárias à negociação do projeto de intervenção física e ao desenvolvimento das obras e reassentamentos, quando previstos.

1.1.2 Objetivos Específicos

Dentro desta formulação mais ampla e das referências com as quais temos trabalhado os principais objetivos específicos do Trabalho Social, parte dos quais estão formulados nas instruções normativas e documentos técnicos já citados, podem ser assim sintetizados:

- a) Fomentar a ampliação da mobilização e organização da população da área por meio das atividades do projeto;
- b) Estabelecer os instrumentos de gestão participativa para decisão, monitoramento, acompanhamento e avaliação das diversas etapas de execução do projeto, inclusive com a constituição da Instância de Gestão Participativa/ Acompanhamento de Obras e Ações desde o momento inicial do Trabalho Social;
- c) Fortalecer as organizações sociais existentes nas áreas;
- d) Desenvolver ações de capacitação de lideranças, estimulando o surgimento de novas, durante todo o Projeto;
- e) Estabelecer mecanismos de comunicação que assegurem a toda a população o acesso às informações sobre o projeto;
- f) Assegurar a participação das famílias nas decisões de projeto e no acompanhamento das obras, estabelecendo pactos claros quanto aos critérios de cadastros, soluções habitacionais, reassentamento e relocações, quando for o caso;
- g) Desenvolver Ações de Educação Sanitária e Ambiental com vistas à ampliação do conhecimento acerca do meio ambiente, ao fomento de atitudes e práticas, individuais e coletivas, ambientalmente sustentáveis;
- h) Desenvolver ações de Geração de Trabalho e Renda, a partir de uma análise

das demandas e do potencial econômico das regiões por meio da articulação de programas de Qualificação Profissional e Geração de Emprego e Renda das Prefeituras e/ou Agentes da Sociedade Civil;

- i) Fomentar ações de enfrentamento das vulnerabilidades mapeadas e de fortalecimento do patrimônio social das comunidades, especialmente quanto à educação, saúde, atendimento à infância, atenção a grupos em situações de vulnerabilidade e relações de vizinhança e solidariedade;
- j) Desenvolver Projeto de preparação e acompanhamento Pós-ocupação, com ênfase no uso e ocupação adequada dos novos ambientes construídos ou urbanizados, estabelecimento de relações positivas de conservação dos investimentos realizados e orientação quanto aos impactos dos novos gastos no orçamento familiar e, quando for o caso, preparação e fortalecimento da gestão condominial; e
- k) Realizar avaliação ex-post da intervenção considerando o ponto de vista do usuário e objetivos estratégicos do projeto.

Os objetivos específicos devem ser formulados respeitando as exigências do Programa, mas considerando a realidade específica de cada área, população, intervenção proposta e os resultados pretendidos pelos promotores. Portanto, o elenco acima apresentado é apenas uma referência.

1.2 Conceitos e Referências Metodológicas Importantes

Nas avaliações de experiências bem sucedidas de intervenções em assentamentos precários, verifica-se que estão presentes alguns elementos entre os quais se destacam dois que são fundamentais também para a construção do Projeto de Trabalho Técnico Social: a participação das populações envolvidas em todas as etapas do processo, como um elemento de adequação e sustentação das soluções de projeto; e a visão de que a pobreza é multifacetada e a favela, como expressão disto, exige uma abordagem integrada e interdisciplinar, para além do componente econômico, com um forte componente de ações de redução de

able attitudes and practices both at the community and individual level;

- h) *To focus on Employment and Income Generation by analysing local demands and the economic potential of the areas, through the articulation with municipal and/or Civil Society programmes dealing with Professional Qualification Upgrading and Employment and Income Generation;*
- i) *To undertake actions to deal with identified vulnerabilities and to reinforce the social assets of the various communities, especially with regard to education, health, child care, care for vulnerable groups, and to promote solidarity/good neighbourliness;*
- j) *To develop a post-occupation tracking project, focused on the use and appropriate occupation of newly-constructed or urbanised environments, as well as the establishment of positive attitudes towards conserving the investments made by the project; to provide guidance on the impacts of the new costs accruing to family budgets; and to prepare and reinforce condominial management wherever necessary; and, finally;*
- k) *To undertake an ex-post evaluation of the intervention from the perspective of users, and to determine whether the strategic objectives of the project have been fulfilled.*

The specific objectives must be formulated in accordance with the requirements of the programme, and at the same time considering the specific situation of each area, its population, the proposed intervention and the expected results. Therefore, the above list is not exhaustive and must be considered as a reference only.

1.2 Key concepts and methodological references

Among all the evaluations of successful experiences of interventions carried out in informal settlements, two elements emerge, among others, as vital for elaborating the Social Technical Work Project: participation by the members of the population at all stages of the process in order to help formulate and, subsequently, sustain the de-

sign solutions; and the fact that poverty is multifaceted and that slums are an expression of poverty, requiring an integrated and interdisciplinary approach, over and above economic considerations, with a set of actions focused on reducing vulnerabilities and strengthening the social capital present in these areas.

In this respect the PTTS encompasses a wide range of actions designed to fulfil the objectives required of it in an integrated urbanisation project. Such actions are endowed with similar methodological strategies, but also require specific technical and conceptual support activities that need to be activated on a project-by-project basis.

Below we present a summary of the main concepts and general references that we have used and which largely cut across the set of strategic actions and sub-projects involved in social work. These need to be addressed in tandem with operational questions.

a) Intervention methodology and social work

The process involved in elaborating and implementing the Social Work Project presupposes selecting an intervention methodology coherent with the theoretical-methodological references and in tune with the situation encountered in the area in which it will be developed: “To define an intervention methodology means exercising the difficult art of transforming the chosen theoretical assumptions into operational guidelines and paying close attention to the processes and techniques of approach with regard to the social relationships that the intervention proposes to alter”.¹⁹

The intervention methodology is understood as “the set of processes, strategies and technical procedures selected on the basis of fundamental assumptions arising from a broad theoretical-methodological and ethical-political basis and processed to reflect regional differences”.²⁰

²⁰ MESTRINER, Maria Luiza apud. BELFIORE WANDERLEY, Mariangela. *Lecture: Public Policies and Social Work: Polemics in Debate, presented at the International Seminar on Social Work Methodologies organised by the Special Studies Institute/ PUC/SP, São Paulo, 21- 23 November, 2006.*

¹⁹ BELFIORE WANDERLEY, Mariangela. *Lecture: Public Policies and Social Work: Polemics in Debate, presented at the International Seminar on Social Work Methodologies organised by the Special studies Institute/ PUC/SP, São Paulo, 21- 23 November, 2006.*

vulnerabilidades e fortalecimento do capital social presente nas áreas.

Nesta visão, o PTTS abrange um leque amplo de ações para contemplar os objetivos que lhe cabem na ação integrada do Projeto de Urbanização. Embora com estratégias metodológicas similares, estas ações exigem suportes técnicos e conceituais que muitas vezes são específicos, os quais deverão ser trabalhados ao nível de cada projeto.

Neste item está apresentada a síntese dos principais conceitos e referências gerais com que temos trabalhado e que terminam por ser transversais ao conjunto das ações estratégicas/ sub-projetos em que se organizam o trabalho social. Eles serão abordados ao longo do tratamento das questões operacionais e devem ser conceituados. São os seguintes:

a) Metodologia de Intervenção e Trabalho Social

O processo de elaboração e implementação de Projeto de Trabalho Social pressupõe a escolha de uma metodologia de intervenção coerente com a base teórico-metodológico de referência e com a situação encontrada na área na qual ele será desenvolvido, “definir uma metodologia de intervenção significa exercer a difícil arte de transformar os pressupostos teóricos escolhidos em diretrizes operacionais e detalhar processos e técnicas de abordagem no seio das relações sociais que se pretende alterar.”¹⁹

A Metodologia de intervenção é entendida, como “o conjunto de processos, estratégias e procedimentos técnicos interventivos, eleitos a partir de pressupostos fundamentais disponibilizados por ampla base teórico-metodológicas e ético-política e processados numa adequação às diversidades regionais.”²⁰

²⁰ MESTRINER, Maria Luiza apud. BELFIORE WANDERLEY, Mariangela. *Palestra: Políticas Públicas e Trabalho Social: Polêmicas em Debate. Proferida no Seminário Internacional de Metodologias de Trabalho social, promovido pelo Instituto de Estudos Especiais/ PUC/ SP, São Paulo, 21 a 23 /11/2006.*

¹⁹ BELFIORE WANDERLEY, Mariangela. *Palestra: Políticas Públicas e Trabalho Social: Polêmicas em Debate. Proferida no Seminário Internacional de Metodologias de Trabalho social, promovido pelo Instituto de Estudos Especiais/ PUC/SP, São Paulo, 21 a 23 /11/2006.*

A formulação de uma metodologia de trabalho social para uma determinada realidade pressupõe algumas condições técnicas básicas:

- conhecimentos da realidade territorial;
- conhecimento sistematizado do perfil da população e dos respectivos territórios de incidência das ações;
- levantamento dos serviços, programas, relativos às várias políticas;
- um quadro de recursos humano devidamente capacitado e supervisionado;
- sistema de planejamento e gestão capaz de aperfeiçoar e fundamentar as ações.

Asseguradas tais condições e passos chega-se a uma proposta metodológica do trabalho social que “está, fundamentado em princípios, diretrizes e estratégias que garantem direção política (...) à ação.”²¹

Cabe destacar, neste processo de definição da metodologia, que estamos falando de intervenções inseridas em um Programa e uma Política que preconizam a adoção de metodologia que garanta a participação da população no processo, assegurando uma ação integrada e participativa capaz de fazer da intervenção urbano-habitacional um momento de desenvolvimento social e construção/ fortalecimento de cidadania da população envolvida.

b) Trabalho Social em Habitação

O conceito do Trabalho Social em Habitação adotado aqui foi formulado pelo IEE/PUCSP como: “um conjunto de ações inclusivas com caráter socioeducativo, adequadas à realidade sócio-econômica e cultural da população e às características da área de intervenção, afinadas com os princípios da Política Habitacional, com as diretrizes dos programas e desenvolvidas em articulação com todos os agentes sociais envolvidos nos processos de decisão, implantação e controle dos programas de moradia.”

A importância do Trabalho Social nos projetos habitacionais é visto aqui nos seguintes termos: “um programa habitacional de interesse social

The formulation of a social work methodology for a particular situation presupposes a number of basic technical elements²¹ such as the following:

- *familiarisation with the situation on the ground;*
- *systematic knowledge of the population profile and the areas where the activities will be undertaken;*
- *a survey of services and programmes associated with the various policies;*
- *appropriately trained and supervised staff; and*
- *a planning and management system that is capable of fine-tuning and underpinning the various actions.*

Once these conditions and the various steps are in place, it is possible to think in terms of a methodological proposal for social work that is “based on principles, guidelines and strategies that will ensure an appropriate policy direction (...) for the actions to be undertaken.”²²

It should be noted that when defining the methodology, we are referring to interventions that form part of a programme. We also refer to a policy that includes the adoption of a methodology to guarantee popular participation in the process, thereby ensuring an integral and participatory action capable of transforming an urban-housing intervention into a genuine element of social development designed to build and strengthen the citizenship credentials of the population involved.

b) Social work in a housing context

The concept of social work in a housing context adopted here was formulated by the IEE/PUCSP as “a set of inclusive actions of a socio-educational character designed to reflect the cultural and socio-economic reality of the population and the type of area to be intervened, and rooted in the principles of Housing Policy and in the guidelines of the programmes. [Such actions are to be] developed in con-

²¹ BELFIORE WANDERLEY, Mariangela. Op.cit., 2006.

²¹ BELFIORE WANDERLEY, Mariangela. Op.cit., 2006.

²² Idem

²² Idem

junction with all the social agents involved in decision-making processes, implementation and control of housing programmes”.²³

The importance of social work in the housing projects can be expressed in the following terms: “A social housing programme is effective when it is implemented on the basis of competent social work. It is possible to affirm that social work comprises a set of processes and strategies concerned with information, mobilisation, social advocacy, organisation and participation of the population, community mobilisation—all processes supporting housing interventions. Therefore social work represents the strategic conjunction of various dimensions and variables forming part of the principal proposal - the end product of any social housing programme.”²⁴

c) Popular participation

Popular participation can be described as “a process that is a result of collective effort and which presupposes the existence of permanent channels of communication through which a continuous and systematic effort can give new meaning to the relationship between the public authorities and the population (...) and the creation of public spaces in which disputes can be identified and from which clear criteria can emerge as permanent negotiation parameters.”²⁵

The concept of popular participation is embedded in the Technical Social Work Project as part of the Integrated Urbanisation Projects. At the operational level being addressed here, the concept of popular

ganha eficácia quando implementado por meio de um competente trabalho social. É possível afirmar que o trabalho social compõe-se de um conjunto de processos e estratégias de informação, mobilização, advocacy social, organização e participação da população, animação comunitária. São todos eles processos que dão ancoragem as intervenções habitacionais propriamente ditas. Por isso mesmo ele representa a costura estratégica das várias dimensões e variáveis que integram o propósito principal; isto é, o fim último do programa habitacional de interesse social.”²⁴

c) Participação Popular

A Participação Popular é concebida como “processo que se constrói coletivamente e que pressupõe a existência de canais permanentes aonde um trabalho contínuo e sistemático vai imprimindo uma nova configuração à relação poder público/população (...) e a criação de espaços públicos em que se explicitem os conflitos, a partir dos quais critérios claros possam se tornar parâmetros permanentes de negociação.”²⁵

Ela deve ser diretriz transversal de todo o Projeto de Trabalho Técnico Social inserido nos Projetos de Urbanização Integrada. Na dimensão operacional de que tratamos aqui, o conceito de participação popular é pensado para todas as fases do Projeto, sendo entendida como um processo de mobilização social, que ao mesmo tempo é um objetivo a ser alcançado e um meio para realizar os outros objetivos do projeto. Tem, assim, uma dimensão estra-

²³ Special Studies Institute/ PUC/SP. Available at: <http://www.pucsp.br/iee/index.html>

²⁴ CARVALHO, Maria do Carmo Brant and PAZ, Rosângela Dias Oliveira. Basic concepts of evaluation, indicators, descriptors and methodological procedures. Presentation at the technical seminar on post-occupation in integrated projects dealing with subnormal settlement upgrading - UAS/HBB of the Habitar Brasil program. Brasília, 2006. Ministry Of Cities. Available at <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoas/hbb/biblioteca/avaliacao-de-pos-ocupacao/subsidios-para-avaliacao-de-pos-ocupacao/4-3%20-ProcessoConstrucaoIndicadoresSociaisAvaliacaoResultadosMariaCarmoBrantCarvalho.pdf>

²⁵ VILLAS BOAS, Renata. Os canais institucionais de participação popular - Participação Popular nos Governos Locais. Revista Pólis, no. 14. São Paulo, Instituto Pólis, 1994. pp.55-62.

²³ Instituto de Estudos Especiais - PUC. Disponível em: <http://www.pucsp.br/iee/index.html>

²⁴ CARVALHO, Maria do Carmo Brant e PAZ, Rosângela Dias Oliveira. Conceitos básicos avaliação, indicadores, descritores e Procedimentos metodológicos. Apresentação no Seminário Técnico sobre pós-ocupação nos projetos integrados de urbanização de assentamentos subnormais - UAS/HBB do Programa Habitar Brasil. Brasília, 2006. Ministério das Cidades. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoas/hbb/biblioteca/avaliacao-de-pos-ocupacao/subsidios-para-avaliacao-de-pos-ocupacao/4-3%20-ProcessoConstrucaoIndicadoresSociaisAvaliacaoResultadosMariaCarmoBrantCarvalho.pdf>

²⁵ VILLAS BOAS, Renata. Os canais institucionais de participação popular - Participação Popular nos Governos Locais. Revista Pólis, no. 14. São Paulo, Instituto Pólis, 1994. pp.55-62.

tégica, como um processo de aprendizagem coletivo que é caminho para fortalecimento da cidadania dos envolvidos; mas também uma dimensão operacional, que abrange os procedimentos de pactuação e contratação das diversas ações, obras e serviços a serem desenvolvidos no habitat daqueles que são também beneficiários/ impactados pela ação.

Mobilização social é aqui entendida como um “processo de convocação de vontades para uma mudança de realidade, através de propósitos comuns (...). Envolve o compartilhamento de discursos, visões e informações e, por isso, exige ações de comunicação em seu sentido mais amplo.”²⁶

Pretende-se que “a participação seja assumida, livre e consciente, na medida em que os que dela participem perceberem que a realização do objetivo perseguido é vital para quem participa da ação e que o objetivo só pode ser alcançado se houver efetiva participação”.²⁷

Um dos desafios para a implementação de uma metodologia participativa é muitas vezes dado pela falta da cultura democrática e participativa da população (e também dos órgãos técnicos), especialmente em áreas de exclusão social, como os assentamentos precários, onde muitas vezes não existe uma “sociedade civil organizada”.

Por esta razão, nestas áreas a intencionalidade e o compromisso do Governo e suas equipes técnicas é fundamental no que Pedro Pontual²⁸ chama de ativação de práticas participativas. A este respeito ele cita Celso Daniel (1994): “(...), a democratização do acesso à participação exige uma presença ativa do governo, em particular no campo pedagógico. Assim, é crucial para tal democratização, a pesquisa de linguagens

participation has to be regarded as important at all stages of the project. It is a process of social mobilisation which represents at the same time a specific targeted objective as well as a means for attaining other project objectives. Therefore, popular participation has its own strategic dimension. It is a process of collective learning designed to strengthen the citizenship status of those involved. It also possesses an operational dimension, embracing the procedures incorporated in the agreements relating to the implementation of the different actions, works and services to be developed in the places where the beneficiaries of such actions reside.

*Social mobilisation can be understood as “a process of bringing different people together in order to change reality on the basis of common aims (...). It involves a degree of discourse and sharing of information, different points of view etc and as a result it calls for communication in its widest sense to be mobilised”.*²⁶

*The aim is for “participation to be explicit, freely and consciously insofar as the participants are aware of the fact that achieving the desired objectives is of major importance for the participants themselves, and, simultaneously, that the objective can only be reached providing effective participation exists”.*²⁷

One of the challenges facing implementation of a participatory methodology has often been the lack of democratic and participatory culture within the population involved as well as within the technical bodies, particularly in areas where social exclusion is rampant such as in slums and other informal settlements where “organised civil society” often does not exist.

Given the above, in such areas the commitment by the government and its technical teams is absolutely

²⁶ TORO A., Jose Bernardo & WERNECK, Nísia Maria Duarte. Mobilização Social: Um modo de construir a democracia e a participação. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

²⁷ WHITAKER, Chico. Rede: uma estrutura alternativa de organização. In: TORO, JOSE BERNARDO e WERNECK, NÍSIA MARIA DUARTE. Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação. São Paulo, Autentica, 2004.

²⁸ PONTUAL, Pedro. Pedagogia da gestão democrática das cidades. In: Participação Popular nos Governos Locais. São Paulo. Revista Pólis, no. 14. São Paulo, Instituto Pólis, 1994. pp. 63-68.

²⁶ TORO A., Jose Bernardo & WERNECK, Nísia Maria Duarte. Mobilização Social: Um modo de construir a democracia e a participação. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

²⁷ HITAKER, Chico. Rede: uma estrutura alternativa de organização. In: TORO, JOSE BERNARDO e WERNECK, NÍSIA MARIA DUARTE. Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação. São Paulo, Autentica, 2004.

²⁸ PONTUAL, Pedro. Pedagogia da gestão democrática das cidades. In: Participação Popular nos Governos Locais. São Paulo. Revista Pólis, no. 14. São Paulo, Instituto Pólis, 1994. pp. 63-68.

fundamental for what Pedro Pontual 28 calls the “activation of participatory practices”. Pontual also cites Celso Daniel (1994) in this respect:

...democratisation of access to participation requires the active presence of government, especially in the pedagogical field. It is vital that, in order to secure this level of democratisation, we must align our language to the culture of the ordinary population by organising training for citizens with a view to helping them to secure access to information ... The thrust of such initiatives is to counteract the monopoly on information that State practitioners possess. Furthermore, it is perfectly possible, and indeed necessary, for the local government (respecting the independence and different ways in which society is articulated) to take concrete steps to build and stimulate popular participation to achieve a level of maximum efficacy.²⁹

This concept has resulted in a range of practical developments in the formulation of social work, such as planning an appropriate system for generating and circulating information, building channels of participation, dispute resolution spaces, opportunities for agreeing criteria, etc.

Commitment to popular participation is particularly important with regard to one of the strategic lines of social work in housing projects concerned with preparing and encouraging the population to understand, interact, propose and participate in the actual works, representing a set of physical interventions which—it is hoped—will substantially modify their living environment.

Of course, difficulties can be encountered in the interaction between technical and popular knowledge. Again, Pedro Pontual summarises this question, writing that “popular participation presupposes an exchange of views between the municipal management and the population, on the basis of which it should be possible to build a joint store of knowledge

sintonizadas com a cultura da população, bem como, a organização de processos de formação dos cidadãos, de maneira a lhes permitir acesso à informação (...). Tais iniciativas caminham no sentido de se contrapor ao monopólio da informação de que os integrantes do Estado costumam ser portadores. Evidencia-se, ademais, que é perfeitamente possível e inclusive necessário, que o governo local - respeitando a independência e riqueza de formas de articulação da sociedade - atue de maneira concreta no sentido de estruturar e estimular a participação para que esta obtenha sua máxima eficácia.”²⁹

Este conceito resulta em diversos desdobramentos práticos na formulação do trabalho social, como planejar um adequado sistema de geração e circulação de informação, a constituição de canais de participação, espaços de negociação de conflitos, momentos de pactuação de critérios, etc.

Este compromisso com a participação é especialmente importante em uma das dimensões estratégicas do Trabalho Social em projetos habitacionais, que se refere a preparar e instrumentalizar a população para compreender, interagir, propor e participar das obras, caracterizadas como o conjunto de intervenções físicas que alterará de forma substantiva sua condição de vida.

Nesta dimensão tem especial importância a difícil interação entre saber técnico e saber popular. Novamente Pedro Pontual resume bem esta questão, dizendo que “a participação popular pressupõe uma relação de troca entre gestão (municipal) e a população, a partir da qual se torna possível construir um conhecimento conjunto sobre a cidade, resultando na elaboração de projetos coletivos. Trata-se de criar condições para que se realize um intercâmbio de saberes: de um lado, os que detêm um conhecimento técnico sobre a realidade urbana e que estão no Governo e do outro lado, um saber popular, fruto da vivência que a população tem dos problemas da cidade e da sua capacidade de apontar soluções.”³⁰

²⁹ DANIEL, Celso. *Gestão Local e Participação: da Sociedade Apud PONTUAL, Pedro. Pedagogia da gestão democrática das cidades. In: Participação Popular nos Governos Locais. São Paulo. Revista Pólis, no. 14. São Paulo, Instituto Pólis, 1994. pp. 63-68.*

²⁹ DANIEL, Celso. *Gestão Local e Participação: da Sociedade Apud PONTUAL, Pedro. Pedagogia da gestão democrática das cidades. In: Participação Popular nos Governos Locais. São Paulo. Revista Pólis, no. 14. São Paulo, Instituto Pólis, 1994. pp. 63-68.*

Embora seja objeto trabalhado mais pela equipe social, enfrentar estes desafios não é tarefa restrita a esta equipe, já que a participação popular e o exercício da cidadania devem perpassar todas as práticas do projeto de urbanização e o compartilhamento do saber e a construção de um conhecimento conjunto que resulte em uma intervenção efetivamente pactuada. Deve ser compromisso de toda a equipe técnica e das coordenações de projeto.

É importante que as equipes de trabalho social tenham a iniciativa de fomentar o compromisso das equipes multidisciplinares com a participação. Uma boa reflexão a compartilhar, para além das responsabilidades das instituições, diz respeito à importância da participação no crescimento dos indivíduos e grupos, como feita por Leandro Lamas Valarelli: “A participação é um processo que carrega a possibilidade de devolver a palavra a quem não tinha voz nem era ouvido. Que tem o potencial de desenvolver a capacidade de tomar decisões a quem muitas vezes foi transformado num agente passivo de projetos e políticas, afirmando-os como sujeitos. Por isso, a participação, quando vivenciada nestes moldes, constitui-se num processo de construção e afirmação da cidadania.”

Apesar deste valor, este processo não está isento de conflitos ou retrocessos. É importante olhar-se os seus avanços e dificuldades numa perspectiva histórica.

Falando sobre a participação popular nos espaços de gestão participativa de políticas, Maria do Carmo Albuquerque afirma que este “é um processo em construção, que apenas se inicia com a construção de um marco legal e de uma cultura democrática e participativa, requerendo a construção de habilidades e metodologias que possam fazer destes espaços instrumentos eficientes e eficazes de melhoria da qualidade de vida e de democratização dos processos de tomadas de decisão política.”³²

Mesmo carregado de desafios, a concretização da participação precisa ser o objetivo estraté-

*of the city which will result in the preparation of collective projects. The idea is to create the kind of conditions which facilitate an exchange of knowledge: on the one hand, those who possess technical knowledge about a particular urban situation and generally belong to the authorities and, on the other hand, popular knowledge which is the product of people's experience of the problems of the city and awareness of their capacity to suggest solutions”.*³⁰

Although popular participation is a challenge for the social team, it should not be confined to this team alone. Popular participation and the exercise of citizenship should involve every stage of the urbanisation project in which the sharing of knowledge and the construction of joint awareness will result in agreement about the interventions about to take place. The entire technical team and the project coordination unit or units must be committed to this.

*It is important that the social work teams undertake initiatives to bolster the multidisciplinary teams' commitment to popular participation. In this respect, it is worth drawing attention to the importance of popular participation in the growth of groups and individuals, leaving aside the responsibilities shouldered by the involved institutions, as explained by Leandro Lamas Valarelli: “Participation is a process which opens up the possibility of giving “voice” to individuals who are normally never heard. The process also has the potential to help people, who are often regarded simply as passive agents for projects and policies, to participate in decision-making as genuine citizens. Participation seen in these terms is certainly an important step on the road to building and affirming citizenship”.*³¹

Regardless of the above, the process is not without its disputes or drawbacks. It is important to always take into account achievements made in the context of popular participation as well as the difficulties encountered over time.

³⁰ PONTUAL, Pedro. Op.cit., 1994.

³⁰ PONTUAL, Pedro. Op.cit., 1994.

³¹ VALARELLI, Leandro Lamas. Os sentidos da participação no trabalho social das organizações sem fins lucrativos. Disponível em: http://www.riits.org.br/gestao_teste/ge_testes/ge_mat01_acaometodo_acaometo_dotxpag0.cfm

³¹ VALARELLI, Leandro Lamas. Os sentidos da participação no trabalho social das organizações sem fins lucrativos. Disponível em: http://www.riits.org.br/gestao_teste/ge_testes/ge_mat01_acaometodo_acaometo_dotxpag0.cfm

*Referring to popular participation in the context of participatory policy management, Maria do Carmo Albuquerque affirms that this “is a process under construction. It begins with the formulation of a legal framework and continues with the construction of a democratic and participatory culture which requires skills and methodologies that can make the process into an effective and efficacious instrument designed to improve people’s quality of life and to ensure the democratisation of political decision-making processes”.*³²

Regardless of the many challenges facing popular participation, the operationalisation of participation needs to be the strategic objective of social work in our slum upgrading projects. If a comparison is made with other areas, we can say that this is one of the principal products that Social Work can generate: a better organised, more participatory population with improved citizenship aspirations. For this to take place, we need to broaden the repertory, construct new skills and utilise new methodologies.

d) Citizenship

The concept of active citizenship is well described by Prof. Vitória Benevides: “The words citizenship and citizen refer necessarily to participation in the life of the city, which is understood to be a public space designed for collective decisions ... Citizenship also involves a close connection between political and social rights given that political rights are designed to enable citizens to claim their social rights. Citizenship itself requires institutions, intermediation and behaviour patterns which result in the creation of spaces of social struggle (social and popular movements, trade unions) and in the emergence of permanent institutions for political expression ... Passive

gico do Trabalho Social nos projetos de urbanização de assentamentos precários. Fazendo um comparativo com as demais áreas, podemos dizer que este é um dos “produtos” principais que o Trabalho Social deve gerar: uma população melhor organizada, mais participativa e cidadã. E isto implica nesta ampliação de repertório, de construção de novas habilidades e apropriação de novas metodologias.

d) Cidadania

Trabalhamos o conceito de cidadania ativa, como desenvolvido pela Professora Vitória Benevides: “as palavras cidadania e cidadão referem-se, necessariamente, à participação na vida da cidade, entendida como espaço público para as decisões coletivas (...). Reforça, ademais, a importância de se juntarem direitos políticos e direitos sociais, pois os direitos políticos favorecem a organização da reclamação dos direitos sociais. A cidadania exige instituições, mediações e comportamentos próprios, constituindo-se na criação de espaços sociais de lutas (movimentos sociais, sindicais e populares) e na definição de instituições permanentes para a expressão política (...). Distingue-se, portanto, a cidadania passiva – aquela que é outorgada pelo Estado, com a idéia moral do favor e da tutela – da cidadania ativa, aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas, essencialmente, criador de direitos para abrir novos espaços de participação política.”³³

Vê-se que também o processo de fortalecimento da cidadania abarca, do ponto de vista da ação do poder público, o campo da informação, da intencionalidade educativa da prática institucional, do estímulo à organização e à participação e a consideração das demandas e opiniões da população na gestão do que lhe diz respeito, neste caso, o Projeto de Urbanização.

³² ALBUQUERQUE, Maria do Carmo – *Participação Cidadã nas Políticas Públicas* – available at: http://www.kas.de/db_files/dokumente/7_dokument_dok_pdf_6545_1.pdf#page=86

³³ BENEVIDES, Maria Vitória. *Lecture given on the panel “What are the basics of democracy and of a new power?”*. National Popular Participation Forum. Available at: <http://www.dhnet.org.br/w3/fsmrn/fsm2002/paineis/benevides.html>

³² ALBUQUERQUE, Maria do Carmo – *Participação Cidadã nas Políticas Públicas* – Disponível em: http://www.kas.de/db_files/dokumente/7_dokument_dok_pdf_6545_1.pdf#page=86

³³ BENEVIDES, Maria Vitória. *Palestra proferida no painel “Quais são os fundamentos da democracia e de um novo poder?”*. Fórum Nacional de Participação Popular. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/w3/fsmrn/fsm2002/paineis/benevides.html>

Neste sentido, cabe mais uma vez registrar a importância do caráter pedagógico e organizativo no trabalho social.

A dimensão pedagógica ganha importância na medida em que se articulam ações para garantia de acesso a informações e subsídios consistentes e acessíveis para o entendimento dos problemas, compreensão, explicitação de opiniões e formulação de propostas, de modo a fortalecer os processos de participação na decisão e concretização do projeto.

A dimensão organizativa ganha importância na medida em que busca fortalecer os processos coletivos de informação, decisão e ação, bem como, o estímulo ao surgimento de novos atores, o fortalecimento das estruturas orgânicas coletivas existentes e a constituição de novas estruturas que se desenhem como necessárias.

e) Inclusão/ Exclusão Social

“O conceito de exclusão social hoje se confronta diretamente com a concepção de universalidade e com ela a dos direitos sociais e da cidadania. A exclusão é a negação da cidadania.”³⁴

É evidente que uma política de inclusão social é algo muito mais amplo do que o objeto do Trabalho Social em Projetos de Urbanização de Assentamentos Precários. Entretanto, é importante ter-se a inclusão como um objetivo, de modo a dar-lhe dimensão prática dentro do campo de atuação e das práticas do Projeto de Urbanização.

Neste sentido, dentre as muitas reflexões pertinentes sobre o tema, considero importante trazer aqui texto do Mapa da Exclusão/Inclusão Social de São Paulo: “O que se constatou é que a relação exclusão/inclusão social é indissolúvel ao contrário das metodologias que realizam a medição da riqueza ou da pobreza como unidades autônomas com variáveis auto-explicativas. A exclusão e inclusão social são necessariamente interdependentes. Alguém é excluído de uma dada situação de inclusão.”

*citizenship granted by the State with the moral idea of grace and favour can be distinguished from active citizenship, which characterises the citizen as an embodiment of rights and duties but essentially as a creator of rights for opening new spaces for political participation”.*³³

From the point of view of the public authorities, the process of citizenship-strengthening also embraces the entire field of information, education for institutional practices, encouragement for organisation and participation, and consideration for the demands and opinions of the population in the management of, in this case, an urbanisation project.

Once again, it is important to draw attention to the pedagogical and organisational character of social work.

The pedagogical dimension is important insofar as it assures access to consistent and accessible information for understanding problems, obtaining explanations of opinions and formulating proposals for underpinning the participatory processes involved in decision-making and operationalisation of a specific project.

The organisational dimension, on the other hand, seeks to reinforce the collective processes of information, decision-making and action, and encourage the emergence of new stakeholders—thereby strengthening existing collective organic structures and constituting new structures as necessary.

e) Social inclusion and exclusion

*“The concept of social exclusion nowadays comes into conflict with the concept of universality and that of social and citizenship rights. Exclusion is the negation of citizenship”.*³⁴

It is obvious that a policy of social inclusion exceeds the parameters of social work in slum upgrading projects. However, it is important to regard social inclusion as an objective and to give practical expression to it through the activities of the urbanisation project.

In this respect I believe it is important to quote here one of the many texts that deals pertinently with this subject, the Social Exclusion/Inclusion Map of São Paulo: “It has been observed that the social exclu-

³⁴ SPOSSATI, Aldaíza. Disponível em: <http://www.dpi.inpe.br/geopro/exclusao/exclusao.pdf>

³⁴ SPOSSATI, Aldaíza. Available at: <http://www.dpi.inpe.br/geopro/exclusao/exclusao.pdf>

sion/inclusion relationship is indissoluble, unlike methodologies that require wealth or poverty to be measured as autonomous units with self-explanatory variables. Social exclusion and inclusion are necessarily interdependent. A person can be excluded from a situation of inclusion”.

f) Social vulnerability and patrimony of the poor

From the point of view of slum upgrading interventions, the idea that poverty is multifaceted calls for more than a survey of economic data or economic shortages. It is worthwhile in this respect focusing on concepts of vulnerability and potential, also known as the “Patrimony of the Poor”.

*Vulnerability is understood here as the inability of an individual or members of a household to “take advantage of the opportunities available in different socio-economic environments to improve their well-being or prevent it from deteriorating “.*³⁵

In any examination of vulnerability it is important to identify non-economic factors, problems not necessarily associated with low incomes, etc:

It is important to identify not only the threats but also the adaptive capacity of people to take advantage of opportunities and to resist the negative effects of changes in the external environment. The means for resisting consist of those resources that individuals, families and communities can employ in order to confront and satisfy their needs. Vulnerability is closely linked to the possession of resources. It can be seen that the greater the number of material or

f) Vulnerabilidade Social e Patrimônio dos Pobres

Do ponto de vista da intervenção, a visão de que a pobreza é multifacetada exige um trabalho de caracterização que vai além de um levantamento de dados econômicos ou de “carências”. Neste sentido tem sido bastante funcional trabalhar com os conceitos de vulnerabilidades e potencialidades, também chamadas de Patrimônio dos Pobres.

A vulnerabilidade é entendida aqui como a incapacidade de pessoa ou domicílio “para aproveitar-se das oportunidades, disponíveis em distintos âmbitos sócio-econômicos, para melhorar sua situação de bem-estar ou impedir sua deterioração.” É importantíssimo mapeá-las, identificando-se fatores para além do econômico, da baixa renda, etc.³⁵

“É importante identificar não somente as ameaças, mas também aquelas capacidades de adaptação, de aproveitar as oportunidades e de resistir aos efeitos negativos das mudanças do ambiente externo. Os meios para resistir são os recursos que os indivíduos, as famílias e as comunidades podem colocar em campo para enfrentarem as necessidades. Portanto, a vulnerabilidade é estritamente vinculada à posse de recursos. Quanto maior são os bens (materiais ou imateriais), menor é a vulnerabilidade e quanto maior é a corrosão deles, tanto maior é a insegurança.”³⁶

Neste conceito tem-se o “Patrimônio dos Pobres” como “fatores positivos que estão presentes na comunidade (...), como um conjunto de elementos que garantem uma possibilidade de desenvolvimento.”³⁷ O “patrimônio dos pobres”, portanto, são os meios de resistência que podem ser mobilizados para fazer frente às

³⁵ KAZTMAN, R. *Notes on measuring and social vulnerability. Mexico: IDB-BIRF-ECLAC, 2000. Discussion draft. 5th regional workshop on poverty measuring methods and applications. Available at: www.eclac.cl/deype/noticias/proyectos*

³⁶ NOVARA, Enrico. *Coordinator for Latin America of AVSI (Voluntary Association for International Service). Available at: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000200009&script=sci_arttext&tlng=en*

³⁷ NOVARA, Enrico. *Available at: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200010*

³⁵ KAZTMAN, R. *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social. México: BID-BIRF-CEPAL, 2000. Borrador para discusión. 5 Taller regional, la medición de la pobreza, métodos e aplicaciones. Disponível em: www.eclac.cl/deype/noticias/proyectos*

³⁶ NOVARA, Enrico. *Coordenador para a América Latina da Associação Voluntária para o Serviço Internacional – AVSI. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000200009&script=sci_arttext&tlng=en*

³⁷ NOVARA, Enrico *Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200010*

privações, os ativos tanto os tangíveis, quanto os não-tangíveis, como: Trabalho (mão de obra); Capital humano; Bens produtivos (moradia); Relações familiares; Patrimônio social (organização).

Ainda nestes termos, são considerados “fatores de desenvolvimento” os elementos presentes na realidade da área (no sentido físico) ou da comunidade (no sentido social) que, diante de condições favoráveis, podem desencadear um processo de desenvolvimento social, como é caso da melhoria das condições habitacionais trazida pelos Projetos de Urbanização. São “aceleradores” as medidas específicas capazes de diminuir o prazo de um processo de desenvolvimento social ou econômico, ou de agilizar e otimizar os procedimentos ou a qualidade dos resultados.

Estes conceitos resultam em importantes desdobramentos práticos, especialmente no momento de levantar dados, consolidar uma análise sobre as áreas e sua população e de dialogar com a proposta de intervenções. Assim, desde o momento inicial é importante mapear-se os indicadores importantes de vulnerabilidade e potencialidades a serem trabalhados para que o levantamento de dados possa informar sobre eles.

Os resultados de tais levantamentos, por sua vez, devem ser trabalhados em conjunto com a equipe integrada e por vezes a melhor ação para enfrentar um fator de vulnerabilidade (por exemplo, elevado número de mulheres chefes de família sozinhas) é uma intervenção do projeto urbano (no exemplo em questão, pode ser prever a construção de uma creche na área).

g) Trabalho Social como parte do planejamento de governo de uma ação local

É importante registrar entre as referências adotadas neste texto, ainda, a que diz respeito à idéia de que o Projeto de Urbanização de que estamos tratando aqui e, por consequência o seu Trabalho Social, é uma ação de governo. E não pode ser resultado apenas do compromisso individual dos membros da equipe.

Uma referência importante que temos adotado é a idéia de planejamento governamental contida no PES- Planejamento Estratégico Situacional, formulado por Carlos Matus. Desenvolvido como um método de planejamento público “ele permite a compreensão e a siste-

*immaterial goods an individual possesses the lesser the vulnerability suffered by him. Conversely, individuals who lack such goods are more likely to suffer increasing insecurity.*³⁶

The “Patrimony of the Poor” can further be described as a combination of “positive factors that are present in the community ... that guarantee the possibility of development.”³⁷ The concept also encompasses the ways in which people are able to organise resistance in order to face up to privations, with tangible or intangible assets such as their work (labour), human capital, productive goods (housing), family relationships, and social patrimony (organisation).

So-called development factors—considered to be those elements present in a particular area in the physical sense or in the community as a whole in the social sense—can unleash a process of social development when experiencing favourable conditions, as happened as the result of the improvements in housing conditions set in train by the urbanisation projects. A number of specific accelerator measures can also be used to close the gap between poverty and social or economic development and to optimise and maximise the procedures or impact on the quality of the results.

These concepts have resulted in important practical outcomes, of particular value during the data survey exercise, for consolidating an analysis on the targeted areas and their populations and when discussing intervention proposals with the population. It is evident that the key indicators of vulnerability and potential should be prioritised from the very beginning of the project so that they are fully included in the data survey.

The results of these surveys should be examined in conjunction with the entire team. The ideal way to deal with a vulnerability factor, such as a very high number of female heads of household, is to undertake some form of intervention as part of the urbanisation project, for example the construction of a day care centre in the area.

g) Social work as part of government planning of a local action

It is important to remember that the urbanisation project that we are dealing with here, together with social work, consists of government-led and inspired actions. It is not the result of individual activities or commitments undertaken by members of a specific team.

The idea of government planning contained in the Strategic Situational Planning (PES) formulated by Carlos Matus is important in this respect. Developed as a method for public sector planning, “it permits the understanding and systematisation of certain aspects which characterise public and social policies: the performance of different social actors possessing different interests and motivations, shared power situations, a complex and dynamic social reality, etc.”³⁸

This planning approach, although also concerned with wider objectives related to government planning, provides support for perpetuating democratic and participatory management. It basically defines “modern planning as a system of calculation that precedes and presides over action”³⁹ and as a continuous rather than discreet action, both in the phase of elaboration and in execution and monitoring.³⁹

Among the formulations of the PES, two are pertinent to the process of formulating and executing a Social Work Plan for a specific area and population: the concept of planning guided by social problems rather than particular objectives, and the concept characterised by Matus as the “Government Triangle”.

The definitions underlying the PES include a situational explanation to guide planning. It is called a “situational explanation” by Sampaio, França and Vaz⁴⁰ “because various actors plan while different explanations of reality coexist: each actor offers an explanation of reality in accordance with his point of view ... a single assessment and the obtaining an objective truth are impossible”.⁴¹

In the context of this methodology, planning is guided by social problems. The “problem is the expression of the will to create a situation or new reality or the expression of the will to change and/or overcome an undesirable reality”. The next step is to define the desired results to be achieved by planning a particular action to overcome such problems. The results constitute the “significant transformation of the reality generated by a deliberate action of a particular social actor and which can be attributed to him”. Furthermore, the op-

matização de determinados aspectos que são característicos das políticas públicas e sociais: atuação de diversos atores sociais com diferentes interesses e motivações, situações de poder compartilhado, realidade social complexa e dinâmica, entre outros.”³⁸

Embora tratando de um objeto mais amplo (Planejamento de Governo) é uma teoria que dá suporte a consecução de gestões democráticas e participativas e que define “o planejamento moderno, enquanto cálculo que precede e preside a ação,”³⁹ e como uma ação contínua, seja na fase de formulação, seja na execução e monitoramento da intervenção.

Entre as formulações do PES duas são bastante pertinentes para o processo de formulação e condução de um Plano de Trabalho Social para uma determinada área e população: o conceito de planejamento orientado por problemas sociais e não por objetivos e o conceito denominado pelo autor como “Triângulo de Governo”.

Nas definições do PES entende-se que tem-se uma explicação situacional norteando o planejamento. Trata-se como explicação situacional, segundo SAMPAIO, FRANÇA e VAZ⁴⁰, pela compreensão de que “como há vários atores que planejam, coexistem distintas explicações da realidade: cada ator explica a realidade de acordo com seu ponto de vista”; logo “o diagnóstico único e a verdade objetiva são impossíveis.”⁴¹

Nesta metodologia o planejamento é orientado por problemas sociais e o “problema é a expressão da vontade de criar uma situação ou realidade nova ou a expressão da vontade de mudar/superar uma realidade indesejável”. O passo seguinte é definição dos resultados esperados com a ação a ser planejada em relação a tais problemas. Os resultados constituem a “transformação significativa da realidade gerada pela ação deliberada de um ator social, e a ele atribuível”; e, em seguida, define-se a ope-

38. MATUS, C. *Política, Planejamento e Governo*. Brasília: IPEA, 1993. 2v. (IPEA series).

39. *Idem*.

40. FRANÇA, Cássio; SAMPAIO, Sergio and VAZ, José Carlos. *PAVS – PLANEJA.. Presentation to the Planning and Management Course*. São Paulo, 2008.

40. *Op. Citi*.

38 MATUS, C. *Política, Planejamento e Governo*. Brasília: IPEA, 1993. 2v. (Série IPEA).

39 *Idem*.

40 FRANÇA, Cássio; SAMPAIO, Sergio e VAZ, José Carlos. *PAVS – PLANEJA*. Apresentação realizada em curso de Planejamento e Gestão. São Paulo, 2008

41 *Op. Citi*.

ração, que é o “conjunto articulado e encadeado de iniciativas capaz de possibilitar total ou parcialmente a obtenção de um resultado e/ou a inversão de um nó crítico.”⁴² Neste conceito é importante esclarecer que “problema é algo que tem solução” e está no âmbito de ação de quem planeja.

O conceito de “Triângulo de Governo” formulado por Matus defende que o planejamento e a intervenção sobre uma dada realidade pressupõem avaliar três questões determinantes, assim sintetizadas por SAMPAIO, FRANÇA e VAZ:⁴³

“Projeto de Governo - Refere-se ao conteúdo propositivo das ações que um ator pretende realizar para alcançar seus objetivos: É sempre pertinente ao ator e sua inserção institucional; Depende da capacidade de governo que o ator possui; e Interfere nos projetos de outros atores (conflito, consenso e negociação).

Capacidade de governo – Refere-se à capacidade de condução e direção dos processos sociais na direção explicitada no projeto de governo: Técnicas, métodos, recursos, habilidades à disposição do ator que planeja; e outros atores competem por essas capacidades, ou influenciam o acesso a elas.

Governabilidade - Expressa o poder que um determinado ator tem sobre outros para realizar seu projeto. É a relação entre o peso das variáveis que o ator controla ou não no jogo social. Quanto maior for o número de variáveis (e seu peso relativo) sob controle do ator, maior será sua liberdade de ação”.

*eration can be defined as “the articulated sequence of initiatives capable of totally or partially achieving a result and/or the undoing of a critical knot.”*⁴² *It is important to clarify that problem has a solution, and that the solution is within the power of action possessed by those responsible for planning.*

With his concept of the Government Triangle, Matus argues that planning and intervention in a given reality presuppose evaluating three specific questions, as summarised by Sampaio, França and Vaz:

Government project — refers to the propositive content of the actions that an actor intends to undertake in order to reach the objectives. The project is always pertinent to this actor and its institutional role, relying on the capacity of government possessed by the actor; and it impacts on the projects of other actors (conflict, consensus and negotiation).

Capacity of government — refers to the capacity to lead and direct social processes in the direction set forth in the government project: techniques, methods, resources, skills possessed by the actor responsible for planning it; other actors compete for these same skills or influence access to them.

*Governability — expresses the power that an actor has over others to carry out the project. This concerns the relationship between the weight of the variables that the actor controls (or not) in the social game. The bigger the number of variables (and their relative weight) controlled by the actor the broader the freedom of action.*⁴³

⁴² Op. Citi.

⁴³ FRANÇA, Cássio; SAMPAIO, Sergio e VAZ, José Carlos. PAVS – PLANEJAMENTO. Apresentação realizada em curso de Planejamento e Gestão. São Paulo, 2008.

⁴² Op. Citi.

⁴³ FRANÇA, Cássio; SAMPAIO, Sergio and VAZ, José Carlos. PAVS – PLANEJAMENTO. Presentation to the Planning and Management Course. São Paulo, 2008.

2. Planning and development of social work at the data survey stage and during the preparation of the assessment and PTTS.

2. Planejamento e desenvolvimento do trabalho social na fase de levantamento de dados e elaboração do diagnóstico e do PTTS



Source: PBH - Local Housing Policy

Fonte: PBH - Político Municipal de Habitação

The group of activities under the heading of social work is characterised by different objectives and products. This process can be presented in didactic form by grouping the activities under four main action lines reflecting the type of activity and the expected result, as follows:

No processo global, o conjunto de atividades sob responsabilidade do Trabalho Social é diferenciado em termos de objetivos e produtos. Para apresentar este processo de forma mais didática, agrupamos as atividades em 4 eixos de intervenção de acordo com o tipo de atividade e o resultado esperado:

ACTION LINE 1-: PRELIMINARY ACTIONS WITH RESPECT TO PLANNING AND INTERACTION WITH THE AREA AND ITS POPULATION

EIXO 1- AÇÕES PRELIMINARES DE PLANEJAMENTO E INTERAÇÃO COM A ÁREA E SUA POPULAÇÃO;

ACTION LINE 2: SURVEY OF SOCIO-ECONOMIC AND ORGANISATIONAL DATA OF THE AREA AND ITS POPULATION

EIXO 2 – LEVANTAMENTO DE DADOS SÓCIO-ECONÔMICO E ORGANIZATIVO DA ÁREA E DA POPULAÇÃO;

ACTION LINE 3: PREPARATION OF THE Assessment AND THE SOCIAL WORK PROJECT

EIXO 3 – ELABORAÇÃO DO DIAGNÓSTICO E DO PROJETO DE TRABALHO SOCIAL;**EIXO 4 – PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DO PROJETO/ APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS ESTUDOS E PROJETOS COM A POPULAÇÃO E SUAS LIDERANÇAS.**

A seguir estão apresentadas as etapas e atividades principais de cada eixo. Cabe destacar que as ações do Eixo 4 são paralelas a todo o processo.

EIXO 1 - AÇÕES PRELIMINARES DE PLANEJAMENTO E INTERAÇÃO COM A ÁREA E SUA POPULAÇÃO

Pelas suas características dividimos este eixo em 4 etapas, parte das quais podem ser desenvolvidas de forma simultânea.

ETAPA 1 Planejamento dos trabalhos

As principais atividades previstas nesta etapa são:

- a) Definição da Equipe;
- b) Atividade/ Oficina de Nivelamento de Informações e Planejamento Inicial Com Equipe Mobilizada;
- c) Mapeamento dos Atores Sociais, Levantamento das Lideranças, Organizações e Equipamentos Públicos existentes na área; e
- d) Definição da(s) Metodologia(s) a serem adotadas e planejamento das atividades do Trabalho Social.

ETAPA 2 Ações preliminares e preparação da entrada das equipes de trabalho nas áreas

Abrange as seguintes atividades principais:

- a) Contato inicial/individual com lideranças;
- b) Reunião(ões) e Contatos Coletivos com Lideranças e Organizações da região;
- c) Reuniões Gerais Iniciais com a população;
- d) Visitas aos Equipamentos Públicos e Comunitários da área.

ACTION LINE 4: PARTICIPATORY PLANNING OF THE PROJECT/PRESENTATION AND DISCUSSION OF THE STUDIES AND PROJECTS WITH COMMUNITY LEADERS AND THE COMMUNITY

Each of the above action lines consists of a series of key activities and stages. It should be emphasised that the activities under Action Line 4 need to be conducted in parallel with the other three.

ACTION LINE 1: PRELIMINARY ACTIONS WITH RESPECT TO PLANNING AND INTERACTION WITH THE AREA AND ITS POPULATION

This can be divided into four stages, some of which can be developed simultaneously.

Stage 1: Planning the work.

The main activities at this stage are:

- a) *Selection of the team;*
- b) *activity/ workshop to assemble information and undertake initial planning with the team;*
- c) *identification of social actors, survey of community leaders, community organisations and public facilities existing in the area;*
- d) *definition of the methodology or methodologies to be adopted; and planning social work activities.*

Stage 2: Preliminary actions and briefing of the team prior to field activity, to consist inter alia of the following:

- a) *initial/individual contact with community leaders;*
- b) *meetings and contacts with local leaders and organisations in the area;*
- c) *general initial meetings with the population as a whole;*
- d) *visits to public and community facilities in the area.*

Stage 3: Ongoing initiatives to ensure a flow of information and to secure permanent interaction with and mobilisation of the local population, involving ongoing activities throughout the entire process with respect to

- a) general information and mobilisation activities and
- b) the social work team presence.

ACTION LINE 2: DATA SURVEY

The social work team is responsible for collecting much of the data on the population and the area for informing the planning of the overall intervention. It is vital that the instruments and procedures for collecting appropriate data are agreed with all parties in order to ensure a) that the survey reaches all of the areas; and b) is firmly targeted on collection of the key data required. Organising this action line depends substantially on the methodology to be adopted for preparing the assessment.

A conventional approach to assembling consistent and comprehensive data is to organise the collection in three different stages according to objectives and/ or products generated, in the following way:

Phase 1 : Enrolling and marking properties.

This entails the following activities:

- a) *delimiting the target areas and defining the team's physical base to be adopted;*
- b) *identification and survey of properties in the demarcated area in accordance with up-to-date topography; and*
- c) *report on the enrollment and marking ('sealing') exercise.*

Phase 2: Census and socio-economic research.

The cadastral survey aims to collect information about all households and families (census) occupying the area or areas, in order to provide information for the assessment and the different aspects of the projects to be developed. The targets comprise all the properties enrolled in the intervention area. The following activities are pertinent:

ETAPA 3 Ações contínuas de garantia de informação, mobilização e interação com a população

Esta etapa se refere a atividades contínuas em todo processo com e abrange:

- a) atividades gerais de informação e mobilização;
- b) plantão social.

EIXO 2 – LEVANTAMENTO DE DADOS

Parte importante da coleta de dados sobre a população e a área para subsidiar o planejamento da intervenção global é de responsabilidade da equipe de trabalho social. Para que esta coleta de dados seja racionalizada, sirva a todas as áreas e contenha todas as informações necessárias é importante que os instrumentais e procedimentos para sua aplicação sejam pactuados com todos. A organização deste eixo de trabalho depende muito da metodologia a ser adotada para a construção do diagnóstico.

Uma forma convencional de se obter dados amplos e consistentes é organizar a coleta de informações em três etapas caracterizadas conforme seus objetivos/ produtos gerados, da seguinte forma:

ETAPA 1 - Arrolamento e Selagem dos Imóveis

São atividades principais

- a) delimitação da área a ser cadastradas e definição da base física a ser adotada;
- b) identificação e levantamento dos imóveis implantados na área demarcada sobre topografia atualizada;
- c) relatório do arrolamento / selagem.

ETAPA 2 - Pesquisa Socio-econômica Censitária

A pesquisa cadastral objetiva levantar de forma censitária o conjunto de informações sobre os domicílios e as famílias que ocupam a (s) área (s), de forma a subsidiar o diagnóstico e os diversos aspectos dos projetos a serem desenvolvidos. É realizada em todos os imóveis arrolados na área de intervenção e abrange as seguintes atividades:

- a) definição do instrumental/ formulário de pesquisa e conceitos;
- b) aplicação da pesquisa em campo;
- c) processamento e sistematização dos dados;
- d) elaboração do relatório de pesquisa.

ETAPA 3 - Levantamentos qualitativos

Os levantamentos qualitativos buscam aprofundar o conhecimento das condições da área, sua história, organização social, cobertura de equipamentos e serviços e a subsidiar diagnóstico em relação à análise de potencialidades e vulnerabilidades.

Existem diversas metodologias de diagnóstico participativo, nas quais os levantamentos qualitativos são parte do processo geral de levantamentos e formulação do diagnóstico. A seguir elencamos as atividades principais consideradas em um processo convencional, as quais são conduzidas a partir de um roteiro estruturado de entrevista:

- a) levantamentos junto a lideranças, presidentes de entidades e/ou moradores mais antigos;
- b) levantamentos junto a dirigente de equipamentos públicos e/ou comunitários da área;
- c) levantamento de dados institucionais acerca dos equipamentos públicos.

EIXO 3 – ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS TÉCNICAS

Este eixo abrange ações com dois objetivos: integrar os estudos e estabelecer a relação de troca e complementação de dados/propostas entre as áreas institucionais importantes de serem envolvidas no projeto; e elaborar os documentos técnicos de responsabilidade do Trabalho Social, quais sejam: o Diagnóstico Sócio-econômico e Organizativo e o Projeto de Trabalho Técnico Social. O processo de trabalho está apresentado a seguir em três etapas:

ETAPA 1 – Articulação institucional e planejamento participativo

Esta etapa agrupa atividades com o objetivo de integrar os estudos e construir uma visão comum dos problemas a enfrentar, de modo a

- a) *definition of the type of form to be used for the survey, other tools and concepts;*
- b) *application of the survey in the field;*
- c) *organising and processing the relevant data; and*
- d) *drafting the Survey Report.*

Phase 3: Qualitative surveys.

The purpose of the qualitative surveys is to expand knowledge of the existing conditions in the area as well as its history, social organisation and the coverage of services and facilities with a view to securing information for the section of the assessment analysing the potentialities and vulnerabilities of the population and the area.

A range of different methodologies for participatory assessment exist in which qualitative surveys form part of the overall process for preparing the assessment. The main activities forming part of a conventional process based upon a structured interview plan are the following:

- a) *approaches to community leaders, chairpersons in local organisations and/or the older residents in the area;*
- b) *approaches to the individuals in charge for public and/or community facilities and equipment in the area; and*
- c) *a survey to be conducted of institutional data related to public facilities/equipments.*

ACTION LINE 3: ELABORATION OF TECHNICAL PROPOSALS

This action line covers a series of actions with two main objectives:

- (i) *to assemble the studies and exchanging data/proposals between the key institutional areas to be involved in the project; and*
- (ii) *to prepare the technical documents that are the responsibility of the social work area, i.e. the Socio-Economic and Organisational Assessment and the Social Technical Work Project. The process, containing three key phases, is described as follows:*

(iii) to prepare the technical documents that are the responsibility of the social work area, i.e. the Socio-Economic and Organisational Assessment and the Social Technical Work Project. The process, containing three key phases, is described as follows:

Phase 1: Institutional liaison and participatory planning.

This phase involves activities targeted at

- (i) assembling the studies into cohesive form and
- (ii) constructing a shared view of the problems that need to be confronted in order to formulate an effectively integrated proposal taking into account physical-environmental, social and tenure factors. The key activities in this phase are the following:

The key activities in this phase are the following:

- a) activities undertaken with the Integrated Project Technical Teams in order to ensure data sharing;
- b) institutional liaison activities, data sharing and the consolidation of guidelines with other administrative areas, i.e. those not belonging to the permanent team; and
- c) activities for consolidating the scenarios concerned with the integrated action proposal, including presenting the Guidelines for the Urban Projects on the basis of the social assessment.

Phase 2: Elaboration of the socio-economic and organisational assessment.

In order to prepare this assessment, it is important that the entire phase related to socio-economic research and qualitative surveys on the area should be fully concluded. These will have been discussed fully with all the social and institutional actors (previous phase) as well as the population as a whole (Action Line 4). It is also important to ensure that the general intervention guidelines have been defined at this point. The following are key activities in this respect:

permitir a formulação de uma proposta efetivamente integrada, tanto do ponto de vista físico-ambiental, como fundiário e social. Tem como atividades importantes:

- a) Atividades com Equipes Técnicas do Projeto Integrado para compartilhamento de dados;
- b) Atividades de Articulação Institucional, compartilhamento de dados e Consolidação de Diretrizes com outras áreas da administração (quando não são integrantes da equipe permanente);
- c) Atividades de Consolidação dos Cenários e da Proposta de Ação Integrada, incluindo a proposição de Diretrizes para o Projeto Urbano a partir do Diagnóstico Social.

ETAPA 2 – Elaboração do diagnóstico sócio-econômico e organizativo

Para elaboração do diagnóstico é importante que toda a fase de pesquisa sócio-econômica e de levantamentos qualitativos sobre a área esteja concluída, tenham sido debatidos com os atores sociais institucionais (Etapa anterior) e com a população (EIXO 4). Também é importante que tenham sido definidas as diretrizes gerais da intervenção global. São atividades importantes:

- a) Atividades de construção do diagnóstico social compartilhado entre equipe técnica responsável pelo projeto e parceiros do PTTS;
- b) Elaboração técnica do Texto do Diagnóstico sócio-econômico e organizativo da área.

ETAPA 3 – Elaboração do Projeto de Trabalho Técnico Social

No próximo Capítulo abordaremos os conteúdos principais do PTTS. Aqui estão apresentadas as atividades importantes do processo de formulação:

- a) Elaboração preliminar das Diretrizes do PTTS

- b) Discussão e Consolidação das Diretrizes e propostas de ações com as Secretarias Municipais e instituições parceiras do PTTS;
- c) Elaboração do Documento Técnico do Projeto de Trabalho Técnico Social.

Esta é outra fase do processo de elaboração de projetos em que é muito importante a utilização de metodologias participativas.

Busca-se aqui consolidar o “Triângulo de Governo” do já citado PES: Construir/ definir o “Projeto de Governo, verificar a “Capacidade de Governo” e a “Governabilidade”.

Esta equação é muito importante no processo de formulação do PTTS para que não se caia em alguns vícios comuns da formulação de projetos sociais, tais como: formular objetivos para os quais não se desenha ações ou cujas ações estão fora da governabilidade da equipe de projetos; e ainda, propor ações que dependem em termos de recursos humanos e materiais de outros atores, os quais não estão comprometidos com as mesmas.

EIXO 4 – PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DAS AÇÕES/ APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS ESTUDOS E PROJETOS COM A POPULAÇÃO E SUAS LIDERANÇAS

Este eixo se refere ao processo de discussão e pactuação dos projetos e propostas do Projeto Integrado e do PTTS com a população. É o eixo de ação fundamental para assegurar um processo efetivamente participativo no qual as propostas, respeitados os limites técnicos, jurídicos e financeiros, reflitam as expectativas da população. Do ponto de vista da mobilização da população, este eixo de trabalho em geral é coordenado pela equipe social, mas sua execução deve ser de forma conjunta com as equipes responsáveis pelos projetos técnicos de Urbanização, Saneamento e Regularização, bem como, com a equipe coordenadora responsável pelos pactos institucionais.

As discussões devem ocorrer ao longo do processo de estudos e formulação de projetos e a escolha das metodologias, técnicas e dinâmicas a serem usadas merece muita atenção, porque elas poderão favorecer à maior ou menor apropriação do Projeto pela população.

- (a) formulation of the social assessment should be shared between the technical team responsible for the project and PTTS partners; and (b) technical elaboration of the text of the socio-economic and organizational assessment of the area.*

Phase 3: Elaboration of the Social Technical Work Project.

The next chapter will address the main elements of the PTTS. Listed below are the most important activities to be undertaken during the formulation process:

- a) preliminary preparation of PTTS guidelines;*
- b) discussion and consolidation of guidelines and action proposals with the Municipal Secretariat and PTTS partner institutions; and*
- c) elaboration of the technical document for the Social Technical Work Project.*

This is another phase of the project elaboration process during which it is extremely important to employ participatory methodologies.

Here we aim to consolidate the “Government Triangle” of the above-mentioned PES: to construct/define the project of Government and to verify capacity of Government and Governability.

It is important to pay attention to the above guidelines when formulating the PTTS, in order to ensure that the errors normally encountered in the formulation of social projects are avoided. Errors normally include:

- (i) planning objectives without listing the actions that are needed to attain such objectives or actions that fall outside the control of the project team; and*
- (ii) proposing initiatives that depend in material and human resource terms on other stakeholders who have not committed themselves to such actions.*

Action Line 4: Participatory planning of the various actions/presentation and discussion of the studies and projects with community leaders and population

This action line concerns the process of discussing and agreeing projects and proposals of the Integrated Project and the PTTS with members of the population. This is a fundamental line of action designed to ensure a genuinely effective participatory procedure in which the proposals (within technical, legal and financial limits) reflect the expectations of the local population. From the point of view of popular mobilisation, this action line in general should be coordinated by the Social Team but its execution could be taken forward with the teams responsible for the other technical projects concerned with urbanisation, sanitation and regularisation, as well as with the team responsible for coordinating the various agreements with institutional actors.

The discussions should continue throughout the survey and study process/project formulation. The selection of the technical/dynamic methodologies to be used requires close attention since these will affect the level of acceptance of the project by the population.

ACTION LINE 4 IS ORGANISED IN THE FOLLOWING PHASES:

Phase 1: Presentation of data and construction of the shared assessment with the population are necessary actions embracing a range of methodologies:

- a) *discussion of the assembled data and preliminary mapping of problems with the local community leaders;*
- b) *discussion of the data and preliminary mapping of priority problems with the local population in meetings and assemblies;*
- c) *presentation, discussion and consolidation of the Technical Assessment data with community leaders; and*
- d) *consolidating the assessment and prioritising problems jointly with the local community.*

Phase 2: Discussion and agreement of guidelines and integrated project scenarios with the local population.

This process of 'guideline discussion' of the integrated project covers the following:

Este Eixo 4 está organizado em etapas que consideram as etapas técnicas já apresentadas anteriormente, sintetizadas a seguir.

ETAPA 1 Devolução dos dados levantados e construção do Diagnóstico comum com a população

São ações necessárias, que podem acontecer por metodologias diversas:

- a) Devolutiva dos dados levantados e mapeamento preliminar dos problemas com as lideranças;
- b) Devolutiva dos levantamentos e mapeamentos preliminar de problemas prioritários com a população em Assembléias / Reuniões Gerais;
- c) Atividades com Lideranças para apresentar e discutir os dados dos Diagnósticos Técnicos e consolidá-los;
- d) Atividades com a população para consolidação do diagnóstico e priorização dos problemas.

ETAPA 2 Discussão e pactuação de diretrizes e cenários do projeto integrado junto à população

Trata-se do processo de discussão das diretrizes do Projeto Integrado e abrange:

- a) Discussão com Lideranças e/ou instância de gestão participativa sobre Cenários e/ou Diretrizes de intervenção;
- b) Discussão com a população das alternativas de Cenários e/ou Diretrizes de intervenção;
- c) Atividades de Esclarecimentos complementares e negociação
- d) Atividades Gerais (assembléias, oficinas, votações) de definição do cenário a ser adotado / Diretrizes Finais da proposta.

ETAPA 3 Apresentação e discussão das alternativas dos Projetos Básicos/ Executivos associadas às obras junto a Comunidade

Esta etapa é importante porque em tese somente aqui se tem a definição da solução/ impacto individual sobre cada família. São atividades principais:

- a) Apresentação dos projetos para Lideranças e/ou Instância de Gestão Participativa;
- b) Apresentação para a comunidade dos projetos de intervenção elaborados;
- c) Atividades de Esclarecimentos complementares e negociação;
- d) Reuniões/ Assembléias Gerais de aprovação das propostas na comunidade.

Destaca-se nesta etapa o processo de negociação com a população a ser reassentada, realizando encontros abordando-se os seguintes temas:

- a) Características das alternativas de solução habitacional propostas;
- b) Critérios de acesso às diferentes tipologias de solução;
- c) Ações de natureza fundiária e instrumentos de titulação e regularização das unidades; e
- d) Ônus que passarão a arcar após a regularização, como prestação, impostos e tarifas.

ETAPA 4 Apresentação e discussão do Projeto de Trabalho Técnico Social

Abrange as seguintes atividades:

- a) Apresentação do Escopo do PTTS e Levantamento de Propostas acerca dos seus eixos de ação junto às Lideranças e/ou Instância de Gestão Participativa;
- b) Apresentação e discussão do PTTS formulado com Lideranças e/ou Instâncias de Gestão Participativa e/ou Agentes Sociais significativos;
- c) Apresentação e discussão do PTTS com População.

ETAPA 5 Ações de fomento à organização da população, capacitação das lideranças e integração com o poder público

Esta etapa tem um objetivo imediato e outro futuro. Pretende ser o espaço de discussão do projeto com as lideranças, de forma contínua, favorecendo maior apropriação dos seus conteúdos; e busca fortalecer a organização para

- a) *Discussion with community leaders and/ or a local participatory management group regarding the scenarios and/ or intervention guidelines;*
- b) *Discussion with the local population regarding alternative scenarios and/ or intervention guidelines;*
- c) *Negotiation and additional clarification;*
- d) *General activities (assemblies, workshop, voting) regarding the scenario to be adopted/ final guidelines of the proposal.*

Phase 3: Presentation and discussion with the local community of alternatives regarding the Basic/Executive Projects associated with the works.

This is an important phase where technical solutions and their impacts on individual families are defined. It consists of the following main activities:

- a) *presentation of the projects for community leaders and/ or the local participatory management group;*
- b) *presentation for the community as a whole of the intervention projects;*
- c) *negotiation and opportunities for any clarification required; and*
- d) *general assemblies/ meetings to enable the community to approve the proposals.*

The process involving negotiation with the families to be resettled is an important part of this phase and meetings to address the following subjects will be required focusing the following subjects:

- a) *The type of alternative housing solutions proposed;*
- b) *Criteria regarding access to the different solutions proposed;*
- c) *Activities concerning titularity and tenure regularisation of future housing units; and*
- d) *The likely costs to be borne by families after completion of regularisation procedures (charges, taxes and credit instalments).*

Phase 4: Presentation and discussion of the Social Technical Work Project.

The following activities are covered under this phase:

- a) *Presentation of the scope of the PTTS and a survey of the proposals about its action lines to be collected among the local community leaders and/or participatory management group;*
- b) *Presentation and discussion of the PTTS formulated with local community leaders and/or participatory management groups and/or key social agents; and*
- c) *Presentation and discussion of the PTTS with the local community.*

Phase 5: Organisation of the population, training of local leaders and ensuring integration with the public authorities.

This phase has both an immediate and future objective. The idea is that it should be a space for discussing the project with local leaders in an ongoing manner with the aim of securing understanding and acceptance of its content. It should also seek to strengthen organisational aspects of the community in readiness for the implementation phase of the project. The dynamic of this phase will be substantially affected by the level of organisation displayed by the local population as well as by the deadlines for preparing the project.

The following activities are recommended:

- a) *Discussion with the local community regarding the forms organisation to be adopted for tracking the project;*
- b) *Establishing a group to track and participate in the management of the project (Tracking and Participatory Management Group);*
- c) *Activities to support and train local leaders; and*
- d) *Educational and training events designed to consolidate relations between the local population and the relevant public authorities.*

a fase da implementação. Sua dinâmica será muito determinada pelo nível de organização da população e o prazo de elaboração dos projetos. São atividades recomendadas:

- a) Discussão com a população sobre a forma de organização a ser adotada para acompanhamento do projeto;
- b) Constituição da Instância de Acompanhamento e Gestão Participativa do Projeto;
- c) Atividades de apoio e capacitação de lideranças;
- d) Eventos lúdicos e educativos de integração poder público e população.

ETAPA 6 Formalização da adesão Individual da população ao projeto

Esta etapa se aplica a projetos que exigem adesão individual das famílias demonstrando, na fase do projeto, a concordância com as soluções propostas. Abrange:

- a) Elaboração do Termo de Adesão;
- b) Coleta das Assinaturas do Termo de Adesão ao Projeto

3. Conteúdos do Projeto de Trabalho Técnico Social a ser apresentado

Os conteúdos mínimos a serem apresentados no Projeto de Trabalho Técnico Social estão estabelecidos de forma geral no COTS, que elenca os seguintes itens a serem apresentados no PTTS vinculado aos Programas de Urbanização de Assentamentos Precários:

1- IDENTIFICAÇÃO

2- CARACTERÍSTICAS DA ÁREA DE INTERVENÇÃO E DO ENTORNO

3- CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO BENEFICIÁRIA

4- JUSTIFICATIVA

5- OBJETIVOS

6- METODOLOGIA

- 7- COMPOSIÇÃO DA EQUIPE TÉCNICA
- 8- AVALIAÇÃO
- 9- PARCERIAS
- 10- CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO DE ATIVIDADES
- 11- COMPOSIÇÃO DE CUSTOS
- 12- CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO ⁴⁴

Além destas definições, o COTS prevê também a apresentação de um Plano de Reassentamento em projetos onde tal ação esteja prevista.

3.1 Contexto de desenvolvimento do PTTS frente à intervenção integrada proposta

Embora não exigido no elenco de itens do COTS, é importante que o conteúdo inicial a ser trabalhado no PTTS seja o grupo de informações relativo à síntese da intervenção integrada a ser desenvolvida no assentamento precário. É esta intervenção que estabelece as dimensões de território e tipologias de ações com as quais a equipe social deverá trabalhar junto à população e, portanto, estabelece as bases para o planejamento da ação.

São informações geradas pela equipe integrada, já que dá conta do conjunto de ações propostas. São importantes de serem apresentadas no PTTS para sua perfeita contextualização, mas também porque é importante serem apropriados pela equipe social, para que esta possa estabelecer o diálogo cotidiano com a população. Dentre as informações a serem apresentadas destacam-se as seguintes:

3.1.1. Características gerais da área de intervenção, do entorno e da área de reassentamento (quando houver)

É importante que sejam sistematizar as seguintes informações acerca da intervenção e sua relação com o PTTS:

Phase 6: Formalising individual family adherence to the project.

This phase applies to projects that require individual acceptance by families who agree to the proposed solutions. It covers

- a) preparation of the Term of Adherence; and
- b) collection of signatures to the Term of Adherence.

3. Content of the Social Technical Work Project to be presented

The minimum contents to be presented in the Social Technical Work Project are set forth in general terms in the COTS, which lists the following items to be presented in the PTTS (linked to the Slum Upgrading Programmes):

1. IDENTIFICATION
2. DESCRIPTION OF THE INTERVENTION AREA AND SURROUNDS
3. DESCRIPTION OF THE BENEFICIARY POPULATION
4. JUSTIFICATION
5. OBJECTIVES
6. METHODOLOGY
7. COMPOSITION OF THE TECHNICAL TEAM
8. EVALUATION
9. PARTNERSHIPS
10. SCHEDULE OF ACTIVITIES
11. COSTS
12. DISBURSEMENT SCHEDULE⁴⁴

⁴⁴ CAIXA. Caderno de Orientação Técnica Social – COTS. Caderno de Orientação Técnica Social utilizado pela Caixa Econômica Federal em seus empreendimentos sociais. Disponível em: http://www.caixa.gov.br/habitacao/operacoes_coletivas/programa_credito_solidario/orientacao_tecnica.asp

⁴⁴ CAIXA. Social Technical Guidance Manual (COTS), used by the Federal Mortgage Bank (CAIXA) in its social development programs. Available at: http://www.caixa.gov.br/habitacao/operacoes_coletivas/programa_credito_solidario/orientacao_tecnica.asp

In addition to the above, the COTS also recommends the presentation of a Resettlement Plan in cases where this is planned.

3.1 Context of development of the PTTS regarding the proposed integrated intervention

Although this is not an obligatory COTS item, it is important that the initial content to be addressed in the PTTS includes the set of information summarising the terms of the integrated intervention to be developed in the settlement. This information (i) denotes the size of the territory and the type of actions which the social team will need to work on together with the population; and (ii) provides the baseline for planning the action.

The information is generated by the integrated team which already familiar with the set of actions proposed. It is important to present these in the PTTS in order to fully contextualise them, but also because it is vital that they are fully understood and incorporated by the social team to enable it to establish a daily dialogue with the community. The key information to be presented is as follows:

3.1.1 A general description of the intervention area, the surrounding area and the resettlement zone (where relevant)

The following information regarding the intervention and its relationship with the PTTS is important:

- a) *The boundaries of the project, the resettlement zone and required works*
- b) *General description of the areas:*
 - *Housing and physical-urbanistic aspects;*
 - *Environmental aspects;*
 - *Legal and land tenure aspects; and*
 - *Social aspects.*

3.1.2. Synthesis of the Integrated Urbanisation Project

Here the scope of the intervention project (for which the PTTS will be developed) needs to be presented,

- a) Poligonal(is) de Projeto, Reassentamento e Obras;
- b) Características gerais das áreas;
 - Aspectos Físico-Urbanísticos e Habitacionais;
 - Aspectos Ambientais;
 - Aspectos Jurídico-Fundiários; e
 - Aspectos Sociais.

3.1.2. Síntese do Projeto de Urbanização Integrada

Trata-se de apresentar o escopo do Projeto de Intervenção para o qual será desenvolvido o PTTS com os seguintes tópicos principais:

- a) Objetivos
- b) Síntese das Diretrizes e Ações Integradas, compreendendo:
 - Aspectos Físico-Urbanísticos e Habitacionais;
 - Aspectos Ambientais;
 - Aspectos Jurídico-Fundiários; e
 - Aspectos Sociais
- c) População beneficiária por tipo de intervenção e sua relação com o Trabalho Social

É importante deixar claro o quantitativo e a diversidade de soluções viabilizadas, estabelecendo-se os públicos e temas da abordagem do Trabalho Social, que é bastante diferente por tipo de solução viabilizada e estratégia de execução do Projeto, com destaque para:

Solução de Produção:

- *Famílias inseridas em obras de Mutirão ou Famílias atendidas com obras a serem executadas por empreitada global*

Soluções das Necessidades Habitacionais:

- *Famílias a serem beneficiadas com consolidação das unidades pela implantação de infra-estrutura;*

- *Famílias em cujas unidades consolidadas serão executadas obras de melhorias habitacionais, para adequação da unidade;*
- *Famílias a serem reassentadas externamente;*
- *Famílias a serem relocadas em unidades implantadas na própria área.*
- *Beneficiárias indiretas/ não individualizadas de obras de infra-estrutura.*

d) Metas físicas de atendimento - Que se referem aos quantitativos das ações integradas.

e) Cronograma de Referência das Obras e Ações Fundiárias.

3.1.3. Critérios e parâmetros para elegibilidade da solução habitacional

É indispensável deixar claro desde o início da intervenção na área quais são os critérios que tornam uma família detentora de direito às soluções habitacionais. Isto implica em tomada de decisão de nível gerencial e não apenas da equipe social, já que tal decisão remete à política habitacional mais geral. Por vezes, alguns destes pontos já estão regulamentados em Leis de ZEIS, Planos Municipais/ Estaduais de Habitação ou mesmo na regulamentação dos Fundos Municipais. São os seguintes pontos que afetam a definição da elegibilidade:

- a) Critério Geral de Habilitação ao Projeto – Em geral, tem-se como critério geral, na fase de Projetos: “Famílias titulares que são ao mesmo tempo cadastradas e ocupantes nos imóveis cadastrados na área, no período de cadastro definido, seja em imóveis residenciais, comerciais ou mistos”. Dentro deste critério geral cabem especificidades, as quais devem ser perfeitamente definidas na fase inicial do projeto, seja para garantir transparência, seja não gerar expectativas não correspondidas ou mesmo para não gerar espaço para tentativas de burla e fraudes de cadastro.
- b) Tratamento para Situações Especiais – As situações especiais mais comuns se referem a dois grupos, as famílias moradoras de aluguel ou na condição de

covering the following major topics:

- a) *Objectives*
- b) *Synthesis of the guidelines and integrated actions, comprising:*
- *Housing and physical-urbanistic aspects;*
 - *Environmental aspects;*
 - *Legal and land tenure aspects; and, finally,*
 - *Social aspects.*
- c) *The beneficiary population according to the type of intervention and its relationship with the social work*

It is important to clarify the number and diversity of viable solutions as well as the subjects to be addressed under social work and to identify the beneficiary population. The social work approach varies considerably according to the type of solutions and strategies laid down for executing the project. Key considerations are:

The housing unit production solution:

- *Families benefiting from work-gang building (mutirão) works and those to be benefited by contracted building interventions.*

Housing needs solutions:

- *Families benefiting from housing units consolidation as a result of the new infrastructure works;*
 - *Families living in consolidated housing units which will be upgraded and improved;*
 - *Families to be resettled externally;*
 - *Families to be relocated in housing units built in the same area; and*
 - *Indirect / non-individualised families that will benefit from infrastructural works.*
- d) *Physical coverage targets based upon quantitative data of integrated actions and*

- e) *Reference schedule for the works and tenure-related actions*

3.1.3 Criteria and parameters regarding the eligibility of the housing solution

It is vital to clarify from the beginning of the intervention the criteria which will govern eligibility of families who have rights to benefit from the housing solutions. This implies that decisions will need to be taken at management level rather than exclusively by the social team, given that decisions of this nature concern housing policy more generally. Some of these points are covered in the ZEIS (Special Zones of Social Interest) legislation, in the Municipal and/or State housing plans and even by the regulations governing the Municipal Funds. The following are some of the main considerations concerning eligibility:

- a) *General eligibility criteria. The general criteria at the projects stage is normally the following: “Titular families which at the same time have been registered in cadastre and are occupants of properties officially recorded in the area during the defined period of the cadastre, whether in residential properties or in commercial or mixed properties”. A number of specific situations can arise within this overall criteria which should be more properly defined at the outset of the project in order to ensure transparency and to avoid generating expectations that cannot be satisfied or presenting opportunities for cadastral fraud.*
- b) *Dealing with special situations. The most common types of special situation concern two groups: (i) families living in rented or “ceded” accommodation as well as the opposite - non-resident families who own property in the area; and (ii) families or individuals who pursue activities (economic, religious, etc.) that are incompatible with the future regularisation conditions of the settlement.*
- c) *Dealing with beneficiaries of previous projects or with property owners in other areas of the city. Such situations must be addressed in the local plans governing Social Interest Housing, and it is important that the approach is clarified at the outset. In general, the local plans rule out extending*

cedido e o outro lado do problema, que são os proprietários de benfeitorias não residentes; as famílias/ pessoas que desenvolvem atividades (econômicas, religiosas, etc) incompatíveis com as condições de regularização que se terá no assentamento.

- c) *Tratamento para Beneficiários de Projetos Anteriores ou para proprietários de imóveis em outra região da cidade – Estas situações devem estar previstas nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social e é importante que seja esclarecido desde o momento inicial o tratamento a ser dado. Em geral os Planos Locais são restritivos ao atendimento de quem já se beneficiou da política habitacional e de quem é proprietário de imóvel em outro local.*

3.1.4. Estratégia de Reassentamento adotada (quando for o caso), incluindo soluções de Moradia Transitória, (também quando for o caso);

Quando o projeto de urbanização exige reassentamento, a estratégia de implementação desta medida deve ser resultado de uma soma de condições, entre as quais: a condição jurídico-fundiária dos imóveis afetados, o plano de obras possível e as condições financeiras e de gestão. Constitui, portanto, uma decisão de nível gerencial. São aspectos importantes de serem explicitados nesta estratégia de reassentamento:

- a) *Imóveis afetados e soluções de reassentamento aplicáveis. Compreende domicílios, atividades econômicas e equipamentos comunitários;*
- b) *Estratégia de Implantação. Considera o Plano de Obras proposto no programa, a disponibilidade de soluções a origem dos beneficiários e os procedimentos operacionais para disponibilização físico-financeira das soluções;*
- c) *Estratégia de controle da ocupação da área afetada. Que estabelece os procedimentos a serem adotados para impedir expansão da ocupação, de modo a manter coerência da proposta com a situação da área.*

- d) Condições mínimas para a execução de reassentamentos. Que estabelecer patamares e compromissos de como se dará a execução dos reassentamentos.
- e) Soluções de reassentamento transitório. Recomenda-se evitar as soluções transitórias seja pela questão social (amplia os impactos negativos sobre as famílias), seja pela questão econômica (trata-se de recursos gastos sem retorno). Quando necessário, é importante estudar soluções que gerem menos transtornos para as famílias, e mobilizem menos a equipe em atividades transitórias. Já há diversas experiências em desenvolvimento de soluções geridas pelas próprias famílias, como as soluções de “Bolsa Aluguel” / Auxílio Aluguel, em que o moderador localiza e contrata a sua solução. Para qualquer solução transitória prevista (Aluguel ou Alojamento) deve ser previsto um conjunto de atividades do PTTS para acompanhamento das famílias nesta situação.

O conjunto de informações listado acima é indispensável ao planejamento do Trabalho Social com a população, especialmente no que diz respeito ao suporte social específico para os diversos tipos de soluções e/ou ações a serem desenvolvidas com vistas à solução de moradia adequada.

3.1.5 Processo de discussão do projeto pela população

Constitui também elemento do contexto do projeto a ser apresentado, a forma como se deu efetivamente o processo de discussão do projeto com a população e suas lideranças e a participação dos mesmos nesta construção, bem como, o nível de interação e aceitação (ou não) estabelecido.

Esta relação da população com o projeto será importante no planejamento das ações, tanto no que diz respeito à compreensão do nível de domínio do projeto (que implicará no planejamento de mais ou menos atividades voltadas para este fim), quanto no que diz respeito ao nível de identidade entre suas reivindicações e o projeto elaborado. É importante que quando houver, sejam explicitadas resistências e eventuais pontos de conflitos a serem trabalhados ao longo do PTTS.

3.2 Caracterização sócio-econômica

benefits to those persons who have already benefited from housing policies and/or who own properties elsewhere.

3.1.4 Resettlement strategy adopted (if relevant), including solutions related to temporary accommodation (if relevant)

When the urbanisation projects require resettling families, the strategies for implementing this measure must reflect the sum of a number of different circumstances, including the legal-tenure status of the properties affected, the possible work plan and financial/management factors. In effect, resettlement is the result of a management-level decision. A number of important aspects regarding resettlement strategy need to be explained:

- a) *Affected properties and applicable resettlement solutions covering households, economic activities and community facilities.*
- b) *Implementation strategy. This has to be in line with the proposed work plan, the availability of a series of solutions, the type of beneficiaries and the operational procedures required for ensuring the physical and financial feasibility of the solutions.*
- c) *Strategy to control occupancy of the intervened area. This establishes the procedures to be adopted for impeding further expansion of the occupied area in an effort to ensure that the proposal is fully coherent with the prevailing situation in the area.*
- d) *Minimum conditions for carrying out resettlements. This involves establishing levels of standards and commitment regarding how the necessary resettlement arrangements will be carried out in the future.*
- e) *(e) Transitory resettlement solutions. We recommend avoiding transitory solutions not only because of possible social disruption (negative impacts on families) but also from an economic point of view (expenditure with no return). Whenever necessary, it is important to consider solutions that create the least disruption to families and which avoid employing the team in activities of a temporary nature. It is worth*

remembering that solutions exist run by the families themselves, such as the use of the so-called “rent help” that assists families to locate their own temporary accommodation. For any planned temporary solution (renting or lodging) a series of activities under the PTTS must be planned in order to help families in this situation.

The items listed above are essential for planning social work with the community, especially with regard to the specific social support needed to operationalise the different types of solutions and/or actions aimed at helping people to secure suitable homes.

3.1.5 Discussing the project with the population

An important element within the context of the project is how the discussion process with community leaders and ordinary community members, as well as the level of participation of them. One of the prime objectives of this kind of interaction is to ascertain the level of acceptance (or not) of the population.

The link established between the local community and the project is important for planning actions, providing an opportunity for the population to better understand the scope of the project (and to define specific actions to promote such an understanding), and/or for determining whether community requirements fit in with the project design. Wherever necessary, it is important to identify the points of conflict that will need to be worked upon in the course of the PTTS.

3.2 Socio-economic and organisational description/assessment of the areas and their populations

Presentation of the socio-economic and organisational assessment can be presented under four main headings as follows:

3.2.1 Project database

The surveys will have produced the following data:

- a) *Number of properties on the cadastre*
- b) *Population figures and number of target families*

e organizativa / Diagnóstico das áreas e da População

Pode-se agrupar a apresentação do diagnóstico sócio-econômico e organizativo em quatro grandes tópicos, cujos dados principais estão sintetizados a seguir:

3.2.1. Características do Banco de Dados do Projeto

São dados gerados pela pesquisa:

- a) Número de Imóveis cadastrados
- b) Número de famílias e população a ser atendida
- c) Famílias efetivamente entrevistadas

3.2.2 Caracterização sócio-econômica da área e da população

Também são dados gerados pela pesquisa, sendo os principais:

Características sócio-econômica da população

- a) Sexo;
- b) Idade;
- c) Escolaridade;
- d) Situação ocupacional;
- e) Profissões;
- f) Renda (per capita/ da população/ familiar/ familiar média);
- g) Comprometimento mensal com o pagamento de encargos, impostos, taxas, moradia, transporte;
- h) Perfil epidemiológico e doenças mais freqüentes da comunidade;
- i) Portadores de necessidades especiais;
- j) Principais demandas;
- k) Participação em entidades sociais.

Características principais dos chefes de família

- a) Sexo;
- b) Idade;
- c) Escolaridade;

- d) Profissão;
- e) Condição ocupacional;
- f) Renda;
- g) Tempo médio de residência dos titulares das famílias na área;
- h) Portadores de necessidades Especiais.

Caracterização urbano-habitacional da área

- a) Uso e ocupação do imóvel;
- b) Condição da ocupação dos domicílios/ titularidade;
- c) No. Moradores por Domicílio;
- d) Número de famílias no domicílio;
- e) Tipologia / material construtivo;
- f) Porte/ número de cômodo do imóvel/ Serviços internos e unidade sanitária;
- g) Condições de acesso aos/ serviços básicos (luz, água, esgoto e lixo).

3.2.3. Caracterização histórica da ocupação

Os dados e as comprovações obtidas neste tópico são especialmente importantes em projetos cuja solução passa pela Usucapião e podem ser assim sintetizados:

- a) Histórico da Ocupação; e
- b) Fatos e eventos principais.

3.2.4. Caracterização político-organizativa e cultural da área e da população

Este item é básico para subsidiar o planejamento das estratégias de mobilização e participação e para avaliação do potencial de redes sociais. Destacam-se como pontos a abordar:

- a) Organizações de base da área;
- b) Lideranças atuantes;
- c) Forma de organização, práticas cotidianas de organização e/ou de lutas em torno de reivindicações específicas e conquistas sociais;
- d) Organizações não-governamentais e

- c) *Families who have been interviewed*

3.2.2 Socio-economic description of the area and its population

The key data of interest (also resulting from the surveys undertaken) include the following:

- a) *Sex;*
- b) *Age;*
- c) *Education /scholarly level;*
- d) *Employment;*
- e) *Profession;*
- f) *Income (per capita /population /family / average family);*
- g) *Monthly commitment to paying charges, taxes, housing costs, transport;*
- h) *Epidemiological and 'frequent illness' profile of members of the community;*
- i) *Disabled people with special needs;*
- j) *Main demands; and*
- k) *Participation in social organisations.*

Main characteristics of household heads

- a) *Sex;*
- b) *Age;*
- c) *Education /scholarly level;*
- d) *Profession;*
- e) *Employment situation;*
- f) *Income;*
- g) *Average time of residence in the area;*
- h) *Disabled people with special needs.*

Description of urban and housing situation in the area:

- a) *Use and occupation of properties;*
- b) *Status of occupancy by households (i.e. formal title);*
- c) *number of inhabitants per housing units;*
- d) *number of families in the home;*

- e) *type of construction and material used;*
- f) *size and number of rooms in the property / existence of internal services and sanitary installations;*
- g) *condition of access to the basic urban services (light, water, sewage and garbage collection).*

3.2.3 Background to occupation of the area

The data obtained under this heading are especially important in the case of projects involving the use of usucapião:

- a) *History of occupation; and*
- b) *Key facts and events.*

3.2.4 Political-organisational and cultural description of the area and its population

This is essential for providing information for planning mobilisation and participation strategies and for assessing the potential of the social networks. The main points to be addressed are the following:

- a) *Grassroot organisations functioning in the area;*
- b) *Active local leaders;*
- c) *Forms of organisation, day-to-day organisational practice and/or ongoing demands for settlement of specific requirements; social achievements;*
- d) *Non-governmental organisations and external social actors working in the area on, for example, social assistance programmes, employment and income-generation programmes and/or on health and environmental education;*
- e) *The presence of anti-social factors such as drug trafficking and crime;*
- f) *Cultural practices and manifestations;*
- g) *Socio-environmental practices.*

atores sociais externos atuantes na área, inclusive em programas de assistência social, geração de trabalho e renda e/ou educação sanitária e ambiental ;

- e) *Presença de fatores desorganizadores, como tráfico e violência urbana;*
- f) *Práticas e manifestações culturais;*
- g) *Práticas sócio-ambientais.*

3.2.5. Condições de acesso a políticas sociais, equipamentos públicos e serviços

Aborda os seguintes itens:

- a) *Equipamentos Públicos e/ou comunitários e programas existentes na área e entorno;*
- b) *Análise do Nível de Cobertura;*
- c) *Avaliação da população quanto aos serviços.*

3.2.6 Análise de vulnerabilidades, potencialidades e riscos

Mapear de forma adequada os diversos componentes da vulnerabilidade e potencialidades de cada área e sua população é fundamental para um bom diagnóstico. Esta análise pode se constituir em um dos guias principais da formulação das ações a serem desenvolvidas pelo PPTS com vistas a reduzir vulnerabilidades, ampliar o nível de inclusão e fortalecer as potencialidades da área.

Listamos a seguir, como exemplo, alguns fatores de vulnerabilidade e potencialidades comumente encontrados em assentamentos precários, bem como, riscos potenciais associados a projetos.

3.2.6.1 Fatores de Vulnerabilidade mais comuns nos assentamentos precários

- *renda familiar muito baixa;*
- *solução inadequada para as necessidades habitacionais;*
- *relações precárias de emprego ou desemprego;*
- *baixo nível de escolaridade e qualificação profissional;*

- perfil etário da população, quando prevalecendo percentual elevado de crianças e jovens;
- perfil do chefe de família, destacando-se como indicadores de vulnerabilidade: chefes muito jovens ou idosos, chefes de famílias sozinhos (sem cônjuge), mulheres chefes de família; chefes com poucos anos de estudo;
- ausência do capital social dado pela organização em áreas em que as ações de natureza coletiva são pontuais e há dificuldade de mobilização das famílias;
- presença da violência associada ao tráfico de drogas com seus efeitos socialmente desorganizadores, especialmente entre os jovens;
- acesso inadequado aos serviços de saúde, educação, assistência social e oportunidades cultura, esporte e lazer.

No processo de análise dos dados levantados é importante comparar os dados das áreas com dados relativos ao município em que estão localizadas, de modo a se obter informações mais efetivas sobre as condições de exclusão urbana e de vulnerabilidade social do assentamento em relação à cidade.

3.2.6.2 Potencialidades / fatores aceleradores do desenvolvimento social

- identidade positiva da população com o bairro/ área em que residem;
- organização social, ativa, mesmo que não formalizada;
- solidez e valorização das relações de vizinhança e existência de redes locais de solidariedade;
- acessos a equipamentos e serviços nos níveis da própria cidade;
- existência de programas do município ou de parceiros potenciais, possíveis de serem mobilizados para enfrentar parte dos problemas sociais identificados;
- atuação de ongs na localidade, como ponto de partida para uma solidariedade na área;

3.2.5. Conditions of access to social policies, public amenities and services

These take into account the following:

- a) public and/or community facilities and existing programmes in the area and surroundings;*
- b) analysis of the level of coverage; and*
- c) community appraisal of quality of services.*

3.2.6 Analysis of vulnerabilities, potentialities and risks

It is vital to adequately map the different components of vulnerability (and potentiality) of each area and its population in order to construct a suitable assessment. This analysis can serve as a key guideline for formulating actions to be developed by the PTTS, with a view to reducing vulnerabilities, increasing levels of inclusion and strengthening the area's potential.

A number of the vulnerability (and potentiality) factors commonly encountered in informal settlements are listed below, together with the potential risks associated to projects of this nature.

3.2.6.1 The most common vulnerability factors in informal settlements

They are:

- *very low family incomes;*
- *housing needs not adequately satisfied;*
- *precarious employment / subemployment status;*
- *low educational / scholarship levels and lack of professional qualifications;*
- *age bracket of the population, such as a large percentage of children and young people;*
- *family head profile indicating particular vulnerability, such as very young or very old heads of household, single family heads (no formal partner), female heads of household, or heads of household with little formal education;*

- *lack of social capital due to the failure of community support and difficulties of mobilising families;*
- *crime associated with drug trafficking, undermining the fabric of society and affecting especially young people; and*
- *inadequate access to health, education, social assistance services as well as cultural, sporting and leisure activities.*

When analysing the data, it is important to compare information covering specifically the target area with data of the municipality where the settlements are located in order to obtain a better overall view of conditions of social vulnerability and urban exclusion of the settlement vis-à-vis the city proper.

3.2.6.2 Potentialities/factors favouring accelerated social development

They are:

- *residents identifying positively with the neighbourhood or area in which they live;*
- *presence of active social organisations (not necessarily formalised);*
- *solid and highly valued neighbourly relations and the existence of local mutual assistance networks;*
- *access to services and facilities in the city proper;*
- *existence of programmes run by the municipality or by potential partners capable of dealing with some of the social problems identified;*
- *ngo presence in the locality, providing a basis for communal solidarity;*
- *productive skills existing in the area or in the region with the potential to exploit the local market.*
- *in addition to the potentiality of the areas, the urbanisation project should serve as an important catalyst for social development, given that, post-intervention, a number of key assets possessed by residents will be reinforced, such as health and housing;*

- *Vocações produtivas existentes na área ou na região /potencialidades do mercado local;*
- *Além das potencialidades presentes nas áreas, a efetivação do Projeto de Urbanização deve se constituir em fator acelerador do desenvolvimento social já que, com a intervenção, importantes ativos dos moradores poderão ser fortalecidos, como a moradia e a saúde;*
- *O fator acelerador representado pela urbanização cresce em efetividade se assegurada a identidade entre o projeto e a população, que desta forma se apropria dele. Isto pressupõe compatibilidade entre as propostas estruturais do projeto e as demandas prioritárias da população, que devem ter sido expressas na fase de levantamentos.*

3.2.6.3 Riscos associados ao projeto

É preciso estar atento também aos riscos trazidos pelo projeto. As experiências mostram que, ainda que resultando em uma objetiva melhoria da qualidade de vida do lugar e das famílias, especialmente quando envolvem deslocamentos de população, os projetos também podem trazer riscos de vulnerabilização da população (perda de vínculos sociais, redução de oportunidades de trabalho entre outros). É necessário que estes riscos sejam mapeados, de modo a nortear a adoção de ações e metodologias específicas para prevenir os eventuais impactos negativos nas famílias e nos entorno social e urbano.

Outro aspecto refere-se à sustentabilidade sócio-econômica das soluções geradas incluindo a capacidade de pagamento para os retornos financeiros correspondentes ao acesso às soluções adequadas. É importante uma análise clara dos custos a serem repassados para as famílias incluindo as taxas, frente à capacidade de pagamento das mesmas, e a indicação de medidas para enfrentar eventuais impactos negativos ou incapacidade de retorno.

3.3 Estruturação das ações do trabalho social na fase de obras e pós-obras

Considerando os seus focos principais, temos

organizado as ações do Trabalho Social em 5 grandes eixos/ações estratégicas, abrangendo e desdobrando os três eixos obrigatórios definidos pelos Manuais dos Programas. Estes 5 eixos (também chamados sub-projetos ou ações estratégicas) são:

- Mobilização, Participação e Organização Social/ Comunitária
- Trabalho Social de Suporte ao Acompanhamento das Obras, Execução dos Reassentamentos e Regularização Fundiária
- Educação Sanitária e Ambiental
- Ações de Apoio à Geração de Trabalho e Renda, Desenvolvimento e Inclusão Social
- Acompanhamento e Avaliação Pós-ocupação.

Eles estão abordados a seguir em termos de objetivos, etapas e ações principais.

3.3.1 Ações de mobilização, participação e organização social/ comunitária

Este grupo de ações é organizado tendo como objetivo principal a participação popular e a ampliação dos níveis de organização da área e da população. Busca fomentar condições favoráveis à mobilização da população da área em torno do projeto oferecendo subsídios para sua participação e acompanhamento em todo o processo de execução do Projeto e das obras. Agrupa também ações para assegurar a ampliação dos níveis de organização, quando estes forem inadequados.

Neste grupo de ações deve estar claramente definidas as instâncias do processo de gestão participativa propostos no PTTS, tais como:

- comissão de representantes da comunidade para acompanhamento das obras e ações do projeto;
- fóruns/ conselhos locais com os atores significativos que atuam na área;
- assembléias gerais ou temáticas com toda a população.

- *The ‘accelerator factor’ involved in upgrading informal settlements is likely to be more effective if the resident population can identify with the project and eventually claim ownership of it. This presupposes compatibility between the structural proposals in the project and the priority demands of the community advanced at the time of the preliminary surveys.*

3.2.6.3 Risks associated with the project

It is important to be aware of the risks that can develop from implementation of the project. Experience shows that although projects can result objectively in improvements to the quality of life and environment — especially when people are moved from their current settlements — a development project can also increase vulnerability, such as loss of social links, fewer opportunities for employment, etc. It is worth mapping these risks in order to identify actions and methodologies for preventing the possible negative impact on families and their social and urban environment.

A further aspect concerns the socio-economic sustainability of the solutions presented, including the capacity for beneficiaries to pay in order to secure financial returns after appropriate solutions have been delivered. Therefore, it is important to draw up a list of the costs to be borne by the beneficiary families post-intervention (utility charges, etc) vis-à-vis the capacity to pay of the latter, and some indication of the measures that can be taken to minimise the negative impact on families unable to pay these costs.

3.3 Structuring the social work actions at the works and post-works stage

We have organised the social work actions into five major strategic action lines which take into account the three compulsory action lines defined in the Programme Manuals. These five key action lines, which we also term ‘subprojects’ or ‘strategic actions’, are as follows:

- *mobilisation, participation and social/community organisation*
- *social work in support of tracking the works, undertaking resettlement and boosting tenure regularisation*
- *health and environmental education*

- *actions in support of employment, income generation, development and social inclusion*
- *follow-up and post-occupation evaluation.*

The above are dealt with as follows in terms of objectives, phases and key actions.

3.3.1 Actions related to mobilisation, participation and social/community organisation

This set of actions is basically targeted at encouraging popular participation and boosting the organisational skills of the population and the area as a whole.

The aim is to provide a favourable environment for mobilising the population of the area to take an interest in the project by providing information on how community members can participate and track the entire project works process. The actions also include efforts to improve organisational skills when they are found to be unsatisfactory.

The various elements of the participatory management process proposed in the PTTS must be clearly defined, such as:

- *the community representatives commission for tracking the project works and actions;*
- *local councils/forums comprising stakeholders active in the area and*
- *the organisation of general or theme-specific assemblies catering for the population of the area.*

It is important to plan a number of different stages with respect to the above:

- actions to be undertaken prior to commencement of works;*
- ongoing actions involving participation, mobilisation and project follow-up;*
- building and maintaining a communication system;*
- ongoing actions concerning the participatory management body/social control and training;*
- actions undertaken to support or reinforce the autonomous community organisation;*
- educational and themed events, aimed at community integration; and*

São etapas e ações importantes de serem planejadas:

- ações preparatórias ao início das obras;
- ações contínuas para a participação, mobilização e acompanhamento do projeto;
- estruturação e manutenção do sistema de comunicação;
- ações contínuas junto à instância de gestão participativa/ controle social e capacitação;
- ações de apoio e/ou fortalecimento da organização autônoma da população;
- atividade e eventos lúdicos e temáticos de integração da comunidade;
- monitoramento e avaliação periódica do projeto com a comunidade.

3.3.2 Trabalho social de suporte ao acompanhamento das obras, execução dos reassentamentos e regularização fundiária

São ações que têm como foco o trabalho social na dimensão habitacional. Abrange todo o suporte social e as mediações junto à população com vistas à inibição da expansão de ocupações irregulares, ao acompanhamento das obras de urbanização e melhorias habitacionais; à pactuação, preparação e execução dos reassentamentos e relocações; orientação das populações do entorno imediato das obras; e ao apoio ao processo de regularização fundiária.

É importante que sejam planejadas as seguintes etapas e ações principais

- atividades gerais de suporte às obras; ao congelamento da área e orientação para convivência com as obras em segurança;
- atualização cadastral e consolidação das regras de atendimento;
- atualização e detalhamento do plano de

reassentamento e relocações e contratação dos termos de compromisso/ adesão por tipo de atendimento;

d) acompanhamento das obras, preparação e operacionalização do reassentamento/ remanejamento de famílias – Este grupo de ações somente se aplica a projetos com reassentamento. Abrange desde o acompanhamento das obras de infra-estrutura e produção habitacional na área de reassentamento ou bolsões habitacionais da própria área até a operacionalização das mudanças e abrange entre outras as seguintes ações:

- contratação do processo de reassentamento/remanejamento, ampliação das informações das famílias sobre a nova moradia e preparação para as mudanças;
- apoio as providências junto às concessionárias e prestadores de serviços para plena inserção urbana;
- ampliação das informações e preparação para a constituição de condomínios, quando for o caso
- abordagem do entorno de área de reassentamento externo;
- operacionalização dos reassentamentos.

e) Acompanhamento das Obras de Urbanização e Melhorias Habitacionais em Unidades Consolidadas - Este grupo de ações se desdobra em dois tipos de atividades, dada a relação entre as famílias e as obras e são as seguintes:

- acompanhamento das obras de urbanização;
- acompanhamento das obras de melhorias habitacionais.

f) Contratação das condições e acompanhamento das soluções de Reassentamento/ Remanejamento transitório;

g) *Regular evaluation and monitoring of the project jointly with the community.*

3.3.2 Social Work in support of works follow-up, resettlement and tenure regularisation

These actions focus on social work with a housing dimension. They involve providing a range of social support and mediatory measures for the resident population with a view to preventing the expansion of irregularly-occupied land, tracking the upgrading works, housing improvement activities, etc. The actions also involve agreeing upon, preparing and carrying out resettlements and relocations and providing guidance for people living near to the works, as well as supporting the process of tenure regularisation in the area.

It is important that the following stages and key actions should be adequately planned:

- a) *General activities in support of the works, efforts made to impede further population growth of the area and guidance provided on safety measures that need to be taken with regard to hazards arising from the works in progress;*
- b) *Cadastral updating and consolidation of the rules on registration eligibility;*
- c) *Updating and detailed design of the Resettlement and Relocation Plan and drafting of pertinent Terms of Undertaking/ Adhesion.*
- d) *Tracking the works, preparing and putting into operation the resettlement or relocation of families. This group of actions needs to be applied only to projects involving resettlement. It covers activities concerned with tracking the infrastructure works, house-building in the resettlement area or in pockets of the latter and operationalising the move. Some of the key actions are as follows:*
 - *contracting the resettlement/redistribution process and providing detailed information for families about their new homes and moving arrangements;*

- *taking appropriate action with utility companies and service providers to work towards full insertion of the settlement into the city fabric proper;*
 - *upgrading information and preparing for the condominium constitution (if appropriate);*
 - *approaching the neighbourhood around the external resettlement area; and*
 - *operationalising resettlement.*
- e) *Keeping track of the urbanisation works and housing improvements in the consolidated units. This group of actions comprises two types of different activities in view of the connection between the works and the families:*
- *tracking the upgrading works and*
 - *tracking the housing improvement works.*
- f) *Contracting and following up the arrangements for temporary resettlement/relocation;*
- g) *Providing social support to Tenure Regularisation of the area and its constituent housing units.*

An important component of this group of actions concerns the integrated social actions involved in the process of so-called “freezing” of the areas. This process can be successful when it combines good control and supervision by the local public authority combined with a desire by local people to contribute to halting further expansion of the settlement.

From the staff’s point of view, freezing depends substantially on the integrated efforts of the social team responsible for providing the population with information on the rules and liaising effectively with the inspection team to take preventive action and whenever necessary to notify and act on abuses.

In our experience, the main steps adopted for impeding expansion of the areas undergoing works intervention consist of the following:

1. To ensure that the intervention area possesses well-defined boundaries;

g) Apoio Social à Regularização Fundiária da área e das Unidades.

Um componente importante deste grupo de ações refere-se às ações sociais integradas ao processo do chamado “congelamento” das áreas.

Este processo é bem sucedido quando resultante da combinação de uma boa estruturação do poder público para fiscalizar, com uma aliança com a população para fazer a sua parte no congelamento.

Do ponto de vista da equipe, o congelamento é fruto da ação integrada da equipe social que informa as regras à população e constrói as alianças, com a equipe de fiscalização que atua preventivamente e quando necessário, notifica e executa notificações.

Na nossa experiência, os principais passos adotados para o estabelecimento do congelamento de áreas em processo de intervenção são os seguintes:

1. Delimitar fisicamente a área de intervenção;

2. Arrolar todos os imóveis encontrados na área e numerá-los, criando a base de congelamento com o cadastro inicial de atendimento formado por: Um imóvel numerado, um formulário de arrolamento deste imóvel com o mesmo número e a identificação do ocupante titular e uma planta na qual é lançado o mesmo número. Na sequência faz-se o cadastro das famílias e entrega-se o comprovante de cadastramento, no qual está escrito que é proibido construir, vender ou trocar, etc.;

3. Debate e construção de pactos com a população de congelamento e fiscalização, a partir da publicação/ divulgação das regras de atendimento, em termos de população residente e cadastrada em imóveis arrolados e lançados na planta;

4. Afixação de placas com a informação de que a área está cadastrada e que é proibido construir, vender ou trocar, etc. e informando o local onde as pessoas podem receber in-

formações ou denunciar novas construções e vendas irregulares;

5. Estabelecimento de rotina de fiscalização da área, por equipe específica, dando-se os passos pertinentes, no caso de encontrar ocupações/ampliações novas: notificação e demolição.

Como já dito, este processo exige um amplo diálogo com a população, para a qual o melhor argumento é: O projeto tem um investimento planejado para atender a uma população determinada, se esta população cresce o projeto deixa de ter capacidade de atender quem está há muito tempo e quem acabou de chegar. Esta é a base central do acordo de congelamento.

3.3.3 Educação sanitária e ambiental

Educação Ambiental é “um processo que envolve um vigoroso esforço de recuperação de realidades e que garante um compromisso com o futuro, (...) destinado a reformular comportamentos humanos e recriar valores perdidos ou jamais alcançados(...) um novo ideário comportamental, tanto no âmbito individual como coletivo.”⁴⁵

No caso do PTTS no Projeto de Urbanização, a ação estratégica assim denominada agrupa as ações que têm como objetivo maior o fomento à sustentabilidade sócio-ambiental do projeto, a partir da ação da população. Busca desenvolver ações e metodologias que possibilitem a ampliação do conhecimento da população sobre as condições ambientais da área em que reside, bem como, sobre o uso e conservação das obras implantadas pelo projeto. Tem como finalidade maior, conscientizar a população do seu papel como parceira na recuperação e manutenção das áreas saneadas e recuperadas e desenvolver práticas sustentáveis de convivência com o meio ambiente natural e construído, bem como, práticas adequadas de higiene e saúde.

As etapas e ações a serem planejadas estão vinculadas a metodologia de trabalho escolhida. A seguir estão listados alguns grupos de ações usualmente adotados:

2. To record and physically number all the properties within the area, thereby creating a fixed area as shown on the original official cadastre which clearly indicates numbered properties. In addition, an enrollment certificate should exist exhibiting the same number of the given property and identifying the titular occupant, plus a map pinpointing numbered properties. Cadastred families should then be handed written proof of registration in which it is clearly noted that further construction, sales, exchanges, etc are strictly prohibited.

3. Discussing and agreeing freezing and enforcement arrangements with the local population by publishing and distributing information indicating the size of the resident population, the location of properties on the cadastre plan, and the rules pertaining thereto;

4. Fixing notices informing that the area has been subject to cadastre and that no constructions, sales or exchanges are permitted, and indicating the place or persons where any abuses (about new constructions, irregular sales etc) can be reported to;

5. Establishing an inspection/enforcement roster for the area to be managed by a team qualified to undertake the pertinent steps (i.e. notification and demolition) in the event of discovering new constructions, occupations or extensions to existing buildings.

This process obviously involves the need for a broad dialogue with the local population. The best formal approach to local people is to inform them that the project is designed to benefit a specific population and that if this population were to increase the project would be unable to benefit precisely those people who have been living in the settlement for a long period.

3.3.3 Health and environmental education

Environmental education is “a process involving a robust effort to recover certain situations and which guar-

⁴⁵ Entrevista publicada no Eco Press: Educador Ambiental, WWF, 2000.

⁴⁵ Interview published in Eco Press: Educador Ambiental, WWF, 2000.

*antees a commitment to the future ... and which aims to reformulate human behaviours and recreate lost or unachieved values ..., involving new types of behaviour both at the individual and communal level.*¹⁴⁵

In the case of the PTTS in the urbanisation project, environmental education consists of a series of actions aimed at promoting the socio-environmental sustainability of the project based on popular mobilisation. It seeks to undertake actions and methodologies that enhance the knowledge of local people about the environmental conditions of the area in which they live, and about the maintenance and conservation of public and other works that have benefited from the project. The main thrust of this argument is to make the population aware of its role as a partner in the recovery and maintenance of rehabilitated areas and to encourage people to pursue sustainable practices, enabling them to live at ease with the natural and built environment and to practice good personal hygiene and health.

The stages to be planned are closely linked to the methodology of the work chosen. The following is a list of some of the actions that are usually adopted:

- a) *Raising the awareness of the local community with regard to environmental issues by enrolling partners such as schools, health units etc;*
- b) *Training of 'multipliers' and formulating a common approach to environmental problems, ideally resulting in a coherent plan of action;*
- c) *Developing a Health and Environmental Education Plan of Action whose scope is wide enough to reflect the depth of awareness and interest of the population resulting from (a) and (b) above. It is important in the context of urbanisation projects that this plan should address a number of basic themes:*

THEME 1: WASTE DISPOSAL

THEME 2: GREEN AND ENVIRONMENTAL PRESERVATION AREAS

THEME 3: WATER

THEME 4: SEWAGE

THEME 5: ENERGY

- d) *Environmental education focused on works or alterations undertaken in the built environment.*

- a) Sensibilização da Comunidade para a Temática Ambiental, podendo envolver parceiros como Escolas, Unidades de Saúde, etc.
- b) Formação de Multiplicadores e construção de uma visão comum do problema ambiental e de um Plano de Ação
- c) Desenvolvimento do Plano de Ação de Educação Sanitária e Ambiental – O Plano de Ação será tão amplo quanto for a sensibilização e mobilização efetivada na fase anterior. Nos projetos de urbanização, é importante que este plano assegure a abordagem de alguns eixos básicos:

EIXO 1 – RESÍDUOS

EIXO 2 – ÁREAS VERDES E DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

EIXO 3 – ÁGUA

EIXO 4 – ESGOTO

EIXO 5 – ENERGIA

- d) Educação Ambiental focada nas obras executadas/ alterações do ambiente construído.

3.3.4 Apoio à geração de trabalho e renda, desenvolvimento e inclusão social

Neste grupo estão organizadas as ações voltadas para ampliar a inclusão social, especialmente por meio do trabalho, fomentar a redução da vulnerabilidade social da população e fortalecer as suas potencialidades em termos sócio-econômicos e de acesso a políticas e serviços.

Deve priorizar ações capazes de melhorar o acesso à renda seja como empregados ou empreendedores; ações de capacitação profissional; ações de geração de renda; articulação da melhoria do acesso às Políticas sociais básicas, seja a partir da destinação de áreas e implantação de equipamentos, seja com a articulação de ações com ênfase em educação, saúde e assistência social. Deve buscar consolidar redes de parceria do po-

der público com a população e preferencialmente ser desenvolvido como ação em rede, trazendo para a área políticas e ações existentes na Prefeitura ou em ONGs, de modo a favorecer a sua continuidade após a conclusão do projeto.

Este grupo de ações será tanto mais amplo quanto for o nível de comprometimento institucional com a integração, por isso, é aqui onde mais interessa a efetivação de uma ampla articulação institucional.

Já existem experiências bem sucedidas em cidades onde o projeto de urbanização de favelas é parte da política de inclusão social, e não o contrário.

São ações importantes de serem articuladas por meio de parcerias e/ou viabilizadas com recursos do Projeto:

- a) Atividades preparatórias e de apoio à Geração de Emprego nas Obras;
- b) Ações de qualificação profissional e apoio ao trabalhador;
- c) Ações de geração de trabalho e renda, apoio ao cooperativismo e empreendedorismo;
- d) Ações de apoio à elevação dos níveis de escolaridade da população;
- e) Ações integradas de inclusão social com saúde, educação, assistência social, cultura, etc;
- f) Ações de garantia do acesso às políticas públicas essenciais às famílias reassentadas;
- g) Planejamento e gestão dos equipamentos implantados no Projeto.

3.3.5 Ações de acompanhamento e avaliação pós-obras/ ocupação

O Trabalho de Acompanhamento e Avaliação pós-ocupação/obras vem sendo organizado como eixo específico, embora inserido no PTTS, ele tem demandas técnicas diferencia-

3.3.4 Providing support for employment and income generation, development and social inclusion

This group contains actions targeted at increasing social inclusion, especially through improved employment prospects. This encourages the reduction of social vulnerability of the population and strengthens its potential in socio-economic terms, while bolstering access to services and policies.

Priority needs to be given to actions in the following areas: improving access to better incomes for people, either as employers or employees; improving professional training; generating income; improving access to basic social policies by installing public equipment and facilities in designated areas; and articulating with education, health and social well-being actions. A need also exists to consolidate networks between the public authorities and the populations of the areas involved. This should be developed as a joint effort by encouraging existing local authority policies or NGO actions in the area with a view to ensuring that the whole range of actions, partnerships etc continues to be effective after conclusion of the project.

The effectiveness of this set of actions reflects the institutional commitment to the integration of the project – hence, a broad-based institutional articulation is of primary importance at this stage.

Successful experiences already exist in cities where slum upgrading projects are part of social inclusion policies, rather than the opposite.

A number of important actions that can be articulated through partnerships and/or operationalised with project resources include:

- a) *Support and preparatory activities concerned with generating employment in the course of the intervention works;*
- b) *Actions undertaken to improve professional qualifications and provide support to workers;*
- c) *Actions to improve access to employment and income; support for co-operative and entrepreneurial activities;*

- d) *Actions to raise the educational levels of the local population;*
- e) *Integrated actions to promote social inclusion in terms of health, education, social assistance, culture, etc;*
- f) *Actions to guarantee access to essential public policies for resettling families; and*
- g) *Planning and management of facilities and equipment installed under the aegis of the project.*

3.3.5 Follow-up and post-works/occupation evaluation

The task of tracking and evaluating progress after works have been completed and the population reinstalled constitutes a specific line of action. Although it forms part of the PPTS, this task calls for different technical requirements regarding composition of the team, given that it needs to draw on the skills of technical staff with multidisciplinary qualifications — again taking into account social, tenure and physical-environmental considerations.

This group of actions is particularly strategic in urbanisation projects involving a larger number of resettlements, which generally involve significant disruption for families moved from familiar environments. A substantial effort is called for to support and help residents to adapt to their new areas. A forthright attitude is also needed with regard to the question of urbanistic control and maintenance of the achievements of the project, due to the previous linkage between irregular occupation and lack of rules for the city as a whole.

The aims of this particular line of action are: ensuring the sustainability of the intervention after it has been implemented, based on guiding and informing the users with regard to the projects undertaken; the correct use of the housing units and public/private sanitation and other facilities; the impact of the project on family budgets; the rules governing urban matters; and conservation of the formal city; the consolidation of actions related to the works phase concerning mobilisation and organisation, health and environmental education, employment and income generation, and social inclusion. A further aim is to undertake a post-intervention evaluation, drawing on and comparing the original objectives of the project with

das, inclusive quanto à composição de equipe, já que pressupõe o aporte de técnicos com especialidades multidisciplinares, novamente abrangendo dimensões físico-ambientais, fundiárias e sociais.

Este grupo de ações é especialmente estratégico em projetos de urbanização que prevêem um grande volume de reassentamentos, os quais significam em geral uma ruptura com as práticas urbanas conhecidas pelos moradores e que demandam um trabalho de apoio e orientação para adaptação ao novo local de moradia. Exige também uma ação forte em torno da questão do controle urbanístico e da manutenção dos ganhos de inserção urbana conquistados com o projeto, em função da situação anterior de vínculo entre irregularidade da ocupação com a ausência de regras de cidade.

São objetivos deste eixo: assegurar a sustentabilidade da intervenção após sua implantação, a partir da orientação e informação adequada aos usuários acerca do projeto implantado, do uso correto das unidades e redes, dos impactos do Projeto sobre o orçamento familiar, das regras de controle urbano e de conservação da cidade legal; consolidar as ações desencadeadas na fase de obras em torno da Mobilização e Organização, Educação Sanitária e Ambiental, Geração de Emprego e Renda e Ações de Inclusão Social; e realizar da avaliação a intervenção desenvolvida, à luz dos objetivos do Projeto e da opinião dos usuários, identificando problemas ocorridos e construindo alternativas de soluções destes problemas.

Neste grupo de ações se insere do ponto de vista do planejamento operacional, a realização da Avaliação Ex-post dos Projetos, nos termos definidos pela Matriz Avaliativa adotada para avaliação dos Projetos de UAP / financiados pelo Ministério das Cidades.⁴⁶

As etapas/ações principais da fase pós-ocu-

⁴⁶ <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoas/hbb/biblioteca/avaliacao-de-pos-ocupacao/subsidios-para-avaliacao-de-pos-ocupacao>

⁴⁶<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoas/hbb/biblioteca/avaliacao-de-pos-ocupacao/subsidios-para-avaliacao-de-pos-ocupacao>

pação serão bastante diferenciadas de acordo com os projetos, mas é possível identificar como grupos de ações importantes:

- a) Apoio Técnico Pós-Ocupação/obras, seja em Conjuntos Habitacionais de Reassentamento/ Remanejamento, seja no próprio Núcleo;
- b) Apoio e Fortalecimento da Gestão Condominial nos Conjuntos Habitacionais de Reassentamento/ Remanejamento, quando for o caso;
- c) Elaboração de Diagnóstico e Plano de Ação Pós-obras compartilhado com a população;
- d) Implementação do Plano de Ação Pós-obras Compartilhado;
- e) São temas importantes deste Plano: moradia; acesso à infra-estrutura, políticas e serviços urbanos; qualidade ambiental e controle urbano; regularização; organização e inclusão social;
- f) Realização da Avaliação Pós-ocupação.

3.4 Estrutura técnica e sistemática de gestão e execução do plano

Trata-se dimensionar e apresentar a equipe prevista para realizar o conjunto de atividades propostas, considerando a equipe a ser mobilizada diretamente pelo executor e as equipes e serviços a serem contratadas.

3.4.1 - Equipes do proponente

A Coordenação do Trabalho Social deverá ser exercida necessariamente por integrantes da Equipe Proponente.

A) COORDENAÇÃO GERAL DO PROJETO INTEGRADO

A Equipe deve abranger: Um Coordenador de Projeto, Responsável Técnico por Projetos e Obras, Responsável Técnico do Trabalho Social, Responsável pela Fiscalização, Responsável Técnico pelas ações jurídico-fundiárias; e, dependendo das características da área, um especialista ambiental.

the outcomes, thereby giving an opportunity to the beneficiaries to express their own opinions about the project, the problems and any recommended alternative solutions.

From the operational planning point of view, this group of actions should certainly include a post-project evaluation in accordance with the terms defined by the Evaluative Matrix adopted for UAP projects financed by the Ministry of Cities.⁴⁶

The phases and major actions of the post-occupation stage will differ according to the different projects, but it is possible to identify the following key groups of actions:

- a) *Post-occupation/post-works technical support in Resettlement/Redistribution Housing Complexes or in the original settlement itself;*
- b) *Support and reinforcement for condominium management in the Resettlement/Redistribution Housing Complexes, if relevant;*
- c) *Elaboration of a post-works assessment and plan of action to be shared with the local population;*
- d) *Implementation of the shared post-works plan of action;*
- e) *Important elements of this plan are: housing; access to infrastructure, policies and urban services; environmental quality and urban control; tenure regularisation; social inclusion and better organisation;*
- f) *Undertaking the Post-Occupation Evaluation.*

3.4 Technical and systematic structure of management and execution of the plan

This involves identifying and providing the correct size of the team selected to carry out the group of proposed activities. A team will be provided directly by the executing party (the 'Proponent') and other teams and services to be contracted externally.

3.4.1 'Proponent' Teams

The Social Work Coordinating Unit needs to be formed by members of the Proponent Team.

A) GENERAL COORDINATION OF THE INTEGRATED PROJECT

The team should comprise the following: a project coordinator, a technical staff member to deal with projects and works, a social work specialist, an enforcement/supervision specialist, a technical specialist responsible for legal and tenure arrangements; and, depending on the characteristics of the area, a specialist in environmental matters.

B) COORDINATION OF THE SOCIAL WORK PROJECT

This team should contain the above person responsible for social work; the representatives of each Municipal Secretariat concerned with social policies and participating in the integrated activities of the project; and, wherever necessary, the coordinators of the sectorial subprojects.

C) FIELD TEAM

This team is responsible for providing support for the overall actions of the PTTS and should preferably be allocated full-time during the period of the project. The team could be totally contracted out externally. Controversy exists with regard to the numeric composition of such a team; the Social Assistance Reference Centre (CRAS) recommends a university-educated technician and a secondary school leaver technician for each block of 1000 families (totally unfeasible given the volume of activities undertaken by the PTTS in urbanisation projects). References from some Resettlement Projects recommend one technician for every 50 families (not financially viable). In our experience of Habitar Brazil-IBD projects and, taking into account that field teams generally comprise technicians from Municipalities as well as external firms, an average of two social technicians and two interns are needed for each group of 500 families, in addition to the partners and other persons contracted to undertake specific integrated actions within the PTTS. In the event of the project being structured on the basis of different stages and when different groups work alongside at the works and post-occupation stages, the size of the Field Team must reflect the need for technical staff in both the resettlement areas and the original settlement area.

3.4.2 Third party contracts

The decision of whether to contract services to third parties must be linked to the installed capacity of the municipal or state management as well as to the resources mobilised and available for funding third-party operations.

B) COORDENAÇÃO DO PROJETO DE TRABALHO SOCIAL.

Equipe abrangendo o mesmo Responsável Técnico do Trabalho Social, os representantes de cada Secretaria Municipal que atuam com políticas sociais e que tem ação integrada ao Projeto e, quando for o caso, os coordenadores dos eixos/ sub-projetos setoriais.

C) EQUIPE DE CAMPO.

É a base de apoio ao conjunto de ações do PTTS e preferencialmente deve ter dedicação integral. Ela poderá ser totalmente terceirizada. Há muita polêmica quanto às referências numéricas de composição desta Equipe. Tem-se desde as referências do CRAS (Centro de Referência de Assistência Social), que é um Técnico de Nível Superior e um de Nível médio para cada cerca de 1.000 famílias (totalmente inviável para o volume de atividades do PTTS nos Projetos de Urbanização) até referências de Projetos de Reassentamento, de um técnico para cada 50 famílias (pouco viável do ponto de vista financeiro). Na nossa experiência de projetos do Habitar Brasil-BID, considerando as equipes de campo compostas por técnicos das Prefeituras e das Empresas Terceirizadas, têm sido necessários em média dois técnicos sociais e dois estagiários para cada 500 famílias, além de parceiros e contratados para ações específicas integradas ao PTTS. Quando o Projeto for estruturado em etapas e houver simultaneidade entre grupos em fase de obras e em fase de pós ocupação, o dimensionamento da Equipe de Campo deve considerar a necessidade de se ter técnicos a frente das ações na área de reassentamento e no assentamento precário.

3.4.2 Contratações terceirizadas

A decisão sobre terceirização de serviços deve estar estreitamente ligada à capacidade instalada da gestão municipal/ estadual, mas também aos recursos mobilizáveis para tal terceirização.

Na situação em que se tenha uma boa equipe formada, é importante dar prioridade para contratação dos itens que demandam conhecimento técnico especializado especi-

fico a ser contratado já com a definição de capacitar a equipe para execução futura de tais ações.

Nas situações em que se tenham equipes pequenas e limitações institucionais de ampliá-las, deve-se priorizar que a equipe própria assuma as funções de coordenação do projeto (estas intransferíveis), terceirizando-se a execução das atividades.

É importante atentar que há atividades que demandam especializações bastante específicas e cuja contratação em um bloco geral, pode prejudicar o atendimento ao nível de exigência técnica específica, como é o caso de constituição de sistemas de processamento e geração de bancos de dados, etc.

3.5 Composição de orçamento e custos típicos

São itens a serem considerados na apropriação de valores:

- Serviços técnicos especializados, já comentados no tópico anterior.
- Eventos e Oficinas.
- Cursos e Atividades de Capacitação Profissional
- Material didático e de comunicação.
- Material de Consumo
- Equipamentos e infra-estrutura necessária à realização dos trabalhos, ressalvadas as restrições feitas pelos Programas nas Instruções Normativas específicas.
- Transporte / Alimentação/Hospedagem (em situações restritas).

4. Elementos importantes na fase de execução

Trazemos aqui algumas questões de gestão que fazem diferença na fase de execução. Um belo projeto pode ser jogado no lixo se não se tem definidas estratégias de gestão, monitoramento e avaliação que assegurem a contínua adequação entre projeto e realidade.

In order to have a suitable team available it is important to give priority to contracting out those items that require specialised technical knowledge and to define the kind of training that is needed by internal teams to execute future actions.

In situations where it is only possible to employ small teams and where institutional constraints rule out larger teams, priority must be given to ensuring that the team itself assumes project coordination functions (non-transferable), in which case contract execution will be contracted out to third parties.

It is important to note that certain activities require contracting individuals with highly specialised skills on a one-on-one basis (not en masse) in order to ensure trouble-free performance of tasks such as computer processing systems, database generation, etc.

3.5 Composition of the budget and typical costs

The following items need to be considered when calculating costs:

- *Specialised technical services (mentioned above)*
- *Events and workshops*
- *Courses and professional training activities*
- *Teaching and communication material.*
- *Consumables*
- *Equipment and infrastructure needed for undertaking the various tasks, with the exception of the restrictions imposed by the Specific Normative Instructions.*
- *Transport/food and accommodation (in limited situations).*

4. Important issues to be considered at the execution stage

We raise a number of management-type questions here which can make a significant difference at the execution stage. A well-conceived project can achieve nothing unless it possesses well-defined strategies of management, monitoring and evaluation that can ensure the adaptability of the project.

4.1 Operational planning strategies at the commencement of project execution

In general, but especially with projects that have suffered a long delay between design and commencement of works, it is essential to update planning arrangements at the beginning of the execution phase, when all the practitioners are in place: coordination, sectoral teams, management and construction firms (wherever appropriate), etc. After the firm responsible for executing the works has been contracted, it is essential to update the planning arrangements for bringing the operational social work schedule into line with the Work Plan.

Updating in this manner brings the persons or companies responsible for implementing actions face-to-face with the reality of the activities to be executed. In situations involving a considerable difference between the planned situation and the situation encountered at the commencement of the works, it is necessary to formally update, revise or reprogramme the entire project.

4.2 Agreeing the monitoring system with technical staff and practitioners

It is important throughout the duration of any project to employ participatory planning and monitoring instruments at all levels—the various practitioners responsible for physical and tenure-related actions, the Social Work Team, etc—in order to assure permanent monitoring of the projects in hand.

According to Falcão, “evaluation is no good without monitoring. Monitoring records and stores substantive information during the lifetime of a particular policy or programme. It involves the whole chain of processed actions and links. It is a vital requirement for the evaluation exercise and as a management tool. ... monitoring actions is a necessary prerogative in order to ensure consistent evaluation of results and impacts. ... Evaluation is a continuous process which embraces the project from its conception, during its implementation and after the results are produced. If participatory methodology is adopted evaluation can also be regarded as a social and collective apprenticeship which permits those

4.1 Estratégias de planejamento operacional no momento inicial da fase de execução

De maneira geral, mas especialmente em projetos em que tenha transcorrido um prazo longo entre sua elaboração o início das obras, é fundamental realizar uma atualização do planejamento no início da fase de execução, quando todos os atores estejam definidos, envolvendo: coordenação, equipes setoriais, empreiteira e gerenciadores, quando for o caso.

Esta atualização do planejamento tem como foco essencial a compatibilização do cronograma operacional de trabalho social com o Plano de Ataque da obra, após contratação do responsável pela execução das obras.

Com esta atualização renova-se o pacto das ações a executar com aqueles que serão responsáveis pela sua implementação. Em situações extremas onde já se tenha grande defasagem entre a situação prevista e a situação encontrada na fase de início das obras, é pertinente formalizar esta atualização, por meio de uma reprogramação ou revisão de projeto.

4.2 Pactuação da sistemática de monitoramento com agentes e técnicos

É importante que sejam assegurados ao longo de todo Projeto instâncias e instrumentos de planejamento/monitoramento participativo, abrangendo os diversos agentes responsáveis pela ação, tanto as equipes responsáveis pela dimensão física e fundiária quanto a equipe responsável pelo Trabalho Social, de modo a assegurar-se o monitoramento permanente.

Segundo Falcão “não há avaliação sem monitoramento. O monitoramento registra e armazena informações substantivas no continuum da ação de uma política / programa; isto é; da cadeia de ações e relações processadas. É requisito imprescindível para o exercício da avaliação enquanto um instrumento de gestão. (...) O monitoramento das ações é condição necessária para se assegurar avaliações consistentes de resultados e impactos. É possível dizer que a avaliação é um processo contínuo que abarca o programa na sua concepção, implementação e resultados. Quando

adota metodologias participativas, sua condução converte-se em possibilidade de aprendizado social / coletivo permitindo aos envolvidos a apropriação reflexiva do processo / programa.”⁴⁷

Além do monitoramento integrado do ponto de vista das equipes é importante garantir o monitoramento e a avaliação participativa junto com a população e seus representantes, com vistas a incorporar os sujeitos implicados nas ações públicas e fortalecer o citado processo de aprendizagem social. Estes momentos devem ter periodicidade definida e são instrumentos fundamentais para reorientar a ação e garantir a adequação entre a realidade e a ação.

É necessário também estabelecer os instrumentos a serem utilizados para documentação e monitoramento, os indicadores de avaliação, os meios e os prazos de cada fase.

É muito importante que os indicadores de monitoramento e avaliação sejam formulados tendo em vista apreender não apenas o processo, mas também seus resultados em termos dos objetivos delineados para a ação. Neste sentido, vale a pena investir no processo de formulação de um sistema de monitoramento e avaliação mais amplo e consistente, eventualmente, inclusive com sistema informatizados de processamento e análise de dados.

Considerando-se a periodicidade mensal de medição é importante garantir pelo menos uma reunião mensal da equipe integrada para monitoramento acompanhamento, avaliação e atualização do planejamento de ações e atividades do período; e também é recomendável prever encontros de avaliação periódicos (trimestral, semestral).

involved to genuinely participate and think about the programme or process.”⁴⁷

Apart from organising team-specific integrated monitoring it is also important to ensure that M&E is pursued with the population and its representatives, with a view to giving a voice to the recipients of public actions and to strengthen the above-cited process of ‘social apprenticeship’. Monitoring must be carried out regularly and in a well-defined manner. Monitoring instruments are vital for providing feedback to action and for guaranteeing that reality and action proceed in tandem.

It is also necessary to select the instruments to be used for documenting and monitoring and to establish evaluation indicators and deadlines for each stage of the project.

It is extremely important that the monitoring and evaluation indicators are used not only for assessing the actual process but also its outcomes in terms of specific action-related objectives. In this respect it is worth investing in a broad-based, reliable M&E system to be incorporated in due course into a data analysis and computer processing system.

Given that the measuring system will operate on a month-by-month basis, it is important to ensure at least one monthly team meeting to monitor follow-up, evaluate and update the programme, and plan further actions and activities. We also recommend planning other regular evaluation meetings on a quarterly basis or twice a year.

⁴⁷ CARVALHO, Maria do Carmo Brant e PAZ, Rosângela Dias Oliveira. Conceitos básicos avaliação, indicadores, descritores e Procedimentos metodológicos. Apresentação no Seminário Técnico sobre pós-ocupação nos projetos integrados de urbanização de assentamentos subnormais - UAS/HBB do Programa Habitar Brasil. Brasília, 2006. Ministério das Cidades. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoas/hbb/biblioteca/avaliacao-de-pos-ocupacao/subsidios-para-avaliacao-de-pos-ocupacao/4-3%20-ProcessoConstrucaoIndicadoresSociaisAvaliacaoResultadosMariaCarmoBrantCarvalho.pdf>

⁴⁷ CARVALHO, Maria do Carmo Brant and PAZ, Rosângela Dias Oliveira. Basic concepts of evaluation, indicators, descriptors and methodological procedures. Presentation at the technical seminar on post-occupation in integrated projects dealing with subnormal settlement upgrading - UAS/HBB of the Habitar Brasil program. Brasília, 2006. Ministry Of Cities. Available at <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoas/hbb/biblioteca/avaliacao-de-pos-ocupacao/subsidios-para-avaliacao-de-pos-ocupacao/4-3%20-ProcessoConstrucaoIndicadoresSociaisAvaliacaoResultadosMariaCarmoBrantCarvalho.pdf>

4.3 Systematising documentation and measuring tasks

The production and analysis of technical documentation and the recording of actions constitute indispensable instruments for the control and redefinition of the entire process. The following are recommended:

- *Field diary for recording field and Duty Team occurrences;*
- *Individual progress cards used by the Social Duty Team for recording problems requiring specific solutions;*
- *Case Study Sheet for recording, analysing and dealing with problems requiring individual solutions;*
- *Monthly Planning Diary for planning and follow-up of activities, containing the results of the Monthly Planning Meeting together with deadlines and those responsible for meeting them;*
- *Monthly Follow-Up Reports containing information on the activities undertaken during the period, including planned activities not undertaken. These reports should also record problems with the global planning of the PTTS and the evolution of work in general, and indicate the amounts invested in the PTTS during the period in question.*
- *Evaluation Reports designed to assess the overall performance of the Social Work vis-à-vis the aims of the project and commitments with the local population, to be produced at regular intervals in accordance with the Financing Programme or as agreed among the parties. These reports must flow from an integrated evaluation of the project (one that involves other practitioners and the local population), recording achievements and setbacks, as well as highlighting the adjustments that need to be made.*

4.3 Sistemática de documentação e medição dos trabalhos

A produção e análise da documentação técnica e o registro das ações constituem instrumentos indispensáveis para o seu processo de controle e redefinição. São instrumentais de registro e monitoramento recomendados

- Diário de Campo, com registro das ocorrências de campo e de plantão;
- Ficha de Atendimento Individualizado do Plantão Social, para controle de demandas e problemas;
- Ficha de Estudo de Caso, instrumento de registro, análise e encaminhamento de problemas que exijam soluções individualizadas;
- Quadro/ Agenda Mensal de Planejamento e Acompanhamento de Atividades, que contém o resultado do encontro de planejamento mensal com seus prazos e responsáveis;
- Relatórios Mensais de Acompanhamento, que informam as atividades desenvolvidas no período, incluindo previstas e não realizadas, ressalta elementos que incidem no planejamento global do PTTS e da obra e apropria valores investidos no PTTS no período.
- Relatórios de Avaliação (em periodicidade definida pelo sistema pactuado ou pelo Programa de Financiamento), que avalia o desempenho global do Trabalho Social no período em relação aos objetivos do projeto e aos compromissos com a população. Deve ser resultado da avaliação integrada do projeto, envolvendo os demais agentes e a população, e ser capaz de registrar avanços e retrocessos, bem como, apontar ajustes necessários em cada período.

- Relatório Final do Trabalho Técnico Social – que traz a avaliação final do desempenho do PTTS, tanto feita pela equipe como pela população, confrontando objetivos e resultados.

- *Final Report of Social Technical Work that should be the final evaluation of the objectives and outcomes regarding the performance of the PTTS. It should be a joint effort by the team and the local population.*